

FULCO LANCHESTER, *La costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia.*

Quaderni della rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”.

Comitato scientifico

Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Salvatore Berlingò, Fernanda Bruno, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita di Toritto, Paolo Carnevale, Sabino Cassese, Stefano Ceccanti, Augusto Cerri, Enzo Cheli, Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Claudio De Fiores, Giuseppe De Vergottini, Gianni Ferrara, Mario Galizia, Giuseppe Guarino, Sandro Guerrieri, Fulco Lanchester, Sergio Laricca, Vincenzo Lippolis, Alberto Lucarelli, Massimo Luciani, Michela Manetti, Francesco Manganaro, Andrea Manzella, Sergio Marchisio, Francesco Mercadante, Stefano Merlini, Raffaella Messinetti, Franco Modugno, Roberto Nania, Valerio Onida, Valeria Piergigli, Alessandro Pizzorusso, Giorgio Rebuffa, Francesco Rigano, Paolo Ridola, Stefano Rodotà, Michele Scudiero, Teresa Serra, Massimo Siclari, Luisa Torchia, Massimo Villone.

Comitato scientifico internazionale

Francisco Balaguer Callejón, Olivier Beaud, Paul Furlong, Dieter Grimm, Peter Häberle, Anne-Marie Le Pourhiet, Gilmar Mendez, Dominique Rousseau.

Direttore responsabile: Fulco Lanchester.

Comitato di Direzione

Marco Benvenuti, Paola Bilancia, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Stefano Ceccanti, Anna Chimenti, Ines Ciolli, Antonio D’Andrea, Roberto D’Orazio, Gianluigi Fioriglio, Fabio Giglioni, Giorgio Grasso, Silvia Illari, Vincenzo Lippolis, Andrea Longo, Michela Manetti, Roberto Miccù, Paola Piciacchia, Paolo Ridola, Guido Rivosecchi, Maria Grazia Rodomonte, Pietro Selicato, Teresa Serra, Massimo Siclari, Alessandro Torre, Astrid Zci, Antonio G. Zorzi Giustiniani.

Comitato di Redazione

Giulia Aravantinou Leonidi, Veronica Arpaia, Simone Benvenuti, Ilenia Bernardini, Francesco Brancaccio, Rino Casella, Claudia Di Andrea, Laura Frosina, Alessandro Gigliotti, Vincenzo Iacovissi, Maria Cristina Ivaldi, Gavina Lavagna, Maria Rita Magnotta, Luigino Manca, Mara Maracci, Paolo Mezzanotte, Gian Maria Milani, Jan Sawicki, Michele Surdi.

Segreteria di redazione

Mario Altomare, Enrico Campelli, Michele Crisafi, Marco Mandato, Giulia Serena Stegher.

I testi della collana sono preventivamente sottoposti a procedura di *double blind review*, secondo le linee guida pubblicate nel sito della Rivista (<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/content/peer-review>).

Quaderni di **NOMOS**
LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO

Fulco Lanchester

LA COSTITUZIONE SOTTO SFORZO

Tra ipercinetismo elettorale e supplenza
degli organi costituzionali di garanzia

NUOVA SERIE

12



Wolters Kluwer

CEDAM

Copyright 2020 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l. - Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

INDICE

INTRODUZIONE	
LA STELLA POLARE DEL COSTITUZIONALISMO...	1
CAPITOLO I	
LO STATO DELLA DEMOCRAZIA PLURALISTA IN EUROPA	5
CAPITOLO II	
COSTITUZIONE 7.0: GLI ANNIVERSARI, IL CAM- BIAMENTO DEL CONTESTO E LA STELLA POLA- RE DEL COSTITUZIONALISMO	25
CAPITOLO III	
IL SORTEGGIO IN CAMPO POLITICO COME STRU- MENTO INTEGRATIVO DELL'ATTIVITÀ DELLE AS- SEMBLEE PARLAMENTARI	49
CAPITOLO IV	
CRISI DELLA RAPPRESENTANZA IN CAMPO POLI- TICO E DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO	59
CAPITOLO V	
IL CORPO ELETTORALE TRA RECESSIONE DEL PRINCIPIO ELETTIVO E RUOLO DELLE CORTI: RI- FLESSIONI SUL CASO ITALIANO	75
CAPITOLO VI	
L' IPERCINETISMO E LA GIURISDIZIONE: LA VI- CENDA DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE	97
CAPITOLO VII	
LE RIFORME COSTITUZIONALI ALL'ESAME DEL PARLAMENTO	139
FONTI	
.....	161

TABELLE

Tab. 1.a - Sistemi elettorali per le Camere “basse” degli ordinamenti dell’Europa occidentale (esclusa Italia).....	163
Tab. 1.b - Sistemi elettorali per le Camere “basse” dell’Europa centro-orientale e orientale	165
Tab. 2 - Legislazione elettorale per il Parlamento europeo 2019 per gli ordinamenti UE.....	167
Tab. 3. - Italia - Legislazione elettorale per la Camera dei deputati dal 1848 al 2018.....	169

INTRODUZIONE

LA STELLA POLARE DEL COSTITUZIONALISMO

Alle spalle del referendum costituzionale del 2016 e delle elezioni del marzo 2018, il settimo decennale della Costituzione è stato celebrato in una situazione densa di preoccupazioni esterne ed interne. In particolare la crisi italiana ha raggiunto livelli di fibrillazione inauditi, come dimostra il biennio della XVIII legislatura, caratterizzato prima dal bipopulismo di Governo, poi da un'inedita alleanza giallorossa, giustificata dall'emergenza nazional-populista. Mentre stavo completando il testo di questo volume è scoppiato il bubbone del Coronavirus, capace di squassare il mondo dell'era della globalizzazione come la peste medievale o come il colera del XIX secolo, ma in particolare le istituzioni liberal-democratiche già sotto tensione. L'emergenza sanitaria della pandemia globale profila sconquassi economici e sociali inauditi, capaci di incidere sull'assetto degli ordinamenti democratici di massa ed in particolare su quello italiano.

È quindi necessario riflettere sulle sue vicende più recenti, che si inseriscono nel lungo viaggio del costituzionalismo contemporaneo, ma che a volte hanno rischiato di deviare dallo stesso, evidenziando la realtà di una Costituzione sotto sforzo, tra “ipercinetismo elettorale compulsivo” e “supplenza degli organi costituzionali di garanzia”.

Nella sua *lectio brevis* alla Accademia dei Lincei Enzo Cheli¹, ha evidenziato l'importanza fondamentale della Costituzione repubblicana per l'ordinamento e come la stessa abbia funzionato egregiamente per legittimarlo ed orientarlo nell'ambito dello Stato costituzionale di diritto. Egli ha osservato anche come il sistema politico non abbia saputo utilizzarla a dovere, applicandola nella parte

¹ v. E. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana Prime indicazioni per un bilancio*, in “Nomos. Le attualità nel diritto”, 2018, n. 1, 4 ss.

organizzativa ed innovandola adeguatamente. La Costituzione è forte ci dice Cheli, perché radicata nella comunità politica, mentre il sistema politico è, invece, debole, con il rischio di un circolo vizioso per uscire dal quale ci vorrebbe - dico io - il barone di Münchhausen.

Al di là della polemica ricorrente sulle colpe della società civile e di quella politica (su cui si è soffermato anche Luciano Violante²), proprio l'approccio storico suggerito da parte della dottrina costituzionalistica favorisce - a mio avviso - la comprensione della situazione, suggerendo le possibili vie di uscita, ma anche i persistenti avvitamenti.

La Costituzione del 1948, frutto della seconda ondata di democratizzazione, è un testo che -al di là dell'impianto tradizionale e garantista della forma di governo- ha senza alcun dubbio introdotto l'ordinamento italiano all'interno dello Stato di diritto costituzionale, cercando di integrare all'interno del sistema forze e culture politiche profondamente differenti. È questo il risultato più positivo e duraturo, al di là della deriva tradizionale di un sistema diviso da fratture risalenti e dalla presenza di formazioni considerate antisistema. Le culture che hanno contribuito al testo costituzionale si sono tuttavia prima indebolite e poi dissolte, mentre il contesto europeo e internazionale è profondamente cambiato dalla data di produzione dello stesso. L'indebolimento della costituzione in senso materiale, che si poneva alla base di quella formale legittimandola, rischia di non riuscire ad essere compensata dalla teoria della costituzione vivente, fondata dalla giurisprudenza delle corti multilivello.

Le tappe dell'incisivo cambiamento si sono correlate con la fine dei "30 gloriosi" e con il processo di integrazione europea da un lato; la fine del socialismo reale e la ventata liberista dall'altro, cui hanno corrisposto, a livello nazionale, la destrutturazione del più pesante e non regolato sistema dei partiti dell'Europa occidentale. La mancata integrazione del sistema politico-partitico prima e poi il suo crollo hanno obiettivamente indebolito l'assetto costituzionale repubblicano.

La fine della prima fase della storia costituzione repubblicana suggerì la necessità di esternalizzare la Costituzione oramai priva di agganci materiali sufficienti nelle forze politiche nazionali all'Euro-

² v. L.VIOLANTE, *Società civile e istituzioni: il ruolo della classe dirigente*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", 2018, n. 1, 22 ss.

pa e ai valori occidentali. Lo intuì Giuseppe Dossetti a Montevoglio nel 1994³ mentre, nel 2008, Leopoldo Elia evidenziò che ormai bisognava fare affidamento sul tradizionale costituzionalismo come equilibrio e contropotere, in mancanza di un sistema dei partiti strutturato ed affidabile⁴. La realtà italiana degli ultimi 70 anni ha infatti visto la cinghia di trasmissione partitica tra società civile e istituzioni, considerata indispensabile negli ordinamenti di massa, trasformarsi secondo una dinamica che potrebbe essere descritta in maniera sintetica così: dal bipartitismo imperfetto (1948) al bipolarismo imperfetto (1994), dall'ibernazione del circuito partitico parlamentare (2011) al bipersonalismo imperfetto (2014) per arrivare oggi, dopo il bipopulismo di governo (2018), al citato Governo giallorosso.

Indicatore empirico delle difficoltà sempre crescenti è il vero e proprio ipercinetismo elettorale compulsivo che ha investito nell'ultimo quarto di secolo il nostro ordinamento, con il susseguirsi - caso non riscontrabile in altri paesi - di ben sette meccanismi di trasformazione in seggi. Il mancato riallineamento del sistema partitico e il riproporsi, sotto mutate spoglie, del problema della natura "antisistema" delle forze politiche presenti nell'ordinamento evidenziano una tensione crescente, che implementa l'azione di supplenza degli organi costituzionali di controllo e giustifica il sottotitolo di questa pubblicazione. Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale stanno esplicando una indispensabile funzione di riequilibrio e di moderazione, ma sono evidenti i limiti di una simile azione.

In questa situazione, come negli anni Sessanta con La Malfa o negli anni Novanta con Amato e Ciampi, la nostra speranza è nell'Europa, per non farci risucchiare dal Mediterraneo e dalle sue spire africane. Ma anche l'Europa (o meglio l'Unione Europea), su cui si dovrebbe rilanciare, non si trova in condizioni ottimali. Anzi. Il

³ v. G. DOSSETTI, *Le radici della Costituzione (16 settembre 1994)*, in G. DOSSETTI, "Valori della Costituzione", pref. di F. Monaco, Reggio Emilia, San Lorenzo, 1995, 63 ss.

⁴ v. L. ELIA, *Intervento, Convegno Italianieuropei-Astrid, maggio 2008*, su cui si veda F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla "Sapienza"*, in "La 'Sapienza' del giovane Leopoldo Elia 1948-1962", Atti convegno, Roma 27 marzo 2014, a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2014, pp.1 ss.. Per una verifica del cambiamento di impostazione si confrontino le voci su *Governo(forme di)*, redatte rispettivamente da L. ELIA e M. LUCIANI nel vol. XIX(1969) e nell'Annale, III(2010) dell'Enciclopedia del diritto.

periodo successivo al crollo del socialismo reale ha visto proprio l'Unione europea perdere la propria spinta politica, sulla base di un allargamento solo economico, in un periodo di contrazione del tasso di sviluppo per gli ordinamenti già sviluppati. L'Unione europea, non più sotto la protezione dell'ombrello Usa, è divenuta una impresa più economica che politica e risente delle contraddizioni di aree che storicamente sono state e sono ancora lontane dai progetti originari. La centrifugazione europea, dalla Brexit a Visegrad - per arrivare ai problemi persistenti dei cosiddetti Pigs dell'area meridionale e alle convulsioni dell'altra sponda del Mediterraneo, individua la nostra debolezza, ma soprattutto il pericolo che i più fragili possano soccombere.

Stiamo navigando a vista, mentre gli incubi degli anni Trenta del secolo scorso riprendono forza nell'ambito della riqualificazione degli assi geopolitici e della conseguente anarchia internazionale⁵ In una siffatta situazione - cui si aggiunge la recente emergenza sanitaria globale - ogni ricetta pare inadeguata, se non si fa riferimento ai valori ed ai principi dello Stato costituzionale democratico, che devono continuare ad essere una vera e propria stella polare anche in periodo di emergenza. Il rilancio del costituzionalismo costituisce infatti la carta da giocare: all'interno dello Stato nazionale evidenziando l'importanza dello Stato sociale e della rappresentanza, rafforzando però nello stesso tempo le istituzioni europee e scommettendo sul passo ulteriore in avanti del processo di integrazione; individuando infine nella governance internazionale un tassello aggiuntivo per l'affermazione del diritto basato su valori e sulla ponderazione degli stessi.

Roma – Castel Gandolfo, settembre 2020

⁵ v. F. LANCHESTER, *L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar*, in *Historia constitucional*, 2019 dedicato a La Constitución de Weimar en su centenario (1919-2019), pp. 1-26.

CAPITOLO I

LO STATO DELLA DEMOCRAZIA PLURALISTA IN EUROPA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Democrazia rappresentativa e democrazia pluralista. – 3. La riqualificazione dei rapporti geopolitici di lungo periodo. – 4. Lo sviluppo economico e dinamica delle istituzioni costituzionali. – 5. Le cinque fasi del cambiamento. – 6. La crisi dello Stato sociale europeo. – 7. La crisi della democrazia rappresentativa. – 8. I quattro pericoli. – 9. La crisi della costruzione europea. 10. Conclusioni.

1. Premessa

Circa novanta anni fa si costituì a Parigi l'Association International du droit Public, che nella sessione d'ottobre del 1928 tenne il suo primo Congresso con una relazione su *La crise de la démocratie représentative*¹ di Joseph Barthélemy, allievo di Maurice Hauriou e poi costituzionalista maudit a causa dei suoi legami con Vichy². A quell'Associazione, composta dai più illustri pubblicisti europei e d'oltre Atlantico, non partecipavano docenti italiani, perché proprio in quel periodo in Italia stava concludendosi la cosiddetta legislatura costituente, 1924-1929, che aveva introdotto dal gennaio 1925 le prime incisive riforme istituzionali del Regime fascista³. Allora era infatti già iniziato in Europa il roll back successivo alla prima crisi di partecipazione

¹ v. J. BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie représentative*, in *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, Puf, 1930, pp. 44 ss. Seguivano i rapporti di L. LOWELL, 167 ss. e M. VAUTHIER, pp. 185 ss.

² v. F. SAULNIER, *Joseph - Barthélemy 1874-1945: la crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, Paris, LGDJ, 2004.

³ v. su questo F. LANCHESTER, *Mortati e la legislatura costituente*, in *“Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, a cura di F. LANCHESTER, Padova, Cedam, 2017, 15 ss.

democratica⁴ e subito dopo sarebbe iniziata la grande depressione economica con effetti devastanti per la liberal-democrazia europea.

Nella sua lunga relazione Barthélemy sostenne che non v'era solo una crisi ideale, ma anche nei fatti del modello democratico che era uscito pochi anni prima trionfante dal primo conflitto mondiale e che si basava sul suffragio popolare e la rappresentanza⁵. Gli elementi essenziali della forma di Stato democratica erano il consenso della maggioranza liberamente e regolarmente espressa, la sovranità della legge nei limiti della Costituzione e il predominio delle assemblee parlamentari, ma molti ordinamenti europei erano oramai in difficoltà, come dimostravano i rapporti preoccupati della stessa Union Interparlementaire⁶ e come confermerà la stessa opera di Georges Burdeau di pochi anni dopo⁷.

C'è da chiedersi se oggi si sia in una situazione simile. La risposta è decisa: ovviamente no, ma gli elementi di difficoltà e di sfida sono evidenti per i costituzionalisti e in generale per i giuristi. E non si tratta di pessimismo da “tramonto dell'occidente”, anche se l'egemonia europea è oggi un ricordo. La terza guerra mondiale a pezzi sottolineata da Papa Francesco⁸ sta, infatti, incidendo sugli ordinamenti europei ed influisce indubbiamente sull'organizzazione istituzionale e le libertà ed i diritti dei cittadini dei singoli componenti dell'UE. Se in Francia si propone di mantenere in permanenza lo stato di emergenza, mentre la Signora May dichiara che quanto sta succedendo è “troppo” per quanto riguarda il terrorismo e critica le leggi sui diritti umani; se le tensioni regionali divengono sempre più acute in Scozia e in Catalogna, prospettando ipotesi secessioniste; se la democrazia può essere definita illiberale in Ungheria, mentre in Polonia si cerca di normalizzare il terzo potere l'interrogativo non appare peregrino e si sposa all'in-

⁴ v. M. VAUTHIER, *op. cit.*, p. 189 che parlava espressamente di “*recul devant les formes les plus variées de la dictature*”.

⁵ *Idem*, pp. 7-8.

⁶ v. L. BOISSIER, *L'Union et l'évolution du régime parlementaire*, in *L'Union interparlementaire de 1889-1939*, 1939, p.133 e rapporto WIRTH a Berlino 1938.

⁷ v. G. BURDEAU, *Le Régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*. Préface de M. Joseph Barthélemy, Paris, Éditions internationales, 1932 (l'edizione italiana trad. da S. Cotta e con prefazione di M.S. Giannini, Milano, Comunità, 1950).

⁸ v. *Omelia del Santo Padre Francesco - Sacratio Militare di Re di Puglia*, sabato 13 settembre 2014 e *Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti all'incontro mondiale dei movimenti popolari* (Aula vecchia del Sinodo), martedì 28 ottobre 2014.

stabilità economica e sociale di un contesto geopolitico globale in rapida destrutturazione.

La recessione economica del 2008 si è sovrapposta infatti al roll back della cosiddetta terza ondata di democratizzazione ed ha portato nel 2015 ad es. Diamond e Plattner, ispiratori del neo-conservatore *Journal of democracy*, a dichiararsi preoccupati non soltanto per i processi di democratizzazione, ma anche per gli ordinamenti democratici consolidati⁹.

Sarebbe quindi facile portare avanti una semplice comparazione lineare fra i due momenti storici, evocando prospettive infauste, ma di certo sarebbe errato.

2. Democrazia rappresentativa e democrazia pluralista

Le situazioni fattuali sono invece ben differenti, così come dal punto di vista concettuale la democrazia rappresentativa non può essere sovrapposta alla democrazia pluralista. Dal punto di vista giuridico quest'ultima si condensa nello Stato di diritto costituzionale democratico, che non si basa solo sul voto popolare, ma normalmente anche su una costituzione rigida e sul controllo della stessa da parte delle corti. La democrazia rappresentativa di Barthélemy costituiva infatti solo una parte della attuale democrazia pluralista, che comprende altri sottosistemi (economico, sociale e precondizioni giuridiche annesse) e una connessione sempre più intensa con l'ambito internazionale. D'altro canto anche il concetto di democrazia pluralista rischia di apparire storicamente datato sia sul piano dell'omogeneità dell'elemento di personale di base, sia rispetto a quella della allocazione autoritativa dei valori che caratterizza il potere politico. La democrazia non può certo essere interpretata schmittianamente come identità¹⁰, ma necessita di un livello di omogeneità ideale e materiale minimo per funzionare¹¹. Le crescenti diseguaglianze e la pressione migratoria provocano tensioni che la crisi economica ingigantiscono. Inoltre una democrazia ha assoluto bisogno di government per fornire risposte e legittimazione. La governance multilivello come conseguenza dell'indeboli-

⁹ v. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER, *Democracy in Decline?* Foreword by Condoleezza Rice, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 2015.

¹⁰ v. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928.

¹¹ v. S. HUNTINGTON, *Who are We: the Challenges to America's National identity*, New York, Simon & Schuster, 2004.

mento dello Stato nazionale, che ha caratterizzato soprattutto l'area europea dagli anni Settanta del secolo scorso, rischia invece di fiaccare ulteriormente l'applicazione del modello democratico.

Ma cos'è una democrazia pluralista e come si differenzia da una democrazia rappresentativa di tipo parlamentare?

Quando Barthélemy scriveva il suo rapporto del 1928 la nuova forma di Stato gli appariva come esclusivamente democratico rappresentativa ed aveva il suo momento principe nell'assemblea parlamentare. Il circuito democratico era nella sua linearità condensato nel momento dell'espressione della volontà elettiva, mentre la possibilità di intervento da parte della giurisdizione veniva negato o forte mente limitato¹².

Proprio in quel periodo le analisi di Mirkiné Guetzévitch¹³ e quelle più formali di Bourdeau¹⁴ certificavano la regressione del principio elettivo, da un lato, e il rafforzamento progressivo degli esecutivi dall'altro. Il modello di liberal-democratico parlamentare, sulla base delle conseguenze del primo conflitto mondiale e dell'anarchia economica internazionale, venne attaccato bilateralmente da destra e da sinistra sulla base di nuove religioni politiche¹⁵ e i costituzionalisti giustificarono l'avvento degli ordinamenti autoritari con la necessità di mantenere l'ordine contro l'anarchia¹⁶.

Sin dagli anni Sessanta Robert Dahl¹⁷ teneva invece conto della realtà delle democrazie occidentali, non fondandole esclusivamente sul momento elettorale così come aveva fatto lo stesso Se-

¹² v. J. BARTHÉLEMY, *op. cit.*

¹³ v. B. MIRKINE GUÉTZEVITCH, *Les Nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1931.

¹⁴ v. G. BURDEAU, *Le Régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, *cit.*

¹⁵ v. E. GENTILE, *Le religioni della politica. Fra democrazie e totalitarismi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, *passim*. In questa prospettiva per Emilio Gentile totalitario significa quindi movimento rivoluzionario che conquista il monopolio del potere per fondare uno Stato nuovo sul regime a partito unico sulla base di una sacralizzazione della politica che era già stato osservato proprio da S. PANUNZIO ne *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1927 ed analizzato sia da G. LEIBHOLZ ne *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das antäritäre Staatsbild*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1933 che da H.(R.) MANKIEWICZ ne *Le national-socialisme allemand: ses doctrines et leurs réalisations*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1937 (avertissement au lecteur, par Édouard Lambert).

¹⁶ Significativo C. MORTATI, a cura di, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946 (mi riferisco all'introduzione).

¹⁷ v. R. DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control*, Yale, U.P., 1982.

myour M. Lipset in *Political Man*¹⁸. Come fondamento dell'ordinamento prevalentemente democratico Dahl poneva le indispensabili precondizioni della libertà e dell'autonomia dei sottosistemi, ma sottolineava anche la necessità del conflitto moderato per la vivacità di una società non soggetta all'entropia. Agli inizi degli anni Settanta Dahl si muoveva ancora nell'ambito dei cosiddetti Trenta gloriosi e il reader curato nel 1981 in Francia da Jean Louis Seurin su *La démocratie pluraliste*¹⁹ costituiva una reazione all'ondata neoliberalista di fine anni Settanta iniziata con il rapporto della Trilaterale²⁰, ma anche un memento di fronte a fughe in avanti.

Negli ordinamenti costituzionali contemporanei le occasioni di conflitto per quanto riguarda il welfare e la democrazia rappresentativa sono maggiori di quelle del colloquio, mentre per quanto riguarda i diritti individuali gestiti dalle Corti le possibilità di confronto sono invece maggiori.

La sfida cui sono sottoposte le cosiddette democrazie pluraliste sembra stia dunque proprio nel mantenere la coerenza e il colloquio tra piani differenziati sottoposti a garanzie non omogenee.

Oggi il momento elettorale ha diminuito il suo ruolo (anzi alcuni paventano al limite l'eccesso elettivo che destrutturerebbe le decisioni fondamentali all'interno dell'Unione Europea indecisa a tutto); i partiti – prima decisivi ma certo non riconosciuti né da Barthélemy né da Burdeau – si sono liquefatti e non trasmettono, articolano e riducono a sufficienza la domanda politica, mentre i parlamenti sono sempre più passivi e gli esecutivi, che possiedono maggiori chances, convergono nella difficoltà.

La forma di Stato e la forma di regime tradizionalmente sembravano disporsi in coerenza, oggi è invece più problematico e difficile che avvenga, con conseguenze sia per i risultati che per la legittimazione complessiva dell'ordinamento.

3. La riqualificazione dei rapporti geopolitici di lungo periodo

In un simile quadro il costituzionalista deve fare riferimento

¹⁸ v. S.M. LIPSET, *Political Man: the Social Bases of Politics*, Doubleday, New York, 1959

¹⁹ v. J.L. SEURIN (sous la dir.), *La démocratie pluraliste*, Paris, Economica, 1981.

²⁰ v. M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, U. P., 1975.

alla storia, come suggeriva il titolo di un volume del costituzionalista Gaetano Mosca²¹, per vedere nell'onda lunga della stessa le ragioni della dinamica complessiva e di quelle particolari. Sulla scia di James Bryce, si può infatti affermare che “il costituzionalista, comunque, deve sempre, se vuole comprendere il proprio soggetto [di studio] e trattarlo in maniera soddisfacente, essere sia uno storico che un giurista. Le sue formule e le istituzioni giuridiche non devono appartenere alla sfera della teoria astratta, ma a un concreto mondo fattuale”²². Direi di più. Il diritto politico o pubblico, costituito dall'insieme di regole che strutturano gli apparati potestativi dello Stato moderno al suo interno e nell'ambito dei rapporti internazionali, risulta frutto di specifici principi filosofici e rapporti di potenza che scaturiscono da individui e da gruppi concretamente situati²³. In questa specifica dimensione a me sembra che il continente europeo rischi di essere oramai solo uno scomodo testimone e solo marginalmente protagonista della fine di un ciclo plurisecolare, che ha portato prima alla formazione processuale dello Stato moderno, poi alla sua intensa trasformazione nell'ambito dei processi di internazionalizzazione e globalizzazione.

Per comprendere l'attuale situazione storico-spirituale e le sue implicazioni costituzionali risulta necessario fare riferimento ai dati di fatto che riportano a quattro situazioni di crisi in un mondo in cui la velocità del cambiamento si è incrementata in modo esponenziale²⁴:

- il passaggio del centro di gravitazione planetario dall'asse dell'Atlantico a quello del Pacifico;
- le difficoltà dello Stato sociale lì dove lo stesso era nato, ovvero nell'ambito del continente europeo;
- la decadenza della democrazia rappresentativa soprattutto nelle aree di integrazione sovranazionale;

²¹ G. MOSCA, *Ciò che la storia potrebbe insegnare: scritti di scienza politica*, a cura di G. Ambrosini, R. De Mattei, L. Salemi, Milano, Giuffrè, 1958.

²² v. J. BRYCE, *The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions*, in “*Studies in History and Jurisprudence*”, Oxford, Clarendon Press, 1901, p.258. Una simile affermazione è contenuta nel IV dei saggi pubblicati nel volume e si collega al III dedicato *Flexibles and Rigid Constitutions*, 145 ss.

²³ v. S. GOYARD-FABRE, *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, Puf, 1997.

²⁴ v. M. BALDASSARRI, P. CAPRETTA, *The World Economy Towards Global Disequilibrium: American-Asian Indifference and European Fears*, Baskingstoke-New York, Palgrave, 2007, passim.

- l'instabilità del progetto di integrazione continentale sul piano europeo, in cui la legittimazione e i diritti si articolano in maniera differenziata.

4. Lo sviluppo economico e dinamica delle istituzioni costituzionali

Al di là della polemica sulla prospettiva globale o quella sostanzialmente eurocentrica (mi riferisco alle divergenti impostazioni rappresentate ad es. da ricercatori come Frank²⁵ e Wallerstein²⁶, allo sviluppo economico e culturale di parti specifiche del continente europeo ha corrisposto una specifica e differenziata dinamica istituzionale, che in alcuni ordinamenti ha dato vita allo Stato di diritto legislativo e poi a quello costituzionale. Questo viaggio verso assetti liberali e, poi, liberali-democratici e democratico-sociali è stato il risultato di un complesso di fattori, in cui elementi culturali, istituzionali e geopolitici hanno favorito o sfavorito lo sviluppo economico, con la formazione di ceti imprenditoriali ed intermedi e poi di forza lavoro salariata industriale²⁷. Per alcuni la formazione della classe media ha costituito il volano degli ordinamenti liberali e democratici con l'affermazione processuale di principi e valori che sono divenuti universali; per altri lo sviluppo economico e l'allargamento dell'area di influenza in altri territori hanno rappresentato lo strumento capace di una sufficiente redistribuzione del reddito in ambito europeo. Le istituzioni liberali e democratiche degli ordinamenti industriali avanzati di prima e seconda generazione deriverebbero anche dalla capacità di sfruttamento, che – prima nella fase mercantilistica e poi in quella capitalistica con espansione coloniale – si è verificata dal XVIII alla prima metà del secolo XX. In questa specifica prospettiva i dati di fatto di tipo macroeconomico (e le conseguenze che da questi discendono) risultano –

²⁵ v. A. GUNDER FRANK, *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*, Berkeley, University of California Press, 1998.

²⁶ v. I. WALLERSTEIN, *Historical Capitalism with Capitalist Civilization*, Verso, London-New York, 1983.

²⁷ v. D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *Why Nation Fail, The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown Business, 2012, evidenziano come le istituzioni politiche inclusive derivanti dalla gloriosa rivoluzione inglese (rispetto a quelle estrattive degli ordinamenti iberici) abbiano favorito il volano economico dello sviluppo, 79 ss.

d'altro canto – conosciuti ormai da tempo e sono quelli evidenziati da Pomeranz²⁸, da Maddison²⁹ e pubblicizzati nei primi anni di questo millennio da istituzioni come la Goldman & Sachs³⁰, discussi da Arrighi³¹, Moyo³², Ferguson³³, fino ad arrivare – più di recente – alle indagini sull'incremento delle ineguaglianze effettuate da Piketty³⁴. Da un lato si pone la diminuzione del tasso di incremento del PIL degli ordinamenti industriali avanzati europei e nord-americani, dall'altro l'intenso sviluppo delle potenze economiche emergenti (o emerse) in una dinamica di interrelazioni sistemiche complesse, in cui modelli acquisiti e certezze consolidate sono rimessi in discussione in maniera sempre più veloce e difficile da controllare.

A questo si aggiunge che tra gli ordinamenti “emergenti” ve ne sono perlomeno due che, ancora due secoli fa, possedevano un ruolo molto rilevante nell'economia mondiale (India e Cina) e che oggi – non senza contraddizioni – lo stanno riassumendo, accompagnati da altri soggetti meno radicati nella storia economica mondiale.

5. Le cinque fasi del cambiamento

Per comprendere in maniera sintetica ciò che sta accadendo e le conseguenze che questo comporta per i tradizionali ordinamenti di democrazia pluralista costituzionale caratterizzati dalla realtà processuale dello Stato nazionale, bisogna – quindi – considerare come il processo di trasformazione economico e culturale, che ha prodotto l'istituzione storicamente situata “Stato moderno”³⁵,

²⁸ v. K. POMERANZ, *The Great Divergence, China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton (Nj), Princeton UP, 2008.

²⁹ v. A. MADDISON, *The World Economy, Volume 1: A Millennial Perspective; Volume 2: Historical Statistics, Development Centre of the Organisation for Economic Cooperation and Development*, 2006.

³⁰ GOLDMAN SACHS GLOBAL ECONOMICS GROUP, *Brics and Beyond*, Jersey City, Nj, 2007. Sul ruolo di G&S v. W.D. COHAN, *Money and Power*, New York Random, 2011.

³¹ v. G. ARRIGHI, *Adam Smith à Pékin, Les promesses de la voie chinoise*, Paris, Max Milo, 2009.

³² v. D. MOYO, *How the West was Lost*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

³³ v. N. FERGUSON, *The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die*, Allen Lane, London, 2012.

³⁴ v. T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard U.P., 2014.

³⁵ Per una recente analisi non soltanto concentrata sull'Italia v. S. CASSESE, *La*

sia stato all'inizio un fenomeno essenzialmente europeo e sia stato caratterizzato da perlomeno cinque fasi.

Alle soglie del XVI secolo si verificò lo spostamento progressivo dell'asse politico-culturale europeo dal Mediterraneo all'Atlantico, prima meridionale (Spagna, Portogallo) e poi settentrionale (Francia, Gran Bretagna e Olanda).

Con la rivoluzione industriale (il primo take off britannico si pose circa alla metà del secolo XVIII) venne certificata l'esistenza dell'asse euro-americano, che caratterizzò la vita economico sociale e istituzionale del globo almeno fino agli anni '70 del secolo scorso. Fino al primo conflitto mondiale il centro dell'asse in questione risultava ancora posizionato in Europa sulla base istituzionale dello Stato nazionale e dei rapporti che caratterizzavano il cosiddetto *jus publicum europaeum*³⁶; dopo la Grande Guerra esso si spostò negli USA. Il secolo breve di Eric J. Hobsbawm³⁷ (che, invece, dal punto di vista culturale per Paolo Grossi è stato "lungo"³⁸), risulta caratterizzato – al di là delle prime idee di una costituzionalizzazione del diritto internazionale – prima dall'anarchia internazionale (che favorì all'inizio l'avvento del leninismo in Russia, poi degli ordinamenti autoritari e totalitari in Italia e in Germania) e, dopo la seconda guerra mondiale, dal bipolarismo e dai fenomeni di decolonizzazione. Negli anni Settanta iniziò, invece, la fase di riqualificazione dei rapporti di potenza³⁹, che – anche sulla base della lezione di Otto Hintze – influenzano in modo decisivo gli assetti istituzionali dei singoli ordinamenti e delle aree in cui questi sono allocati⁴⁰. In quel periodo la decolonizzazione si completò formalmente, il dollaro entrò in crisi nel 1971 con la fine della sua convertibilità certificata a Bretton Woods nel 1944, il petrolio divenne una risorsa scarsa, Urss e Cina seguirono alla fine del decennio

democrazia e i suoi limiti, Rizzoli, Milano, 2017, cui bisogna aggiungere *IDEM, Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014 e *IBIDEM, Chi governa il mondo?*, Bologna, il Mulino, 2013 (frutto dell'originale *The Global Polity Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, The Global Lawpress, 2012, su cui v. la discussione *Nomos. L'attualità del diritto.it*, 2012, n. 2 con contributi di S. CASSESE, S. BATTINI, M. D'ALBERTI, M.R. FERRARESE.

³⁶ v. C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde: im Volkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Koln Greven, 1950.

³⁷ v. E.J. HOBSBAWM, *Age of Extremes: the Short Twentieth Century, 1914-1991*, London, Michael Joseph, 1994.

³⁸ v. P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012., 3 ss.

³⁹ v. G. ARRIGHI, *Adam Smith à Pékin, Les promesses de la voie chinoise*, cit., in particolare l'introduzione.

⁴⁰ v.O. HINTZE, *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Bologna, Zanichelli, 1980.

strade riformistiche differenziate con risultati diversificati, che portarono allo sviluppo cinese e alla implosione sovietica.

Dagli anni '90 con la caduta del socialismo reale sovietico ed il formarsi di un unipolarismo senza egemonia statunitense, l'asse si è, invece, spostato dall'Atlantico al Pacifico (prima con la gravitazione nippo-americana, ora sino-americana). Su questa base nell'ultimo ventennio si sono formate nuove faglie e nuovi conflitti che hanno ridisegnato non soltanto il profilo geopolitico globale, ma anche le prospettive di applicazione di modelli apparentemente consolidati di relazioni sociali e politiche interne ai singoli contesti statuali⁴¹.

In sintesi, ancora nel luglio del 2014 segnali dinamici evidenziano come gli ordinamenti del Brics abbiano deciso di creare una Banca (New Development Bank) ed un fondo, alternativi alla Banca mondiale ed al FMI, aperti agli altri paesi emergenti⁴². Si tratterebbe di un altro passo verso l'archiviazione del sistema di Bretton Woods e la certificazione dell'affermazione di un multipolarismo caratterizzato da soggetti e faglie alternative a quelle tradizionali dell'ultimo secolo. Il ruolo trainante dell'economia cinese e le sue capacità espansive si collegano, in questo inizio di millennio, con la rinascita russa attraverso il putinismo, alla destabilizzazione nella zona mediorientale e del Maghreb, alle novità avvenute nel subcontinente indiano. Simili cambiamenti influiscono sui due piloni del modello occidentale ed in particolare sullo Stato sociale e sulla democrazia rappresentativa e sulla sua attrattività interna ed esterna nei confronti di classi dirigenti e masse, soprattutto nelle aree più deboli dello stesso continente europeo.

6. La crisi dello Stato sociale europeo

Lo stesso ombrello differenziato dello Stato sociale, nato in Europa e tipico della stessa, è, in questo specifico quadro, senza alcun dubbio frutto della storia di come gli stati nazionali hanno reagito alla rivoluzione industriale del XIX secolo ed alla rottura delle precedenti società agricole (con coperture difensive introdot-

⁴¹ Mi riferisco in particolare a S.P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

⁴² v. <http://brics6.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/219-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-july-15>; o alla recente via della seta: <http://en-glish.gov.cn/beltAndRoad/>.

te dall'alto; o conquistate dal basso). Questa storia ha avuto percorsi differenti ed ha incontrato strutture sociali e istituzionali molto diversificate, che esplicano la loro influenza sull'oggi sia in Europa che in altri contesti⁴³.

Il modello di copertura scandinava è, come è noto, molto più largo, efficiente e dinamico; più ridotto ma funzionale quello tedesco della economia sociale di mercato; variabile in estensione quello portabile anglo-irlandese, in cui il pubblico sostituisce il privato nelle situazioni di emergenza; più zoppicante risulta indubbiamente quello mediterraneo.

Inoltre i principali triangoli di copertura sono la previdenza, l'assistenza sociale, la sanità, l'istruzione e le politiche abitative, ma l'intensità e la qualità degli interventi varia di paese in paese. In Europa le politiche sociali sono oramai condizionate dal fatto che dopo Maastricht molti ordinamenti hanno perso la possibilità di gestire il proprio bilancio, vincolati come sono dalla necessità teorica di mantenere, sulla base del patto di stabilità e crescita, il rapporto tra deficit pubblico e PIL non superiore al 3%, un rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60%, un tasso di inflazione non superiore dell'1,5% rispetto a quello dei tre Paesi più virtuosi, un tasso d'interesse a lungo termine non superiore al 2% del tasso medio degli stessi tre Paesi.

La dizione "modello sociale europeo" nasconde, dunque, una pluralità di ombrelli differenziati di protezione sociale. Ai quattro tipi (socialdemocratico dei paesi scandinavi; liberale anglosassone, conservatore corporativo degli ordinamenti continentali, mediterraneo) si sono per di più aggiunti quelli dell'Europa orientale, che hanno scontato nell'ultimo ventennio la trasformazione intensa del passaggio dal socialismo reale all'economia capitalistica.

Disegnare un modello unitario sulla carta dei diritti e sui trattati (versione di Lisbona) risulta, dunque, difficile, perché lo Stato sociale (o assistenziale) sconta, da un lato, le derive della storia, ma anche la situazione istituzionale ed economica dei singoli ordinamenti; dall'altro la dinamica dei sistemi industriali avanzati, che debbono reagire all'emergere (o al riemergere) impetuoso di nuovi soggetti internazionali in campo economico.

Gli ombrelli che le società industriali tradizionali hanno pro-

⁴³ v. le osservazioni di L. LEISERING, *Nation State and Social State: An Ideational and Political History*, come introduzione a M. STOLLEIS, *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945*, Berlin, Springer, 2013, 1 ss.

dotto risultano, dunque, inadeguati non soltanto alle nuove situazioni delle società post-industriali, ma soprattutto vengono sfidati dalla dinamicità dei nuovi soggetti che emergono sulla scena produttiva mondiale. Potremmo dire così: le politiche sociali che caratterizzano gli stati dell'Unione non esistono ancora a livello europeo al di là delle affermazioni sulla coesione come competenza concorrente (art. 4, 2, coesione economico, sociale e territoriale; all'art. 14 e all'art. 174). La situazione è angosciosa perché non ci si trova soltanto davanti alla questione dell'invecchiamento della popolazione e alla necessità dell'adeguamento ad una società di servizi, ma anche davanti ad una "transizione da un regime di accumulazione su scala mondiale ad un altro"⁴⁴.

Come hanno ben messo in evidenza sia il rapporto della Banca mondiale sia quello di sviluppo umano del 2010 i differenti modelli di Stato sociale in Europa sono attualmente sfidati dai fenomeni di globalizzazione e internazionalizzazione, che hanno visto l'incremento delle differenze tra paesi perdenti e vincenti, l'aumento delle diseguaglianze per quanto riguarda l'indice di sviluppo umano, la velocità dei contagi e l'accelerazione di tutti i fenomeni. In sintesi, con il 7% della popolazione mondiale, il 25% del PIL mondiale e il 50% delle spese sociali globali, l'Unione europea non avrebbe altra scelta che di operare profonde innovazioni se vuole restare competitiva⁴⁵.

In una situazione in cui si necessitano risposte globali che mettano fine agli squilibri commerciali che sono alla base della crisi dell'ordinamento internazionale, è indispensabile: pensare di risanare le finanze pubbliche (mettendo in atto sistemi di controllo e valutazione adeguati), garantire l'efficienza dei servizi pubblici, rafforzare le politiche per l'ambiente, assicurare la giustizia sociale, pensare ai giovani, alle donne e agli anziani, prefigurando una maggiore giustizia sociale.

In questa prospettiva, dove dal punto di vista valoriale sarebbe necessario dare maggiore dignità al lavoro, la realtà globale è – invece – rappresentata dall'inesistenza di copertura sociale per più di tre quarti dei lavoratori del globo. L'interrogativo non è, quindi, se sia possibile raggiungere nuovi compromessi con i quali ridefinire gli obiettivi dello Stato assistenziale del XXI secolo, quanto quello

⁴⁴ v. G. ARRIGHI, *Adam Smith à Pékin, Les promesses de la voie chinoise, cit.*

⁴⁵ v. F. FUKUYAMA, *The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?*, in *Foreign Affairs*, 2012, january-february.

di verificare – da un lato – se si possa armonizzare la situazione dello stesso all'interno dell'Unione, salvando il nucleo fondamentale della copertura che caratterizza nel bene o nel male gli ordinamenti continentali rispetto a quelli dei soggetti rampanti della globalizzazione; dall'altro, se i fenomeni di globalizzazione ed internazionalizzazione ci permetteranno di farlo, resistendo fino a che le contraddizioni delle richieste dei lavoratori dei paesi in via di sviluppo non riducano le differenze del costo del lavoro. Un simile programma può ben rientrare nelle critiche all'impotenza deterministica della sinistra che prefigura F. Fukuyama⁴⁶, ma anche prefigurare la diminuzione quantitativa e qualitativa della classe media, considerata come un sostegno indispensabile della liberal democrazia, nel processo di trasformazione del modo di produzione degli ordinamenti che per primi si sono sviluppati, anche se in altre aree geopolitiche queste hanno un peso ed un ruolo crescente.

7. La crisi della democrazia rappresentativa

Se questo pare oramai il contesto stabilizzato, è necessario affrontare ora il secondo corno del problema, ovvero il tema della forma di regime democratica⁴⁷, cercando di privilegiare i caratteri comuni alle democrazie pluraliste (di antica e più recente formazione). All'interno delle stesse esistono, a mio avviso, perlomeno sei tendenze che debbono essere poste in primo piano e che evidenziano, ancora una volta, qui di seguito.

In primo luogo viene confermata la perdita anche formale di centralità delle tradizionali istituzioni rappresentative collegiali con la conseguente affermazione della personalizzazione della contesa nelle società di massa per la conquista di posizioni monocentriche.

In secondo luogo si evidenzia una crisi di rappresentatività del personale politico parlamentare a causa della complessità delle società civili e politiche, della trasformazione delle tradizionali fratture e della apparizione di nuove domande.

In terzo luogo, se i parlamenti erano stati superati – sulla base

⁴⁶ Sul problema definitorio e di linguaggio si v. F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 796 ss.

⁴⁷ v. le dichiarazioni della Cancelliera tedesca Angela Merkel al convegno di Lindau, dove – alla presenza di economisti del calibro di Stiglitz e Sims ha ribadito la linea rigorista (F. LEMAITRE, *Angela Merkel ne cède rien à François Hollande*, in *“Le monde”*, 22 agosto 2014, 9).

del processo di democratizzazione – dai partiti politici, anche questi hanno oramai da tempo perso capacità di articolare e ridurre la domanda politica in favore di individui e gruppi. Si verifica così una riqualificazione delle funzioni della rappresentanza parlamentare. Negli ordinamenti caratterizzati dalla applicazione della teoria funzionale della rappresentanza (con la formazione di esecutivi stabili sulla base di partiti e/o di leader) spesso vi è, addirittura, la certificazione che il personale politico parlamentare della maggioranza si è trasformato in “lobbista” nei confronti del proprio esecutivo. D’altro canto la teoria del libero mandato su cui poggia l’ideologia della rappresentanza politica come rapporto tra rappresentante e rappresentato è sostanzialmente vanificata da normative elettorali che attribuiscono anche formalmente la responsabilità di nomina dei parlamentari agli organi che presentano le liste (in Italia – in vigore della l. 270/2005, dichiarata parzialmente incostituzionale ai segretari nazionali dei partiti o al Capo della coalizione per la Camera dei deputati)⁴⁸.

In quarta istanza gli esecutivi assumono un ruolo privilegiato di rappresentanza delle domande provenienti dalla società civile e di collazione degli interessi. Sono gli esecutivi, dunque, che rappresentano direttamente il corpo elettorale e divengono il punto di riferimento degli interessi che devono essere rappresentati, esercitando la funzione principale nell’allocazione autoritativa delle risorse sul piano nazionale.

In quinto luogo altri soggetti non legittimati dal consenso elettorale esprimono una funzione di rappresentanza e di contrappeso. Ad organi tecnici, dotati di rappresentanza istituzionale, viene attribuita una funzione di espressione di esigenze peculiari della società civile e di controllo, precedentemente attribuite a organi costituzionali prodotti della volontà popolare.

In sesto luogo il relativo svuotamento di competenze delle istituzioni statuali centrali causato da processi di devoluzione verso l’alto e verso il basso moltiplica i fenomeni prima citati, rafforzando il ruolo degli esecutivi, che hanno la possibilità di partecipare a

⁴⁸ Su tema del sistema elettorale in Italia e le conseguenze delle sent 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale v. *La Corte e il voto. La sentenza n. 35/2017 sull'Italicum*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>, 2017, n. 1 (scritti di F. LANCHESTER, M. LUCIANI, F. BESOSTRI, S. CECCANTI, M. SICLARI, P. CARNEVALE, G. SERGES);v. anche le varie sezioni del cap. VI di questo volume.

decisioni da cui sono sostanzialmente esclusi gli organi legislativi, nonostante le recenti previsioni di compartecipazione.

8. I quattro pericoli

Da questo quadro derivano evidenti pericoli per gli ordinamenti che si definiscono democratici. Essi si concentrano sostanzialmente in quattro punti principali:

a) nella diminuzione dell'incidenza del piano nazionale senza che vi sia una individuazione sicura di una alternativa dove i singoli cittadini come demos possano esprimere in maniera costante ed attiva la propria volontà elettiva e deliberativa;

b) nel crescente peso crematistico in politica, per cui l'attività nel settore dell'allocazione autoritativa delle risorse corrisponde sempre più ai rapporti di potere di fatto, con la conseguente delegittimazione dei fondamenti ideali del sistema;

c) nella mancanza di partecipazione, con la riduzione delle formazioni partitiche a mere macchine di potere ed elettorali e nella attribuzione di strumenti della domanda e del controllo popolare ad organi tecnici privi di legittimazione diretta;

d) nell'influenza dei mezzi di comunicazione di massa di tipo individualistico, con la conseguenza che il processo di decisione del demos viene fortemente influenzato dagli stessi e distorto da un'eventuale concentrazione in mano di operatori singoli o collettivi.

Sempre maggiore è, dunque, la sensazione che la democrazia del pubblico⁴⁹ si stia svolgendo verso ordinamenti di tipo post-democratico⁵⁰. Alle spalle dell'illusione di un trionfo radicato nella perdita del nemico⁵¹ erano state prospettate analisi di nuove fratture e di nuovi conflitti già agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso⁵².

⁴⁹ v. B. MANIN, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, U.P., 1997.

⁵⁰ v. D. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma, Laterza, 2003.

⁵¹ v. F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992; modificato in progress da IDEM, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, N.Y., Cornell U.P., 2004; IBIDEM *The Origins of Political Order: from Prebuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar Straus and Giroux, 2011; IBIDEM, *Political Order and Political Decay: from the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, Farrar Straus and Giroux, 2014.

⁵² v. S.P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman (OK) University of Oklahoma, 1991; IDEM, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.; fino ad arrivare alle conseguenze interne per la

Alla metà dello scorso decennio Larry Diamond⁵³ aveva confermato il pericolo di un roll back democratico dopo le campagne irakene ed afgane, mentre lo stesso presidente Obama ha dovuto riconoscere l'impossibilità di una esportazione cieca della democrazia⁵⁴. Nel citato volume celebrativo dei venticinque anni del *Journal of Democracy* lo stesso Diamond evidenzia come sia necessario affrontare (Facing Up) la recessione democratica⁵⁵. Le primavere arabe e la nascita di nuovi conflitti hanno confermato l'esistenza di condizioni sociali ed economiche che favoriscono l'instaurazione e il consolidamento di ordinamenti democratici e la vuota retorica di mutamenti senza solide basi⁵⁶. In questa prospettiva si è sviluppata sempre più la consapevolezza dell'importanza delle istituzioni statuali come preconditione per il successo dei procedimenti di democratizzazione⁵⁷ all'interno degli spazi geopolitici. Ma se questo è chiaro riproponendo invarianze ben conosciute la questione che più preoccupa è la sensazione che i cambiamenti descritti possano incidere anche sulla qualità degli stessi ordinamenti democratici apparentemente consolidati. In questa prospettiva si muovono i commenti preoccupati di uno spostamento verso l'oligarchia⁵⁸ o verso la demagogia⁵⁹ sulla base di tensioni populistiche⁶⁰. C'è chi – di fronte alle crisi economica – rispolvera gli incubi delle ondate autoritarie degli anni Trenta del secolo scorso e chi, invece, osserva che all'indebolimento del circuito partitico-parlamentare, si confermano pulsioni verso un sempre maggiore rafforzamento degli esecutivi e della personalizzazione del politico.

superpotenza Usa in IBIDEM, *Who are We?: the Challenges to America's National Identity*, cit., relative all'ispanizzazione della comunità politica.

⁵³ v. L. DIAMOND, *The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State*, in *Foreign Affairs*, 2008, March/April, 36 ss.

⁵⁴ <http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan>.

⁵⁵ v. L. DIAMOND, *Democracy in Decline*, cit., 98 ss.

⁵⁶ v. AA.VV., *Revolution in the Arab World. Tunisia, Egypt and the Unmaking of an Era*, in *Foreign Policy*, 2011 e M. LYNCH, *The Arab Uprising: the Unfinished Revolutions of the New Middle East*, New York, PublicAffairs, 2012; T.G. SCHNEIDERS (Hrg), *Der Arabische Frühling Hintergründe und Analysen*, Wiesbaden, Berlin, Springer, 2013.

⁵⁷ v. F. ZAKARIA, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York-London, Norton & co., 2003.

⁵⁸ v. L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell'oligarchia: un dialogo*, a cura di G. PRETEROSSO, Roma, Laterza, 2014.

⁵⁹ v. N. URBINATI, *Democrazia sfigurata: il popolo fra opinione e verità*, Milano, Università Bocconi, 2014.

⁶⁰ v. D. REYNIÉ, *Les nouveaux populisme*, Paris, Fayard/Pluriel, 2013 e C. COLLIOT- THELENE F. GUÉNARD, *Peuples et populisme*, Paris, Puf, 2014.

In realtà la democrazia rappresentativa è assediata, da un lato, dal modello plebiscitario (presente già dalle origini dello Stato di massa) e, dall'altro, il modello burocratico partitico o amministrativo aziendale. Le trasformazioni tecnologiche hanno trasformato il modo di fare politica ma - escludendo la prospettiva della democrazia illiberale di Orbán - il modello plebiscitario di Putin, quello aziendale di Singapore e quello burocratico-partitico cinese costituiscono tre alternative che trovano sempre maggiore risonanza in un ambiente reso più instabile e poroso da difficoltà economiche, frammentazione sociale e delegittimazione dei governanti.

9. La crisi della costruzione europea

L'attenzione sulle difficoltà in materia di Stato sociale e di istituzioni politiche rappresentative dovrebbe infine portare ad esaminare il caso dell'Unione europea, che nell'ultimo quarto di secolo ha evidenziato sviluppi solo apparentemente contraddittori. La costruzione europea parve - infatti - rafforzata dalla crisi del socialismo reale, ma - in realtà - progredì solo per forza di inerzia. Anzi l'unificazione tedesca e l'allargamento, connesse con i fenomeni di globalizzazione rendono ormai da tempo sempre più palesi i difetti di una costruzione che non solo non è né carne né pesce, ma non si attrezza in maniera sufficiente per resistere agli attacchi della concorrenza geopolitica. Tutte le osservazioni che continuano ad operare Giuseppe Guarino⁶¹ o Dieter Grimm⁶² potranno anche essere considerate stataliste, ma sono elementi di riflessione dei pericoli cui si va incontro in una società globalizzata e basata sul liberismo ed il capitalismo finanziario selvaggio senza solide istituzioni su cui fondare la legittimazione democratica.

10. Conclusioni

La descrizione che ho finora effettuato lascia poco spazio all'ottimismo. Essa è frutto di un'analisi realistica che tiene conto accanto alla globalizzazione, ai fenomeni di integrazione sovranazio-

⁶¹ v. G. GUARINO, *Diritto ed economia: l'Italia, l'Europa, il mondo*, Roma, Unicredit, 2011.

⁶² v. D. GRIMM, *Europa ja, aber welches? zur Verfassung der europäischen Demokratie*, München, Beck, 2016.

nale, alla riduzione dello Stato sociale e insufficienze del circuito rappresentativo dell'emergenza terroristica interna, frutto di situazioni geopolitiche non gestite all'esterno, evidenziando un quadro fosco e pieno di difficoltà.

Certo il formarsi di un diritto comune europeo con un sempre più intenso colloquio tra le Corti a livello differenziato costituisce un elemento positivo, che rivela contraddizioni, ma evidenzia garanzie dinamiche, ma è anche indubbio che non è più sostenibile né dal punto di vista politico né da quello giuridico rimanere in mezzo al guado.

Dall'analisi operata viene fuori la necessità di uno sforzo duplice: verso l'alto e verso il basso. Verso l'alto per riconnettere la decisione e la rappresentanza con il demos a livello europeo, verso il basso per attivare tutti gli stimoli della partecipazione popolare.

In questa prospettiva il rilancio della dimensione europea ci ricorda la lezione di Bluntschli che nel 1867 e poi nel 1872 invitava a seguire l'esempio statunitense, mettendo in evidenza che proprio Washington alla metà degli anni Ottanta del secolo XVIII avesse sostenuto che *Einfluss ist nicht Regierung*⁶³. L'argomento era caldo in Germania, a seguito della costituzione del *Norddeutscher Bund* nel 1867, e lo diventò ancor di più nel 1872, in occasione della seconda edizione dell'opuscolo, poiché l'anno precedente, era stato proclamato a Versailles – a seguito del conflitto franco-prussiano – l'Impero guglielmino. Nello scritto Bluntschli, studioso zurighese ma profondamente radicato in ambito tedesco (egli aveva, infatti, studiato a Berlino ed era stato professore a Monaco sino al 1861), sottolineava le ragioni per cui il Costituente di Filadelfia aveva fatto il grande passo di trasformare la confederazione dei 13 stati nord-americani in federazione e le concentrava in sostanza nel problema delle carenze istituzionali e nella ingestibilità del debito pubblico degli Stati della Confederazione. Di fronte ad un assetto istituzionale tipico del diritto internazionale pubblico e ad un debito di proporzioni rilevanti, che stava portando a rivolgimenti sociali pericolosi per l'ordine pubblico (ad es. la Shays' Rebellion), la stessa autorevolezza della leadership George Washington non poteva bastare.

A chi aveva richiesto il suo intervento, proprio Washington il 31 ottobre 1786 rispose icasticamente che "*influence is no govern-*

⁶³ v. J.C. BLUNTSCHLI, *Die Gründung der Amerikanischen Union*, Berlin, Lüderiz, 1868, 18.

ment”⁶⁴, sottolineando l'importanza dell'assetto istituzionale rispetto alla possibile azione personale. Per risolvere la crisi l'anno successivo i founding fathers si ritrovarono a Filadelfia per trasformare la confederazione in Federazione.

L'obiettivo di un salto di qualità sul fronte delle istituzioni UE dovrebbe dunque sposarsi con la consapevolezza che il government dell'Unione deve essere articolato con uno sforzo verso la partecipazione dal basso non esclusivamente elettorale. È per questo che gli istituti delle petizioni, dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum della democrazia dibattimentale devono essere incrementati, rivitalizzando l'albero della democrazia non esclusivamente elettorale, ma partecipativa a tutti i livelli.

⁶⁴ v. G. WASHINGTON, *Letter to Henry Lee, October 31 1786*, <http://teachingamericanhistory.org/library/document/letter-to-henry-lee-3/>.

CAPITOLO II

COSTITUZIONE 7.0: GLI ANNIVERSARI, IL CAMBIAMENTO DEL CONTESTO E LA STELLA POLARE DEL COSTITUZIONALISMO

SOMMARIO: 1. - Premessa; 2. - L'anniversario e gli anniversari; 3. - I decennali; 4. - Conclusioni: il settimo decennale, il bipopulismo perfetto e la stella polare del costituzionalismo.

1. Premessa

Il titolo di questo capitolo (Costituzione 7.0) possiede una voluta duplicità. In primo luogo, esso propone di analizzare, in maniera seppur sommaria, come la Costituzione, nei sette decenni che ci separano dal 1948, sia stata celebrata dalle istituzioni e dai soggetti politicamente rilevanti; in secondo luogo, con il riferimento all'allegoria informatica esso mette in evidenza come non si possa comparare la Costituzione – come ancora di recente si è fatto – ad un sistema operativo¹ senza rischiare di perdere le specificità storiche e valoriali del costituzionalismo nel suo duplice significato di limite al potere e di formola politica.

In entrambi i casi il titolo indica: da un lato, come i principi ed i valori costituzionali si inseriscano in una specifica fase dello sviluppo del costituzionalismo contemporaneo; dall'altro, come la loro applicazione sia frutto della dialettica tra costituzione in senso materiale e costituzione vivente nell'ambito delle trasformazioni geopolitiche e delle aree di integrazione sopranazionale. In particolare sosterrò che la Costituzione italiana del 1948 ha costituito, senza alcun dubbio, l'ingresso del nostro ordinamento nell'ambito del-

¹ Si v. per questo soprattutto l'introduzione di C. DONZELLI a G. CRAINZ-C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016, VII ss.

lo Stato di diritto costituzionale democratico e si è polemicamente contrapposta sia all'autoritarismo a tendenza totalitaria del fascismo, sia al costituzionalismo legislativo liberale, rappresentato dall'evoluzione convenzionale dello Statuto albertino del 1848, con le sue radici monarchico-costituzionali.

Questi valori, ed i principi che dagli stessi si traggono, si connettono con il parco del costituzionalismo in senso ampio e in senso stretto². Essi sono stati approfonditi, articolati, ma anche modificati dall'evoluzione di questi sette decenni sulla base dell'interpretazione che della Costituzione documentale repubblicana è stata data sia dalla costituzione in senso materiale (ovvero dalle forze politiche dominanti) sia da quella vivente (ovvero dalle giurisdizioni ai vari livelli), ma sono stati anche messi in forse dallo snervarsi del materiale che sostiene gli istituti e i valori costituzionali, ricordando la necessità di conservare e di mantenere il nucleo degli stessi al fine di non perderli³. La mia impostazione riconosce nell'opera del Costituente del 1946/47 il frutto di una convergenza tra forze differenti, che introdusse il nostro ordinamento nello Stato di diritto costituzionale democratico, superando sia l'esclusione originaria dallo Stato monoclasse ottocentesco delle masse socialiste e cattoliche, sia la frattura sostanziale che il crollo del regime fascista e poi dello Stato monarchico l'8 settembre avevano generato.

Il testo della Costituzione repubblicana evidenzia, dunque, con i suoi valori e i suoi principi (fondati sulla sovranità popolare, la garanzia dei diritti inviolabili e l'affermazione di un principio di eguaglianza sostanziale) il salto di qualità valoriale che affida ai cittadini e alla classe dirigente il compito di inverarli nell'ambito di una dinamica aperta. Il passaggio dopo i "30 gloriosi" verso nuovi equilibri geopolitici, con pericoli per Stato sociale e democrazia rappresentativa, propone tuttavia per il nostro ordinamento, sulla base di costanti storiche profonde, lo snervamento del materiale costituzionale, rischiando di portare al punto di rottura la Costituzione in senso formale del 1948. Ed è per questo che concluderò

² Si v. per questo il Convegno *"Passato, presente e futuro del Costituzionalismo"*, organizzato dalla Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà e dal Master in Istituzioni parlamentari Mario Galizia per consulenti di assemblea (Camera dei deputati, 11-12 maggio 2018), ora pubblicato a cura di F. LANCHESTER, Milano, Wolters - Kluwer, 2019.

³ Questo riconoscimento realistico si può trarre anche dalla lucida lezione a contrario di P.G. GRASSO, *Postfazione*, in F. GENTILE- P.G. GRASSO, (a cura), *"La Costituzione criticata"*, Napoli, Esi, 1999, 469.

evidenziando la preoccupazione per i pericoli della nuova situazione, ma anche la necessità di rilanciare il costituzionalismo sia in profondità che in estensione nella sua duplice forma.

2. L'anniversario e gli anniversari

Al fine di non avere una visione ideologica e di maniera dell'anniversario che celebriamo quest'anno, è bene avere la consapevolezza che lo stesso si pone, però, alla fine di una serie di avvenimenti alla base del nostro presente repubblicano, indicando la polivocità del periodo costituzionale transitorio e provvisorio, riconosciuto a suo tempo da Vincenzo Gueli⁴. La complessità dello stesso permette di rilevare le tappe di formazione del nostro ordinamento e le differenti interpretazioni delle stesse e quindi l'utilità di una consapevolezza storica di essa.

Il periodo costituzionale transitorio e provvisorio viene scandito da numerose date rilevanti e controverse. Ne evidenzio qui di seguito cinque:

Il 1943 è caratterizzato dal colpo di Stato del 25 luglio, dai primi 45 giorni del Governo Badoglio; dalla firma a Cassibile dell'armistizio con gli alleati e dall'8 settembre; dallo scoppio della guerra civile con la formazione della RSI e dalla nascita del CLN.

Il 25 luglio, dal punto di vista costituzionalistico, non può essere considerato un ritorno all'heri dicebamus statutario, come ancora recentemente ha teorizzato Gaetano Azzariti jr⁵, ma un vero e proprio colpo di Stato⁶. Con la votazione del Gran Consiglio (su cui si veda ora il volume di Emilio Gentile e il Convegno dell'anno scorso presso l'ACS⁷), la destituzione del Duce e il recupero della

⁴ Si v. V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Il foro italiano, 1950.

⁵ Si v. l'intervento di G. AZZARITI jr su <https://www.radioradicale.it/scheda/541008/passato-presente-futuro-del-costituzionalismo-e-delleuropa-prima-giornata>.

⁶ Si v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, vol.1, 87; P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in "Commentario sistematico alla Costituzione italiana", diretto da P. CALAMANDREI, A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950, p. lxxxix ss.; E. LODOLINI, *La illegittimità del governo Badoglio: storia costituzionale del quinquennio rivoluzionario, 25 luglio 1943-1 gennaio 1948*, Milano, Gastaldi, 1953, passim.

⁷ Si v. E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2018 e il Convegno *Le carte ritrovate*, a cura della Direzione Generale degli Archivi, dall'Archivio Centrale dello Stato e dalla Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio (Roma, 30

prerogativa militare non si ricostruì, infatti, la legittimità statutaria, rappresentata dalla previsione dell'abolizione della Camera dei fasci e delle corporazioni e di tutte le istituzioni del Partito nazionale fascista e dalla indizione, alla fine del conflitto, di nuove elezioni per la Camera dei deputati, ma solo un governo militare rappresentativo dell'emergenza bellica.

I 45 giorni precedettero, invece, solo la catastrofe per colpe che furono successivamente pagate soprattutto dalla Monarchia. L'armistizio di Cassibile del 3 settembre e il suo annuncio l'8 dello stesso mese evidenziarono, infatti, il crollo dello Stato monarchico nella sua istituzione portante: le forze armate. Lo Stato mantenne la sua legittimità formale grazie al Regno del Sud⁸, ma la sua legittimazione venne contestata sia dalla nascita del CLN, rappresentativo del futuro Stato dei partiti repubblicano, sia dal governo fantoccio della RSI.

Le dinamiche italiane vennero condizionate dallo sforzo bellico e dai rapporti tra gli alleati, per cui nella primavera del 1944 la svolta di Salerno favorì la costituzione del II governo Badoglio e poi nel giugno dello stesso anno, dopo la liberazione di Roma, la formazione del governo Bonomi e il compromesso sulla Costituzione provvisoria rappresentato dal d.l. lgt. n. 151 del 25 giugno 1944. Quest'atto normativo profilò i termini della tregua istituzionale e le procedure per arrivare alla elezione di una Assemblea costituente che avrebbe dovuto decidere sia sulla forma istituzionale dello Stato che sulla nuova Costituzione.

Dal punto di vista sostanziale lo Statuto, carta flessibile, aveva subito durante il fascismo modificazioni che ne avevano messo in gioco l'elasticità fino al limite della torsione plastica e poi dello snervamento e alla rottura⁹. Nel 1848 la Carta concessa di tipo monarchico costituzionale non soltanto era stata interpretata in

maggio 2017). Sulla dinamica istituzionale degli avvenimenti e sulla partecipazione più allargata di quanto si credesse, fino ad arrivare alla richiesta di una convocazione di seduta plenaria del Senato firmata tra il 22 e il 24 luglio da 63 senatori del Regno si v. F. LANCHESTER, *Il crollo del regime e una vertenza cavalleresca*, in *"Le Carte e la Storia"*, 2018 Fasc.2, dicembre 2018, 26-34(ma anche in *MemoriaWeb - Trimestrale dell'Archivio storico del Senato della Repubblica - n. 23 (Nuova Serie)*, settembre 2018, 1-47) .

⁸ Si v. A. DEGLI ESPINOSA, *Il regno del sud: 8 settembre 1943 - 4 giugno 1944*, Roma, Migliaresi, 1946.

⁹ Si v. L. ROSSI, *La "elasticità" dello statuto italiano*, in *"Scritti giuridici in onore di Santi Romano"*, Padova, Cedam, 1939; C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, passim.

senso evolutivo, dando vita ad una forma di governo parlamentare, ma era stata corroborata dalla emancipazione delle minoranze religiose. Nel 1938 lo Statuto albertino, convissuto dopo il 1922 con il regime diarchico tipizzato dalle innovazioni introdotte durante la legislatura costituente (1924-1929), giunse al punto di rottura nel momento in cui i due pilastri dello stesso vennero in definitiva discussione: la costituzione militare e i diritti dei cittadini¹⁰. La legge sul maresciallato dell'impero - da un lato - e le leggi razziali, unite alla trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni - dall'altro - costituirono un salto di qualità nella costruzione dello Stato autoritario a tendenza totalitaria, che la guerra interruppe, certificando con la sconfitta militare lo sciogliersi dell'assetto tradizionale risorgimentale¹¹.

B) 1944: la svolta di Salerno e il compromesso istituzionale del giugno con l'emanazione del d.l.lgt. 25 giugno 1944, n. 151. Dopo il Congresso del CLN di Bari del gennaio 1944, che aveva confermato la contrapposizione con la monarchia, l'azione diplomatica del Governo Badoglio, gli interessi degli alleati e il ritorno di Togliatti condussero a quella che venne chiamata la "svolta di Salerno".

C) 1945, il 25 aprile: la Liberazione di aprile e il "vento del Nord" evidenziarono con il Governo Parri e il suo fallimento successivo la continuazione di una polemica radicata. La Resistenza armata sviluppatasi soprattutto nel centro-nord entrò nella contesa storica e politica o come Nuovo Risorgimento, o come guerra civile. o come guerra di classe, sovrapponendosi alla dinamica concreta dell'ordinamento (per Pavone tutti e tre), caratterizzato da fondamentali decisioni.

D) 1946: Costituente e referendum. Lo stesso Costantino Mortati nella sua prima monografia del periodo post-fascista, *La Costituente*¹², aveva messo in evidenza come la schmittiana decisione fondamentale fosse stata condizionata da problemi di politica estera e di politica interna, come dimostra ad es. il d.l.lgt. 98/1946, che affidò al Corpo elettorale il tema della forma istituzionale dello Stato. D'altro canto lo stesso lavoro costituente, durato circa un anno e mezzo, venne fortemente condizionato dagli avvenimenti esterni, come dimostra la cesura tra il terzo e il quarto governo

¹⁰ Si v. F. LANCHESTER, *Lo snervamento dello Statuto*, in "Nuova Antologia", fasc.2283, 2017, 166 ss.

¹¹ Si v. C. PAVONE, *Dal Risorgimento alla Resistenza*, Roma, ed. dell'Asino, 2010.

¹² Si v. C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945.

De Gasperi, che ha rinfocolato la teoria della rivoluzione promessa, della rivoluzione tradita, o dell'istituzione dello stato costituzionale democratico.

3. I decennali

Su questa base l'analisi dei sette decennali per quinquennio evidenzia situazioni profondamente differenti.

3.1. Il primo decennale e l'inizio dell'applicazione della Costituzione.

Il primo decennale venne celebrato nel 1958, sulla base di una situazione internazionale ed interna che dal 1953 si era profondamente evoluta. Nel marzo 1953 la morte di Stalin e nel giugno la sconfitta della coalizione centrista, che puntava al premio di maggioranza sulla base della cosiddetta legge truffa, ma anche alla modifica della Costituzione, portarono profonde novità.

La Costituzione fluida di Giannini¹³, ovvero vigente ma ibernata dal 1948, cominciò a scongelarsi e divenne, con la crisi del centrismo, lo strumento principe dell'integrazione delle forze politiche all'interno del sistema. L'abolizione del premio di maggioranza nel 1954, l'elezione alla Presidenza della Repubblica di Giovanni Gronchi nel 1955 e i fatti di Ungheria nel 1956 portarono all'attuazione progressiva del testo costituzionale, al distacco del psi dall'alleanza frontista e alla controversa apertura verso il centro sinistra. L'entrata in funzione della Corte costituzionale e la sua giurisprudenza, la costituzione del CSM e del CNEL si mossero in una situazione confusa di crisi dell'alleanza centrista, ma di grande fiducia nello sviluppo del Paese.

Gli studi per il decennale della Costituzione rappresentarono, dunque, questo quadro e videro redigere un bilancio sia sulle realizzazioni operate, sia su quelle da effettuare che coinvolsero poli-

¹³ Si v. M.S. GIANNINI, *La Costituzione fluida*, in "Società", n. 3, 1951. 497 ss. Per la posizione della dottrina costituzionalistica su tema si vedano in maniera esemplare gli *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952 su cui F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla "Sapienza"*, in "Atti del Convegno: La sapienza del giovane Leopoldo Elia" (Roma 27 marzo 2014), a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2015, 1 ss.

tici e tecnici¹⁴. Promulgata, ma non applicata, la Costituzione si scongelò in corrispondenza del primo decennale e venne celebrata nella duplicità della prospettiva di bilancio e programma. Gli scritti per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione [Giuffrè, 1958] si articolano in cinque volumi¹⁵, con un Comitato d'onore istituzionale¹⁶ ed un Comitato esecutivo¹⁷, sostanzialmente funzionariale-parlamentare, cui si aggiunsero i giovani vincitori del concorso per i migliori articoli sull'anniversario (Battaglia, Crisafulli, Giuseppe De Cesare, Fois, Frosini, Pallotta, Pira). Adolfo Battaglia, in particolare, sottolineò le caratteristiche di mito giusto del testo costituzionale come “piattaforma comune” anche dell'opposizione comunista¹⁸, mentre Vezio Crisafulli ribadì il carattere convenzionale della Costituzione come patto solenne tra differenti parti politiche e sociali che si garantiscono e convergono su un testo in cui il principio supremo è la libertà che non fa più riferimento all'uomo in generale o al cittadino, ma all'uomo vero¹⁹. I programmi di attuazione si inserivano in una dinamica politico-costituzionale in cui tutte le forze politiche respingevano (se si eccettua la destra missina e poi il repubblicanesimo pacciardiano) la soluzione della crisi francese che vide la fondazione della repubblica gollista. In questa prospettiva fu proprio Lelio Basso che nel *Principe senza scettro*²⁰ ribadì l'impostazione maggioritario-minorita-

¹⁴ *Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958.

¹⁵ *Discorsi e scritti sulla Costituzione (I), Studi sulla Costituzione (II e III), I precedenti storici della Costituzione (Studi e lavori preparatori) (IV) e L'attuazione della Costituzione (V)*.

¹⁶ Enrico De Nicola (Presidente), Einaudi, Merzagora, Leone, Zoli, Azzariti, Gonnella, Ruini, Saragat, Terracini (componenti).

¹⁷ Gustavo De Meo (sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio), Piermani, Picella, Palermo, Bezzi, D'Antonio, Napolitano, Terzi, Negri (componenti).

¹⁸ v. A. BATTAGLIA, *Un mito giusto*, in “*Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*”, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, 97.

¹⁹ Si v. V. CRISAFULLI, *Lo spirito della Costituzione*, in “*Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*”, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, 104, con implicito riferimento a G. BURDEAU, *Une survivance: la notion de Constitution*, in “*L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur de Achille Mestre*”, Paris, Sirey, 1956, 56 ss..

²⁰ Si v. L. BASSO, *Il principe senza scettro: democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958.

ria del parlamentarismo kelseniano e nello stesso tempo le posizioni prospettate da Carlo Lavagna tra il 1953 e il 1955²¹, contrapponendosi idealmente alla posizione antipartitocratica di Michel Debré in *Ces princes qui nous gouvernent*²². Lo stesso Costantino Mortati, che in quel periodo si era molto speso per ribadire le scelte costituzionali, sentì – significativamente – l'impossibilità di portare avanti la posizione di regolazione del *Parteienstaat*, che aveva proposto con Basso alla Costituente (ma anche dopo)²³, e alla riunione dei giuristi cattolici del 1958 operò una refutazione delle sue precedenti posizioni, allineandosi con le posizioni di Rescigno e di Galgano sull'impossibilità di una regolazione pubblicistica dei partiti²⁴. È significativo che, proprio nel momento in cui l'incertezza sulla transizione verso l'alleanza di centro sinistra si prospettò con la discussa esperienza Tambroni, a Firenze in un Convegno organizzato proprio da Giuseppe Maranini²⁵ Alfonso Tesauro ribadisse, alla presenza dello stesso Vezio Crisafulli, la possibilità di un intervento in materia dell'Esecutivo attraverso i prefetti²⁶.

3.2. Il secondo decennale e il bilancio controverso.

La transizione verso il Governo organico di centro-sinistra non fu certo facile, né semplice il quinquennio del Governo Moro, costellati non solo da difficoltà coalizionali, ma soprattutto dalla crisi dell'estate del 1964 che si inserì nel periodo del roll back della seconda ondata di democratizzazione²⁷.

Il secondo decennale della Costituzione venne preceduto da profondi sintomi di insoddisfazione e da tensioni. I convegni del-

²¹ Si v. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 4, 1952; C.LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1956, n. 2.

²² Si v. M. DEBRÉ, *Ces princes qui nous gouvernent*, Paris, Plon, 1957.

²³ Si v. per tutti C. MORTATI, *Concetto e funzioni dei partiti politici (1949)*, in "Nomos", n. 2, 2015.

²⁴ Si v. C.MORTATI, *Intervento al Convegno nazionale di studio dell'Unione dei giuristi cattolici italiani, I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, Studium, 1959.

²⁵ Su cui si v. F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

²⁶ Si v. A. TESAURO, *I partiti politici, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in "Studi Politici", n. 3-4, 1960, 262 ss.

²⁷ Su cui si v. S. HUNTINGTON, *La terza ondata: i processi di democratizzazione alla fine del XX Secolo*, Bologna, il Mulino, 1995.

l'ISLE²⁸ e di Luigi Zampetti²⁹ sul partito politico e quelli sulla crisi del Parlamento³⁰ o sulla riforma dello Stato precedettero³¹ gli studi per il Ventennale, dove la Costituzione stava per essere completata nella sua parte organizzativa con la introduzione delle regioni e con lo studio delle riforme regolamentari, ma nell'ambito di un ordinamento che stava entrando in quell'avvitamento che lo caratterizzerà fino alla crisi di regime del 1993. La grande speranza di normalizzazione dell'ordinamento attraverso l'alleanza di centro-sinistra fallì proprio nel 1968 ed i sei volumi del ventennale certificarono l'insoddisfazione non soltanto degli eterni scontenti e critici (penso a Giuseppe Maranini³²) che criticarono la Costituzione, ma degli stessi costituenti che lamentarono l'impasse. L'allora Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat aveva ricordato nel proprio messaggio "la necessità dell'impegno o il rischio della stabilità"³³, richiamando il compromesso costruttivo che aveva generato la Costituzione³⁴, mentre Gaspare Ambrosini, giuspubblicista che aveva attraversato i regimi e allora presidente della Corte costituzionale, tra l'ottobre 1962 e il dicembre 1967, aveva messo in evidenza l'apertura sovranazionale del testo costituzionale. Ambrosini sottolineò significativamente l'importanza degli artt. 1, 10 e 11 della Costituzione come abbandono della "tradizionale concezione particolaristica della sovranità e [affermazione] nel contempo [della] possibilità di creare una o più comunità internazionali dotate di quel minimo di potere indispensabile per mettere in grado di prevenire i conflitti armati", assicurando la pace³⁵.

²⁸ Si v. ISLE, *Indagine sul partito politico: la regolazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1966.

²⁹ Si v. P. L. ZAMPETTI (a cura), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico, Atti del 1° Convegno di Dottrina dello Stato*, Milano, La Nuova Europa, 1967 e P. L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1965.

³⁰ Si v. L. PICCARDI - N. BOBBIO - F. PARRI, , *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.

³¹ *La riforma dello Stato: atti del Convegno promosso dall'Istituto Gramsci*, Roma, 16-18 gennaio 1968, Roma, Editori Riuniti, 1968.

³² Si v. G. MARANINI, *Origini dell'insufficienza della nostra Costituzione*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", vol. 4, Firenze, Vallecchi, 1969, 413 ss.

³³ Si v. il messaggio di G. SARAGAT in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol.1, 17.

³⁴ Si v. ancora il messaggio di Saragat in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", cit., 18.

³⁵ v. G. AMBROSINI, *Profilo storico del costituzionalismo italiano dai liberi comuni e dal*

Nell'ambito di una prospettiva problematica ritengo tuttavia esemplari i contributi di Lelio Basso e di Costantino Mortati, che biasimarono esplicitamente l'inattuazione pratica dei principi e dei valori costituzionali. Basso, nel suo saggio *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*³⁶, aveva invece lamentato l'attuazione solo formale della Costituzione e la sua non attuazione per quanto riguardava "il suo spirito informatore" ovvero "nei principi fondamentali posti a base della convivenza umana" ossia il principio democratico. L'inattuazione del principio democratico come autogoverno derivante dall'affermazione della sovranità popolare veniva a consolidarsi nel permanente distacco con la pubblica amministrazione, nella non applicazione del principio maggioritario-minoritario, nella mancanza di partecipazione permanente, ma anche nella non previsione di regole di controllo incisive sui rappresentanti (*recall* o decadenza dal mandato).

Una simile posizione movimentista venne approvata dallo stesso Mortati che rilevò una "situazione sostanzialmente immutata" anche nel Ventesimo anniversario della promulgazione della Costituzione per quanto riguardava la realizzazione degli intenti costituzionali, lamentando la distanza tra la costituzione materiale delineata dalla Carta e quella effettiva³⁷. La prospettiva di Mortati era già nel 1968 quella "del come rompere il cerchio, tagliare il nodo gordiano che lega le mani all'autorità"³⁸. Si tratta di una citazione che ricorda - in modo significativo - la recensione dello stesso Mortati a Persico sugli *Annali di Macerata* di circa 25 anni prima³⁹ ed individua la prospettiva profilata anche nel volumetto su *La Costituzione di Weimar* sulle ragioni del crollo delle democrazie e dell'avvento degli ordinamenti autoritari⁴⁰. Sia ben chiaro che l'evoluzione di Mortati, che durante gli anni Sessanta si era impegnato nel Movimento di Opinione pubblica, derivava dal durissimo giudizio

Parlamento di Sicilia alla Costituzione repubblicana del 1948, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, 456-457.

³⁶ Si v. L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", cit., vol.4, 11 ss.

³⁷ Si v. C. MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", cit., vol.4, 463-466.

³⁸ Si v. C. MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, cit., 490.

³⁹ Si v. C. MORTATI, *Recensione al saggio di F. Persico "Le rappresentanze politiche e amministrative"*, in "Annali della R. Università di Macerata", vol. XV, 1941. Afferma Mortati (p. 212) che: "il nodo gordiano dei partiti è stato tagliato con l'unico mezzo idoneo: con la spada".

⁴⁰ Si v. C. MORTATI (a cura), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

da lui formulato nei confronti del sistema oligarchico e partitocratico vigente alla fine degli anni Sessanta.

La posizione di Mortati costituisce un indicatore empirico dell'inizio di un periodo difficile per la vita del Paese che comincerà proprio alla fine degli anni Sessanta e che porterà molti costituzionalisti degli anni Trenta ad auspicare innovazioni incisive della parte seconda della Costituzione (penso alle posizioni prese sulla rivista "Gli Stati")⁴¹, ma anche (e parlo per Mortati) ad abbandonare – sulla premessa di una omogeneizzazione delle posizioni partitiche – anche le convinzioni proporzionalistiche nella famosa voce sull'art.1 del Commentario Branca⁴².

3.3. Il terzo decennale e l'avvitamento dopo il primo terremoto del sistema.

Si tratta di un periodo confuso che induce alla riflessione storica non solo per capire la valenza del patto costituzionale, ma anche il mutamento dei tempi. Enzo Cheli⁴³, nell'ambito del gruppo dei giovani leoni del diritto (Rodotà, Amato, Cassese, Bassanini, Onida, ...), riprenderà l'auspicio alla ricostruzione storica richiesta a suo tempo da Piero Calamandrei nell'introduzione al Commentario della Costituzione⁴⁴. In un momento di grande speranza (nel 1975 Francesco De Martino parlò di equilibri più avanzati) per il superamento della grande scissione del dopoguerra e – sulla base dell'ipotesi berlingueriana del compromesso storico – la società italiana venne investita da numerose innovazioni istituzionali (regioni, Statuti regionali, divorzio, Statuto dei lavoratori). Quel periodo illuse – come spesso capita in Italia – che si fosse intrapresa una terza via, mentre ci si trovò davanti solo all'aggravarsi di una crisi

⁴¹ Si v. in particolare C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in "Gli Stati", 1973, n. 10.

⁴² Si v. F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Weimar*, in S. RODOTÀ (a cura), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1998, 309 ss.; si v. anche A. BARBERA – S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, 111 ss.

⁴³ Si v. E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in "Politica del diritto". 1973, n. 4, 485-530 e poi il finale di questa elaborazione in E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.

⁴⁴ Si v. P. CALAMANDREI, *Introduzione*, in "Commentario della Costituzione", diretto da P. CALAMANDREI – A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950.

storicamente radicata. La speranza di poter superare la *conventio ad excludendum*⁴⁵ che caratterizzava l'ordinamento indusse dunque alla ricerca delle radici storiche del patto costituzionale. L'indagine venne operata dalla scuola giuspubblicistica fiorentina (ma non solo) sulla base di una ricerca sistematica, che sostituì significativamente l'attività delle istituzioni centrali, bloccate dalla crisi⁴⁶.

Quaranta anni fa le celebrazioni della Costituzione coincisero con il rapimento Moro, in un clima che – dopo il primo dei terremoti che colpirono il nostro sistema politico-costituzionale – aveva visto dal 1977 lo scoppio del terrorismo armato⁴⁷. L'*union sacrée* contro il terrorismo funzionò indubbiamente, ma il quadro interno ed internazionale non permise il completamento dell'auspicata transizione. Il Governo Andreotti non portò, come in Germania dieci anni prima, alla normalizzazione del sistema e all'alternanza, ma alla persistenza della specialità italiana. Proprio mentre Dolf Sternberger proponeva nel 1979 la teoria del *Verfassungspatriotismus*⁴⁸, dopo le elezioni politiche anticipate di quell'anno Bettino Craxi propose sull'Avanti! la grande riforma⁴⁹, prospettando una dinamica in cui la parte organizzativa della Costituzione doveva essere modificata. Si trattava però di un dosso strategico, perché la

⁴⁵ Su cui si v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XIX

⁴⁶ Si v. no, per i tipi di il Mulino: E. CHELI (a cura), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria alla Assemblée costituente*; R. RUFFILLI (a cura), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente (L'area liberaldemocratica: il mondo cattolico e la Democrazia cristiana; L'area socialista: il Partito comunista italiano)*; U. DE SIERVO (a cura), *Scelte della Costituente e cultura giuridica (Costituzione italiana e modelli stranieri; Scelte della costituente e cultura giuridica; Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale)*; G. MORI (a cura), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*; A. ORSI BATTAGLINI (a cura), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie: tra Assemblée costituente e politica della ricostruzione*; E. ROTELLI (a cura), *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti (Il Comitato Toscano di Liberazione Nazionale; I partiti politici)*; E. ROTELLI (a cura), *Tendenze di amministrazione locale nel dopoguerra*; G. MORI (a cura), *Autonomismo meridionale: ideologia, politica e istituzioni*; R. RUFFILLI (a cura), *Autonomie e pluralismo nelle posizioni dei partiti e delle parti sociali*. Si v. inoltre: *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile. Atti del Convegno sulla ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del 30. della Repubblica e della Costituzione (Firenze, 20-22 settembre 1979)*.

⁴⁷ Mi riferisco alle elezioni regionali del 15 giugno 1975 e a quelle politiche del 1976, in cui massimo era stato il tasso di bipartecipazione del sistema (Si v. su questo F. LANCHESTER, *I tre terremoti e le prospettive della riforma istituzionale in Italia*, in "Italianeuropei", n. 5-6, 2013).

⁴⁸ Si v. D. STERNBERGER, *Verfassungspatriotismus, Frankfurt, Insel, 1990* in cui è contenuto l'articolo della *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 23 maggio 1979.

⁴⁹ Si v. B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in "Avanti!", 28 settembre 1979.

proposta si collegava ad una svolta che a livello geopolitico identificava proprio l'inizio dello spostamento degli assi, ma soprattutto l'avvento della prospettiva neoliberale⁵⁰.

3.4. Il quarto decennale e le avvisaglie della crisi di regime.

In questa sede non è importante seguire la dinamica della nuova stagione di dibattiti sull'innovazione istituzionale, ma sottolineare che le ipotesi in oggetto avrebbero portato alla modifica delle innovazioni unanimitiche e compromissorie che avevano caratterizzato il periodo successivo al 1968. Ne derivò un rafforzamento dell'Esecutivo in Parlamento con la modifica dei regolamenti parlamentari e l'attuazione della legge sulla presidenza del Consiglio fino ad arrivare alla prevalenza del voto segreto rispetto a quello palese nel 1988. La ridda di ipotesi volte alla ristrutturazione della forma di governo e del sistema elettorale spaziava dalla variante semipresidenziale al cancellierato della forma di governo parlamentare, fino ad arrivare a quella presidenziale, mentre le ipotesi di modifica del sistema elettorale passavano dalla *sperrkreis* ai sistemi maggioritari.

Tra il 1981 e il 1982 ebbe molto successo la ricerca finanziata dall'Unione industriale lombarda e diretta da Gianfranco Miglio per la riforma della Costituzione sia nella parte organizzativa (Galeotti), sia in quella economica (Bognetti)⁵¹. Su questa base, mentre De Mita e la Dc si orientavano verso il governo di legislatura in un *dirrettismo* duvergiano, il Psi, dopo un breve abbaglio per questa ipotesi a Rimini, optò per la proposta di Amato dell'elezione diretta del Capo dello Stato a Costituzione invariata. Nel 1983 l'istituzione della Commissione di studio Bozzi accompagnò le discussioni sul governo Craxi e la staffetta con De Mita. Non è un caso che la contrapposizione tra le forze politiche si fosse acuita, mentre la ristrutturazione economica poneva tensioni che arrivarono alla contrapposizione contro il decreto del governo. Il quarantesimo anniversario della Costituente, e soprattutto quello della Costituzione,

⁵⁰ Si v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra crisi di regime e globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2014, passim, ma soprattutto G. ARRIGHI, *Il lungo XX secolo*, Milano, Il Saggiatore, 1996.

⁵¹ Si v. Gruppo di Milano (a cura), *Verso una nuova Costituzione*, ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", Milano, Giuffrè, 1983, 2 voll.

vennero celebrati in una temperie che portò Gianfranco Miglio ad auspicare l'interruzione dell'attività elettiva e lo sbrego istituzionale⁵², mentre Roberto Ruffilli e Piero Alberto Capotosti prospettavano l'indirizzo del *ciudadino come arbitro*⁵³.

L'unico frutto della prima stagione riformista furono dunque la legge 400/88 e la modifica dei regolamenti parlamentari, mentre si avvicinava a grandi passi la crisi di regime, che avrebbe comportato una cesura tra la prima e la seconda fase della storia costituzionale repubblicana. La strategia della rottura del circolo vizioso venne recuperata sulla base delle idee di un costituzionalista monarchico (Marino Bon Valsassina) e indicata da Serio Galeotti nell'utilizzazione dell'art. 75 della Costituzione per l'abrogazione della legge elettorale.

La crisi del socialismo reale (*glasnost e perestroika* datano dal 1985), la fine delle ideologie, l'aumento esponenziale del debito pubblico e l'impossibilità di continuare a finanziare attraverso questo il consenso, l'avvento di formazioni regionali, l'aumento della corruzione e la sensazione di non poter competere per queste ragioni in Europa favorirono la decostruzione del sistema dei partiti che aveva prodotto e sostenuto la Costituzione.

Nel 1991 l'ammissibilità del referendum sulla preferenza unica preparò, assieme all'arresto del cosiddetto *mariuolo*, la slavina del 1993, quando l'elettorato votò a favore dell'abrogazione della parte relativa al finanziamento pubblico dei partiti della legge 195/1974 e della parte proporzionalistica della legge elettorale del Senato⁵⁴. Il 18 aprile 1993, per una coincidenza della storia, le forze politiche avevano prodotto e applicato il testo costituzionale del 1948 implosero, come certificò lo stesso Giuliano Amato nelle dichiarazioni del 22 aprile alla Camera, ufficializzando dimissioni che aveva preannunciato in una trasmissione televisiva, sulla base del secondo terremoto della storia costituzionale repubblicana⁵⁵.

⁵² Si v. per le origini F. LANCHESTER, *La struttura fondamentale del politico nella visione scientifica di Gianfranco Miglio*, in "Rivista di politica", n. 3, 2011; per gli anni Settanta G. MIGLIO, *Una Costituzione in 'cortocircuito'*, in "Prospettive nel mondo", n. 19-20, 1978 e G. MIGLIO, *Utopia e realtà della Costituzione*, in "Prospettive nel mondo", n. 37-38, 1979, ma soprattutto Gruppo di Milano (a cura), *Verso una nuova Costituzione*, cit.

⁵³ v. R. RUFFILLI-P.A. CAPOTOSTI (a cura), *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, Bologna, il Mulino, 1988.

⁵⁴ Si v. F. LANCHESTER (a cura), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1992.

⁵⁵ Si v. G. AMATO, *Atti parlamentari. Camera dei Deputati, seduta pomeridiana del 21 aprile 1993, p. 12841 ss.*, su cui la valutazione di *Il libro giallo de "La peste italiana" dopo*

3.5. Il quinto decennale dopo la fine della prima fase della Costituzione repubblicana.

L'anno successivo, anche sulla base della nuova legge elettorale (*Mattarellum*), non una delle formazioni presenti in Assemblea costituente era più rappresentata ufficialmente in Parlamento.

Inizia la nuova fase del bipolarismo imperfetto, ma prosegue anche l'ipotesi della riforma costituzionale. Nel 1992/93 la Commissione De Mita-Iotti aveva già ipotizzato una revisione del testo costituzionale sulla base del superamento dell'art. 138 (L.Cost.n. 1/1993), mentre il governo Berlusconi mise in campo la cosiddetta Commissione Speroni. Le forze politiche – e lo dimostrerà nel 1997 la legge costituzionale n. 1 che istituirà la Commissione presieduta da D'Alema – sentirono la necessità di arrivare al superamento di un patto, almeno per la parte organizzativa, che non sentivano più adeguato, ma continuarono a fallire.

In una simile situazione Giuseppe Dossetti, nel 1994 a Montevoglio, si rese conto che la Costituzione non era più sostenuta dai soggetti politicamente rilevanti interni e, alla presenza della stessa Nilde Iotti, con Elia e Onida prospettò una esternalizzazione della stessa sui valori del costituzionalismo occidentale (le quattro libertà) e dell'Unione europea⁵⁶.

L'Europa costituiva l'ancora della salvezza per non essere risucchiati nel Mediterraneo e giustificava anche sacrifici e rischi. Una simile prospettiva evidenziava anche la peculiarità di un sistema che non soltanto non si era normalizzato, ma continuava la propria singolarità nell'ambito di un bipolarismo imperfetto. Il I° governo Prodi (18 maggio 1996-9 ottobre 1998), succeduto al governo Dini, cadde, come il I° governo Berlusconi, per tensioni infracoalizzionali a causa della prima crisi parlamentare della Repubblica (la ripetizione avverrà sempre con Prodi nel gennaio 2008). Il bipolarismo della nuova fase "maggioritaria" della storia costituzionale repubblicana era indebolito dalla persistenza del bicameralismo perfetto, ma soprattutto dalla presenza di formazioni antisistema all'interno dei due poli. Nel 1994 la Lega Nord aveva minato

la rovina del ventennio fascista. Il sessantennio di metamorfosi del male 2011, disponibile su <https://www.radicali.it/wp-content/uploads/Libro%20Giallo%20seconda%20ed.%20prov..pdf>.

⁵⁶ Si v. G. DOSSETTI, *Le radici della Costituzione (16 settembre 1994)*, in G. DOSSETTI, *Valori della Costituzione*, pref. di F. Monaco, Reggio Emilia, San Lorenzo, 1995, p. 63 ss.

il Governo Berlusconi, nel 1998 Rifondazione comunista minerà il Governo Prodi.

È evidente che il cinquantesimo anniversario della Costituzione non potesse essere sistematicamente commemorato dalle istituzioni costituzionali e dalle formazioni politiche. Lo fecero alcune istituzioni culturali superstiti dallo tsunami del 1993 e in particolare l'Istituto Sturzo, la Fondazione Basso, la Fondazione Einaudi.

L'Istituto Sturzo fu certamente il più attivo anche perché vero punto di coordinamento del mondo cattolico oramai spalmato sui due fronti, mentre la Fondazione Basso, la Fondazione Einaudi e l'Istituto italiano per gli studi storici controllavano le ali, così come l'Università. I tre volumi della ricerca sui cattolici democratici e la Costituzione a cura di Nicola Antonetti, Ugo de Siervo e Francesco Malgeri con introduzione di Gabriele De Rosa⁵⁷ proponevano documenti e valutazioni, che hanno potuto essere ripubblicate anche per il settimo decennale⁵⁸. La ricerca *Alle origini della Costituzione* della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco⁵⁹, pubblicò invece, tra l'altro, saggi sul linguaggio della Costituzione e sull'opera di Mortati; l'Istituto Einaudi una ricerca su autonomie locali, regioni, governo e politica economica a cura di Stefano Magagnoli, Emma Mana e Leandro Conte⁶⁰, mentre Maurizio Griffo curò per l'Istituto di studi storici documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce nel periodo 1943-46⁶¹. Solo Lorenzo Ornaghi si addentrò nella nuova età delle costituzioni: da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale⁶². L'approfondimento di quei lavori fu di tipo storico e di prospet-

⁵⁷ v. N. ANTONETTI – U. DE SIERVO – F. MALGERI (a cura), *I cattolici democratici e la Costituzione*, introduzione di G. De Rosa, ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, Bologna, il Mulino, 1998, 3 voll.

⁵⁸ Si v. N. ANTONETTI – U. DE SIERVO – F. MALGERI, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017.

⁵⁹ v. S. RODOTÀ (a cura), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco.

⁶⁰ v. S. MAGAGLIOLI-E. MANA-L. CONTE (a cura), *La formazione della Repubblica: autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca della Fondazione Luigi Einaudi.

⁶¹ V. M. GRIFFO (a cura), *Dall'Italia tagliata in due all'Assemblea costituente: documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, prefazione di G. Sasso, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca dell'Istituto italiano per gli studi storici.

⁶² v. L. ORNAGHI (a cura), *La nuova età delle costituzioni: da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, Bologna, il Mulino, 2000.

va, ma la tensione per la riforma mancata e per le innovazioni di Franco Bassanini⁶³ a Costituzione vigente si produsse alla fine del millennio nella rottura della convenzione costituzionale che fino ad allora aveva resistito: *ovvero quella che l'innovazione costituzionale non avrebbe potuto essere introdotta a colpi di maggioranza*. Colpito dall'instabilità e dal crescente timore che il polo incumbente potesse introdurre un'innovazione radicale del titolo V, il Governo ulivista adottò una revisione costituzionale a maggioranza, aprendo una fase nuova nella dinamica del bipolarismo imperfetto.

3.6. Il sesto anniversario e la Costituzione nella tempesta.

Il nuovo governo Berlusconi, frutto delle elezioni del 2001 e dotato di una maggioranza coerente in entrambe le Camere, affrontò la questione sia sul piano del sistema elettorale sia su quello della seconda parte della Costituzione, dichiarando l'intangibilità della prima e dei principi.

A proposito di anniversari, Gaetano Quagliariello iniziò nel 2003 ad esaltare il premio di maggioranza⁶⁴, prefigurando la sua reintroduzione, mentre attorno a Marcello Pera, allora presidente del Senato, si attivò un movimento trasversale, ma poi sostanzialmente di maggioranza, per introdurre una innovazione intensa della seconda parte della Costituzione.

La legge 270 del 2005 e la revisione costituzionale si incontrarono a fine legislatura. Il cosiddetto *Porcellum*, palesemente incostituzionale sin dalla nascita, fornì risultati pratici contraddittori sulla base del permanente bicameralismo e di alcune scelte sbagliate; l'innovazione costituzionale – sottoposta a referendum confermativo – venne invece respinta dal Corpo elettorale nel 2006.

Proprio in quel periodo e in una Conferenza tenuta presso il Master in istituzioni parlamentari oggi intitolato a Mario Galizia, Giorgio Napolitano, poche settimane prima di divenire presidente della Repubblica, sostenne che “Non [fosse]..esagerato affermare che oggi, a sessanta anni dalla nascita dell'assemblea costituente, noi abbiamo un Parlamento non in grado di pronunciarsi in modo meditato, di svolgere un proprio ruolo non prevaricante e auto-

⁶³ Si v.F. BASSANINI, *Tendenze delle riforme amministrative: inaugurazione dell'anno accademico Spisa 1997-1998, 30 gennaio 1998*, Bologna, Spisa, 1998.

⁶⁴ Si v. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003.

mo rispetto a quello del Governo, e si deve perciò auspicare ...una fase di riequilibrio anche attraverso modifiche legislative e parlamentari”⁶⁵.

Due anni dopo le celebrazioni del 60° anniversario della Costituzione vennero tuttavia esperite in un clima tutt’affatto particolare.

In generale le istituzioni nazionali furono molto parche, così come lo erano state per l’anniversario della Costituente (si veda l’opera curata da Silvano Labriola in più volumi, ma non molto pubblicizzata per la scomparsa del curatore⁶⁶), mentre nelle regioni ci si occupava dei costituenti locali.

Fu invece il discorso del nuovo Capo dello Stato a dare il tono della situazione nell’intervento davanti al Parlamento in seduta comune il 23 gennaio 2008. Il giorno dopo, come già segnalato, il Governo Prodi venne sfiduciato. Il Presidente Napolitano affermò che “nonostante il momento di acuta crisi e incertezza politica che il paese sta[va] vivendo” riteneva necessario sottolineare “la distinzione e autonomia del tema costituzionale dalle vicende dei partiti, delle maggioranze e dei governi”. Nel discorso l’allora Capo dello Stato sostenne che “conoscendo i motivi di inquietudine e di sfiducia che serpeggia [va] no tra i cittadini, [fosse] confortante poter guardare tutti, senza spirito di parte, a un grande quadro di riferimento unitario come quello che l’Italia si diede con la Costituzione del 1948”. Il primo gennaio 1948 per Napolitano “[aveva] segnato la nascita di diritti e di doveri, di regole e di equilibri, che costitui[va] la base del nostro stare insieme, animando una competizione democratica senza mettere a repentaglio il bene comune”⁶⁷.

La tesi di Napolitano era che, come già messo in evidenza, nel 1946 l’Italia era giunta “all’approdo del costituzionalismo”, cosicché l’unità costituzionale si era fatta sostrato dell’unità nazionale”. In questo quadro l’esigenza legittima verso “la speditezza del processo decisionale” all’interno della forma di governo parlamentare

⁶⁵ Si v. G. NAPOLITANO, *Il parlamento italiano 1946-2006*, in “*Nomos-Le attualità nel diritto*”, n. 3, 2005, p. 13.

⁶⁶ v. s. LABRIOLA (a cura), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 3 voll.

⁶⁷ Consultabile su <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1174>.

“doveva sempre tenere conto del “livello di aggregazione e di coesione delle forze che si affermano alla guida del paese”.

Questa indicazione realistica deve – a mio avviso – essere integrata dalla posizione di Leopoldo Elia, che aveva, nell’oramai lontano 1969, incentrato il proprio interesse sul ruolo delle forze politiche nella dinamica della forma di governo⁶⁸. Ebbene, proprio nel primo semestre del 2008, negli ultimi discorsi prima della scomparsa, Elia, consapevole della debolezza oramai endemica del nuovo sistema partitico e dei soggetti che lo componevano, evidenziò l’importanza ormai fondamentale degli strumenti di equilibrio del costituzionalismo tradizionale⁶⁹.

Gli avvenimenti successivi hanno soprattutto certificato il progressivo indebolimento del circuito partitico-parlamentare, o commissariato da governi tecnici sotto tutela presidenziale, o frutto di accordi labili per la ristrutturazione istituzionale dell’ordinamento.

4. Conclusioni: il settimo decennale, il bipopulismo perfetto e la stella polare del costituzionalismo

Il settimo decennale della Costituzione si è celebrato, dopo il referendum del 2016 e le elezioni del marzo 2018, in una situazione piena di preoccupazioni esterne ed interne. Ci si potrebbe chiedere – anche in questa sede – come sia possibile reagire alla situazione contemporanea che vede messo in pericolo lo Stato costituzionale democratico, senza farsi conquistare dai cascami dell’utopia kantiana o dal pessimismo senza speranza, né dalle ipotesi prospettate prima del referendum 2016, ma presenti anche oggi, di resettare il disco rigido o cambiare il sistema operativo della Costituzione⁷⁰.

4.1. Utilità di una prospettiva presbite.

A mio avviso le paure possono essere limitate e le vie d’uscita

⁶⁸ Si v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. sulla base della lezione della scuola romana di Scienze politiche (da Zangara a Mortati, a Gueli).

⁶⁹ Si v. L. ELIA, *Intervento, Convegno Italianieuropei-Astrid, maggio 2008*, su cui si v. F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla “Sapienza”*, cit.

⁷⁰ Come già accennato, mi riferisco a G. CRAINZ- C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma*, cit.

individuate più facilmente, se – attraverso un’analisi realistica – si tiene conto del fatto che i fenomeni autoritari e/o totalitari del ‘900 sono nati dall’anarchia internazionale e regionale e dalla crisi economica non gestita.

Guardare con gli occhi asciutti i problemi di prospettiva della dinamica demografica e di riqualificazione dei rapporti di potenza economica e politica rappresenta il primo passo per individuare il futuro del costituzionalismo.

Il secondo passo è riconoscere che gli ordinamenti occidentali basati su istituzioni democratiche vedono rinsecchirsi le stesse perché si è indebolito il baccello dello Stato nazionale in cui si sono sviluppate, mentre le istituzioni della globalizzazione⁷¹ sono burocratiche e lontane, basate sul debole controllo/partecipazione degli esecutivi nazionali, o addirittura senza controllo. Poiché gli ordinamenti nazionali non forniscono risposte adeguate, cresce – soprattutto in ordinamenti deboli e divisi – la contestazione populistica. In una simile situazione la finanza internazionale stima molto più affidabile Xi-Jinping, Putin, Orbán ed Erdoğan che non i leaders democratici, che debbono fare continuamente i conti con elettorati e maggioranze volubili.

C’è dunque il pericolo che il costituzionalismo in senso stretto venga considerato debole ed inefficiente, mentre la riqualificazione dei rapporti geopolitici prepara scontri e frizioni sempre più rilevanti. Quali, allora, le soluzioni per salvare principi e valori del costituzionalismo nei due sensi precedentemente individuati anche in Italia?

Il costituzionalismo come contropotere è – a mio avviso – applicabile in profondità nelle istituzioni della globalizzazione, mentre quello specifico dello Stato di diritto costituzionale democratico di massa suggerisce invece il salto di qualità verso gli ambiti sopranazionali e per un rilancio e approfondimento di quelli nazionali.

C’è, in sostanza, bisogno di più *governance*, trasparente e parametrata al costituzionalismo in senso lato, sul piano delle istituzioni della globalizzazione, di un salto di qualità verso il *government* negli ordinamenti sovranazionali, mentre sul piano nazionale la ristrutturazione istituzionale dovrebbe comportare il recupero della legittimazione partecipativa, ricostituendo dal basso il senso di comunità e di partecipazione attiva.

⁷¹ Si v. S. CASSESE, *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, Editorial Derecho Global, 2012.

4.2. Il caso italiano.

A questo punto ritengo opportuno concludere con una riflessione specifica sull'Italia e le sue vicende più recenti che si inseriscono nel lungo viaggio del costituzionalismo, ma che a volte rischiano di deviare dallo stesso.

Enzo Cheli ha, proprio all'inizio del mese di maggio, pronunziato una *lectio brevis* sui settanta anni della Costituzione all'Accademia dei Lincei⁷². La lezione di Cheli si basa su una interpretazione storica che evidenzia come la Costituzione sia stata un acquisto positivo per l'ordinamento e abbia funzionato egregiamente per legittimarlo e orientarlo nell'ambito dello Stato costituzionale di diritto, ma che il sistema politico non abbia saputo utilizzarla applicandola nella parte organizzativa e innovandola.

La Costituzione è forte, ci dice Cheli, perché radicata nella comunità politica e il sistema politico è, invece, debole, con il rischio di un circolo vizioso per uscire dal quale ci vorrebbe il barone di Münchhausen. Temo che Enzo Cheli si sia fatto trascinare dalla necessità di salvare il salvabile, individuando solo nel sistema politico il responsabile del degrado. Come negli anni Sessanta, c'è anche chi sostiene che la società civile si merita questa società politica e il relativo funzionamento della stessa⁷³. Accusare la società civile e quella politica di non avere saputo utilizzare il testo costituzionale significa avere l'idea che lo stesso sia stato tradito dal ceto politico e/o dalla società civile. Significa in sostanza ritornare in modo diretto o indiretto alle polemiche post-risorgimentali relative alla scissione tra paese legale e paese reale.

Proprio l'approccio storico prospettato da Calamandrei e da Cheli⁷⁴ favorisce, a mio avviso, la comprensione della situazione e suggerisce le possibili vie di uscita. Bisogna riconoscere che la teoria della costituzione vivente, fondata sulla giurisprudenza delle

⁷² Si v. E. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in "Nomos", n. 1, 2018 consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

⁷³ Si v. G. PERTICONE, *Paese reale e paese legale*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol. 4, 683-684.

⁷⁴ Su cui si v. ora F. LANCHESTER, *Paolo Barile, la tradizione costituzionalistica toscana e la scuola fiorentina*, in *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista. Atti del Convegno per il centenario della nascita di Paolo Barile*, a cura di S.MERLINI, Firenze, U.P.2019, 119 ss.

corti multilivello, non riesce a sostituire la costituzione materiale rappresentata dalle forze che si pongono alla sua base e la legittimano. In sostanza la dentatura più bella rischia di essere indebolita dalla paradontite costituzionale, se osso e gengive sono purulenti e incapaci di sostenerla.

La Costituzione italiana, frutto della seconda ondata di democratizzazione, è un testo che, al di là dell'impianto tradizionale e garantista della forma di governo, ha senza alcun dubbio introdotto l'ordinamento italiano all'interno dello Stato di diritto costituzionale, cercando di integrare all'interno del sistema forze e culture politiche profondamente differenti. È questo il risultato più positivo e duraturo, al di là della deriva di un sistema diviso da fratture tradizionali e dalla presenza di formazioni considerate antisistema. Le culture che hanno contribuito al testo costituzionale si sono tuttavia prima indebolite e poi dissolte, mentre il contesto europeo e internazionale è profondamente cambiato dalla data di produzione di quel testo.

Le tappe dell'incisivo cambiamento si sono correlate con la fine dei "30 gloriosi" e il processo di integrazione europea da un lato e con la fine del socialismo reale e la ventata liberista dall'altro, cui hanno corrisposto la mancata integrazione del sistema politico-partitico prima e poi il suo crollo.

La fine della prima fase della storia costituzionale repubblicana ha comportato la necessità di esternalizzare la Costituzione, ormai priva di agganci materiali sufficienti nelle forze politiche nazionali, all'Europa e ai valori occidentali.

Come si è visto, lo intuì Dossetti a Montevoglio nel 1994, mentre nel 2008 Elia evidenziò che ormai bisognava fare affidamento sul tradizionale costituzionalismo nel secondo senso individuato nel corso di queste pagine, in mancanza di un sistema dei partiti strutturato e affidabile. La realtà degli ultimi settanta anni ha infatti visto la cinghia di trasmissione partitica tra società civile e istituzioni, considerata indispensabile negli ordinamenti di massa, trasformarsi secondo una dinamica che potrebbe essere descritta in maniera sintetica così: dal *bipartitismo imperfetto* (1948) al *bipolarismo imperfetto* (1994), dall'*ibernazione del circuito partitico parlamentare* (2011) al *bipersonalismo imperfetto* (2014) per arrivare oggi al *bipopulismo imperfetto* (2018).

Sintomo delle difficoltà sempre crescenti è il vero e proprio ipercinetismo elettorale che ha investito nell'ultimo quarto di secolo il nostro ordinamento, con il susseguirsi – caso non riscontrabile in altri paesi – di ben sette meccanismi di trasformazione in seg-

gi⁷⁵. In questa situazione, come negli anni Sessanta con La Malfa o negli anni Novanta con Amato e Ciampi, la nostra speranza è nell'Europa, per non farci risucchiare dal Mediterraneo e dalle sue spire africane. Ma l'Europa, su cui si deve rilanciare perché è per noi la vera speranza, non si trova in condizioni ottimali. Anzi. Il periodo successivo al crollo del socialismo reale ha visto proprio l'Europa perdere la propria spinta politica, sulla base di un allargamento solo economico, in un periodo di contrazione del tasso di sviluppo per gli ordinamenti già sviluppati. L'UE, non più sotto la protezione dell'ombrello Usa, è divenuta una impresa più economica che politica e risente delle contraddizioni di aree che storicamente sono state e sono ancora lontane. La centrifugazione europea, dalla Brexit a Visegrad – per arrivare ai problemi dei cosiddetti pigs dell'area meridionale – individua la nostra debolezza, ma soprattutto il pericolo che i più deboli possano soccombere.

Il rilancio del costituzionalismo costituisce dunque una carta da giocare: all'interno dello Stato nazionale evidenziando l'importanza dello Stato sociale e della rappresentanza, rafforzando però nello stesso tempo le istituzioni europee e scommettendo sul passo in avanti ulteriore del processo di integrazione; individuando infine nella *governance* internazionale un tassello ulteriore per l'affermazione del diritto basato su valori.

⁷⁵ Si v. F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all'"Italcum"*, in *Democrazia e diritto*, 2015, n.1, 15 ss.

CAPITOLO III

IL SORTEGGIO IN CAMPO POLITICO COME STRUMENTO INTEGRATIVO DELL'ATTIVITÀ DELLE ASSEMBLEE PARLAMENTARI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un'osservazione preliminare sulla attuale crisi del metodo elettivo e dei partiti politici. – 3. Polisemia della rappresentanza. – 4. Il sorteggio e la sua utilizzazione per la formazione delle Assemblee parlamentari e per i lavori delle Assemblee parlamentari. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Non è la prima volta che statistici, economisti e sociologi entrano da protagonisti nella discussione sulle istituzioni rappresentative ed in particolare sul tema dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi (sistemi elettorali in senso stretto).

Questo è accaduto, ad es., dalla seconda metà del secolo XVIII agli inizi del secolo XX (da Borda a Condorcet, da D'Hondt fino ad arrivare a Geyerhahn e Saint Laguë). Oggi statistici e matematici sono di nuovo protagonisti nel dibattito, mettendo in evidenza l'importanza della ricerca sulla *rappresentanza randomizzata* derivante anche dalle intelligenti provocazioni contenute nel volume del gruppo catanese *Democrazia a sorte*¹. Essi lo fanno in un momento di difficoltà particolare degli ordinamenti democratici rappresentativi, il che spiega l'attenzione rivolta alle loro proposte, soprattutto da movimenti che contestano forma e funzionamento degli attuali assetti istituzionali.

Anche se non è la prima volta che ciò accade, dico subito che l'attuale discussione sul tema del *sorteggio in campo politico* (spiegher-

¹ v. M CASERTA [et al.], *Democrazia a sorte, ovvero la sorte della democrazia*, Catania, Malcor D', 2012.

rò più avanti il significato della specificazione) costituisce un'occasione importante per riflettere sull'indispensabile vivificazione del rapporto tra comunità politica e soggetti politicamente rilevanti che agiscono all'interno delle strutture di autorità. Quando parlo di vivificazione intendo che le istituzioni rappresentative degli ordinamenti liberali e democratici possono essere integrate attraverso altri metodi di selezione del personale politico, ma che nelle stesse, per ragioni quantitative e/o qualitative, lo strumento elettivo deve rimanere centrale sia per ragioni pratiche che per vincoli giuridici.

In un momento in cui sta crescendo la delegittimazione nei confronti del ceto politico sulla base di fenomeni strutturali che incidono sia sullo Stato sociale che sulle istituzioni rappresentative, il tema del sorteggio deve dunque – a mio avviso – essere visto nella prospettiva storica e interdisciplinare come uno strumento per la integrazione (non la sostituzione) del parco degli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa.

In questo intervento opererò, prima di tutto, un'osservazione preliminare al fine di inquadrare storicamente il problema. Proseguirò analizzando, in modo succinto, il tema della rappresentanza e le tecniche di decisione per la deliberazione su questioni e per la preposizione di individui a cariche autoritative. Infine mi occuperò del tema specifico dell'utilizzazione pratica del sorteggio nell'ambito delle assemblee parlamentari e della possibilità di estenderlo nell'attuale situazione come strumento integrativo e non alternativo ai meccanismi vigenti per quanto riguarda il procedimento legislativo.

2. Un'osservazione preliminare sulla attuale crisi del metodo elettivo e dei partiti politici

Il metodo elettivo, divenuto egemone negli ordinamenti rappresentativi liberali e poi in quelli democratici di massa per ragioni qualitative e quantitative già nel XIX secolo, ora è sotto attacco. Faccio notare che la celebre frase di Montesquieu “Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie”², ricordata anche all'inizio del volume

² C. DE MONTESQUIEU, *Ésprit des lois*, liv. II, cb.II.

del gruppo catanese³, si inserisce in un capitolo de ‘*L’*esprit de lois**’ dedicato a “du gouvernement républicain et des lois relatives à la démocratie”. In esso Montesquieu osservava che quando il popolo “en corps” possiede la potenza sovrana, ci si trova in una democrazia, mentre, quando la stessa è nelle mani di una parte del popolo, questa viene definita aristocrazia. Egli proseguiva sostenendo che il popolo nella democrazia è per certi versi il monarca, per altri il suddito. In questa prospettiva il popolo non può essere monarca che attraverso i suoi suffragi che esprimono la sua volontà, poiché la sua volontà è il sovrano stesso. E qui l’affermazione che è celebre come quella precedente: “En effet, il est aussi important d’y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être donnés, qu’il l’est dans une monarchie de savoir quel est le monarque, et de quelle manière il doit gouverner”.

In questa prospettiva Montesquieu analizzava il piano della cittadinanza attiva, che viene estesa al *dèmos* politico in maniera più o meno completa, ma evidenziava una differenza tra democrazia ed aristocrazia nel modo di preposizione degli individui alle cariche autoritative. L’espansione progressiva della cittadinanza ha fatto sì che negli anni ‘50 del secolo scorso la discussione sugli ordinamenti democratici occidentali fosse senza alcun dubbio monopolizzata dal metodo elettivo e dai partiti come cinghie di trasmissione, riduzione e articolazione della volontà popolare e come *strumenti di selezione della rappresentanza*. Un simile fenomeno era osservabile su entrambe le coste dell’Atlantico nell’ambito di un globo diviso nella contrapposizione bipolare. Ricordo come in Francia, alla fine degli anni Quaranta, si fosse attivata la ricerca su questi due elementi per opera di Prélot, Vedel, Aron, Duverger, Goguel e come già nel 1951 proprio Maurice Duverger avesse pubblicato *Les partis politiques* (incentrato sul modello europeo)⁴ e prima, con altri, nel 1950 il noto contributo su *L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique*⁵. Negli USA la tendenza era simile, anche se differente la metodologia monopolizzata dalla scuola comportamentistica di Chicago. Nell’ambito di un indirizzo attento ai processi di modernizzazione S.M. Lipset scrisse nel 1959 il volume *The Po-*

³ v. M. CASERTA [et al.], *Democrazia a sorte, ovvero la sorte della democrazia*, cit.

⁴ v. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951.

⁵ v. M. DUVERGER, *L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Colin, 1950.

*litical Man, The Social Basis of Politics*⁶, dove centrale era il momento elettorale, nella versione della libera scelta.

Entrambe le impostazioni non facevano che aggiornare, tuttavia, le posizioni di James Bryce, che in *Modern Democracies*⁷ aveva già sottolineato come le votazioni elettive avessero permesso di passare dalle *bullets* ai *ballots* (confermando la posizione di Georg Simmel⁸, sulla funzione delle stesse). In ambito europeo esse avevano, inoltre, alle spalle la riflessione scaturita al termine della prima ondata di democratizzazione sulla crisi di partecipazione, che aveva visto la contrapposizione Kelsen⁹-Schmitt¹⁰, ma anche le suggestioni di Triepel¹¹ e di Leibholz¹² sul tema della rappresentanza e dello Stato dei partiti.

Se si allarga, dunque, la prospettiva è necessario riconoscere che il passaggio dal liberalismo oligarchico e le progressive e strutturali modificazioni della democrazia di massa (sulla base dello sviluppo del *West* a scapito del *Rest*, del successivo spostamento degli assi geopolitici, della crisi del socialismo reale e degli avanzamenti tecnologici) abbiano portato nel tempo a cicliche crisi delle istituzioni rappresentative¹³.

È dunque significativo che Bernard Manin, proprio nel 1992¹⁴ anno dell'inizio della crisi di regime che ha investito l'Italia, abbia riproposto la posizione classica, verificabile successivamente sia nell'edizione definitiva francese ed inglese del volume, che lega l'e-

⁶ v. S. M.LIPSET, *The Political Man, The Social Basis of Politics*, New York, Doubleday, 1959.

⁷ v. J. BRYCE, *Modern Democracies*, London, Macmillan, 1921.

⁸ v. G. SIMMEL, *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1908.

⁹ v. H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1929.

¹⁰ v. C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München, Duncker & Humblot, 1926.

¹¹ v. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Preussische Druckerei und Verl.-Anstalt, 1927

¹² v. G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems; ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*, Berlin und Leipzig, Gruyter & Co., 1929.

¹³ v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.

¹⁴ v. B. MANIN, *La democrazia dei moderni, con due discorsi di Francesco Guicciardini sull'elezione e l'estrazione a sorte dei governanti*, Milano, Anabasi, 1992 e poi *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

lezione alla forma di governo aristocratica ed il sorteggio alla democrazia.

A metà della seconda decade del XXI secolo non soltanto il metodo elettivo viene messo sempre più in discussione sia dai cultori della democrazia deliberativa e partecipativa¹⁵, sia da quelli che basano sul sorteggio le nuove speranze del metodo democratico¹⁶, ma vengono suggeriti altri meccanismi per la presa delle decisioni elettive e deliberative.

La recente analisi di Florent Guénard su la *Démocratie universelle*¹⁷ conferma la ricchezza di un dibattito che non è puramente tecnico, ma filosofico e giuridico ed investe principi e valori fondamentali delle comunità politiche contemporanee. La citata crisi della rappresentanza partitica e l'avvento della democrazia del pubblico evidenziano, inoltre, come si sia sviluppato il tema dell'intervento degli organi tecnici, ma anche quello della democrazia partecipativa e di quella deliberativa.

La crisi dello Stato democratico di massa basato sui partiti ha indotto dunque, anche sulla base della rivoluzione tecnologica, a cercare nuove (vecchie) soluzioni: democrazia partecipativa; democrazia deliberativa; demarchia; democrazia illiberale, governance aziendale; burocrazia partitica confuciana; personalismo plebiscitario. Si sono insomma fatti avanti, oltre ai cultori delle cosiddette democrazie illiberali o delle democrazie¹⁸, anche i sostenitori della cosiddetta meritocrazia confuciana (mi riferisco a D. A. Bell¹⁹) o i teorici dell'aziendalismo rappresentato dal caso Singapore di Lee Kuan Yew²⁰. In questa prospettiva i primi, suggestionati dal consenso delle masse, considerano democratici ordinamenti che sono regimi plebiscitari o autocrazie e dimenticano la sempre incomben- te lezione del secolo XX²¹, mentre gli altri sono, invece, colpiti fa-

¹⁵ v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹⁶ v. Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La découverte, 2011.

¹⁷ v. F. GUÉNARD, *La démocratie universelle*, Paris, Seuil, 2016.

¹⁸ v. F. ZACHARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1997, n. 6, 22 ss.

¹⁹ v. D. A. BELL, *The China Model. Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton, University Press, 2015.

²⁰ v. LEE KUAN YEW, *The Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*, Cambridge, (Mass.), The MIT Press, 2013.

²¹ *Voting for Hitler and Stalin, Elections Under 20th Century Dictatorships*, v. R. JESSEN, H. RICHTER (eds), Frankfurt-New York, Campus Verlag, 2011.

vorevolmente da ordinamenti apparentemente *meritocratici* come la Cina, che – nel passaggio dal maoismo al confucianesimo burocratico – partitico ha adottato una rigida strategia del mutamento guidato per il ricambio programmato dell'élite; o da esempi aziendali come la città Stato di Singapore.

3. Polisemia della rappresentanza

Messo in rilievo questo punto, per discutere del tema odierno bisogna però avere contezza di cosa significhi rappresentare, a quale livello e con quali rapporti con il *dèmos* politico.

Lasciatemi quindi evidenziare in maniera apodittica:

1. come il termine rappresentanza indichi una attività di sostituzione (rendere presente) da parte di un collegio o di un individuo di un gruppo di dimensioni maggiori e come il rapporto rappresentativo possa essere di tipo giuridico, fiduciario o sociologico;

2. come il livello in cui si esercita la rappresentanza possa essere politico o non politico a seconda che venga esercitato in un livello in cui si possa partecipare o meno alla allocazione autoritativa dei valori;

3. come la rappresentanza in campo politico non si generi sulla base esclusiva del meccanismo elettivo, ma coinvolga differenti tipi di tecniche di preposizione di individui a cariche autoritative (ereditaria; professionale; per concorso previo esame; per acquisto; per caratteristiche fisiche o intellettuali; per cooptazione; per acclamazione; per sorteggio).

4. come il moderno concetto di rappresentanza collegato con la politica si connetta con la statualità e l'individualismo e venga esercitata su livelli differenziati, partecipi o meno della politica;

5. come l'oggetto per la presa di decisioni da parte di un collegio pubblicistico (di quelli privatistici non ci si occupa in questa sede) possa essere delle dimensioni più varie (del Corpo elettorale e dei collegi rappresentativi o amministrativi); possa concentrarsi su questioni o sulla preposizione di individui a cariche autoritative; e possano essere prese attraverso procedure stabilizzate di tipo differente;

6. come il metodo per la presa delle decisioni in questione possa essere quello: di votazione (deliberativa o elettiva) o per sorteggio (deliberativo o elettivo);

7. come proprio il termine "democrazia rappresentativa" sia altamente distorto. Democrazia rappresentativa è infatti un eu-

femismo ideologico per descrivere la *repubblica* di Madison ovvero un sistema di esercizio del potere politico attraverso la rappresentanza sulla base di giustificazioni quantitative e/o qualitative. La democrazia in senso stretto evidenzia, invece, l'esercizio diretto del potere da parte dei consociati (Rousseau);

8. come sin dalle origini negli USA si sia aperto un conflitto tra la *repubblica* (aristocratica nel senso montesquieuiano) e la *country democracy*, che poi si è consolidato in quello tra organizzazione di partito e democrazia assembleare;

come la *formola politica*, giustificatrice del rapporto comando obbedienza stessa all'interno dei singoli ordinamenti possa essere frutto di una concezione noumenica o immanentistica. Alla base delle repubbliche ovvero degli ordinamenti rappresentativi si pone normalmente una concezione immanentistica dei rapporti interpersonali ed una valutazione qualitativa o quantitativa dell'impossibilità di una diretta gestione del politico da parte del *demos*²²;

4. Il sorteggio e la sua utilizzazione per la formazione delle Assemblee parlamentari e per i lavori delle Assemblee parlamentari

In questo specifico quadro gli ordinamenti democratici di massa sono dunque tendenzialmente di tipo rappresentativo ed emarginano ufficialmente i metodi non elettivi (nomina, sorteggio, cooptazione, ereditarietà, funzione, acquisto), in quanto non giustificabili come formola politica invalente.

Per quanto riguarda specificamente il sorteggio, di fronte alle obiezioni quantitative e qualitative nei confronti della democrazia diretta, ritengo che esso non sia tanto legato alla capacità di autodeterminazione nel gruppo per cui tutti possono esercitare tutte le cariche, ma all'omogeneità dello stesso ovvero sulla base dell'inesistenza di interessi e differenze sensibili tra gli appartenenti al gruppo stesso. A differenza del sorteggio ordinario quello stratificato riproduce statisticamente l'universo da cui è tratto, ma solo apparentemente supera le obiezioni sulla sua sistematica utilizzazione derivante dalla mancanza di motivazione negli estratti a sorte e nella non esistenza di un rapporto di responsabilità (*accountability*) del

²² Di qui discende la necessità di rappresentanza, presente anche nel caso democratico con il riferimento ad un campione rappresentativo dell'universo.

singolo estratto rispetto ai membri del collegio che egli rappresenta in forma esistenziale.

Nelle decisioni su questioni il sorteggio può essere giustificato da valutazioni numeriche oppure dall'indifferenza sui termini del risultato. In quelle per la preposizione di individui a cariche autoritative l'ispirazione può essere espressamente numerica²³ oppure formalmente casuale come nella circostanza riferita dagli atti degli Apostoli per la sostituzione di Giuda fra gli Apostoli con Mattia²⁴.

In proposito è bene distinguere il tema della *formazione* delle Assemblee rappresentative da quello dell'*organizzazione* e del *funzionamento* delle stesse.

Sotto il primo profilo, nel caso dell'ordinamento vigente il metodo del sorteggio per la selezione del personale politico trova davanti a sé il limite del circuito democratico disegnato dal Costituente (artt. 1, 3, 48, 49, 51, 56, 57 Cost.), che ne impedisce l'utilizzazione.

Per quanto riguarda il livello dell'organizzazione e del funzionamento delle Assemblee elettive di tipo politico, il sorteggio può costituire uno strumento integratore dei meccanismi della rappresentanza fiduciaria. Il problema è, da un lato, la rappresentanza, e, dall'altro, la responsabilità in un ambito ed un livello che non può portare al coinvolgimento di tutti per ragioni qualitative e quantitative. Come contribuiscono a confermare gli autori del volume *Democrazia a sorte*, oggi la casualità del sorteggio è collegata con il calcolo probabilistico, per cui si può costruire un campione rappresentativo della società (stratificato) per rappresentare la società (sotto il profilo speculare), ma ciò non toglie che nel corso di una simile operazione manchino gli effetti positivi forniti dal rapporto di rappresentanza e di responsabilità, generati dal procedimento elettivo e assenti nel sorteggio casuale o stratificato.

Per quanto riguarda la specifica utilizzazione del sorteggio nelle assemblee parlamentari, è evidente che la società di massa ha provocato effetti incisivi, riducendo in maniera drastica l'utilizzazione del sorteggio. In proposito, ricordo l'uso del metodo in og-

²³ v. *Il sorteggio di Saul eletto dalla sorte*, I Samuele, 10, 17-24.

²⁴ v. *Atti*, I, 23-26; per l'utilizzazione del sorteggio v. anche *Levitico* 16, 8-10 per l'espiazione attraverso gioenco; *Numeri*, 26, 52-56 per la divisione del territorio della Terra promessa (qui il problema è statistico proporzionale e casuale) che si ripete in *Giosuè* 14, 1-5 per il territorio della Cisgiordania.

getto nel periodo statutario sino alla riforma dei regolamenti nel 1919²⁵ per quanto riguarda il sistema degli uffici e per le questioni di incompatibilità. Il confronto con l'attuale previsione regolamentare di tipo gruppocratico evidenzia la regressione nell'uso del sorteggio, che viene previsto per Camera e Senato esclusivamente per temi liminari²⁶.

5. Conclusioni

Il sorteggio è dunque uno dei possibili strumenti per la presa di decisioni pubblicistiche. Esso ha una tradizione risalente ed è stato utilizzato in maniera sempre più limitata nelle società di massa, caratterizzate dalla presenza dei partiti e del metodo elettivo. La crisi incisiva degli ultimi anni ha riproposto opzioni alternative, che ripropongono l'avversione alla mediatizzazione della rappresentanza fiduciaria tradizionale. I casi islandese, irlandese e canadese costituiscono esempi di una simile tendenza, ma descrivono anche la limitatezza della possibile applicazione pratica. In questa specifica prospettiva si pone il progetto dell'assemblea integrata da cittadini estratti a sorte che, nel caso suggerito dal gruppo di Catania, dovrebbe aumentare il vantaggio sociale delle decisioni acquisite. Simili ipotesi risultano inapplicabili, ripeto, nell'attuale contesto costituzionale e regolamentare italiano. In modo drastico, confliggono con alcuni principi supremi che caratterizzano l'ordinamento costituzionale vigente.

Questo non vuol dire, però, che alcune suggestioni proposte non possano essere opportunamente adattate allo stesso al fine

²⁵ Art. 8. L'Assemblea si divide per estrazione a sorte in nove uffici, mentre per l'art. 13 ai fini della costituzione delle tre commissioni permanenti (bilancio, petizioni, decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti) veniva utilizzato il voto limitato (v. M.MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887, passim). Infine per l'art. 29 – Se l'eletto ha un impiego incompatibile con quello di Deputato, la Giunta delle elezioni propone l'annullamento dell'elezione di lui; ed essa stessa, finita la verifica delle elezioni riuscite a primo scrutinio, propone alla Camera, se e di quanti tra gli eletti, il cui impiego sia compatibile, debba essere fatto sorteggio. Simili previsioni possono essere recuperate nelle normative di riferimento delle assemblee del Regno di Sardegna, Francia, Belgio e Gran Bretagna.

²⁶ v. i Reg. vigenti: Camera deputati art. 3, comma 3°; Senato, art. 6, comma 2° (v. inoltre al Senato per il nome del senatore da cui iniziare l'appello nelle votazioni nominali, artt. 116, comma 1°, e 118, comma 5).

di farle divenire uno strumento integrativo del procedimento di decisione soprattutto attraverso la fase dell'istruttoria legislativa. Ad es. opportune modifiche all'art. 79, comma 4 del Regolamento della Camera dei deputati potrebbero fornire la possibilità di integrare l'istruttoria legislativa con l'ausilio di commissioni di cittadini selezionati con metodi rappresentativi adeguati al fine di approfondire la discussione e rilegittimare il procedimento. In questo modo la democrazia deliberativa si affiancherebbe alla rappresentanza fiduciaria in campo politico.

Si tratterebbe, dunque, di un intervento limitato che certo non basta ma potrebbe affiancarsi ad altri più tradizionali, volti ad incidere sul circuito rappresentativo. In questa prospettiva ritengo rimanga strategico riattivare il circuito democratico partecipativo che ha visto scomparire nella sregolazione l'art. 49 Cost.. Diritti degli iscritti e selezione dei candidati, affiancati da una attenzione alla legislazione elettorale di contorno e al sistema elettorale in senso stretto costituiscono interventi integrati per rispondere alla crisi di legittimazione dell'ordinamento democratico. Non sarebbero la soluzione salvifica, non prefigurerebbero "l'uomo della provvidenza", ma aiuterebbero a ristabilire funzionalità, correttezza ed efficienza sistemiche che anche gli autori del gruppo catanese auspicano.

CAPITOLO IV

CRISI DELLA RAPPRESENTANZA IN CAMPO POLITICO E DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Alle radici del problema. — 3 L'avvento dello Stato di massa e le sue conseguenze sulla rappresentanza. — 4. Leibholz e Mortati e lo Stato dei partiti. — 5. Le novità della società di massa digitale. — 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il tema della rappresentanza e quello del mandato (libero o vincolato) possono essere rappresentati come un'aquila bicipite. È necessario distinguere le due teste tematiche, ma anche riconoscere che il corpo è sostanzialmente unico e correlato.

Per quanto riguarda la crisi di rappresentanza dello Stato democratico di massa, questa non si manifesta per la prima volta, ma è opportuno notare che il *roll back* democratico, ancora di recente evidenziato da Diamond e Plattner¹, ha oggi alla sua base specifici motivi strutturali derivanti dall'indebolirsi delle fratture consolidate nel secolo XIX² rispetto a nuovi e più recenti *cleavages*.³ Ciò è avvenuto perché la società è cambiata sia a livello planetario con lo spostamento degli assi geopolitici dall'Atlantico al Pacifico, sia sul piano economico e tecnologico (dalla società industriale a quella informatica), provocando individualizzazione, disinteresse per il pubblico, volatilità. Questi elementi hanno fornito an-

¹ v. L. DIAMOND-M.F. PLATTNER, *Democracy in Decline?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2015.

² Su cui S.M. LIPSET-S. ROKKAN (eds), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: The Free Press; London: Collier-Macmillan, 1967.

³ v. ora P. MARTIN, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, Presses de la Fondation de Sciences Po, 2018.

che l'opportunità per la nascita di formazioni populiste, ovvero di protesta, mettendo in discussione alcuni presupposti istituzionali degli ordinamenti di massa liberal–democratici.

Sul secondo profilo, su cui intendo soffermarmi in maniera più specifica, continua a riproporsi, anche ai giorni nostri, il paradosso della rappresentanza in campo politico, sottolineato circa cinquanta anni fa da Hanna F. Pitkin, per cui non potrebbe essere risolta in alcun modo la tensione tra libertà del rappresentante e controllo sullo stesso del rappresentato⁴. Il tema del divieto di mandato imperativo si è, infatti, ripresentato con intensità ancora nelle ultime settimane in occasione del passaggio della Senatrice Silvia Vono dal Gruppo 5 Stelle al neocostituito gruppo di Italia Viva, con la richiesta del *capo politico* Luigi Di Maio, effettuata a *Porta a Porta*, di “*un foro con dei costituzionalisti per trovare una soluzione*”⁵. Nella scorsa legislatura il Senatore Vito Crimi ed altri presentarono un DDL costituzionale (n.2759) per la modifica dell'art. 67 della Costituzione concernente l'introduzione del vincolo di mandato imperativo. Il progetto, partito dalla piattaforma Rousseau) era stato presentato nel 2016 come emendamento durante l'iter della riforma costituzionale.

Un simile argomento è ricorrente e spalmato tra i gruppi e i partiti, soprattutto nella seconda fase della storia della Costituzione repubblicana. Nell'aprile 2013, ad es., in Senato le dimissioni di Giovanna Mangili, eletta nelle liste del M5S per il collegio Lombardia vennero respinte una prima volta nella seduta del 3 aprile sulla base di una richiesta di approfondimento delle « ragioni personali » che le avrebbero provocate, e furono nuovamente rifiutate, nonostante la presenza in aula dell'interessata, che aveva provveduto a ribadirle.

La questione, scaturita dalla polemica delle principali forze politiche nei confronti della natura e del regime interno del M5S, è stata dunque al centro dell'attenzione dei commentatori, anche come corollario delle discussioni sul Parlamento dei nominati deri-

⁴ v. H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkley, California U.P.,1972, 149.

⁵ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/09/26/di-maio-senatrice-m5s-con-renzi-ne-parlero-con-pd-serve-vincolo-di-mandato-e-chiedero-i-100mila-euro-di-risarcimento-a-chi-lascia/5479982/>. Si v. anche la recentissima, controversa ma significativa proposta di sanzione pecuniaria per i cambi di casacca a livello regionale operata dal coordinatore regionale del PD umbro Walter Verini: https://www.repubblica.it/politica/2019/09/29/news/pd_e_regionali_in_umbria_verini_multa_a_chi_cambia_casacca_marcucci_ci_ripensi_-237264044/

vanti dalla legge elettorale allora vigente (il cosiddetto *Porcellum*). Nelle dichiarazioni di voto al Senato sul «caso Mangili» gli intervenuti parlarono di alti principi, ma non misero in evidenza che, in realtà, il divieto di mandato era stato posto in discussione dalle stesse formazioni che stavano facendo le pulci al M5S sulla base della polemica antiribaltone (casi Prodi e Berlusconi).

L'applicazione meccanica ed ideologica della democrazia di investitura, nelle versioni più o meno carismatiche, ha infatti prodotto nell'ultimo quarto di secolo almeno quattro progetti di legge di revisione costituzionale in materia. Poco tempo dopo il *primo ribaltone* del I Governo Berlusconi(1995) e *quello parziale* del I Governo Prodi(1998), nel 1999 venne presentata la proposta di legge costituzionale (Atto Camera n. 5923: *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di divieto di mandato imperativo*) di Paolo Armaroli e altri, che - pur premettendo che "ogni membro del Parlamento rappresenta(va) la Nazione" - proponeva di far dichiarare decaduti dal Presidente della Camera cui appartenevano "i parlamentari che comunque [avessero alterato] i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione espressi dal corpo elettorale, o passando ad altro gruppo o modificando il voto di fiducia inizialmente espresso nei confronti del governo".

Circa 10 anni dopo, nella XVII legislatura il ddl costituzionale n.196 d'iniziativa dei senatori PDL Alberti Casellati ed altri (*Modifica degli articoli 67, 88 e 94 della Costituzione, in materia di mandato imperativo*), riproduceva invece un testo già presentato nel 2012 (atto senato n. 3246), volto ad introdurre il vincolo di mandato nell'ordinamento e a collegarlo con la normativa relativa allo scioglimento e alla espressione della fiducia al Governo.

Ricordo anche il DDL costituzionale n.1127(XV leg.- 27 ottobre 2006) d'iniziativa del senatore della Lega Nord Stiffoni che prevedeva *tout court* l'imperatività del mandato.

Una simile impostazione non deve però in alcun modo essere considerata patrimonio esclusivo del centro-destra, ma anzi può essere considerata *bipartisan*, se si considera che nella XVI legislatura era stato presentato il ddl n. 2497 (13 dicembre 2010), d'iniziativa dei senatori del PD Della Seta e altri, che prevedeva la decadenza dal mandato per i parlamentari che avessero cambiato gruppo di appartenenza. Nella presentazione di questo specifico progetto, oltre a richiamare l'opinione di costituenti comunisti come Terracini e Grieco (come d'altro canto Armaroli), i proponenti dichiaravano candidamente che il mandato di partito non andava « considerato in contrasto con il divieto di vincolo del mandato» ma che esso ri-

sultava strettamente collegato con quanto stabilito nell'art. 49 della Cost.

Tutti i ddl citati costituiscono, invero, indici empirici di concezioni contrastanti con la previsione costituzionale del libero mandato, risentono palesemente dell'esperienza dell'ultimo ventennio (d'altro canto ben ricordata nella premessa del ddl costituzionale n. 196) e si collegano in sostanza con le posizioni poste in evidenza — con altre motivazioni — dal M5S.

Una simile convergenza ci dice già qualcosa sulla tensione di classici istituti del costituzionalismo liberale e democratico rispetto alla realtà istituzionale contemporanea e alle aspirazioni di esponenti dell'attuale ceto politico. Le proposte di riforma dell'art. 67 della Cost., con l'attenuazione o la drastica mutazione del divieto di mandato imperativo, rischiano però di non essere comprese se non opportunamente situate e storicizzate.

A questo proposito è utile prima di tutto chiarire concettualmente i termini utilizzati; in secondo luogo è necessario mettere in evidenza la situazione storico-spirituale dell'attuale momento storico-istituzionale italiano; in terza istanza bisogna avere anche chiara la dinamica sincronica e diacronica dell'istituto e la compatibilità delle ipotesi elaborate con la formula politica della democrazia pluralistica invalente negli ordinamenti contemporanei.

In questo capitolo cercherò di spiegare, in maniera succinta, come l'impostazione della rappresentanza controllata (meglio vincolata) non costituisca certo una novità, ma si inserisca invece nella storia degli ordinamenti rappresentativi liberali e democratici e venga oggi incrementata anche dalla crisi dei partiti politici e dalla cosiddetta rivoluzione informatica, che, apparentemente, fornisce strumenti per il superamento della stessa rappresentanza.

Dopo aver definito la rappresentanza in campo politico e la sua differenza con la rappresentanza fiduciaria o politica, metterò in evidenza che, con l'estensione del suffragio, la concezione ideologica burkiana del mandato totalmente libero viene ad incontrare l'alternativa dell'epoca delle masse ossia quella dello stato dei partiti o del plebiscitarismo. Intendo dimostrare — anche attraverso l'analisi della posizione espressa da Gianroberto Casaleggio, la mente del M5S — come l'epoca della rivoluzione digitale proponga un

affinamento, ma non il superamento, di questa alternativa attraverso una pluralità di strumenti, capaci di integrare quelli tradizionali, che non possono essere sostituiti senza pericolo per la stessa natura dell'ordinamento liberal-democratico.

Tra la tradizionale prospettiva della rappresentanza *whig* e quella *country*, presente già ai tempi dei *founding fathers* statunitensi, la rete (ovvero apparentemente l'ultima arma della democrazia diretta roussoviana) illude chi crede nella partecipazione continua e nel controllo intenso dell'agente da parte del principale, perché il fenomeno minoritario costituisce una invarianza, ovvero una costante, del vivere sociale come la stessa esperienza del M5S certifica.

Sulla base di analisi già effettuate in precedenza, concluderò ribadendo che i pericoli del voto censitario e/o capacitario e della stessa manipolazione élitistica risultano presenti anche nell'attuale fase, suggerendo di non farsi ammaliare da scorciatoie pericolose.

2. Alle radici del problema.

Ma vediamo quali sono le radici della questione. Partiamo dalla crisi della rappresentanza, ma prima di tutto dal significato della stessa⁶.

Rappresentare significa sostituire, prendere il posto di qualcuno ad un certo livello e per certi fini. Negli ordinamenti politici contemporanei l'esigenza della sostituzione nasce da motivazioni quantitative e/o qualitative. In ambito locale è possibile la partecipazione diretta di tutti i partecipanti ad un determinato collegio; sul piano più elevato dal punto di vista numerico questo non risulta più concepibile, dando luogo all'esigenza di una rappresentanza di volontà. Questa ovviamente può essere giustificata anche sulla base di motivazioni qualitative, per cui nell'ambito della moderna divisione del lavoro ad un certo livello di complessità è più opportuno che siano persone esperte ad occuparsi di temi specialistici.

L'ideologia liberale denomina come rappresentanza politica (o

⁶ v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, Milano, Giuffrè, 2006, passim

fiduciaria) il libero mandato, ma è bene mettere in evidenza che il politico costituisce un livello dove si esplica la distribuzione autoritativa di valori e che la rappresentanza precede la grande scissione tra pubblico e privato, ma risultava vincolata in maniera più o meno rigida. Una simile prospettiva permette di chiarire gli elementi ideologici delle ricostruzioni dottrinarie e la natura tralaticia di alcune disposizioni costituzionali, che nel tempo hanno cambiato significazione.

In questo specifico quadro il dibattito sul rapporto *principale e agente* aveva un suo specifico senso proprio alle origini del sistema rappresentativo. Il mandato imperativo, che vincola l'agente alle disposizioni del principale, basa, infatti, le proprie fondamenta nella stagione che precede la grande scissione tra pubblico e privato e che ha dato origine all'istituzione storicamente situata definita Stato moderno. Gli stessi Parlamenti, organi in origine non politici, erano infatti costituiti da gruppi di delegati dei borghi e delle contee che si recavano dal Sovrano per contrattare, ma non per decidere. Quando le Assemblee diventano organi politici, ossia contribuiscono in modo determinante alla distribuzione autoritativa di valori e non sono più ai margini della stessa, il problema del ruolo dei singoli parlamentari e dell'assemblea cui appartengono nei confronti dei rappresentati muta profondamente. Le ragioni quantitative che nei grandi aggregati si opponevano all'esercizio diretto del potere da parte dei componenti del collegio erano corroborate da quelle qualitative, per cui solo chi più sapeva e più era interessato (per censo) aveva il diritto di concorrere alla gestione della cosa pubblica.

Questa serie di motivazioni, recuperabili nello stesso Secondo Trattato sul governo civile di Locke⁷, spiegano la stessa posizione di Burke sulla completa autonomia dell'eletto effettuata nel famoso discorso *To the electors of Bristol at the conclusion of the poll* (1774)⁸.

Ma non è solo una ragione elitistica che sta alla base della posizione di Edmund Burke. Ve n'è anche una giuridica che si aggancia al *common law* e che era già stata espressa dallo stesso Hobbes sempre nella temperie del conflitto costituzionale inglese.

Gli individui, che originariamente hanno stipulato il *pactum unionis* e il *pactum subiectionis* per la costituzione del Commonwealth,

⁷ v. J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, Cambridge, U.P., 1967.

⁸ v. E. BURKE, *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, vol. III, ed. by W.M. Edfson with J.A. Woods, Oxford, Clarendon, 1996, 69.

delegano con quello stesso atto l'esercizio del potere ad un individuo o ad un collegio, che lo esercita in nome dello stesso Commonwealth. La entificazione corporata dell'associazione stacca il rapporto di coloro che vengono preposti a cariche autoritative e che decidono in nome dell'ente collettivo. Essi possono essere sanzionati dai componenti dello stesso solo in caso di mancato mantenimento della ragione base della costituzione dell'Unione (la violazione della conservazione della vita per Hobbes e, in aggiunta per Locke, il mantenimento della proprietà).

Nel dibattito costituente nordamericano degli anni Ottanta del secolo XVIII la ricordata contrapposizione tra la concezione whig (sostanzialmente sostenuta da Madison) e quella partecipazionista (detta *country*) delle Assemblee del New England evidenzia una tendenza di lungo periodo in materia. Madison si occupa nel *Federalist* (nn. 10 e 52)⁹ della rappresentanza, condanna le fazioni e cerca di assicurare il massimo della coincidenza e del controllo elettorale dei rappresentati sui rappresentanti attraverso la effettuazione delle consultazioni in modo opportunamente ravvicinato e cadenzato, ma non deflette dalla idea burkiana che il rappresentante agisca come un fiduciario che risponde nei confronti dell'elettorato solo nel momento dell'eventuale richiesta di rinnovo del mandato. La *fictio* giuridica del *trust*, utilizzata implicitamente da Burke e trasferita in ambito politico parlamentare, vede il deputato di Bristol dichiarare che il Parlamento è «una assemblea deliberativa di una nazione», con un interesse comune, che decide nell'interesse della stessa e non dei singoli collegi o degli elettori.

Una simile impostazione, sostanzialmente recepita da Madison, non poteva non confliggere con quella partecipazionista tipica del New England e, in effetti, lo stesso Madison contrappone decisamente la repubblica rappresentativa dei grandi aggregati alla democrazia diretta, possibile solo a livello locale.

Questa antitesi lascia spazio alla dialettica statunitense degli ultimi due secoli, dove la protesta contro l'oligarchia elitista e contro la famelicità degli interessi si è incarnata in modo differenziato nei movimenti populistici e progressivisti, sviluppatasi a cavallo tra '800 e '900.

Lo sviluppo continentale del dibattito sulla rappresentanza ha,

⁹ v. J. MADISON, 10 e 52, in HAMILTON-JAY-MADISON, *The Federalist, and Other Contemporary Papers on the Constitution of the United States*, edited by E.H. SCOTT, Chicago-Atlanta-New York, Scott, Foresman and Company, 1894, 53 ss.

invece, seguito sviluppi peculiari sin dalla fine del '700 con le teorizzazioni di Siéyès, che sulla base della teoria della sovranità nazionale certifica il superamento del vincolo di mandato. L'art. 7, sez. III, capo I, titolo III della Costituzione del 1791 introduce la classica disposizione che «I rappresentanti eletti nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma della nazione intera, e non potrà essere conferito loro alcun mandato», che ha pervaso il costituzionalismo liberale e democratico continentale.

Non ripeto ciò che è stato riassunto in maniera eccellente dall'indagine storico-giuridica (ad es. Zanon; Scarciglia, con profonde radici nelle analisi ottocentesca di Racioppi-Brunelli sull'art. 41 dello Statuto albertino)¹⁰. È, tuttavia, necessario sottolineare che, proprio durante lo stesso periodo rivoluzionario, si evidenzia la tendenza al controllo popolare della rappresentanza sulla base della sfiducia antropologica nella probità degli agenti da parte di Robespierre. Il vincolo non è costituzionalizzato con la decadenza dalla carica, ma concretizzato in modo pratico con la pressione popolare fondata sulla presenza-controllo dei membri attivi della Nazione alle riunioni dell'Assemblea e si ritrova nella sostanza in quanto espresso dal Comitato centrale della guardia nazionale nel marzo 1871 durante la Comune parigina.

3. L'avvento dello Stato di massa e le sue conseguenze sulla rappresentanza

La prospettiva del parlamentarismo classico, anche se rivoluzionario, cambia tuttavia in maniera profonda con l'espansione del suffragio. Le ricostruzioni del costituzionalismo della restaurazione operate dallo stesso Constant nei *Principes de politique* di fronte al suffragio universale maschile perdono significazione¹¹.

Come ha osservato acutamente circa novanta anni fa Schmitt in *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*¹², si ha la

¹⁰ v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1991; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005; *Commento allo Statuto del Regno* di F. RACIOPPI e I. BRUNELLI; con pref. di L. LUZZATTI, Torino, Utet, 1909, vol. II.

¹¹ v. B. CONSTANT, *Principes de politiques applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France*, Paris, A. Eymery, 1815.

¹² v. C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1926(2a).

trasformazione della natura stessa delle istituzioni parlamentari, che dopo il 1848 divengono aule di contrapposizione di posizioni rigide ed inquadrare al di fuori dei parametri della discussione borghese. L'esperienza francese della II Repubblica con lo sbocco nel II Impero e la dinamica britannica degli anni Sessanta del secolo XIX individuano la torsione della modernità introdotta dalle masse: nell'epoca del regime di massa il rapporto rappresentativo si trasforma, infatti, intensamente con la posizione dell'alternativa tra Stato dei partiti strutturato o plebiscitarismo¹³. Una simile dicotomia di cui sono stati testimoni ed interpreti personaggi come Marx¹⁴, Hugo¹⁵, Bagehot¹⁶, Mill¹⁷ e Prevost Paradol¹⁸ viene certificata alla fine della prima ondata di democratizzazione con il tentativo di rivitalizzare le istituzioni rappresentative classiche, modificando in maniera intensa il rapporto principale-agente e fuoriuscendo anche dalla forma di Stato liberale e democratica.

Simili tensioni erano di certo presenti negli ordinamenti al periodo precedente il primo conflitto mondiale, come dimostrano le ricordate pulsioni partecipazioniste e di reazione al dominio degli apparati del populismo e del progressivismo statunitense; o le ipotesi di ricorso al referendum nella Gran Bretagna di Dicey¹⁹; o quelle relative alla democrazia semidiretta in Francia; o, infine, alle richieste di un nuovo ruolo della democrazia diretta in Rensi²⁰ e Perassi²¹ alle soglie della concessione del suffragio maschile in Italia.

È però il primo conflitto mondiale e la crisi di partecipazione che ne deriva ad evidenziare la profondità del mutamento sui temi

¹³ v. FLANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, cit., 71 ss.

¹⁴ v. C. MARX, *Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte (1852)*, ora in "Karl Marx-Friedrich Engels Werke-Artikel-Entwürfe", I/11, Berlin, Dietz Verlag, 1985, 96 ss.

¹⁵ v. V. HUGO, *Napoleone il piccolo*, Milano, Bietti, 1934, . 136 ss.

¹⁶ v. *The Collected Works of Walter Bagehot*, edited by Norman St John-Stevan, vol. XII, London, The Economist, 1986, 324 e ss., ma anche ne *The English Constitution* (II ed 1873), 102.

¹⁷ v. J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, intr. e tr. di P. Crespi, Milano, Bompiani, 1946, 67.

¹⁸ v. M.PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris, Levy, 1868.

¹⁹ v. A.V.DICEY, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, in "Contemporary Review", 1890, 504 ss.e IDEM, *Referendum*, in "National Review", 1894, march, 66. ss.

²⁰ v. G. RENSI, *Gli antichi regimi e la democrazia diretta*, con introduzione di Arcangelo Ghisleri, Bellinzona, Colombi & C., 1902.

²¹ v. T. PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica. Appendice: Il referendum nel diritto pubblico italiano, note alla legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*, Roma, Di Fabio, 1911.

della rappresentanza e la sfiducia negli istituti classici della rappresentanza fiduciaria. In questa prospettiva l'art. 78 della Costituzione della Repubblica socialista sovietica di Russia del 1918 prevede in maniera esplicita il « richiamo » del deputato da parte del collegio elettorale insoddisfatto e questa revoca venne mantenuta anche all'art. 142 della «classica» Costituzione staliniana del 1936.

Prima che i regimi autoritari o totalitari le annullassero, nelle nuove liberal-democrazie centro-europee del primo dopoguerra l'alternativa prevalente era quella rappresentata, da un lato, dall'art. 21 della Cost. di Weimar, che certificava come «i deputati rappresentano il popolo» e che «essi non dipendono che dalla loro coscienza e non sono vincolati da alcun mandato», e, dall'altro, dalla soluzione cecoslovacca, che introduceva un vincolo di partito, non tanto in Costituzione, perché il primo comma dell'articolo 22 lo escludeva, ma nell'ambito della legge n.125 sulla Corte elettorale del 29 febbraio del 1920 (emanata lo stesso giorno della Costituzione). La cosiddetta clausola cecoslovacca è interessante (vi si soffermò anche Costantino Mortati in uno studio preparatorio ai lavori dell'Assemblea costituente italiana ²²), perché da un lato evidenzia i problemi e dall'altro certifica la loro attualità. Il Tribunale elettorale cecoslovacco, tra le altre competenze, aveva quella di decidere «se un componente dell'Assemblea nazionale o del Senato avesse perso il proprio seggio a causa: a) della perdita dell'eleggibilità; b) della perdita dell'appartenenza al partito in cui era stato candidato e ciò per qualche indegna e disonorevole causa». Nella percezione degli assertori dello Stato dei partiti (ma anche dei suoi critici) una simile previsione apriva le porte al mandato di partito e quindi ad una concezione della rappresentanza non più di tipo diadico (elettori-eletto), ma triadico (elettori-partito-eletto), in cui i rappresentanti eletti con meccanismi elettorali di tipo speculare (alias proporzionalistico) a scrutinio di lista, in realtà, erano espressione di un partito e non rappresentanti dell'ente corporato.

La Costituzione weimariana del 1919, compromesso senza decisione efficiente, non nominava che in senso negativo i partiti politici, che però la caratterizzavano nella sostanza, e vedeva, nella complessità costituzionale, la variante semipresidenziale suggerita da Weber e Preuss come un possibile riequilibrio all'instabilità della

²² *La legge elettorale cecoslovacca*, a cura di C. MORTATI, Firenze, Sansoni, 1946(ora ripubblicato con saggio introduttivo di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2020)

frammentazione centrifuga degli stessi partiti alla base del sistema²³.

La rielaborazione della concezione della rappresentanza e del vincolo di mandato trovò significativa espressione negli ordinamenti che, nell'immediato dopoguerra, avevano modificato il sistema elettorale in senso stretto (e mi riferisco ai casi tedesco ed italiano).

Per quanto riguarda l'Italia e la Germania, ad esempio, sono recuperabili illuminanti punti di convergenza tra la posizione di Gaspare Ambrosini nel suo volumetto su *Partiti e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*²⁴ e quella di Gerhard Leibholz (*Das Wesen der Repraesentation*)²⁵, che — influenzato dal Triepel e dalla sua prolusione rettorale sul rapporto Stato/partiti²⁶ — evolse nel corso degli anni la sua prospettiva verso la costruzione di uno Stato dei partiti strutturato e regolato. Una simile posizione può essere recuperata nelle stesse proposte di Basso e di Mortati, profondi conoscitori del dibattito tedesco, durante i lavori della Costituente italiana nel 1946/47, ma né Leibholz, né Mortati hanno mai receduto dalla garanzia del divieto di mandato imperativo come guarentigia per la libertà del singolo rappresentante.

I contributi di Leibholz degli anni Cinquanta hanno continuato ad affermare che, stante la natura di Stato dei partiti degli ordinamenti liberali e democratici allora vigenti, il libero mandato forniva una indispensabile garanzia di autonomia.

4. Leibholz e Mortati e lo Stato dei partiti

Leibholz e Mortati sono rappresentativi del costituzionalismo nel periodo della *crisi di partecipazione* e dell'ingresso delle masse in politica. Mortati fu un giurista pervaso da influssi organicisti in cui l'importanza delle forze politiche e dell'ideologia, derivante dalla le-

²³ v. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

²⁴ v. G. AMBROSINI, *Partiti e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.

²⁵ v. G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repraesentation unter besonderer Beruecksichtigung des Repraesentativsystems: ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*, Berlin, De Gruyter, 1929.

²⁶ v. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Liebman, 1930.

zione di Angelo Majorana e di Gaetano Mosca, si sposava con l'istituzionalismo di Santi Romano. Leibholz un giurista antiformalista, che solo dopo la slavina nazista accettò pienamente il partito politico nell'ambito di una concezione della democrazia rappresentativa diretta.

Il destino di questi due costituzionalisti «realisti» è stato differenziato ²⁷. Leibholz ha teorizzato lo Stato dei partiti regolato e ha influito in maniera incisiva alla costruzione del *Modell Deutschland* nel primo ventennio di vigenza del *Grundgesetz*, ma è stato anche attaccato violentemente come assertore di un ordinamento partitocratico. Lo Stato dei partiti regolato tedesco nonostante tutto è, finora, riuscito a mantenere il proprio profilo originario, adattandosi alle trasformazioni del contesto. Mortati, che alla Costituente aveva proposto un disegno di costituzionalizzazione organica dei partiti, dal 1948 in poi (così come lo stesso Leopoldo Elia) si interessò più del sistema dei partiti che del problema della regolazione del partito per la particolare situazione politica italiana e, dagli anni Sessanta, si convinse della necessità di risvegliare l'azione diretta dell'opinione pubblica. È evidente che una simile posizione si è dovuta confrontare, da un lato, con il più pesante e sregolato Stato dei partiti d'Europa (e il confronto con il caso tedesco potrebbe essere molto interessante anche in questa sede), dall'altro con la riqualificazione dei rapporti geopolitici, la fine delle ideologie, delle appartenenze e della partecipazione tradizionale nonché, più recentemente, con la rivoluzione digitale.

In un sistema di partiti nazionale, stabile e strutturato il problema della rappresentanza viene risolto in maniera «naturale» attraverso l'utilizzazione del divieto di mandato imperativo come mera valvola di sicurezza per la tutela del dissenso. I rappresentanti, eletti attraverso la selezione partitica, possono mettere in gioco la loro responsabilità differendo la sanzione derivante dall'abbandono della formazione di partito attraverso la sottoposizione all'eventuale giudizio del *principale nominale* (il Corpo elettorale) e sfuggendo così — come *ultima ratio* — a quella del *principale effettivo* (il partito). Ma quando — in connessione con una crisi di riallineamento del sistema partitico — si abbandona la strada tradizionale della forma di governo parlamentare naturalistica o razionalizzata

²⁷ v. F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994, passim.

(comprendendo in essa anche la variante semipresidenziale) per abbracciare il Governo di legislatura, la situazione cambia profondamente. Il Governo di legislatura tende a costruire maggioranze elettorali artificiali e ad inchiodarle attraverso l'applicazione forzata della proposta di Bagehot. Com'è noto, in contrasto con la posizione di Mill per l'autore della *English Constitution* le elezioni costituivano un atto complesso in cui si vota per un rappresentante in un collegio, per un partito, per un programma, per una squadra di governo e per un leader. Il problema è che Bagehot descriveva la realtà britannica del suo tempo, credeva nella forza della cultura politica e non aveva cieca fiducia nei meccanismi istituzionali. Nella prospettiva della forma di governo neoparlamentare la rappresentanza nelle assemblee elettive perde normativamente importanza ed autonomia e necessariamente il deputato si trova vincolato al contratto sottoscritto con gli elettori ²⁸.

È evidente che un simile schema rompe i ponti con il costituzionalismo liberal-democratico e evidenzia i rischi di *dérapage* verso il plebiscitarismo che rifiuta la partitocrazia senza partiti attualmente vigente oppure le sirene della nuova democrazia diretta, basata sulla rete. L'alternativa del plebiscitarismo costituisce una costante pericolosa e sempre presente degli ordinamenti di massa che guarda con fastidio al Parlamento ed alle sue ritualità. Nel 2009, ad es., Silvio Berlusconi aveva espresso in maniera coerente la sua posizione aziendalistica auspicando, tra l'altro, la richiesta che il voto del capogruppo valesse per tutti i suoi deputati (« Il sole 24 ore », 10 marzo 2009). La reazione alle degenerazioni partitocratiche, al plebiscitarismo e all'impotenza istituzionale dei cultori della rete come strumento di democrazia diretta, di partecipazione e di controllo risulta, invece, oltre che più nuova anche meno conosciuta per le implicazioni sul rapporto principale-agente.

5. Le novità della società di massa digitale

In questa prospettiva, tenendo sullo sfondo le trasformazioni più generali (nonché la stessa riqualificazione dei rapporti geopolitici) e i tre terremoti che hanno modificato il panorama del sistema partitico²⁹ italiano (1976, 1993, 2013), la questione può essere ap-

²⁸ v. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in "Quaderni costituzionali", 2002, pp. 107 ss.

profondità con l'ausilio della recente intervista di Gianroberto Casaleggio rilasciata a Serena Danna per la lettura del «Corriere della sera» (23 giugno, 2013)³⁰. In essa molti dei temi sulla rappresentanza, la sua crisi, la rivoluzione informatica e il *digital divide* sono affrontati in maniera molto esplicita e senza infingimenti. Alcune posizioni, depurate da un evidente millenarismo, possono essere recepite, altre sono alternative agli ordinamenti di democrazia pluralista. In primo luogo per Casaleggio la rivoluzione digitale trasforma i modi ed i luoghi della politica. La democrazia digitale non potrebbe essere limitata alle votazioni popolari, ma evidenzia «una nuova centralità del cittadino nella società», capace di destrutturare le organizzazioni politiche e sociali esistenti. Lo stesso *Meetup*, servizio di social network avente lo scopo di facilitare l'incontro di gruppi di persone in varie località del mondo, non sostituirebbe il luogo fisico, ma lo integrerebbe e lo completerebbe, fornendo ai cittadini la possibilità di decidere e controllare ben più incisivamente di prima.

In questa prospettiva lo stesso Parlamento cambia natura, perché gli eletti divengono meri «portavoce» con il compito di «sviluppare il programma elettorale e mantenere gli impegni presi con chi li ha votati». Di qui la possibilità per «ogni collegio elettorale» di «sfiduciare e quindi di far dimettere il parlamentare» attraverso opportuni referendum locali. La funzione di articolazione, riduzione e trasmissione della domanda politica da parte del partito politico, di cui all'art. 49 della Cost., viene quindi posta sotto scacco dalla previsione di «referendum propositivi senza quorum, [dal] l'obbligatorietà della discussione parlamentare delle leggi di iniziativa popolare, [dal] l'elezione diretta del candidato che deve essere residente nel collegio dove si presenta, [dal] l'abolizione del voto segreto, [dal] l'introduzione del vincolo di mandato».

In questa prospettiva Casaleggio sottolinea, in maniera sostanzialmente ideologica, che alla democrazia diretta risulterebbe estraneo sia «il concetto di leader» (*Occupy Wallstreet* si sarebbe posta sulla linea della *leaderless*), sia la segretezza e la stessa riservatezza (e

²⁹ v. F. LANCHESTER, *I tre terremoti e le prospettive della riforma istituzionale in Italia, in Italianieuropei*, 2013, nn. 5/6, 1 ss.

³⁰ v. anche le convergenti riflessioni di Davide Casaleggio che in una intervista a la Verità ha ribadito l'inevitabilità del «superamento della democrazia rappresentativa» (v. https://www.ilblogdellestelle.it/2018/07/lintervista_integrale_di_davide_casaleggio_a_la_verita.html).

tutti ricordano lo *streaming* di Bersani durante le consultazioni di Governo del 2013).

Nello stesso *Contrat social* Rousseau evidenzia, però, il potere sociale delle *élites* che caratterizza anche il voto in assemblea. Ne discende che il fenomeno minoritario sia ineliminabile anche nelle applicazioni della democrazia diretta (dove si operano deliberazioni attraverso votazioni proceduralizzate) e/o partecipativa (dove si esprimono soprattutto forme di mobilitazione che non pervengono all'espressione della volontà elettiva o deliberativa).

Nonostante Gitlin Todd in *Occupy Nation*³¹ sostenga che nella *leaderlessness* dei movimenti i *leader* sarebbero solo dei facilitatori, è indubbio che questo costituisce un ruolo di leadership. Nell'ambito dell'intervista Casaleggio ammette, infine, che gli ordinamenti digitali possono essere diretti o dittatoriali e evidenzia anche i pericoli che il *data mining* può comportare per la sfera pubblica e privata. La prospettiva del controllo biopolitico attraverso l'informatica diviene devastante anche se si fa riferimento al cosiddetto progetto *Narvalo*, utilizzato in campagna elettorale da Obama per approfondire il profilo dei suoi sostenitori. La politica digitale non supera, in sostanza, i pericoli di degenerazione del potere, per cui risultano ingenua le recenti affermazioni di coloro che sostengono una sua fine (ad es. Moisés Naim³², novello Fukujama del terzo millennio). Anzi, a mio avviso, la situazione attuale impone un rafforzamento delle esigenze valoriali del costituzionalismo originario come limite al potere a tutti i livelli³³.

6. Conclusioni

In conclusione, anche sulla scia di un teorico dello Stato dei partiti regolato (Gerhard Leibholz), si conferma come la garanzia del divieto di mandato imperativo continui a costituire una indispensabile garanzia istituzionale che preserva formalmente l'agibilità politica degli agenti anche in situazioni di possibile rappresen-

³¹ v. T. GITLIN, *Occupy Nation. The Roots, the Spirit, and the Promise of Occupy Wall Street*, New York, Itbooks, 2012.

³² v. M. NAIM, *La fine del potere: dai consigli di amministrazione ai campi di battaglia, dalle chiese agli stati, perché il potere non è più quello di un tempo*, Milano, Mondadori, 2013.

³³ v. FLANCHESTER, *Il profumo del costituzionalismo, in Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, a cura di F. Lanchester, Milano, Wolter Kluwers-Cedam, 2019, 21 ss.

tanza vincolata. Le soluzioni di una eventuale decadenza dal mandato, quando si fuoriesca dal partito nelle cui liste si è stati eletti (ipotesi cecoslovacca degli anni Venti del secolo XX, riprodotta più o meno consapevolmente dal citato DDL Della Seta), o l'impossibilità di transitare al di fuori del gruppo parlamentare istituzionale in cui si è stati eletti (*floor crossing sudafricano*)³⁴ risultano strumenti che si spiegano nell'ambito della necessità di strutturare le formazioni di partito in situazioni di *statu nascendi* (nel caso italiano come conseguenza di una crisi forte di regime con difficoltà di riallineamento del sistema partitico liquefatto).

Gli istituti di possibile controllo intermedio (ad es. il *recall* o l'*Abberufungsrecht* presenti negli Usa e in Svizzera a livello locale) e quelli della decadenza da parte della formazione di partito si confrontano, invece, necessariamente, con quelli della democrazia infrapartitica, evidenziando un controllo sul procedimento di selezione differenziato in vari ambiti. In questa specifica prospettiva, non è un caso che la crisi del partito politico e quella della sua vita interna abbiano contribuito al recente sviluppo delle ipotesi di introduzione del *recall* proprio in Gran Bretagna, considerata patria del libero mandato.

Il tema è, dunque, quello del controllo dell'*agente* da parte del principale, ma anche quello della sua miglior selezione sia in ambito infrapartitico che in ambito interpartitico. Sotto il profilo temporale vi è, infatti, un prima ed un dopo. Nel momento che precede l'atto elettivo si pone la questione della individuazione dei candidati all'interno delle formazioni di partito e quello della legislazione elettorale di contorno sul piano interpartitico in cui spiccano da un lato i temi caldi dell'eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti, dall'altro quelli relativi all'eleggibilità (ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità). Nel momento successivo all'atto elettivo effettuato attraverso il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, l'eletto può essere controllato e vincolato in vario modo, ma imprescindibile deve rimanere la garanzia della sua autonomia formale.

³⁴ v. F. DAU, *Costituzionalismo e rappresentanza : il caso del Sudafrica*, Milano, Giuffrè, 2011, passim.

CAPITOLO V

IL CORPO ELETTORALE TRA RECESSIONE DEL PRINCIPIO ELETTIVO E RUOLO DELLE CORTI RIFLESSIONI SUL CASO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Il tema specifico – 2. Gli ordinamenti costituzionali e le funzioni pubbliche – 3. Gli ordinamenti democratici e l'esercizio delle funzioni pubbliche – 4. Il Corpo elettorale – 5. I controlli popolari e la loro incidenza – 6. Le votazioni pubblicistiche – 7. La vicenda italiana tra ipercinetismo e sregolazione – 8. La sentenza n.35/17 sulla legge elettorale – 9. Le ipotesi di riforma e la necessità di intervenire sull'intero comparto delle votazioni del Corpo elettorale – 10. Conclusioni.

1. Il tema specifico

Negli ultimi anni il ruolo degli organi costituzionali di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale in primis) si è espanso di fronte alla ibernazione del circuito partitico parlamentare perlomeno nel periodo 2011-2013, per poi riacquistare tono dopo il referendum del dicembre del 2016. In un simile contesto cercherò di occuparmi in maniera speculare soprattutto delle funzioni esplicite (o non esercitate) dal cosiddetto Corpo elettorale attraverso le votazioni elettive e deliberative nel nostro ordinamento, con particolare riguardo per quella di controllo attraverso le votazioni pubblicistiche di tipo elettivo e deliberativo. In primo luogo accennerò alla duplice natura del Corpo elettorale, che, da un lato, appare come corporizzazione del popolo sovrano negli elettori politicamente attivi nell'ambito di un collegio unico o frazionabile; dall'altro un collegio in cui i singoli aventi diritto al voto devono poter esprimere la loro volontà sulla base di *standard* precisi di democraticità. In secondo luogo analizzerò come lo stesso Corpo elettorale abbia esercitato le sue funzioni di indirizzo e di controllo all'interno del circuito democratico disegnato dalla Costituzione repubblicana nel quadro della trasformazione dei sistemi di democra-

zia costituzionale pluralisti nell'ultimo settantennio. Infine sottolineerò la significativa peculiarità del sistema italiano, caratterizzato da preoccupante ipercinetismo in materia di sistema elettorale in senso stretto e da deregolazione della legislazione elettorale di contorno, mentre le votazioni deliberative di cui all'art. 138 Cost. soffrono di un vero e proprio buco nero relativo alla prospettazione del quesito. Concluderò con una serie di osservazioni sull'indispensabile intervento del legislatore e, se del caso, della stessa giurisdizione costituzionale in materia, al fine di tutelare il diritto dei singoli aventi diritto al voto alla libertà di espressione del suffragio e all'uguaglianza delle opportunità nel procedimento.

2. Gli ordinamenti costituzionali e le funzioni pubbliche

Nella lingua italiana i significati del sostantivo controllo sono essenzialmente due: da un lato l'azione di verifica e di riscontro (collegandosi con uno dei significati del termine ispezione), dall'altro la padronanza ed il dominio. La dottrina giuspubblicistica italiana evidenzia una naturale inclinazione per la definizione generica di controllo come "verificazione di regolarità di una funzione propria o altrui", per cui la stessa definizione di controllo in senso stretto si collega con questa scelta in senso ampio: il controllo è la verifica di conformità a determinati canoni o prescrizioni. D'altro canto la stessa dottrina si è resa conto della necessità di superare la visione del potere di controllo accertamento (giudizio sull'attività controllata) e passare ad una definizione e delimitazione dello stesso che identifichi il procedimento nelle fasi di accertamento e di applicazione della misura (momento comminatorio). Si tratta di una visione certamente più dinamica ma sempre spostata sullo schema gerarchico di tipo amministrativistico. Un simile risultato evidenzia l'opportunità di riesaminare in maniera meno tradizionale le concezioni dottrinarie sul controllo nella dottrina giuspubblicistica, risalendo prima di tutto alla fundamentalità del concetto di controllo costituzionale in senso lato negli ordinamenti di derivazione liberal-democratica, per poi distinguere le attività di controllo che individuano potere (attuale o potenziale) da quelle che segnalano mera influenza.

Il concetto di controllo in ambito costituzionalistico evidenzia, infatti, una pluralità di significati che divengono più precisi più si approfondiscono gli strumenti utilizzati per l'esplicazione dello stesso nell'ambito del sistema di interrelazioni che coinvolgo-

no dinamicamente i singoli soggetti istituzionali. Nell'ipotesi di lavoro che conduce queste note la nozione di controllo costituzionale in generale appare avere un significato molto lato, che si connette alle nozioni di equilibrio e di limite, e due più specifici, collegati da un lato alle nozioni di potere e di influenza, dall'altro a quella di vigilanza. Per l'impostazione della ricerca e la decodificazione dei piani della stessa risulta – come si è osservato – indispensabile approfondire questi differenti significati, inserendoli nel parco concettuale utilizzato dai costituzionalisti e caratterizzato dalle nozioni di forma di Stato, regime e forma di governo¹.

Come ovvio, l'equilibrio costituzionale, alla cui base si pone la tradizione classica della costituzione mista e degli ordinamenti liberali e democratici, presuppone da un lato che i singoli organi costituzionali esplicino le proprie funzioni nell'ambito delle competenze che loro vengono attribuite, dall'altro che esista un sistema di freni e contrappesi che si sostanziano anche in controlli reciproci e, nello Stato costituzionale, in un controllo giurisdizionale apposito. Le funzioni pubbliche non esercitate in modo diretto, ma sulla base di una investitura elettiva, comportano da un lato responsabilità in capo dell'agente e possibilità di controllo da parte dell'autore. Il tipo di rapporto stabilito tra autore ed agente definisce il tipo di responsabilità, che lega i soggetti e gli strumenti di controllo che possono essere attivati. Nell'ambito della politica è possibile pensare una responsabilità di tipo fiduciario (che normalmente viene definita politica) ed una di tipo giuridico, con la possibilità di far valere in maniera differenziata il controllo da parte dell'attore sull'agente.

La nozione di controllo costituzionale in senso generale si collega dunque teoricamente al concetto di equilibrio e si concretizza in maniera specifica nei singoli ordinamenti sulla base della teoria legittimante lo stesso. In questa prospettiva l'inserimento o meno del demos (popolo) all'interno degli organi costituzionali e la dipendenza di tutti gli organi attivi (e al limite di garanzia) dal suffragio comporta importanti conseguenze per la teoria e la pratica istituzionale.

Sottolineo questo punto, perché le classiche nozioni di forma di Stato e di regime, all'interno delle quali si muovono gli assetti delle singole forme di governo, devono essere distinte tipologica-

¹ v. per questo F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XLIII, 796 ss.

mente al fine di non commettere erronee sovrapposizioni. Ne consegue che risulta opportuno sottolineare come sia il significato di controllo in senso lato e sia quelli specifici assumano un senso differente in periodi diversi dello sviluppo dello Stato moderno e contemporaneo e debbano essere valutati in maniera distinta.

Di qui una diversa configurazione del controllo e dei controlli in un regime basato su una teoria di legittimazione monarchica, in uno di transizione, in uno liberale-oligarchico, in uno democratico-pluralista. In realtà, rilevanti per la discussione storica e concreta sul controllo sono le ultime tre, mentre solo le ultime due influiscono ancora oggi nella discussione contemporanea.

3. Gli ordinamenti democratici e l'esercizio delle funzioni pubbliche

Se dunque si restringe il campo dell'indagine agli ordinamenti democratici, ovvero agli ordinamenti caratterizzati da massima inclusione e standard di libertà di espressione della volontà dei componenti degli stessi, i soggetti costituzionali contribuiscono in maniera specifica all'esercizio delle principali funzioni dell'ordinamento.

Com'è noto, per un'importante dottrina le funzioni pubbliche rappresentano l'estrinsecazione di una serie di poteri omogenei nelle finalità e possono essere classificati come:

- a) funzioni attive (ovvero attività che giungono a decisioni produttive di mutamenti nell'ordinamento);
- b) funzioni consultive (ovvero attività create allo scopo di fornire notizie, pareri e suggerimenti);
- c) funzioni di controllo (ovvero attività per l'accertamento della regolarità e della convenienza delle decisioni dei poteri attivi)²

Una simile tripartizione in realtà non tiene conto del fatto che gli organi costituzionali possono esperire vari tipi di funzioni, cosicché alle funzioni attive si affiancano quelle di controllo sulla base non tanto del principio della separazione, ma piuttosto di quello della distribuzione delle funzioni, cui deve corrispondere un equilibrio interno ed esterno ai singoli organi [Silvestri].

Per la determinazione della statica e della dinamica della forma

² v. C.MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1973, vol. I, 253-4; 295 ss.

di governo le classificazioni più tradizionali si limitano a coinvolgere soltanto gli organi attivi, tuttavia è la stessa politicità delle funzioni pubbliche che invita ad una articolazione più complessa.

L'esame delle cosiddette funzioni costituzionali attive (costituyente, di revisione costituzionale, normativa, esecutiva, di indirizzo politico) evidenzia, in effetti, come all'esercizio delle stesse corrisponda, sulla base del principio dell'equilibrio, l'espressione di un controllo reciproco che coinvolge il demos (rappresentato dal Corpo elettorale), il Parlamento, il Governo, il Capo dello Stato e la stessa giurisdizione costituzionale.

Esistono dunque vari tipi di controlli che coinvolgono i sopradetti organi costituzionali: popolari; parlamentari; del Capo dello Stato; del Governo; della Corte costituzionale. Come ovvio, l'individuazione e la distribuzione delle funzioni tra i soggetti costituzionali costituisce un elemento scriminante per l'analisi, connettendosi, sulla base della bussola costituzionalistica, con il principio di legittimazione che si pone alla base dei singoli ordinamenti e con la sua pratica applicazione.

4. Il Corpo elettorale

È significativo che la normativa italiana, costituzionale ed ordinaria, non preveda un riferimento diretto alla nozione di Corpo elettorale. Si tratta in effetti di una costruzione dottrinale che presenta una duplicità di riferimenti. Da un lato essa evidenzia una serie di trasferimenti collegati alla teoria collegiale di origine amministrativistica e si connette con la espressione della volontà individuale in decisioni collettive nell'ambito di un procedimento minimamente strutturato; dall'altro la nozione si inserisce nell'ambito della *formola politica*, che giustifica il rapporto *comando - obbedienza* invalente nell'ordinamento.

Sotto il profilo costituzionalistico il *popolo* costituisce un riferimento originario obbligato. Nel nostro ordinamento, al *popolo* viene, infatti, attribuita la titolarità della sovranità, il cui esercizio avviene nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1, comma 2, ma anche art. 71, comma 2 per l'iniziativa delle leggi e gli artt. 101,1 e 102,3 sull'ordinamento giurisdizionale). Anche il demos (ovvero il popolo) è però una categoria che deve essere delimitata opportunamente attraverso una serie di necessarie specificazioni. Prima di tutto il popolo non è la moltitudine (*foule; mob*) disorganizzata, cui fanno riferimento, ad es. le riflessioni di Negri e

Hardt³, ma il complesso personale dell'ordinamento dallo stesso individuato. In secondo luogo il popolo che esercita i poteri a lui attribuiti dalla Costituzione non è l'indifferenziato elemento personale dell'ordinamento comprendente cittadini e non cittadini viventi nel territorio (popolazione, a cui si fa riferimento all'art. 132 Cost. per il referendum territoriale), e neppure il complesso dei cittadini residenti o meno sul territorio nazionale. Il popolo come *demos* politico è invece individuabile nei cittadini politicamente attivi di cui all'art. 48 della Cost., che però li tratta come elettori (ovvero come cittadini aventi diritto al voto) e non come collegio (su questo si v. anche l'art. 75 Cost. a proposito del referendum abrogativo). E sono ancora i cittadini (e per alcuni anche i non cittadini politicamente attivi, ma non certo gli stranieri) che – ai sensi dell'art. 49 – si associano liberamente in partiti per concorrere a determinare la *politica nazionale*.

È tuttavia significativo che, a mia conoscenza, il Corpo elettorale non venga però mai citato esplicitamente negli atti normativi del Regno o della Repubblica, se si esclude per l'art. 46 del Regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993, *Approvazione del testo unico della legge elettorale politica* (collegato alla Legge 17 maggio 1928, n. 1019, art. 2 *sulla riforma della rappresentanza politica*), che prevedeva che “La elezione dei deputati [aveva] luogo: 1° con la proposta degli enti indicati negli articoli 47; 2° con la designazione del Gran Consiglio nazionale del Fascismo; 3° con l'approvazione del Corpo elettorale [corsivo mio]”. È vero che l'art. 1 della *l. 18 novembre 1923, n. 2444 (modificazioni alla legge elettorale politica, testo unico 2 settembre 1919, n. 1495)* inseriva la dizione collegio elettorale come sinonimo di corpo elettorale, in rotta di avvicinamento con la precedentemente citata legge del 1928, ma il significato della disposizione rientra ancora nell'ambito della terminologia liberale oligarchica, così come evidenziato dalla stessa legge 122/1925, che introduceva il sistema uninominale maggioritario ad un solo turno all'interno dell'ordinamento.

Nell'art. 1 del *decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98* si recitava invece che era “il popolo chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)”, mentre all'art. 2 dello stesso decreto si faceva rife-

³ v. A. NEGRI. M. HARDT, *Multitude, War and Democracy in the Age of Empire*, passim.

rimento alla maggioranza degli elettori votanti per ipotizzare le conseguenze di una vittoria della opzione repubblicana.

La nozione di Corpo elettorale è stata utilizzata, dunque, in un senso più generale ed in un altro più specifico. Già Palma e poi – ad es. – Brunialti, Orlando, Contuzzi e altri, fino ad arrivare a Mortati, avevano evidenziato la necessità di attribuire ad un collegio l'espressione di volontà che i singoli aventi diritto al voto assumono. Esiste – però – una palese scissione nell'uso del termine. A livello di formula politica per alcuni il Corpo elettorale, come recentemente ha anche sostenuto Emilio Gentile, evoca la metafora della “corporizzazione del popolo sovrano nelle persone degli elettori, almeno al momento del voto”⁴, per altri l'uso più tecnico configura un collegio unico o plurimo.

Nel primo caso, al di là dei richiami montesquieuiani al popolo “*en corps*”⁵ o a quelli roussoviani ribaditi ancora recentemente da Musolff⁶, si tratta di una evidente secolarizzazione di temi teologici⁷, cosicché il corpo mistico del popolo si identifica con la parte dei cittadini politicamente attivi, ma nello stesso tempo evidenzia la difficoltà già sottolineata – ad es. da Seydel – per la giustificazione giuridica di formule politiche che non siano di tipo personale. La sovranità monarchica intestata ad una persona ha infatti molti meno problemi di quanto non abbia quella popolare, oppure quella parlamentare, o della nazione o dello Stato⁸.

Nel secondo caso invece, soprattutto in sede giurisdizionale, l'uso è più limitato al dato tecnico di un collegio che deve esprimere la propria volontà individuale e può porsi su livelli differenziati sulla base dell'estensione ed articolazione dello stesso (si v. ad es. le sent. della Corte cost. 19/56; 43/61; 57/63; ma anche per la responsabilità politica la sent. 89/59; tutti elementi rilevabili anche nella normativa relativa alle circoscrizioni elettorali denominate collegi).

La Corte costituzionale fa riferimento al Corpo elettorale sia sul piano unitario sul piano nazionale, sia sul livello subnazionale, sia infine a frazioni dello stesso, laicizzando opportunamente la no-

⁴ v. E. GENTILE, “*In democrazia il popolo è sempre sovrano*”. *Falso!*, Bari-Roma, Laterza, 2016, 122.

⁵ C. DE MONTESQUIEU, *Ésprit des lois*, liv. II, ch. II

⁶ v. A. MUSOLFF, *Political Metaphor Analysis*, London-New York, Bloomsbury Academic, 2016, 66

⁷ v. C. SCHMITT, *Politische Theologie*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, 43.

⁸ v. C. MORTATI, *art. 1, Commentario Branca*, Bologna, Zanichelli, 1975, passim.

zione. Ed è significativo quindi che nella sentenza 1/14 la Corte costituzionale affermi in materia di rapporto tra sovranità popolare e rappresentanza che le norme della l. 270/2005 “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.”. Nella sentenza 35/17 si afferma in maniera più precisa la distinzione tra livelli. In relazione all’art.56, quarto comma Cost., il giudice delle leggi osserva che “la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l’unità del Corpo elettorale nazionale essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di queste nelle varie parti del territorio”; mentre utilizza la dizione *corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio* per individuare i componenti di queste ultime.

Ma se la stessa Corte laicizza il Corpo elettorale e lo riduce al collegio più importante in cui si prendono decisioni deliberative ed elettive, rimane aperto il tema di quale sia il rapporto tra collegio elettorale in cui agisce il demos politico nazionale e lo Stato apparato. In questa prospettiva le costruzioni dommatiche sono fortemente condizionate da principi e valori storicamente datati. Il rapporto società politica e istituzioni⁹, dove nel primo esistono i rapporti di potere di fatto e nelle seconde quelle legali, si sovrappone alla teoria dello Stato tedesca dove il suffragio veniva visto come una funzione e l’espressione dello stesso incamerata dalla struttura autoritaria dell’ordinamento. La dualità Stato apparato – Stato comunità che Mortati sovrapponeva a quella autorità – individuo (ma già questo è significativo dell’accumularsi delle prospettive in un Autore attento al dato di teoria generale), rende ancora più importante la prospettazione delle regole procedurali che caratterizzano gli *standard* minimi di democraticità di un ordinamento democratico nella espressione e nella trasmissione della volontà del demos (Corpo elettorale) attraverso le votazioni elettive e deliberative¹⁰.

⁹ v. P. FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia:1946-1979*, Bologna, Il Mulino, 1984.

¹⁰ v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, I.

5. Le votazioni pubblicistiche

Gli ordinamenti pubblicistici liberali e democratici contemporanei sono caratterizzati da tecniche di decisione collettive che si concretano in procedure di votazione per preporre individui a cariche autoritative (elezioni) o per decidere su singole questioni (referendum). Le decisioni collettive degli ordinamenti pubblicistici, che non si basano sulla mera acclamazione, possono dunque distinguersi in votazioni deliberative e in votazioni elettive¹¹.

Una simile distinzione pone in evidenza la centralità delle votazioni sia come metodo per la presa di decisioni, sia come procedimento¹² che coinvolge in modo stretto diritti fondamentali dei singoli cittadini. Le istituzioni (e quindi le procedure che le caratterizzano) costituiscono, infatti, selezioni di opportunità e le votazioni rappresentano in modo plastico la riduzione della complessità attraverso l'individuazione di regole sulla produzione delle decisioni collettive da osservarsi normativamente. In questo specifico ambito concettuale «votare» significa, quindi, l'espressione della volontà del singolo (individuo o gruppo) all'interno di un procedimento minimamente strutturato al fine di pervenire a decisioni collettive di tipo deliberativo o elettivo.

In entrambi i casi per la presa delle decisioni (elettive o deliberative) di tipo pubblicistico si richiede l'adozione tendenziale del principio maggioritario, temperato – negli ordinamenti democratici – da quello del rispetto delle minoranze.

La votazione individua non soltanto l'atto di volontà espresso dai singoli aventi diritto al voto che confluisce in una decisione collegiale, ma anche il procedimento all'interno del quale lo stesso viene ad estrinsecarsi. Ne consegue che, nell'ambito di una concezione procedurale della democrazia, la stessa finisce per concretizzarsi in e solo in votazioni, come espressione della volontà del singolo all'interno dell'unità collegiale. Il concetto di votazione viene quindi a porsi alla base degli attuali ordinamenti di democrazia pluralistica, ma in generale costituisce un momento fondamentale anche per altre forme di Stato e per gli stessi collegi di natura privatistica.

La dottrina ha, in proposito, individuato un concetto tecnico ed uno qualitativo di votazione, dove solo in quest'ultimo caso l'e-

¹¹ v. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, .121ss.

¹² v. G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 14, 607 ss.

spressione formale della scelta del singolo avente diritto si sostanzia in un vero e proprio atto di libera volontà e come tale deve corrispondere a specifici requisiti.

Al di là del tema della massima estensione del diritto di voto per gli appartenenti all'ordinamento, sotto la prospettiva qualitativa gli *standards* minimi che distinguono una votazione democratica da una meramente tecnica sono: da un lato l'esistenza della possibilità di essere informati e di informare nell'ambito di una competizione pluralistica; dall'altro la possibilità di esprimere senza costrizione il suffragio nella certezza che lo stesso venga valutato in modo corretto. Nel campo delle votazioni elettive di tipo pubblicistico pluralismo nell'offerta e nella domanda individuano un'arena in cui tutti i soggetti dovrebbero muoversi su un piano di parità tendenziale. Questa struttura ideale del mercato elettorale risulta in concreto distorta dalla presenza di diseguaglianze nel potere di fatto, ma le normative degli ordinamenti di democrazia pluralistica tendono ad evitare eccessive asimmetrie attraverso disposizioni atte a tutelare l'eguaglianza tendenziale delle chances.

Sotto un altro profilo le votazioni democratiche si condensano in procedure formali complesse, che assicurano la regolarità del procedimento da parte dell'ordinamento sin dall'iscrizione nelle liste elettorali degli aventi diritto al voto fino ad arrivare alle fasi dello scrutinio e della proclamazione dei risultati. La complessità dello stesso procedimento è tale che risulta opportuno ricordare come, nell'ambito degli stessi ordinamenti di democrazia pluralistica, l'esercizio del diritto di voto da parte dei singoli costituisca un'attività che, per quanto riguarda il corpo elettorale, solo da pochi decenni ha assunto caratteri di certezza tendenziale.

6. I controlli popolari e la loro incidenza

Al demos politico (Corpo elettorale) sono dunque attribuiti, sulla base del principio della divisione del lavoro, sia funzioni deliberative dirette sia quello che Sieyès chiamava *pouvoir committant*, ovvero la possibilità di eleggere sia i rappresentanti incaricati di occuparsi del procedimento di redazione dell'assetto costituzionale fondamentale, sia della gestione ordinaria dello stesso. A questa azione attiva del demos, che si sostanzia in votazioni dei cittadini politicamente attivi (ovvero in elezioni e in referendum), corrispondono controlli popolari successivi sempre caratterizzati da votazioni (soprattutto di tipo elettivo) o da un controllo diffuso (lo si

potrebbe chiamare controllo dell'opinione pubblica), che nella sua forma più moderna si concretizza nei sondaggi d'opinione.

Nell'ambito di una simile ricostruzione possiedono rilevanza giuridica diretta solo gli indirizzi ed i controlli derivanti dalle votazioni elettive e deliberative.

La molteplicità delle funzioni svolte dalle votazioni si evidenzia in maniera concreta negli ordinamenti democratici di massa: le votazioni elettive non hanno, infatti, soltanto il compito di preporre individui a cariche autoritative (Mill), ma individuano (in determinati contesti) una scelta di partiti, programmi e *leaders* e prevedono necessariamente anche un controllo sull'attività precedenti (Baghot). L'indispensabile concorso dei cittadini (associati liberamente in partiti) all'attività di individuazione della politica nazionale, che si sostanzia nell'ambito del circuito istituzionale nel concreto indirizzo politico, evidenzia però solo una parte delle funzioni espresse dalle votazioni pubblicistiche. D'altro canto il rapporto rappresentativo, che si istituisce tra eletti e corpo elettorale, individua di solito il divieto di mandato imperativo e l'adozione del meccanismo di responsabilità politica ovvero di un controllo da parte degli elettori sugli eletti allo scadere del mandato attraverso la sanzione della eventuale non rielezione.

Negli ordinamenti che adottano una differente concezione del rapporto rappresentativo, intendendolo come mandato sulla base di una concezione specifica della democrazia, il controllo in questione può, invece, essere operato secondo determinate procedure in maniera da "richiamare" l'eletto che non si sia conformato alle "istruzioni" del Corpo elettorale. Il *Recall* e l'*Abberufungsrecht* evidenziano il processo di rimozione dalla carica elettiva di un eletto, o al limite dell'intera Assemblea, che non siano più in possesso della fiducia dell'elettorato. Il processo in questione – che, ad es. negli Stati Uniti (a livello statale), si sostanzia in una *petition* e poi nella votazione di richiamo – evidenzia la fase della verifica del comportamento e quella della sanzione.

Gli strumenti del referendum e dell'iniziativa si inseriscono nell'ambito di questa concezione del controllo costituzionale popolare che contrasta con la tradizionale idea della rappresentanza *whig*, prospettata da Burke e basata su una sostanziale trasposizione dell'istituto del *trust* in ambito politico. La teoria della responsabilità e della distinzione, tipica della teoria rappresentativa dello Stato monoclasse, verrà in seguito posta in crisi dalla estensione del suffragio, dalla adozione di strumenti istituzionali tipici della democrazia diretta e dalla presenza dei partiti.

La tensione tra concezione tradizionale della rappresentanza e l'ideale della democrazia diretta e partecipata si concreta in un controllo standard a consuntivo ed altri attivabili a domanda durante la legislatura. In questa specifica prospettiva il controllo diffuso attraverso la cosiddetta opinione pubblica (su cui si sono soffermati a loro tempo sia Schmitt sia Habermas¹³) oggi si estrinseca attraverso canali differenti da quello tradizionale della stampa. Il mezzo radio - televisivo e, oggi, lo strumento informatico si collegano con il sondaggio di opinione per costituire una panoplia di controlli che non attivano soltanto il meccanismo della responsabilità politica nella fase elettorale, ma condizionano in maniera peculiare la stessa attività di coloro che sono investiti da cariche autoritative elettive o non.

Nell'ambito di questa nuova realtà del controllo popolare in senso lato (che non esclude i pericoli della manipolazione) non soltanto la prospettiva fiduciaria della rappresentanza tradizionale viene ridotta con un contrasto stridente tra legittimità popolare e legittimità parlamentare, ma lo stesso esecutivo viene a trovarsi in una situazione di ridotta autonomia. Il controllo "politico" periodico sembra infatti essere ormai sostituito dal controllo "plebiscitario" di tutti i giorni, soggetto a sua volta agli accennati meccanismi di manipolazione derivanti dalla politica di massa.

7. La vicenda italiana tra ipercinetismo e sregolazione

La vicenda italiana del Corpo elettorale (come complesso dei cittadini che godono dei diritti politici) e dei tradizionali strumenti procedimentali messi a sua disposizione si è sviluppata nel corso di tre periodi politicamente significativi (1948-1993; 1994-2011; 2011-2017) che hanno visto il demos politico condizionato dal *bipartitismo imperfetto*, dal *bipolarismo imperfetto* e poi dal *bipersonalismo imperfetto*. Il circuito democratico, descritto dal costituente sulla base degli artt. 1, 3 primo comma, 48, 49, 51, 56, 57, 67 e 94 Cost., è stato interpretato in relazione al concreto disporsi del consenso. Le formule precedentemente utilizzate descrivono in modo sintetico ed impressivo situazioni in cui la peculiarità di un ordinamento caratterizzato da adesione dell'elettorato per partiti o liste non comple-

¹³ v. C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, 323 ss. e J.HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza, 1974, passim.

tamente legittimate dai *partners* costituisce una costante. Con la crisi di “regime” del 1993¹⁴, alcuni hanno presupposto una normalizzazione del conflitto politico italiano e hanno proposto l’adozione di meccanismi istituzionali forti al fine distabilizzare la dinamica istituzionale¹⁵. Questa ipotesi si è rivelata non fondata ed ha portato ad una sempre più pericolosa divaricazione tra società politica e istituzioni, nel quadro di un indebolimento dello Stato sociale e della democrazia rappresentativa a livello continentale.

Gli incubi degli anni Trenta (in maniera ovviamente differenziata) si sono ripresentati nell’ambito di uno spostamento epocale degli assi geopolitici e di un indebolimento delle forme di mediazione partitico-parlamentare a favore del personalismo plebiscitario. In questa vicenda, cui il risultato del referendum del 4 dicembre 2016 ha aperto probabilmente un nuovo capitolo, si inserisce la realtà italiana di ipercinetismo istituzionale in materia elettorale che ha caratterizza in modo peculiare la recente esperienza dell’ordinamento italiano. Le modifiche elettorali del 1993 e del 2005, cui si aggiungono i meccanismi di risulta derivanti dalle Sent. n.1/2014 e 35/2017 che hanno prodotto i cosiddetti Consultellum 1 per il Senato e il Consultellum 2 per la Camera, individuano ben cinque modifiche incisive del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi degli ultimi venticinque anni, cui dovrà seguire una sesta per l’omogeneizzazione dei due sistemi di risulta derivanti dalle sentenze della Corte, così come autorevolmente auspicato anche nella sentenza 35/2017.

Si tratta di un dato assolutamente sconosciuto in altri sistemi politico - costituzionali democratici dal secondo dopoguerra ad oggi e in generale per quelli successivi all’allargamento del suffragio. In effetti per quanto riguarda gli ordinamenti democratici sul continente europeo dell’area centro - occidentale e settentrionale negli ultimi 70 anni solo in Francia si è avuta una modifica della ragione di trasformazione del meccanismo elettorale: nel 1958 con l’introduzione del SUMADT (Sistema uninominale maggioritario a doppio turno) da parte di De Gaulle; nel 1985 con l’introduzione da parte di Mitterrand di un sistema basato su formula non maggio-

¹⁴ Atti Camera dei deputati 22 aprile 1993, dal discorso di dimissioni del Presidente del Consiglio Giuliano Amato.

¹⁵ Una rassegna delle posizioni in questione in *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, / a cura di S. CECCANTI-S.VASSALLO, Bologna, Il Mulino, 2004, 15 ss.

ritaria in piccoli collegi e con il ritorno nel 1987 all'originario SUMADT.

Lo stesso può dirsi per quanto attiene agli ordinamenti dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna e Portogallo), che hanno mantenuto le scelte operate negli anni Settanta. Come si è detto in precedenza, per quanto riguarda altri ordinamenti democratici stabili soluzione di continuità nel meccanismo elettorale sono, invece, rilevabili durante gli anni Novanta: in Nuova Zelanda (passaggio dal plurality ad un sistema simile a quello tedesco) attraverso una oculata azione che ha investito commissioni di studio, Parlamento e azione diretta del Corpo elettorale; in Giappone (passaggio dal voto unico al sistema elettorale misto-MMP: *Mixed Member Proportional*, che combina plurality e meccanismi di tipo speculare). Osservo, tuttavia, che in entrambi questi ordinamenti le variazioni osservabili sono state di allargamento della specularità rispetto al meccanismo elettorale precedente e che non vi è stata successivamente alcuna variazione.

Appare invece – ovviamente – più complesso e non sintetizzabile in queste note il tragitto degli ordinamenti del settore balcanico (occidentale e orientale) e dell'Europa centro orientale, per non parlare di quelli dell'ex-impero sovietico. Mi riferisco in particolare ad alcuni ordinamenti ora dell'UE (Ungheria, Romania) ed altri esterni (Russia, Ucraina, ecc.). Se si esclude la Bielorussia (caratterizzata da un meccanismo tradizionale del socialismo reale ossia il Majority), su 19 ordinamenti dell'Europa centro-orientale ed orientale presi in considerazione 11 utilizzano sistemi basati su collegi plurinominali e formula non maggioritaria (Bulgaria, Cechia, Estonia, Lettonia, Polonia, Russia, Slovacchia, Slovenia), 8 meccanismi misti (Lituania, Ucraina, Ungheria). In Romania la legge del 2012 – prevalentemente maggioritaria – è stata dichiarata in via preventiva non conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale. È da sottolineare in questa prospettiva, da un lato, che la maggior parte degli ordinamenti ha adottato soglie di esclusione del 4 o 5% per selezionare i cosiddetti partiti scheggia (in Ungheria esiste una normativa che alza la soglia al 10% per le coalizioni di due e al 15% per le coalizioni di tre partiti); dall'altro la intensa dinamica di assestamento di alcuni ordinamenti sia per quanto riguarda il sistema elettorale in senso stretto, sia le carenze per quanto riguarda la legislazione elettorale di contorno.

Da quanto brevemente esposto, ribadisco – dunque – che la comparazione del caso italiano per il settore del sistema elettorale in senso stretto dovrebbe essere operata piuttosto con i paesi del-

l'Europa centro-orientale, piuttosto che con ordinamenti che paiono essere modelli concreti, ma tuttavia distanti. Una simile impostazione potrebbe essere integrata nel caso si volesse, invece, adottare la prospettiva – invero non irrealistica – di una riduzione della qualità della democrazia rappresentativa, con il trascinarsi degli ordinamenti di democrazia stabile verso quelli a basso rendimento. È tuttavia da sottolineare, anche in considerazione della stessa sentenza del 25 gennaio, che la caratteristica italiana del premio di maggioranza (rilevabile nel 1923, 1953, 2006-2013, 2015) costituisce un *unicum* a livello comparato, strettamente collegato con esigenze sistemiche. La Corte ha ritenuto ragionevole il premio alla lista che supera il 40% dei voti, ma forse l'ha fatto perché nessuna lista oramai può raggiungere una simile soglia.

8. La sentenza n. 35/17 sulla legge elettorale cd. *Italicum*

In stretta continuità con la sent. n.1/14 la Corte costituzionale ha ribadito l'impossibilità che vi siano zone franche nel diritto costituzionale. Già con quell'intervento v'era stato un esercizio di supplenza sul circuito partitico-parlamentare ingolfato. Molti giurispubblicisti non accettano ancora oggi che la Corte possa superare attraverso un'azione di accertamento il limite del giudizio incidentale e temono che la stessa potrebbe essere spinta nell'agone politico. Tuttavia nei successivi tre anni il ceto politico parlamentare ha tentato un'operazione di innovazione che è stata respinta dal Corpo elettorale per via referendaria e per la seconda volta è dovuta intervenire la giurisdizione costituzionale.

Com'è noto, la Corte costituzionale si è recentemente pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale n. 52 del 2015, sollevate da cinque diversi Tribunali ordinari¹⁶.

Non mi soffermo sui profili procedurali della decisione, che ha respinto le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato e la richiesta delle parti di sollevare di fronte a sé stessa la questione sulla costituzionalità del procedimento di formazione della legge elettorale¹⁷.

Nel merito, la Corte ha rigettato la questione di costituziona-

¹⁶ *Su questo v. Borrello e Buonomo in nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2016.

¹⁷ Sulla logica dei ricorsi v. F. Besostri, sempre sul n.3/2016 di *nomos-leattualitaneldiritto.it*

lità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno, sollevata dal Tribunale di Genova, e ha invece accolto le questioni, sollevate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova, relative al turno di ballottaggio, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che lo prevedono. La Corte si è mossa nel solco della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che già nel 1955 dichiarò la necessità di bilanciare rappresentanza ed efficienza della stessa fissando la *Sperrklausell* al 5%¹⁸. Il richiamo alla giurisprudenza tedesca evidenzia come l'intervento sul sistema elettorale abbia dei limiti che non possono essere superati penetrando nell'ambito della stessa forma di governo.

Ha inoltre accolto la questione, sollevata dagli stessi Tribunali, relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del d.p.r. n. 361 del 1957. In questo caso la Corte per risolvere il problema dell'immediata applicabilità del meccanismo di risulta, necessariamente indefettibile, ha fatto riferimento ad una normativa pervenuta tralaticciamente dal passato (come molte norme elettorali) ed in particolare dall'art. 101 della prima legge elettorale del Regno di Sardegna (Regio editto 680/1848 del 17 aprile, che deriva a sua volta dall'art. 49 della legge elettorale belga del 1831 (collegata all'art. 63 di quella francese del 1835).

La Corte ha inoltre dichiarato inammissibili o non fondate tutte le altre questioni ed ha affermato che la legge elettorale presa in considerazione è così suscettibile di immediata applicazione. Si badi bene, la Corte ha invitato nella parte finale della sent. Ad omogeneizzare i due sistemi vigenti, ma ha anche affermato, per l'indeffettibilità del meccanismo elettorale, che il Consultellum 2 è applicabile. Essa ha unito, dunque, nella parte finale della sent. 35/17 il proprio monito a quello del Capo dello Stato e allo sfogo più esplicito di Monsignor Galantino, segretario della CEI, sulla peculiarità di un ceto politico che delega l'intera normativa elettorale in senso stretto alla mera attività ablativa della Corte costituzionale.

¹⁸ Sul tema della soglia di esclusione e il dibattito tra le Corti in Europa, con il differenziarsi delle giurisprudenze in materia si v.: *La soglia di esclusione tra il government e la governance: a proposito della sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in questo volume.

9. Le ipotesi di riforma e la necessità di intervenire sull'intero comparto delle votazioni del Corpo elettorale

Il Consultellum 1 per il Senato e Consultellum 2 per la Camera dovrebbero essere, dunque, modificati: parzialmente o rifatti *ex novo*. Questa seconda soluzione appare certamente più difficile, così come il ritorno al passato auspicato dal Pd e dalla Lega. La restaurazione del Mattarellum non può certo essere considerata come una reviviscenza automatica e quindi costituisce una decisione nuova, ambiziosa e controversa, perché avversata da molti dei *partners* presenti nell'arena. In realtà si tratta di una proposta interlocutoria per aprire (o chiudere) il dibattito ed anche di un vero e proprio azzardo costituzionale.

Altri pensano sia, invece, più efficace una strategia dolce che agisca invece sulla normativa di risulta delle leggi elettorali derivanti dalle decisioni della Consulta dell'ultimo triennio. L'ipotesi più probabile è la prospettazione di un meccanismo basato su formula ispirata al principio speculare e soglie di esclusione esplicite e implicite differenti.

Anche in questo caso si pongono, però, al legislatore almeno quattro problemi principali:

- il primo è quello del premio (mantenuto alla Camera e inesistente al Senato) e della differente base di distribuzione dei seggi (nazionale per la Camera; regionale-ai sensi dell'art. 57 della Cost. per il Senato);
- il secondo è costituito dall'esclusione delle coalizioni per la Camera e alla presenza delle stesse al Senato;
- il terzo è rappresentato dalle soglie diversificate di esclusione esplicita (3% per Montecitorio; 8% per Palazzo Madama, 20% per le coalizioni);
- il quarto è costituito dal problema dell'omogeneizzazione del metodo di individuazione degli eletti (anche sotto il profilo della rappresentanza di genere prevista alla Camera e non al Senato).

Ritengo dunque che l'intervento minimo di omogeneizzazione dovrebbe investire questi quattro livelli.

A. In particolare, per evitare eccessive differenziazioni nella composizione politica delle due assemblee, entrambe responsabili della concessione della fiducia al Governo, è necessario decidere se mantenere o meno il premio del 40% dei voti validi previsto alla Camera e prevedere che l'attribuzione dello stesso e la distribuzione dei seggi del Senato tra le liste venga effettuata a livello nazionale (anche per l'eventuale premio), mantenendo invece l'indivi-

duazione degli eletti all'interno delle circoscrizioni a livello regionale sulla base del dettato costituzionale di cui all'art. 57 Cost.. Durante la discussione del Porcellum la previsione vigente venne consigliata alla Presidenza della Repubblica, che la impose sulla base di una valutazione non precisa del dettato costituzionale.

B. La logica dell'esclusione delle coalizioni e la preferenza per la lista (di partito o "aperta") alla Camera confligge con l'esistenza delle coalizioni al Senato: è evidente che bisogna decidere, e che l'interesse dei partiti minori dovrebbe essere volto al superamento della proibizione delle stesse.

C. La soglia di esclusione del 3% a livello nazionale potrebbe essere – invece – mantenuta (se non addirittura aumentata al 5%) per entrambe le Camere, mentre quella dell'8% per i partiti coalizzati.

D. Si porrebbe il problema della individuazione degli eletti, che – in mancanza di una auspicabile distrettualizzazione uninominale – dovrebbe essere operata con l'adozione del voto di preferenza unico, tutelando però della preferenza di genere.

Forse la Corte avrebbe potuto tentare di operare una maggiore convergenza tra i due meccanismi di risulta, ma in ogni caso la Corte ha giustificato il *Majority Premium System*, che – come si è notato – costituisce la costante dell'intervento riformistico italiano dal 1923 ad oggi, passando per il 1953, 2005 e il 2015, e questo potrebbe pesare nella trattativa delle prossime settimane.

In definitiva l'armonizzazione delle regole elettorali costituisce un tema di drammatica rilevanza costituzionale, per evitare lo sfascio programmato per raggiungere obiettivi partigiani. Se già con il Mattarellum ottenere Camere omogenee costituiva quasi una scommessa, con il Porcellum l'attribuzione del premio nazionale alla Camera dei deputati e nelle singole regioni al Senato aveva reso ancor più difficile il raggiungimento della stabilità e sacrificato di converso la rappresentanza. Certo è più semplice abolire il premio che introdurlo, in una situazione così frammentata e pericolosa, ma è anche vero che i maggiori *stakeholder* potrebbero avere l'interesse a costringere le liste minori a collegamenti forzati. In ogni caso la soluzione di assegnare seggi a livello nazionale per entrambe le assemblee e quella di individuare gli eletti in circoscrizioni o collegi regionali per il Senato sembra dunque razionale. La scelta è tra un sistema disomogeneo o tra due differenti tipi di omogeneità: quella meno distorsiva e quella caratterizzata dal premio. Nell'urgenza di provvedere a tutto, pare più facile dedicarsi ad aumentare la specularità. Le soglie rimangono, ma in

alcuni casi rischiano di non esserci i soggetti partitici ma solo gruppi di potere, mentre risulta difficile l'intervento sulla legislazione elettorale di contorno relativa alla democrazia interna dei partiti per la selezione dei candidati o quella relativa alla gestione della campagna elettorale.

10. Conclusioni

Mi sono soffermato sulle conseguenze della sentenza 35/17 non soltanto per la sua scottante attualità, ma anche per la sua significatività che spiega la gravissima *impasse* in cui è precipitato il circuito democratico ed il ruolo dei cittadini aventi diritto al voto nel nostro ordinamento.

È il sistema elettorale in senso stretto l'ambito su cui si incentrano gli interessi maggiori delle forze politiche ed anche la ragione della distanza sempre maggiore tra elettorato e ceto politico, che con difficoltà potrà essere risolta.

Rimane l'eccezionalità di una situazione in cui il sistema elettorale in senso stretto è deciso dalla giurisdizione costituzionale e da una normativa di risulta che non solo non è armonizzata, ma che presenta aree completamente lasciate all'arbitrio dei soggetti presentatori delle liste. L'indirizzo e il controllo operato dai cittadini politicamente attivi all'interno del collegio denominato Corpo elettorale non soltanto viene ridotto ai minimi termini, ma molto spesso risulta anche falsato dall'inesistenza di regole e garanzie che corrispondano agli standard qualitativi delle democrazie pluraliste.

Negli ultimi anni la Corte costituzionale è intervenuta necessariamente nell'ambito di una norma di regime (ossia di un assetto normativo che coinvolge gli attori politicamente rilevanti), perché le disposizioni relative al sistema elettorale in senso stretto finivano per vulnerare il diritto di voto dei singoli cittadini politicamente attivi nell'ambito di una forma di Stato costituzionale e democratica di diritto. Alcuni costituzionalisti si sono doluti per un simile intervento sia dal punto di tecnico, sia paventando conseguenze di eccessiva politicizzazione per la Corte¹⁹. Ma come ha ricordato ancora di recente Giuliano Amato, soffermandosi sul tema della autodichia, "quando in gioco ci sono le libertà e i diritti del cittadino",

¹⁹ v. i seminari pubblicati da *Nomos-leattualitaneldiritto.it*.

“l'autonomia interna del potere politico” deve necessariamente cedere davanti all'intervento del giudice delle leggi, che ne profila i limiti della discrezionalità²⁰. Si tratta di un recupero dell'insegnamento costituzionalistico angloamericano, ma anche della lezione dei costituzionalisti degli anni Trenta, che erano passati dalla teoria dello Stato alla teoria della costituzione²¹ nell'ambito di un regime autoritario a tendenza totalitaria. In quegli anni la discussione sui valori e i principi dell'ordinamento costituzionale prefigurò il tentativo di giuridicizzare il politico, che è rinvenibile nella Costituzione del 1948.

Forma di Stato e forma di regime sono in effetti due facce di una stessa medaglia, ma è il rapporto individuo - autorità che prevale quando la forma di regime (ovvero le norme, i valori, le strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti) metta in pericolo i diritti dei singoli. Tra tutela degli *standard* minimi di democraticità nell'espressione del suffragio e interessi dei *partner*, in un ordinamento liberale e democratico la scelta obbligata è in favore del cittadino avente diritto al voto. Di qui la necessità di intervento in settori che il ceto politico non sappia opportunamente regolare.

La riduzione della partecipazione politica e l'incremento del voto di protesta antisistema, la liquefazione dei partiti come organizzazioni strutturate e la loro trasformazione in formazioni personali comportano, per di più, una sempre maggiore delegittimazione delle stesse istituzioni costituzionali e il timore di fantasmi che ritornano. In tutto questo, all'esigenza di equilibrare rappresentanza e governabilità si unisce la necessità di mantenere gli *standard* minimi di democraticità del procedimento votazione (elettorale e deliberativo), soprattutto per la parte che normalmente viene considerata più importante negli ordinamenti democratici evoluti, ossia quella della legislazione di contorno.

In questa prospettiva, e facendo riferimento anche alla posizione di Costantino Mortati della fine degli anni Quaranta²², una normativa sulla individuazione con garanzie pubblicistiche degli iscritti e della selezione dei candidati potrebbe risolvere anche i problemi relativi al voto di preferenza, mentre potrebbe anche es-

²⁰ v. Costantino Mortati, *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, *Atti del Congresso*, a cura di F. LANCHESTER, Padova, Cedam, 2017

²¹ Su cui si rinvia a F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2004, passim.

²² v. *Nomos-leattualitànel diritto.it*, n.2/2015

sere affrontata la oramai annosa questione della comunicazione politica e della eguaglianza delle opportunità fra i concorrenti. Né bisogna dimenticare che non soltanto di votazioni elettive ci si è occupati in queste pagine, ma anche di votazioni deliberative all'interno del *ciruito democratico* da rivitalizzare.

CAPITOLO VI

L'IPERCINETISMO E LA GIURISDIZIONE: LA VICENDA DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE

A - UNA INTRODUZIONE

Il nuovo sistema elettorale approvato dalle Camere il 26 ottobre 2017, promulgato dal Capo dello Stato il 3 novembre e pubblicato sulla G.U. dell'11 novembre (l. 165/2017) conferma l'ipercinetismo peculiare che caratterizza da 25 anni l'ordinamento politico-costituzionale italiano in materia, ma ormai anche la sua giurisdizionalizzazione. Si tratta di una situazione eccezionale che ha visto il passaggio dopo quarantacinque anni caratterizzati da un meccanismo mediamente speculare per entrambe le camere ad un sistema misto prevalentemente maggioritario (l. 276) nel 1993, per poi passare nel 2005 ad un sistema basato su formula non maggioritaria e premio di maggioranza (l. 270/2005).

I fortissimi dubbi di costituzionalità della l. 270 del 2005 si sono scontrati per molti anni di fronte alla apparente impossibilità di penetrare in quella che costituiva una vera e propria *zona franca* del diritto costituzionale. La sent. n. 1/2014, adottata in un particolare momento della vita politico-costituzionale, ha facilitato lo sciogliersi di un vecchio tabù, dichiarando l'incostituzionalità di parti essenziali della l.270 e favorendo nel gennaio 2014 un apparente patto costituente, detto del Nazareno. L'approvazione prima della l. 52/2015 per la Camera dei deputati e poi del progetto di revisione costituzionale della parte II della Costituzione doveva costituire, infatti, i due piloni di una strategia volta *a concludere la transizione*. Entrambi sono stati demoliti nell'arco di circa diciotto mesi. Alla reiezione della legge di revisione della Costituzione da parte del Corpo elettorale nel referendum confermativo del 4 dicembre 2016 ha corrisposto la sent. n. 35 del 2017, che ha dichiarato incostituzionale parti del nuovo sistema elettorale per la Camera dei deputati. In un quadro di emergenza istituzionale per le marcate dif-

ferenze tra due leggi rimodellate dalla Consulta si è dipanata la trattativa per la redazione della citata nuova legge elettorale, che naufragata in giugno, tra settembre e ottobre è riuscita ad essere approvata.

Il nuovo testo, frutto di una rinnovata e faticosa convergenza fra i due maggiori schieramenti parlamentari, presenta nuovamente problemi formali e sostanziali, che prospettano, da un lato, nuovi interventi della Consulta; dall'altro, innovazioni incisive da parte dei soggetti politicamente rilevanti. Il risultato delle elezioni politiche del 2018, la revisione costituzionale e le vicende dei governi Conte 1 e Conte 2 rendono evidente la necessità di un adeguamento *proporzionalistico* del meccanismo elettorale in senso stretto, con la conclusione di una parabola più che venticinquennale iniziata nel 1993.

In questo capitolo vengono presi in considerazione alcuni elementi dell'*ipercinetismo elettorale compulsivo* che caratterizza il sistema politico-costituzionale italiano, evidenziandone le peculiarità anche sul piano comparatistico, ma soprattutto i pericoli per la stabilità e la legittimazione dell'ordinamento.

B - LA CORTE E IL VOTO: RIFLETTENDO SU UN COMUNICATO STAMPA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le votazioni pubblicistiche – 3. Elezioni e sistemi elettorali – 4. L'ipercinetismo italiano in materia elettorale e la disomogeneità normativa crescente – 5. La sentenza sulla legge elettorale cd. Italicum del 25 gennaio 2017 – 6. Le ipotesi. – 7. Conclusioni

1. Premessa

Con il referendum del 4 dicembre 2016 sono collassati entrambi i piloni della riforma istituzionale, che avrebbe dovuto completare la transizione italiana verso una mitica stabilità. Ancor prima della sentenza della Corte costituzionale del 25 gennaio, come ha sottolineato lo stesso messaggio di fine d'anno del Presidente della Repubblica Mattarella, il mantenimento del bicameralismo paritario con la prescrizione della doppia fiducia ai sensi dell'art. 94 Cost. ha reso evidente che il sistema elettorale per le due Camere risulta ancor più difforme di quanto mai lo fosse stato in precedenza, con la necessità di intervenire in merito.

Vista la difficoltà di risolvere la questione, tutti hanno – dunque – atteso la decisione della Consulta, come una volta si aspettava la pronuncia dell'oracolo di Delfi, per poi opportunamente dividersi sull'interpretazione della stessa. Tuttavia, la pronuncia dei giudici costituzionali, di cui – per ora – abbiamo avuto contezza solo attraverso un comunicato stampa, non risolve (ma come avrebbe potuto!) le difformità tra i due meccanismi di trasformazione dei voti in seggi, ma eventualmente le ha solo attenuate, chiarendo i compiti di chi dovrebbe intervenire. La sentenza integrale potrà fornire, in ogni caso, utili indicazioni al legislatore, poiché, anche se l'Italicum è stato ablatato sia dell'eventuale ballottaggio per ottenere il premio alla lista che abbia superato il 40% dei voti che della ampia discrezionalità dei capilista bloccati di scegliere il collegio, permane bruciante il problema della omogeneizzazione

dei due meccanismi. Le motivazioni della sentenza dovrebbero orientare, dunque, le Assemblee parlamentari in una decisione non facile per la sua alta politicità in un momento di perdurante instabilità sistemica.

In questa pagine:

1. per prima cosa evidenzierò l'ambito della discussione, che non dovrebbe limitarsi al tema del sistema elettorale in senso stretto, ma abbracciare anche la zona della legislazione elettorale di contorno;

2. in secondo luogo sottolineerò il peculiare ipercinetismo italiano in materia che costituisce un indice empirico delle difficoltà sistemiche nazionali e lo confronterò con la dinamica di altri ordinamenti europei;

3. in terzo luogo mi soffermerò – sulla base dei ricorsi, che sono stati presentati contro l'Italicum – sulle principali decisioni della Corte in materia e sulle possibili soluzioni al fine di omologare i due meccanismi di risulta nello scorcio finale di questa XVII legislatura.

2. Le votazioni pubblicistiche

Gli ordinamenti pubblicistici liberali e democratici contemporanei sono caratterizzati da tecniche di decisione collettive che si concretano in procedure di votazione per preporre individui a cariche autoritative (elezioni) o per decidere su singole questioni (referendum). Le decisioni collettive degli ordinamenti pubblicistici, che non si basino sulla mera acclamazione, possono dunque distinguersi in votazioni deliberative e in votazioni elettive.

Una simile distinzione pone in evidenza la centralità delle votazioni sia come metodo per la presa di decisioni, sia come procedimento. Le istituzioni (e quindi le procedure che le caratterizzano) costituiscono, infatti, selezioni di opportunità e le votazioni rappresentano in modo plastico la riduzione della complessità attraverso l'individuazione di regole sulla produzione delle decisioni collettive da osservarsi normativamente. In questo specifico ambito concettuale «votare» significa, quindi, l'espressione della volontà del singolo (individuo o gruppo) all'interno di un procedimento minimamente strutturato al fine di pervenire a decisioni collettive di tipo deliberativo o elettivo.

In entrambi i casi per la presa delle decisioni (elettive o deliberative) di tipo pubblicistico si richiede l'adozione tendenziale

del principio maggioritario, temperato – negli ordinamenti democratici – da quello del rispetto delle minoranze.

Si può ribadire, dunque, che la votazione individua non soltanto l'atto di volontà espresso dai singoli aventi diritto al voto che confluisce in una decisione collegiale, ma anche il procedimento all'interno del quale lo stesso viene ad estrinsecarsi. Ne consegue che, nell'ambito di una concezione procedurale della democrazia, la stessa finisce per concretizzarsi in e solo in votazioni, come espressione della volontà del singolo all'interno dell'unità collegiale. Il concetto di votazione viene quindi a porsi alla base degli attuali ordinamenti di democrazia pluralistica, ma in generale costituisce un momento fondamentale anche per altre forme di Stato e per gli stessi collegi di natura privatistica.

La dottrina ha, in proposito, individuato un concetto tecnico ed uno qualitativo di votazione, dove solo in quest'ultimo caso l'espressione formale della scelta del singolo avente diritto si sostanzia in un vero e proprio atto di libera volontà e come tale deve corrispondere a specifici requisiti.

Al di là del tema della massima estensione del diritto di voto per gli appartenenti all'ordinamento, sotto la prospettiva qualitativa gli standards minimi che distinguono una votazione democratica da una meramente tecnica sono: da un lato l'esistenza della possibilità di essere informati e di informare nell'ambito di una competizione pluralistica; dall'altro la possibilità di esprimere senza costrizione il suffragio nella certezza che lo stesso venga valutato in modo corretto. Nel campo delle votazioni elettive di tipo pubblicistico pluralismo nell'offerta e nella domanda individuano un'arena in cui tutti i soggetti dovrebbero muoversi su un piano di parità tendenziale. Questa struttura ideale del mercato elettorale risulta in concreto distorta dalla presenza di disuguaglianze nel potere di fatto, ma le normative degli ordinamenti di democrazia pluralistica tendono ad evitare eccessive asimmetrie attraverso disposizioni atte a tutelare l'eguaglianza tendenziale delle chances.

Sotto un altro profilo le votazioni democratiche si condensano in procedure formali complesse, che assicurano la regolarità del procedimento da parte dell'ordinamento sin dall'iscrizione nelle liste elettorali degli aventi diritto al voto fino ad arrivare alle fasi dello scrutinio e della proclamazione dei risultati. La complessità dello stesso procedimento è tale che risulta opportuno ricordare come, nell'ambito degli stessi ordinamenti di democrazia pluralistica, l'esercizio del diritto di voto da parte dei singoli costituisca un'attività

che, per quanto riguarda il corpo elettorale, solo da pochi decenni ha assunto caratteri di certezza tendenziale.

3. Elezioni e sistemi elettorali

All'interno della teoria delle votazioni quelle elettive sono – dunque – procedure di espressione della volontà di un collegio (pubblicistico o privatistico) per la preposizione di individui a cariche autoritative. In ambito pubblicistico le elezioni politiche si connettono con il livello in cui la rappresentanza così individuata partecipa alla politica ossia all'uso tendenziale della forza.

Secondo la letteratura internazionale, le elezioni esercitano perlomeno sei funzioni (ma non tutte possono recuperarsi all'interno dei singoli ordinamenti e non tutte possiedono la stessa importanza):

1. funzione di legittimità (supporto per le autorità e per il regime);
2. funzione di rappresentanza di opinioni e interessi (domanda e comunicazione);
3. funzione di determinazione generica dell'indirizzo politico;
4. funzione di integrazione;
5. funzione di ricambio periodico delle élites;
6. funzione di controllo sui concorrenti e sull'amministrazione.

In tutti ordinamenti di massa (democratici e non) sono recuperabili una o alcune delle funzioni sulla base della realtà dello Stato e di regime concretamente vigenti.

Esistono invece, ed hanno una importanza determinante per la scelta dei sistemi elettorali (ovvero per i meccanismi di traduzione della volontà in seggi autoritativi) perlomeno quattro funzioni prescrittive delle elezioni:

- a) formazione di un collegio che rappresenti le principali opinioni esistenti nell'ordinamento;
- b) costituzione di un Governo conforme ai voleri della maggioranza degli elettori;
- c) selezione di buoni rappresentanti;
- d) formazione forte e stabile Governo.

La letteratura più equilibrata ha sempre sostenuto la difficoltà di costruire meccanismi che riescano a raggiungere le quattro fina-

lità anzidette, certificando l'importanza di adeguare alla natura della società civile e politica gli strumenti tecnici.

Osservo che simili elaborazioni sembrano tipiche degli anni Cinquanta (raffinate negli anni Settanta), ma devono essere accompagnate con la certificazione negli ordinamenti occidentali delle difficoltà che sta incontrando la democrazia rappresentativa e della recessione dello stesso principio elettivo in senso qualitativo. La crisi dello Stato sociale negli ordinamenti dell'asse dell'Atlantico ha comportato forti difficoltà per le democrazie nello stesso ambito europeo. La crisi della rappresentanza partitica tradizionale e la nascita di movimenti genericamente definiti populistici ha prodotto ipotesi di trasformazione istituzionali che hanno investito sia il tipo di Stato (rapporto centro-periferia) che la forma di governo che infine il sistema elettorale in senso stretto. La prospettiva di utilizzare gli strumenti istituzionali in maniera sempre più massiccia per raggiungere la cosiddetta governabilità si scontra con parametri collegati alla forma di Stato e con problemi di opportunità politica.

In questo specifico ambito, il sistema elettorale in senso stretto, ovvero il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, può essere considerato uno strumento tecnico ad alta valenza politica, connesso con principi e valori della forma di Stato e capace di influire sulla formazione della rappresentanza in campo politico e sul funzionamento della forma di governo. Qualunque sia la sua copertura costituzionale nel sistema delle fonti, il sistema elettorale in senso stretto è, quindi, da considerarsi come una vera e propria norma di regime, strettamente connessa con la forza o il gruppo di forze che caratterizzano l'ordinamento di riferimento.

Lo strumento in questione è caratterizzato da alcuni elementi che strutturano e convertono la volontà elettiva del singolo e del gruppo in seggi autoritativi. Essi sono sostanzialmente tre: il tipo di scelta (ordinale o categorica); il tipo di collegio (unico o plurimo) e la sua dimensione (uninomiale o plurinomiale; il tipo di formula adottata (maggioritaria o non maggioritaria), cui si aggiungono altri elementi importanti come il tipo di quorum e le eventuali soglie di esclusione esplicita per l'accesso alla ripartizione dei seggi. Ovviamente, accanto a meccanismi "puri", esistono sistemi cosiddetti misti che affiancano o combinano gli elementi precedentemente evidenziati sia sul lato della selezione dei soggetti che su quello della individuazione degli eletti.

La normativa sul sistema elettorale in senso stretto si inserisce

nell'ambito della cosiddetta legislazione elettorale generale, che comprende – oltre alle previsioni sulla inclusione nel *demos* politico (capacità elettorale attiva e passiva) – tutta la normativa residua e necessaria per l'effettuazione dell'atto elettivo in condizioni di eguaglianza tendenziale delle opportunità tra i concorrenti. Sul piano teorico l'arena elettorale deve essere, infatti, considerata come un mercato in cui alcuni soggetti chiedono informazioni per poter esprimere la propria volontà in modo libero e informato ed altri possono informare sulle opzioni e presentare candidati a cariche pubbliche in un regime di *Chancengleichheit* (eguaglianza delle opportunità), che caratterizzano le votazioni libere da quelle senza scelta.

Sotto il profilo normativo e valoriale l'arena in questione si inserisce nell'ambito di un circuito democratico caratterizzato dalla previsione dell'autodeterminazione del singolo avente diritto al voto nell'ambito del *demos* in condizioni di eguaglianza, libertà e segretezza con il concorso di gruppi di elettori o associazioni che esercitano la funzione pubblicistica di presentare candidati nella contesa al fine di determinare in senso sempre più preciso l'indirizzo politico dell'ordinamento.

Dal punto di vista diacronico nei sistemi politici rappresentativi (liberali oligarchici e, poi, liberali-democratici) la disputa sull'allargamento del suffragio, prima maschile (censitario e/o capacitaro) poi universale, ha preceduto quella sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi (incentrato sulla formula maggioritaria o non maggioritaria) e, in seguito, quella sulla normativa elettorale di contorno. In sostanza il tema della inclusione all'interno del *demos* ha preceduto la questione del come si vota, cui è seguita quella della legislazione di contorno. Con la Terza ondata di democratizzazione, durante gli anni Settanta, alcuni ordinamenti hanno superato la tradizionale contrapposizione formale tra sistemi elettorali basati sul tipo di formula adottata, utilizzando strumenti selettivi caratterizzati dall'utilizzo opportuno di formule proporzionalistiche, piccoli collegi e soglie di esclusione per l'accesso alla rappresentanza.

Negli ordinamenti democratici stabili il tema relativo al sistema elettorale in senso stretto, caratterizzato dalla discussione sull'alternativa o il mix tra esigenze di rappresentatività e di governabilità (alias eventuale riduzione della frammentazione e/o difesa dell'ordinamento da formazioni antisistema o anticostituzionali) risulta dibattuto costantemente (si pensi al caso britannico dove la discussione concreta ha più di un secolo di vita e allo stesso referendum che si è tenuto nel 2011 per poter cambiare il plurality con

in voto alternativo), ma di solito viene pragmaticamente frustato sia dalle forze politiche dominanti, sia dall'elettorato. Per simili sistemi politico-costituzionali si assiste dunque ad una sostanziale stabilità della normativa in questione (al di là di variazioni interne di tipo minimale, imposte -ad es.- in Germania dal *Bundesverfassungsgesicht*).

È quindi il tema della legislazione elettorale di contorno ed in particolare l'argomento dell'eguaglianza dell'opportunità tra i concorrenti che caratterizza gli ordinamenti democratici stabili negli ultimi settanta anni. Rappresentano, dunque, casi eccezionali quelli di modifica del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi francese (1958;1985), giapponese (1994) e neozelandese (1993), che verranno esaminati (accanto a quello italiano), e che possono essere confrontati con la dinamica dei sistemi democratizzati nel periodo successivo al crollo del cosiddetto socialismo reale.

Faccio notare però che l'introduzione di meccanismi elettorali selettivi ha effetti differenti da quelli basati su una maggiore specularità. In questo senso solo la riforma francese è stata accompagnata da un mutamento di regime (1958), mentre quelle giapponese e neozelandese hanno significato un mero allargamento delle possibilità di accesso alla rappresentanza. Infine, la riforma del 1987, che ha reintrodotto in Francia il doppio turno in collegio uninominale, non ha prodotto effetti destabilizzanti sia per la struttura della complessiva forma di governo, sia per l'accettazione sostanziale del meccanismo da parte delle forze politiche presenti nel sistema.

4. L'ipercinetismo italiano in materia elettorale e la disomogeneità normativa crescente

Una simile constatazione deve – d'altro canto- essere inserita nella situazione specifica italiana di ipercinetismo istituzionale in materia elettorale che ha caratterizza in modo peculiare la recente esperienza dell'ordinamento italiano. Le modifiche elettorali del 1993 e del 2005, cui si aggiunge il meccanismo di risulta derivante dalla Sentenza n.1/2014 che ha prodotto il cosiddetto *Consultellum*, e il cosiddetto *Italicum*, prefigurano con la sentenza del gennaio 2017 la quinta modifica incisiva del sistema elettorale in senso stretto degli ultimi venticinque anni, cui dovrà seguire una sesta per l'omogeneizzazione dei due sistemi di risulta derivanti dalle sentenze della Corte.

Si tratta di un dato assolutamente sconosciuto in altri sistemi

politico–costituzionali democratici dal secondo dopoguerra ad oggi e in generale per quelli successivi all’allargamento del suffragio.

In effetti per quanto riguarda gli ordinamenti democratici sul continente europeo dell’area centro–occidentale e settentrionale negli ultimi 70 anni solo in Francia si è avuta una modifica della ragione di trasformazione del meccanismo elettorale: nel 1958 con l’introduzione del SUMADT (Sistema uninominale maggioritario a doppio turno) da parte di De Gaulle; nel 1985 con l’introduzione da parte di Mitterand di un sistema basato su formula non maggioritaria in piccoli collegi e con il ritorno nel 1987 all’originario SUMADT.

Lo stesso può dirsi per quanto attiene agli ordinamenti dell’Europa meridionale (Grecia, Spagna e Portogallo), che hanno mantenuto le scelte operate negli anni Settanta. Come si è detto in precedenza, per quanto riguarda altri ordinamenti democratici stabili soluzioni di continuità nel meccanismo elettorale sono, invece, rilevabili durante gli anni Novanta in Nuova Zelanda (passaggio dal plurality ad un sistema simile a quello tedesco) attraverso una oculata azione che ha investito commissioni di studio, parlamento e azione diretta del Corpo elettorale; in Giappone (passaggio dal voto unico al sistema elettorale misto-MMP: *Mixed Member Proportional*), che combina *Plurality* e meccanismi di tipo speculare.

Appare invece – ovviamente – più complesso e non sintetizzabile in queste note il tragitto degli ordinamenti del settore balcanico (occidentale e orientale) e dell’Europa centro orientale, per non parlare di quelli dell’ex-impero sovietico. Mi riferisco in particolare ad alcuni ordinamenti ora dell’UE (Ungheria, Romania) ed altri esterni (Russia, Ucraina, ecc.). Se si esclude la Biellorussia (caratterizzata da un meccanismo tradizionale del socialismo reale ossia il Majority), su 19 ordinamenti dell’Europa centro-orientale ed orientale presi in considerazione 11 utilizzano sistemi basati collegi plurinomiali e formula non maggioritaria (Bulgaria, Cechia, Estonia, Lettonia, Polonia, Russia, Slovacchia, Slovenia), 8 meccanismi misti (Lituania, Ucraina, Ungheria). In Romania la legge del 2012 – prevalentemente maggioritaria è stata dichiarata in via preventiva non conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale. È da sottolineare in questa prospettiva, da un lato, che la maggior parte degli ordinamenti hanno adottato soglie di esclusione del 4 o 5% per selezionare i cosiddetti partiti scheggia (in Ungheria esiste una normativa che alza la soglia al 10% per le coalizioni di due e al 15% per le coalizioni di tre partiti); dall’altro la intensa dinamica di as-

sestamento di alcuni ordinamenti sia per quanto riguarda il sistema elettorale in senso stretto, sia le carenze per quanto riguarda la legislazione elettorale di contorno.

Da quanto brevemente esposto, ribadisco – dunque- che la comparazione del caso italiano per il settore del sistema elettorale in senso stretto dovrebbe essere operata piuttosto con i paesi dell'Europa centro-orientale, piuttosto che con ordinamenti che paiono essere modelli concreti, ma tuttavia distanti. Una simile impostazione potrebbe essere integrata nel caso si volesse, invece, adottare la prospettiva – invero non irrealistica – di una riduzione della qualità della democrazia rappresentativa, con il trascinarsi degli ordinamenti di democrazia stabile verso quelli a basso rendimento. È tuttavia da sottolineare, anche in considerazione della stessa sentenza del 25 gennaio, che la caratteristica italiana del premio di maggioranza (rilevabile nel 1923, 1953, 2006-2013, 2015) costituisce un *unicum* a livello comparato, strettamente collegato con esigenze sistemiche. La Corte sembra abbia ritenuto costituzionale il premio alla lista che supera il 40% dei voti, ma forse l'ha fatto perché nessuna lista oramai può raggiungere una simile soglia.

5. La sentenza sulla legge elettorale cd. *Italicum* del 25 gennaio 2017

Non mi soffermo sul cosiddetto Consultellum 1 relativo alla Sent. n. 1/14 ed alla sua novità, sintetizzabile nell'impossibilità che vi siano zone franche nel diritto costituzionale. Già con quell'intervento v'era stato un esercizio di supplenza sul circuito partitico-parlamentare ingolfato. Molti giuristi non accettano ancora oggi che la Corte possa superare attraverso un'azione di accertamento il limite del giudizio incidentale e temono che la stessa potrebbe essere spinta nell'agone politico. Tuttavia nei successivi tre anni il ceto politico parlamentare ha tentato un'operazione di innovazione che è stata respinta dal Corpo elettorale e per la seconda volta è dovuta intervenire la Corte.

Com'è noto, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale n. 52 del 2015, sollevate da cinque diversi Tribunali ordinari¹.

Non mi soffermo sui profili procedurali della decisione, che

¹ Su cui v. la tabella delle doglianze compilata dal Dottor G. Buonomo e le osser-

ha respinto le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato e la richiesta delle parti di sollevare di fronte a sé stessa la questione sulla costituzionalità del procedimento di formazione della legge elettorale².

Nel merito, la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno, sollevata dal Tribunale di Genova, e ha invece accolto le questioni, sollevate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova, relative al turno di ballottaggio, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che lo prevedono.

Ha inoltre accolto la questione, sollevata dagli stessi Tribunali, relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del d.p.r. n. 361 del 1957. In questo caso la Corte per risolvere il problema dell'immediata applicabilità del meccanismo di risulta, necessariamente indefettibile, ha fatto riferimento (e questa è una chicca!) ad una normativa pervenuta tralaticciamente dal passato (come molte norme elettorali) ed in particolare dall'art. 101 della prima legge elettorale del Regno di Sardegna (Regio editto 680/1848 del 17 aprile, che deriva a sua volta dall'art.49 della legge elettorale belga del 1831 (collegata all'art.63 di quella francese del 1835).

La Corte ha inoltre dichiarato inammissibili o non fondate tutte le altre questioni ed ha dichiarato che la legge elettorale presa in considerazione è così suscettibile di immediata applicazione. Si badi bene, la Corte non ha detto – e lo vedremo soprattutto dalle motivazioni – che non si debbano omogeneizzare i due sistemi vigenti, ma ha solo detto che il Consultellum 2 è applicabile.

Rimane il ricordato monito del Capo dello Stato e lo sfogo più esplicito di Monsignor Galantino, segretario della CEI, sulla peculiarità di un ceto politico che delega l'intera normativa elettorale in senso stretto alla mera attività ablativa della Corte costituzionale³.

vazioni di R.Borrello pubblicate su www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2016, n. 3, pp. 1417 ss.

² Sulla logica dei ricorsi v. la testimonianza di F. Besostri in *idem*.

³ http://www.askanews.it/politica/2017/01/26/percb%C3%A9-monsignor-galantino-cei-dice-che-litalia-%C3%A8-un-paese-anormale-top10_20170126_135131/

6. Le ipotesi di riforma

Il Consultellum 1 per il Senato e Consultellum 2 per la Camera dovrebbero essere, dunque, modificati: parzialmente o rifatti ex novo. Questa seconda soluzione appare certamente più difficile, così come il ritorno al passato auspicato dal Pd e dalla Lega. La restaurazione del Mattarellum non può certo essere considerata come una reviviscenza automatica e quindi costituisce una decisione nuova, ambiziosa e controversa, perché avversata da molti dei partners presenti nell'arena. In realtà si tratta di una proposta interlocutoria per aprire (o chiudere) il dibattito ed anche di un vero e proprio azzardo costituzionale.

Altri pensano sia, invece, più efficace una strategia dolce che agisca invece sulla normativa di risulta delle leggi elettorali derivanti dalle decisioni della Consulta dell'ultimo triennio. L'ipotesi più probabile è la prospettazione di un meccanismo basato su formula ispirata al principio speculare e soglie di esclusione esplicite e implicite differenti.

Anche in questo caso si pongono, però, al legislatore almeno quattro problemi principali:

il primo è quello del premio (mantenuto alla Camera e inesistente al Senato) e della differente base di distribuzione dei seggi (nazionale per la Camera; regionale – ai sensi dell'art.57 della Cost. – per il Senato);

il secondo è costituito dall'esclusione delle coalizioni per la Camera e alla presenza delle stesse al Senato;

il terzo è rappresentato dalle soglie diversificate di esclusione esplicita (3% per Montecitorio; 8% per Palazzo Madama, 20% per le coalizioni);

il quarto è costituito dal problema dell'omogeneizzazione del metodo di individuazione degli eletti (anche sotto il profilo della rappresentanza di genere prevista alla Camera e non al Senato).

Ritengo dunque che l'intervento minimo di omogeneizzazione dovrebbe investire questi quattro livelli.

In particolare, per evitare eccessive differenziazioni nella composizione politica delle due assemblee, entrambe responsabili della concessione della fiducia al Governo, è necessario decidere se mantenere o meno il premio del 40 % dei voti validi previsto alla Camera e prevedere che l'attribuzione dello stesso e la distribuzione dei seggi del Senato tra le liste venga effettuata a livello nazionale (anche per l'eventuale premio), mantenendo invece l'individuazione degli eletti all'interno delle circoscrizioni a livello regionale sulla

base del dettato costituzionale di cui all'art. 57 Cost.. Durante la discussione del Porcellum la previsione vigente venne consigliata alla Presidenza della Repubblica che la impose sulla base di una valutazione non precisa del dettato costituzionale.

La logica dell'esclusione delle coalizioni e la preferenza per la lista (di partito o "aperta") alla Camera confligge con l'esistenza delle coalizioni al Senato: è evidente che bisogna decidere e che, l'interesse dei partiti minori dovrebbe essere volto al superamento della proibizione delle stesse.

La soglia di esclusione del 3% a livello nazionale potrebbe essere – invece – mantenuta (se non addirittura aumentata al 5%) per entrambe le Camere, mentre quella dell'8% per i partiti coalizzati.

Si porrebbe il problema della individuazione degli eletti, che – in mancanza di una auspicabile distrettualizzazione uninominale – dovrebbe essere operata con l'adozione del voto di preferenza unico, tutelando però della preferenza di genere.

7. Conclusioni

La Corte ha sempre sostenuto che il sistema elettorale in senso stretto è uno strumento indefettibile e che quindi gli interventi devono restituire all'ordinamento un meccanismo funzionante. Il comunicato stampa lo ha ribadito al singolare, sottolineando che l'intervento era operato solo sul meccanismo della Camera, oggetto del giudizio. Ma all'interno di questo ragionamento poteva anche operare in maniera più incisiva un'omogeneizzazione del sistema di elezione di entrambe le Camere. Forse la Corte avrebbe potuto tentare di operare una maggiore convergenza tra i due meccanismi di risulta, ma può darsi che moniti in materia siano rilevabili nelle motivazioni. In ogni caso la Corte ha giustificato il Majority premium system, che – come si è notato – costituisce la costante dell'intervento riformistico italiano dal 1923 ad oggi, passando per il 1953, 2005 e il 2015, e questo peserà nella trattativa delle prossime settimane.

In definitiva, l'armonizzazione delle regole elettorali costituisce un tema di drammatica rilevanza costituzionale, per evitare lo sfascio programmato per raggiungere obiettivi partigiani. Se già con il Mattarellum ottenere Camere omogenee costituiva quasi una scommessa, con il Mattarellum l'attribuzione del premio nazionale alla Camera dei deputati e nelle singole regioni al Senato ha reso ancor più difficile il raggiungimento della stabilità e sacri-

ficato di converso la rappresentanza. Certo è più semplice abolire il premio che introdurlo, in una situazione così frammentata e pericolosa, ma è anche vero che i maggiori stakeholder potrebbero avere l'interesse a costringere le liste minori a collegamenti forzati. In ogni caso la soluzione di assegnare i seggi a livello nazionale per entrambe le assemblee e quella di individuare gli eletti in circoscrizioni o collegi regionali per il Senato sembra dunque razionale. La scelta è tra un sistema disomogeneo o tra due differenti tipi di omogeneità: quella meno distorsiva e quella caratterizzata dal premio. Nell'urgenza di provvedere tutto pare più facile dedicandosi ad aumentare la specularità. Le soglie rimangono, ma in alcuni casi rischiano di non esserci i soggetti partitici ma solo gruppi di potere, mentre risulta difficile l'intervento sulla legislazione elettorale di contorno relativa alla democrazia interna dei partiti per la selezione dei candidati o quella relativa alla gestione della campagna elettorale.

Ma ovviamente questa è la parte relativa al sistema elettorale in senso stretto su cui si incentrano gli interessi maggiori delle forze politiche. Non si deve però trascurare, vista la forte delegittimazione delle stesse e la necessità di mantenere gli standard minimi di democraticità del procedimento elettorale la parte che normalmente viene considerata più importante negli ordinamenti democratici evoluti, ossia quella della legislazione elettorale di contorno. In questa prospettiva una normativa sulla individuazione con garanzie pubblicistiche dei candidati potrebbe risolvere anche i problemi relativi al voto di preferenza, mentre potrebbe essere affrontata la oramai annosa questione della comunicazione politica e della eguaglianza delle opportunità fra i concorrenti. Ma i tempi sono forse troppo stretti e, quindi, è necessario accontentarsi dell'essenziale. Speriamo bene.

C - L'ITALICUM E GLI INCROCI PERICOLOSI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale e il cosiddetto Consultellum. – 3. Il contenuto della nuova legge per l'elezione della Camera dei Deputati e la classificazione del meccanismo. – 4. Una valutazione sintetica rispetto alla sentenza rispetto alla sentenza della Corte costituzionale. – 5. Conclusioni: Le ragioni dell'ipercinetismo elettorale italiano e i pericoli per la Costituzione snervata.

1. Premessa

La primavera estate del 2015 è stata senza alcun dubbio piena di novità per il tema del sistema elettorale in senso stretto⁴, mentre – ai limiti dell'autunno imminente – si aspetta che venga risolta in modo definitivo la questione della riforma costituzionale del Senato. In maggio è stata, infatti, promulgata la l. n. 52 del 6 maggio 2015, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, cui si è aggiunto il Decreto legislativo n.122 del 7 agosto 2015, relativo alla *Determinazione dei collegi della Camera dei deputati*⁵. In parallelo la riforma costituzionale è tornata al Senato per l'ultima e definitiva

⁴ Sulla cui nozione, connessa alla legislazione elettorale generale e alla legislazione elettorale di contorno, rinvio a F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981. Per la letteratura in materia v. D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, New Haven; London: Yale University Press, 19712; D. NOHLEN, *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen: ein Handbuch*, unter Mitarbeit von R.O. SCHULTZE, München-Zürich, Piper, 1978; M.S. SHUGART, M.P. WATTEBERG (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, U.P., 2001; F. FERRARA, E.S. HERRON, M. NISHIKAWA, *Mixed Electoral Systems Contamination and Its Consequences*, New York, Palgrave - MacMillan, 2005; L. DIAMON, M.F. PLATNER (eds.), *Electoral Systems and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006; M.S. SHUGART, M.P. WATTEBERG (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, U.P., 2001.

⁵ In attuazione dell'articolo 4 della legge 6 maggio 2015, n. 52, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati.

lettura e, mentre sto scrivendo, fervono dichiarazioni e contrattazioni (soprattutto all'interno del partito democratico).

Senza alcun dubbio siamo di fronte ad un incrocio epocale per le nostre istituzioni costituzionali ed in questo bisogna concordare con le parole del Presidente del Consiglio dei ministri che in più occasioni, recentemente, ha evocato la categoria della *rivoluzione* per quanto riguarda la sostanza dei provvedimenti citati, che dovrebbero modificare l'assetto della forma di governo attualmente vigente⁶. Al di là della corretta valutazione del concetto di rivoluzione (una categoria della rottura istituzionale che, come quella del colpo di Stato, nel nostro ordinamento viene oramai significativamente evocata con una certa frequenza⁷), entrambi i provvedimenti finiscono infatti per riflettersi in modo intenso sul tema classico per le forme di Stato liberali e democratiche relativo alla separazione dei poteri ed alla stabilità dell'indirizzo politico derivante dalla sovranità popolare. Al centro del dibattito non sta, quindi, solo la questione della fine della eterna transizione italiana⁸, ma anche – e soprattutto – quella del risultato qualitativo della stessa.

Il senso di queste brevi note è, da un lato, evidenziare come, all'interno delle difficoltà incontrate dalle istituzioni democratico-rappresentative a livello europeo ed internazionale, la situazione italiana abbia assunto aspetti di gravità peculiari; dall'altro ribadire con forza come il sistema elettorale in senso stretto sia solo uno degli strumenti istituzionali in possesso del decisore politico e come la modulazione degli interventi si disponga non soltanto sull'intero arco della legislazione elettorale (comprendendo in essa anche

⁶ V. ad es. intervento del 25 agosto 2015 di M. Renzi al meeting di CL (Rimini) [http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2015/08/25/renzi-italicum-e-rivoluzione_ab3f43c6-134e-4b35-9cd5-0b6bbe5c552.html] o l'intervista di A. CAZZULLO con il Premier su «Corriere della sera», 30 agosto 2015, 2-3 con riferimento ad una citazione di MAO-TSE-TUNG, *Il libro delle guardie rosse*, Milano, Feltrinelli, 1968, 12.

⁷ Mi riferisco agli avvenimenti del 2011 su cui G. ROSSI, *Ora anche Londra conferma «Colpo di Stato contro il Cav»*, in «Il giornale», 17 aprile 2014; e alle visioni differenti di L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi: l'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013 o di P. BECHI, *Colpo di Stato permanente: cronache degli ultimi tre anni*, Padova, Marsilio, 2014; ma anche in generale alla ricostruzione storica di E. GONZÁLES CALLEJA, *Nelle tenebre di brumaio. Quattro secoli di riflessione politica sul colpo di Stato*, Roma, Nuova Rivista storica, 2012 molto influenzata dalle argomentazioni di S. TOSI, *Il colpo di Stato*, pref. di W. Cesarini Sforza, Roma, Gismondi, 1951.

⁸ *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, S. CECCANTI - S. VASSALLO (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2004.

l'ambito infrapartitico), ma anche nell'interazione con gli interventi relativi ai rapporti tra gli organi costituzionali attivi e di controllo.

Di fronte alla crisi persistente di quello che è stato il più pesante e sregolato Stato dei partiti d'Europa, la discussione italiana ha assunto, invece, in modo apodittico l'apparente risultato della ricerca politologica internazionale sul processo di «presidenzializzazione» degli ordinamenti democratici⁹, senza considerare la sua stessa connessione storica con lo sviluppo dello Stato di massa e la differenziazione dei singoli contesti di riferimento. Una simile impostazione non soltanto evidenzia scarsa capacità prospettica, ma anche l'incapacità di tarare l'utilizzazione degli strumenti istituzionali alle singole situazioni concrete. I fenomeni di personalizzazione del potere sono, infatti, insiti negli ordinamenti di massa e il costituzionalismo con un'opportuna architettura istituzionale deve intervenire in merito¹⁰. La conclusione generale ribadisce come la progettazione istituzionale debba tenere conto dell'indispensabile principio dell'equilibrio connesso con la tradizione liberale e democratica, rifuggendo da pericolose scorciatoie meccanicistiche.

Ai miei fini, in primo luogo, descriverò il meccanismo istituzionale relativo al sistema elettorale adottato in seconda istanza le sue origini di breve periodo e le sue peculiari radici nazionali all'interno del contesto comparatistico; infine ne verificherò i probabili effetti ed i rischi.

2. La Sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale e il cosiddetto *Consultellum*

Ma iniziamo con un dato di fatto. L'innovazione del sistema elettorale nazionale di cui alla l. n. 52 del 6 maggio 2015 risulta forzatamente indotta, al di là di ogni improbabile dichiarazione alternativa, dalla sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale la legge Calderoli del 2005 (il cosiddetto *Porcellum*)¹¹.

In quella decisione, presa in un momento di totale e significa-

⁹ v. T. POGUNTKE - P. WEBB, *Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford; New York, Oxford UP, 2005.

¹⁰ v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, *passim*.

¹¹ Su cui si v. i recenti scritti dedicati da *Nomos. Le attualità nel diritto.it* e da *Giurisprudenza costituzionale*.

tivo «blocco» del circuito partitico-parlamentare, soggetto a tutela degli organi di controllo interno e esterno di un sistema politico-costituzionale oramai multilivello¹², la Corte costituzionale, investita per la prima volta della questione:

1. ha certificato i principi costituzionali del voto per l'elezione delle Assemblee parlamentari, dichiarando – appunto – che non esistono zone franche nel diritto costituzionale;

2. ha disegnato i limiti di qualsiasi nuovo sistema secondo i criteri della ragionevolezza e proporzionalità;

3. ha colpito, quindi, sia il premio di maggioranza senza soglia che le liste bloccate (il dubbio è se perché troppo lunghe o perché – se si esclude l'uninominalità – la lista senza preferenza è sempre una scelta eterodiretta e quindi contraria al dettato dell'art. 48 Cost.);

4. ha restituito all'ordinamento, in linea con una giurisprudenza costante sull'infedeltà dell'esistenza dello strumento elettorale per i supremi organi costituzionali, un sistema elettorale in senso stretto funzionante per entrambe le Camere, fondato sui principi della legge approvata dal Costituente nel 1948, integrati della preferenza unica risultante dalla sua consultazione referendaria del 1991 e da soglie di esclusione esplicite «ragionevoli» per i singoli partiti o per le coalizioni (4% o 8% ecc.).

3. Il contenuto della nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati e la classificazione del meccanismo.

La Corte ha – quindi – aperto al controllo di costituzionalità l'area della legislazione elettorale in senso stretto, ribadendo i principi costituzionali del voto democratico e la sua funzionalizzazione al circuito che – partendo dall'art. 1, secondo comma – passa attraverso il 48 al 56 e 57 per arrivare al 67, ed ha restituito all'ordinamento – sulla base di parametri di ragionevolezza e proporzionalità utilizzati da altri organi costituzionali (in particolare il *Bundesverfassungsgericht*) – un meccanismo elettorale funzionante che contempera le esigenze minime di rappresentanza e governabilità sulla base

¹² Sugli organi di controllo interno e esterno v. F. LANCHESTER, *Rappresentanza...*, cit. e *Le istituzioni costituzionali...*, cit. (ovviamente tra le istituzioni di controllo esterne sono inserite anche le istituzioni UE).

del «vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti».

Il dibattito successivo sull'innovazione istituzionale in generale e in particolare sul sistema elettorale in senso stretto ha, in sostanza, ripetuto i percorsi della discussione del primo decennio del Terzo millennio, cosicché l'originario progetto presentato in Commissione il 22 gennaio del 2014 in sostanza¹³:

a) costituiva un *Porcellum* modificato, che dava ragione allo spontaneo riconoscimento di paternità effettuato dallo stesso on. Calderoli;

b) si connetteva con riforme costituzionali, che avevano bisogno di un'alta legittimazione da parte dei legislatori e di un tempo considerevole per l'approvazione;

c) era il risultato della centrifugazione di almeno due delle tre ipotesi prospettate da Renzi (il simil-spagnolo e il sindaco d'Italia);

d) non risolveva infine, a mio avviso, in alcun modo i problemi di costituzionalità evidenziati dalla Corte costituzionale nelle motivazioni della Sentenza.

In occasione di un seminario dedicato dalla Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto.it* affermai, inoltre, che il giudizio sull'*italicum* poteva essere effettuato prendendo a prestito la pubblicità del vettore ferroviario «Italo» di Luca Montezemolo:

«Nuovi collegamenti, nuovi orari, ma su vecchi binari».

Un simile drastico commento era giustificato dalla realtà dell'articolato: da un lato veniva mantenuto il premio di maggioranza con una *ricompensa irragionevole e non* proporzionale al vincolo del «minor sacrificio» richiesta dalla Corte, mentre dall'altro veniva conservata la lista bloccata censurata dallo stesso giudice delle leggi. Il progetto di una nuova legge elettorale presentato in Commissione Affari Costituzionali della Camera certificava l'interesse ormai più che decennale delle due maggiori formazioni dell'ordinamento di aggregare le rispettive aree di centro-sinistra e centro-destra, scartando i partiti minori e obbligandoli a entrare nelle coalizioni per lucrare un premio sovrabbondante attraverso il meccanismo cosiddetto «*Majority Bonus System*», sulla base di una tradizione legislativa e di cultura politica che lega – in maniera differenziata –

¹³ v. per questo l'analisi in F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit.

la legge Acerbo del 1923, la cosiddetta «legge truffa» del 1953 ed il «porcellum».

Nel corso del procedimento di approvazione, per la maggior parte sotto l'ala del cosiddetto *patto del Nazareno* (che si è rotto solo per l'ultima votazione alla Camera dei Deputati, successiva alla elezione del nuovo Capo dello Stato), si sono – invero – introdotti correttivi importanti come l'innalzamento del quorum per l'ottenimento del premio (dal 35 al 37 e poi al 40%) ed infine – soprattutto – la previsione di un secondo turno tra le due maggiori liste, qualora nessuno riesca ad ottenere il quorum predetto, ma gli stessi non tolgono che permangano forti perplessità sulla costituzionalità del meccanismo al di là delle attuali grida al pericolo *Regime* di chi ha contribuito a farlo approvare¹⁴.

4. Il contenuto della nuova legge per l'elezione della Camera dei Deputati e la classificazione del meccanismo

Sintetizzo le novità essenziali del nuovo sistema, facendo riferimento all'art. 1 della l. 6 maggio 2015, n. 52. Nello stesso si prevede che:

a) in primo luogo, le liste dei candidati vengono presentate in 20 circoscrizioni elettorali suddivise nell'insieme in 100 collegi plurinominali (fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol, per le quali sono previste disposizioni particolari)¹⁵;

b) in secondo luogo, in ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato per sesso; i capilista dello stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nessuno può essere candidato in più collegi, neppure di altra circoscrizione, salvo i capilista nel limite di dieci collegi;

c) l'elettore può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista;

d) i seggi sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti;

e) accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su

¹⁴ Dichiarazioni di S. Berlusconi del 6 settembre 2015 v. http://www.corriere.it/politica/15_settembre_06/berlusconi-attacca-rischio-regime-l-abolizione-senato-facc9d06-5490-11e5-b241-ecff60fea73.shtml

¹⁵ v. per questo ora il citato Decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122 relativo alla Determinazione dei collegi della Camera dei deputati.

base nazionale, almeno il 3 per cento dei voti validi, salvo quanto stabilito ai sensi della lettera *a*);

f) sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione;

g) sono proclamati eletti, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima i capilista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze;

h) i collegi elettorali sono determinati con decreto legislativo da emanare entro il termine e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla presente legge.

La classificazione del nuovo sistema secondo schemi formali¹⁶ è, quindi:

– per quanto riguarda il tipo di scelta attribuito all'elettore: categorica, con voto bloccato per il capolista e possibilità di voto di preferenza alternato per sesso al primo turno; categorica anche nel secondo turno (ma tuttavia ordinale rispetto all'intero procedimento);

– per quanto riguarda il tipo e la dimensione del collegio: si tratta invece di meccanismo, se si escludono i collegi uninominali delle regioni con minoranze linguistiche, basato su collegi plurinominali di piccole dimensioni, che però – in caso di mancato scatto del quorum del 40% – al secondo turno si trasforma in una distribuzione del premio in collegio unico;

– per quanto riguarda la formula, ci si trova davanti ad un meccanismo che utilizza da un lato un metodo del quoziente con soglia di esclusione del 3% e attribuzione di premio simile al voto limitato.

5. Una valutazione sintetica del meccanismo rispetto alla sentenza della Corte costituzionale

Siamo, dunque, di fronte ad uno strumento complesso, che si connette con i differenti interessi della maggioranza che l'ha appro-

¹⁶ v. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., *passim*.

vato (e con un'apparente ed incredibile cecità del contraente dell'opposizione, che ora – come si è detto – grida al pericolo di *Régime* dopo aver proposto qualcosa di simile nel 2005), ma che indubbiamente presenta parecchie peculiarità problematiche rispetto ai principi costituzionali evidenziati dalla citata sentenza della Corte. Mi soffermo in questo paragrafo solo su quest'ultime, riservandomi di affrontare le altre in seguito.

In primo luogo, dal punto di vista del premio, c'è da chiedersi se lo stesso sia ragionevole non tanto e non solo rispetto ai voti validi, ma soprattutto rispetto ai voti degli elettori iscritti. In effetti, in periodo di alto astensionismo elettorale, la lista a cui viene attribuito il premio rischia di ottenere lo stesso con percentuali di voti validi estremamente esigue, che raddoppiano il premio stesso e quindi ne mettono in forse la congruità sostanziale.

Sotto il punto di vista della libertà di voto, l'articolazione dei collegi e i capolista bloccati (con la possibilità per gli stessi di esentarsi fino in dieci collegi), riduce invece la possibilità di scelta dell'elettore di decidere sugli eletti attraverso il voto di preferenza. Quest'ultimo finirà per avere incidenza parziale soltanto per il partito vincitore del premio, mentre clausola di esclusione esplicita e capolista faciliteranno la sopravvivenza e il controllo completo da parte dei vertici nelle formazioni minori.

Permane, inoltre, l'assenza di qualsiasi collegamento tra la dinamica intrapartitica e quella relativa alla designazione dei candidati, con la prospettazione di liste di designati, che aumentano la tendenza crescente all'astensionismo¹⁷.

Infine, ed è questo a mio avviso il problema più scottante e meno evidenziato, il ballottaggio nazionale all'eventuale secondo turno tra le due maggiori liste non può essere in alcun modo comparato con un secondo turno in collegio uninominale, dove la posta è il seggio del collegio in questione. Il premio che deriva da una serie di ballottaggi è di natura meramente empirica, mentre nel caso del collegio unico a livello nazionale pone problemi evidenti di congruità. Il senso, ma anche la forma e la forma della contesa, non è più l'elezione di candidati a cariche parlamentari sulla base di un rapporto rappresentativo, ma l'investitura di un leader e di

¹⁷ In questa prospettiva si pone anche la *l. 21 febbraio 2014, n. 13, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democrazia dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.*

una «lista baccello» in collegamento con quanto espresso dall'art. 14-*bis* della legge. L'art. in questione prevede, infatti, che «contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica». Al di là della dichiarazione formale dell'intangibilità delle «prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art.92 della Costituzione», il vero mutamento epocale rispetto al testo della legge 270 del 2005 sta nella cancellazione della possibilità per «i partiti o i gruppi politici organizzati» di «effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate». Il mutamento di logica contenuto nella disposizione in oggetto costituisce il superamento formale di qualsiasi ipotesi coalizionale, con la prospettiva di una lista di candidati che può essere frutto di convergenze fra soggetti formalmente differenti, ma uniti dall'individuazione di un programma e soprattutto di un leader.

In sostanza, si conferma che lo schema del meccanismo introdotto ha alla sua base la normativa per le elezioni comunali, di cui alla l. 81/1993 ed è volta alla individuazione di un *sindaco d'Italia*, ma è evidente che la logica amministrativa, trasportata sul piano politico nazionale non assicura l'omogeneità dei componenti eletti della lista e, di fronte alla liquefazione dei partiti, necessita un alto numero di nominati. Una simile disposizione richiederebbe logicamente il rafforzamento dei poteri e delle competenze degli organi UE per fugare dubbi e paure, soprattutto per quanto riguarda la natura dei soggetti che potrebbero pervenire al ballottaggio ed anche alla vittoria.

In una situazione che può essere definita di eterna transizione nell'emergenza, la logica del nuovo sistema elettorale pare, dunque, quella del *viagra rinforzato* con rischi di ischemia sistemica o di priapismo politico. Confermo anche che, dal punto di vista comparatistico, il meccanismo del premio di maggioranza (*Majority Bonus System*) a livello nazionale costituisce una peculiarità esclusivamente italiana (il richiamo al caso greco non ha infatti fondamento, mentre la stessa *loi scélèrate* francese degli anni Cinquanta non appare comparabile), se si escludono alcune significative assonanze recuperabili in quel *laboratorio* istituzionale denominato S. Marino. In secondo luogo, l'*Italicum* versione ultima appare situarsi, in contesti ovviamente diversi e con articolazioni normative differenti, nella linea dei meccanismi adottati nel 1923 e nel 1953 e si connette logicamente con quella del 2005. Essa diverge, però, dai precedenti

per quanto riguarda un particolare non trascurabile che rischia di rendere il meccanismo uno strumento ad alto rischio, ovvero l'eliminazione delle coalizioni in un contesto di *bipersonalismo imperfetto*.

6. Conclusioni: le ragioni dell'ipercinetismo elettorale italiano e i pericoli per la Costituzione snervata

La *coalizione rifiutata* e il *personalismo rinforzato* costituiscono, dunque, il prodotto complesso della sindrome presidenzialista, della liquefazione dei partiti politici della seconda fase della storia repubblicana, dei risultati devianti nelle elezioni europee e della cecità (derivante da interessi personali) di alcuni degli attori politici presenti nell'ordinamento. A questo punto è bene operare una valutazione *fredda del contesto partitico in cui il meccanismo verrà ad inserirsi* e dei pericoli potenziali che dallo stesso potrebbero originarsi. Il meccanismo approvato e che entrerà in vigore, come si è detto, solo l'anno prossimo, e il cui successo risulta formalmente connesso con il destino della riforma costituzionale, è frutto di una situazione eccezionale, che non ha eguali in altri ordinamenti democratici stabili.

Dal punto di vista nazionale, al di là del citato ipercinetismo elettorale che ha caratterizzato il nostro ordinamento nell'ultimo quarto di secolo e che costituisce il vero sintomo della crisi istituzionale, lo schema del *Majority Bonus System* è stato infatti adottato in differenti versioni nel 1923, nel 1953 e nel 2005 sulla base di elementi costanti ossia la presenza di alta frammentazione partitica e di formazioni antisistema. Anche se il Presidente del Consiglio ha affermato che entro il prossimo lustro mezza Europa seguirà l'esempio italiano, l'esperienza italiana dell'ultimo quarto di secolo – con il passaggio da un meccanismo elettorale mediamente speculare ad uno prevalentemente maggioritario (il cosiddetto *Mattarellum*), per poi transitare al sistema disegnato dalla l. 270 del 2005 e all'*Italicum* – evidenzia come la comparazione del caso italiano per il settore del sistema elettorale in senso stretto dovrebbe essere operata piuttosto con i paesi dell'Europa centro-orientale, piuttosto che con ordinamenti che paiono essere modelli concreti, ma tuttavia distanti¹⁸.

¹⁸ v. F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal Porcellum all'Italicum, in Democrazia e diritto*, 2015, n. 1.

Se ci si chiede la ragione per cui siamo arrivati a questo punto e le ragioni dell'*ipercinetismo elettorale*, è necessario fare riferimento alle tre fasi della storia della Costituzione repubblicana:

– la prima rappresentata dallo Stato dei partiti sregolato a *bipartitismo imperfetto* fino al 1993 e caratterizzata da un meccanismo elettorale speculare e istituzioni deboli;

– la seconda, successiva alla crisi di regime forte del 1993, con scomparsa di tutti i soggetti partitici della fase precedente e descrivibile come *bipolarismo imperfetto* della partitocrazia senza partiti (sino al 2011) sulla base di un sistema elettorale in senso stretto prima tendenzialmente fondato sul collegio uninominale maggioritario, poi su una variante estrema del *Majority Bonus System* (e con la permanenza di un bicameralismo perfetto);

– la terza – dopo l'ibernazione operata dagli organi di controllo interno ed esterno – caratterizzata dal 2014 dal *bipersonalismo imperfetto* e dal tentativo di stabilizzare il sistema con meccanismi istituzionali convergenti sia sul piano elettorale che della forma di governo.

Questa periodizzazione brutale, che può essere criticata, ma che nello stesso tempo è sufficientemente impressiva e sintetica, evidenzia delle costanti e dei mutamenti. Le costanti principali sono la presenza – nella storia costituzionale italiana – di elettorato, formazioni e leadership considerate antisistema, cui hanno corrisposto istituzioni statuali deboli e basso livello di legalità e di *accountability*¹⁹. In questo quadro la stessa Costituzione del 1948, provata nella sua elasticità, appare in alcune parti non soltanto snervata, ma addirittura sul punto di raggiungere il punto di rottura.

La decisione di non tornare alle urne con il cosiddetto *Consultellum*, derivante dalla azione ablativa della Corte costituzionale, e di portare avanti sia l'innovazione elettorale che quella costituzionale dalle Camere elette con il *Porcellum*, conferma la gravità della situazione e la cesura che si è prodotta. La consapevolezza che si sia chiuso non soltanto un ciclo ventennale (Gianfranco Miglio aveva a suo tempo evidenziato una simile cadenziazione tra le regolarità della politica²⁰) è confermata da numerosi contributi dottrinari

¹⁹ Su questo schema per quanto riguarda Italia e Grecia v. il cap. 7 del recente volume di F. FUKUYAMA, *Political Order and Political Decay: from the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2014

²⁰ v. G. MIGLIO, *Le regolarità della politica, scritti scelti, raccolti e pubblicati dagli allievi*, Milano, Giuffrè, 1988, passim.

(penso ad esempio al volume di Volpi²¹ o a quello di Sicardi-Cavino e Imarisio²²), che forniscono un bilancio significativamente differenziato degli ultimi venti anni nell'ambito della storia della Costituzione repubblicana. Simile consapevolezza di essere alla fine di un ciclo e di fronte ad un bivio l'ha espressa, invero, anche l'attuale Presidente del Consiglio. Matteo Renzi a Rimini è stato infatti estremamente chiaro, mettendo in evidenza come la macchina socio-istituzionale italiana sia finita in panne²³. La sua ricostruzione è stata certamente più sbrigativa di quella degli studiosi precedentemente citati, ma la consapevolezza della rottura è evidente e in alcuni casi esplicitata. Manca però, in questo strategico passaggio d'emergenza, quella «coscienza costituente», richiamata proprio settanta anni fa da Costantino Mortati e alla cui carenza non può «supplire neppure la più scaltrita capacità tecnica»²⁴, o le furbizie di bottega.

Rimane incontrovertibile a mio avviso che la nuova legge elettorale e la abbinata riforma costituzionale, senza una reale garanzia a livello europeo, pongono in ogni caso problemi e pericoli evidenti. Qui non si tratta di essere «gufi»²⁵, ma di considerare il pericolo che una innovazione siffatta possa essere utilizzata da formazioni antisistema e da leader populistici, anche in considerazione della sostanziale «ricentralizzazione» del sistema delle autonomie sulla base dei vincoli di bilancio. Un simile dato di fatto evidenzia anche come sia impellente una riflessione attenta sul tema nella consapevolezza di una soluzione di necessità e sulla costruzione di una democrazia regolata e al passo con i tempi. C'è da chiedersi se sia possibile giocare a bussolotti con il destino del Paese, introducendo un sistema plebiscitario basato sulla scomparsa di contropoteri e di equilibrio. Alla rinuncia all'adozione di un ordinamento equilibrato, che interviene sul complessivo circuito democratico (ivi compreso

²¹ v. M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015.

²² v. S. SICARDI, M. CAVINO e L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013): dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, Il Mulino, 2015.

²³ <<https://www.radioradicale.it/scheda/451109/meeting-di-rimini-2015-litalia-e-la-sfida-del-mondo-partecipa-matteo-renzi>.

²⁴ v. C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945 (ora in *Raccolta di scritti* - I, Milano, Giuffrè, 1972, 4).

²⁵ Sugli effetti dell'esperienza autoritaria sulla progettazione istituzionale italiana v. ancora recentemente S. TARROW, *War, States, and Contention: a Comparative Historical Study*, Ithaca-London, Cornell U.P., 2015, 77 ss.

l'ambito infrapartitico relativo alla selezione delle candidature) corrisponde l'adozione forzata di un meccanismo di democrazia di investitura. In sostanza le scelte italiane riecheggiano non tanto la *English Constitution* di Bagehot e lo storico esempio inglese, ma piuttosto alcune suggestioni di Carl Schmitt e di Gerhard Leibholz che definivano la democrazia come investitura e identità, non contraddette da riferimenti alle impostazioni di Leon Blum e Pierre Mendès France. Una simile tendenza appare connessa con la crisi della democrazia rappresentativa e dello Stato sociale nel mondo globalizzato e richiama in particolare la situazione di alcuni ordinamenti – come quello italiano – dotati, contemporaneamente, di società civile e classe dirigente frammentate e deboli istituzioni statuali. Di fronte alla crisi della democrazia rappresentativa e dello Stato sociale nell'ambito della riqualificazione degli assi geopolitici, che vede come alternative da un lato la *governance* tecnico-aziendale (Singapore; *Global Polity* senza Stato), dall'altro un nuovo tipo di capitalismo partitico-burocratico (Cina) e, infine, il personalismo crescente (Putin, Orban, Erdoğan, ecc.), è bene essere consapevoli dei pericoli delle democrazie a basso rendimento e del fatto che siamo ancora una volta in mare aperto.

D - L'IPERCINETISMO PERICOLOSO INCONCLUDENTE

Diceva Montesquieu nell'*Ésprit des lois* (vol. II, cap.II) che per la democrazia la legge per l'elezione degli organi rappresentativi è importante come quella di successione per la monarchia. Una cattiva legge non soltanto delegittima l'ordinamento, ma rischia di apportare difficoltà e disordine pericolosi per la stabilità sistemica.

In questa specifica prospettiva la situazione italiana dell'ultimo quarto di secolo è da considerarsi straordinaria sia per il numero e la contraddittorietà delle innovazioni introdotte, sia per le carenze che caratterizzano tutti i comparti della legislazione elettorale, facendone un caso tutt'affatto peculiare nel panorama comparatistico.

Le caratteristiche da mettere in evidenza per comprendere la speciale situazione italiana sono :in primo luogo l'ipercinetismo della normativa relativa al sistema elettorale in senso stretto, con una sempre maggiore tendenza al privilegio dei soggetti già rappresentati e al controllo dei candidati e degli eletti; in secondo luogo la persistente ed incisiva carenza di regolazione della normativa elettorale di contorno, sia sul piano dell'espressione della volontà che su quello dell'eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti; infine il ricorso sempre maggiore (ma ancora inefficace) alla giurisdizionalizzazione delle scelte parlamentari in materia elettorale .

Iniziamo dal sistema elettorale in senso stretto, sicuramente il tema più esplosivo. Non esiste in Europa altro ordinamento che lo abbia mutato tante volte nell'ultimo quarto di secolo. Mentre nei 22 ordinamenti dell'Europa occidentale (v.Tab.1.a) nessuno ha modificato il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi in modo incisivo dal 1958 (se si esclude la Francia nel 1985, che poi è tornata al doppio turno in collegio uninominale), nell'Europa centro-orientale ed orientale(v.Tab.1.b) le modificazioni successive a quelle conseguenti al crollo del socialismo reale sono state di assestamento sostanziale(se si escludono i più complessi casi romeno ed ungherese). La volubilità italiana in materia è, invece, un sintomo palese e preoccupante di disordine e di persistente mancanza di riallineamento partitico. Nel corso degli ultimi 25 anni sono, infatti, 7 i

meccanismi elettorali che si sono succesi a livello nazionale (senza considerare la variabilità sul piano regionale e delle regole per il parlamento europeo). Nel 1993 le leggi 4 agosto 1993 n.276 e n.277, che modificò la normativa speculare per le Camere del 1948; nel 2005 la legge n.270; la legge n.52 del 2015 per arrivare, dopo le sentt.1/14 e 35/17 che hanno dichiarato incostituzionali parti degli ultimi due atti normativi citati, per arrivare alla legge 165 del 2017, di cui stiamo imparando in questi giorni la grammatica.

Un simile ipercinetismo, derivante dal mancato riallineamento del sistema partitico dopo la crisi di regime del 1993 e dalla persistente presenza di formazioni considerate dai *partner* antisistema, ha visto – dopo l’ibernazione temporanea del circuito partitico parlamentare nel 2011 e i risultati bloccati delle consultazioni del 2013 – appunto l’intervento della Corte costituzionale con le citate sentt. 1/14 e 35/17, ma senza che il legislatore sembri essersi redento. I riformatori elettorali del post-1993 pensavano di condurre il Paese verso la normalizzazione dello stesso con l’adozione di sistemi selettivi, ma invece che indirizzarci verso l’Europa occidentale ci hanno trasferito verso quella dell’Est, mantenendo il bicameralismo paritario e dopo aver cercato di recuperare l’unicum italiano del premio di maggioranza (Legge Acerbo 1923; Legge truffa 1953; Porcellum 2005; Italicum 2015).

Il cosiddetto *Rosatellum bis* con cui sono state gestite le elezioni parlamentari del marzo 2018 ha introdotto un sistema misto con una tempistica, a parere di molti, contraria agli *standard* definiti a suo tempo dal Consiglio di Europa. Esso appare essere stato adottato con lo scopo di esercitare il controllo sui candidati e sugli eletti da parte di movimenti politici caratterizzati da leader personali a livello nazionale, ma privi oramai di solida strutturazione nazionale. La convergenza su un meccanismo misto (caratterizzato da collegi uninominali e collegi plurinominali, soglie di esclusione differenziali per partiti singoli o coalizzati) non solo prospetta una logica molto differente dal Mattarellum, ma esprime soprattutto l’esigenza di controllo che forza la volontà dell’elettore con una scheda unica senza possibilità di *splitting* e con una spalmatura del consenso forzata.

La legge è basata sul privilegio dei rappresentati (si v. l’essenzione dalle sottoscrizioni per i gruppi presenti in Parlamento), con candidature selezionate dall’alto sulla base di un principio leaderistico in cui tutto si collega apparentemente al Capo politico della lista e con la vanificazione delle indicazioni costituzionali di cui al-

l'art.49. Si tratta di un classico della normativa partitocratica, che contrasta però con la mancanza di veri partiti e viola palesemente la eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti e la libertà di voto.

I palesi difetti del meccanismo esistente vengono esaltati, infine, dal voto per i 12 deputati e i 6 senatori della circoscrizione estero che sono eletti contravvenendo palesemente al dettato costituzionale dell'articolo 48 che richiede perché il suffragio sia libero la segretezza e la personalità dello stesso. L'ordinanza di remissione del Tribunale di Venezia (n.11 del 2018) porterà per la prima volta davanti alla Corte il voto per corrispondenza, con il rischio che queste, assieme ad altre previsioni della legge elettorale, vengano sanzionate dalla Consulta dopo la tornata elettorale. Gli effetti potrebbero essere devastanti per la legittimità dell'ordinamento, ma c'è già qualcuno (ad es. Paolo Mieli sul *Corsera* del 22 gennaio) che progetta di cambiare la legislazione in questione nel corso della prossima legislatura per ritornare a votare al più presto.

E - LA SOGLIA DI ESCLUSIONE TRA IL GOVERNMENT E LA GOVERNANCE: A PROPOSITO DELLA SENT. 239/2018 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1 - Premessa; 2 - La decisione; 3 - La normativa a livello europeo; 4. Il colloquio fra le Corti sul piano europeo; 5. Il ruolo della Corte costituzionale nella dinamica italiana; 6. L'importanza della legislazione elettorale per gli ordinamenti democratici.

1. Premessa

La sentenza in oggetto permette — a quarant'anni dalle prime elezioni dirette del Parlamento europeo — di operare un bilancio sullo stato di quella che sin dal 1957 (e passando per le tappe del 1976 e del 2002) è stata denominata come la “procedura elettorale uniforme” sia per quanto riguarda il sistema elettorale in senso stretto, sia per quanto attiene alla legislazione elettorale di contorno nell'ambito della legislazione elettorale generale.

A questo fine, in primo luogo, prenderò in esame la decisione di considerare legittima la clausola esplicita di esclusione, sulla base della specificità dell'ordinamento euronazionale²⁶, ma evidenzierò come le motivazioni non escludano che le stesse esigenze organizzative interne del Parlamento europeo possano giustificare una simile clausola. In questa prospettiva la Corte costituzionale si è mossa in modo opportuno, da un lato, alle spalle della decisione del Consiglio del 13 luglio 2018, che ha adottato la clausola per tutti gli ordinamenti nell'ambito di una forchetta tra il 2% e il 5% dei voti, dall'altro prima della scadenza elettorale europea del maggio 2019.

In secondo luogo metterò in rilievo in maniera succinta i passi avanti fatti in campo elettorale da parte della Consulta e della stessa

²⁶ v. per questa impostazione portata sino alle estreme conseguenze N. LUPO-A. MANZELLA, *Il parlamento europeo*, Roma, Luiss University Press, 2019.

dottrina costituzionalistica. Sulla base di un lungo viaggio e davanti al pericoloso sfaldarsi degli standard minimi di democraticità del sistema delle votazioni pubblicistiche, la Corte è intervenuta in questo decennio in maniera decisa sul tema del sistema elettorale in senso stretto sia sul piano nazionale che su quello europeo, confermando come lo stesso sia uno strumento tecnico a forte valenza politica, che si deve tuttavia inserire all'interno dei parametri della forma di Stato definiti dalla Costituzione repubblicana.

2. La decisione

La Corte costituzionale ha dichiarato legittima la clausola di esclusione esplicita che il legislatore nazionale ha introdotto nel 2009, modificando la legge del 1979²⁷, approvata al culmine del quarto di secolo che aveva consolidato la cosiddetta convenzione proporzionalistica, instauratasi dopo il tentativo di applicare un premio di maggioranza nel 1953. Lo ha fatto con argomentazioni che si connettono alla giurisprudenza costituzionale tedesca relativa alla *Sperrklausel* per il *Bundestag*, risalente al 1952²⁸, ma che tuttavia contraddicono le posizioni più recenti del *Bundesverfassungsgericht* in tema di elezione dei rappresentanti attribuiti alla RFG per il Parlamento europeo (2011-2014)²⁹. La Corte di Karlsruhe ha infatti giustificato la sua recente posizione contraria alla soglia sul

²⁷ L. 24 gennaio 1979, n. 18 (*Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della l. 20 febbraio 2009, n. 10 (*Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*).

²⁸ Sentenza sulla *Sperrklausel* del 1952 su ricorso diretto relativo alla Modifica Legge Land Schleswig-Holstein del 22 ottobre 1951.

²⁹ v. sent. del 9 novembre 2011 e sent. del 26 febbraio 2014 in cui il *Bundesverfassungsgericht* ha messo in evidenza che la discrezionalità attribuita dall'Atto di Bruxelles relativo all'elezione diretta dei rappresentanti del Parlamento europeo deve conformarsi al diritto costituzionale nazionale. Sul dibattito v. G. HARTMANN, *Organklage gegen die neue 3 %-Sperrklausel Das Salz in der Suppe* e H. H. von ARNIM, *Argumentation des Prozessbevollmächtigten* „Jede Sperrklausel ist verfassungswidrig“, in *Oekologie Politik*, 2014, n. 161, 31 ss., ma già D. MURSWIEK, *Die Verfassungswidrigkeit der 5%-Sperrklausel im Europawahlgesetz*, in *Juristenzeitung*, 1979, 48-53, con richieste che oramai si allargano M.L. FREMUTH, *Die Verfassung kennt sie nicht und die Demokratie bedarf ihrer nicht - Zur Notwendigkeit der Revision bei der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Recht zur Wahl des Deutschen Bundestages*, in *Juristenzeitung*, 2018, n.1, 13-22. Per una attenta ricerca sulle soglie applicate in Germania e in altri ordinamenti europei v. Corte costituzionale. Servizio studi. Area diritto comparato, *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del parlamento europeo*, a cura di P. PASSAGLIA, con con-

piano europeo in analogia con quanto aveva deciso nella sentenza sui consigli comunali³⁰, sostenendo in sostanza la non politicità dell'Assemblea di Strasburgo. In questa dimensione, il sacrificio posto alla rappresentatività dalla previsione di una soglia esplicita di sbarramento per l'elezione dei deputati attribuiti alla Germania non sarebbe giustificato dalle funzioni interorganiche esercitate dal Parlamento europeo sul piano della governabilità sistemica.

La Corte costituzionale italiana — facendo anche riferimento alla giurisprudenza della omologa Corte ceca³¹ e tenendo conto di posizioni già espresse sul piano regionale (v. punto 4.2, sent. n. 193/15)³² —, ha capovolto, invece, la prospettiva tedesca, affermando che — al di là della decisione del Consiglio europeo del 13 luglio 2018 che ha certificato in prospettiva la obbligatorietà dell'adozione di una clausola di sbarramento dal 2% al 5%³³ — la posizione di una soglia sarebbe giustificata sia da motivi di governabilità interorganica che da esigenze di efficienza intraorganica. Per la Consulta non soltanto il Parlamento europeo svolge oramai funzioni sempre più assimilabili a quelle di una assemblea politica nell'ambito di una forma di governo latamente assimilabile a quella parlamentare in un contesto federale (elezione del Presidente della Commissione come risultato di un meccanismo informale di concorrenza elettorale tra *Spitzenkandidaten*)³⁴, ma proprio per la nu-

tributi di C. BONTEMPS di STURCO, C. GUERRERO PICÓ, S. PASETTO, M.T. RÖRIG, C. TORRISI, Roma 2018.

³⁰ Al di là delle avvisaglie di ripensamento per il livello locale, è nel 2008 che — con l'elezione diretta del sindaco —, il *Bundesverfassungsgericht* dichiara il 13 febbraio 2008 l'incostituzionalità della clausola di sbarramento del 5% per le elezioni comunali dello *Schleswig-Holstein* (Bverfg 1° febbraio 2008, 2BvK 1/07, già evidenziato peraltro dalla Corte amministrativa del Nordrhein – Westfalen e dalla Corte costituzionale bavarese nel 1957). Si trattava di un capovolgimento di impostazione rispetto alla giurisprudenza precedente (penso al *Beschluss* del 22 maggio 1979-BvR 193,197/79).

³¹ *Czech Republic Constitutional Court Judgment, The Constitutionality of 5 per cent Threshold Clause*, Pl. ÚS 14/14 of 19 May 2015.

³² “La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità”.

³³ Sulla decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976 v. G.U. dell'UE L 178/1 del 16 luglio 2018.

³⁴ Nel gergo europeo sono quei candidati che i partiti europei indicano agli elettori come loro prima scelta, nel caso escano vincitori dalle elezioni europee, come presidente della Commissione europea. La risoluzione del Parlamento Europeo

merosità e la complessità dello stesso organo assemblare necessita di una opportuna semplificazione interna, atta alla governance della struttura. Nella motivazione si evidenziano quindi giustificazioni che fanno riferimento in maniera sovrapposta sia a temi che fanno riferimento al government democratico, sia alla governance interna dell'istituzione parlamentare.

3. La normativa a livello europeo

La Corte costituzionale in questa sentenza conferma, inoltre, come il problema si ponga soprattutto per gli ordinamenti con dimensioni dei collegi sufficientemente ampi e mette in evidenza la complessità di una costruzione parlamentare in cui rappresentanza degli Stati membri e quella dei cittadini devono essere contemperati. In questa prospettiva, che vede la ripartizione dei parlamentari tra gli Stati membri in modo digressivamente proporzionale alla loro popolazione³⁵, il prezzo rappresentato dalla posizione di una soglia esplicita colpisce soprattutto gli ordinamenti che hanno più di 17 seggi (v. per questo la Tab. 1, in appendice), mentre ha effetti meramente psicologici per gli altri. Il raffronto tra la soglia di esclusione esplicita e quella implicita, operata nella Tab. 1 per i 27 ordinamenti dell'UE, dà — infatti — conto di come la significatività della stessa sia rilevante solo per gli ordinamenti maggiori ed in particolare per quelli con una rappresentanza superiore a 30 deputati. Un simile tipo di confronto — ben noto alla scienza politica e allo stesso diritto costituzionale, che lo hanno analizzato sin dagli anni '70 in occasione della riconsiderazione (in connessione con l'inizio della terza ondata di democratizzazione) delle regole di specularità elettorali³⁶

del 7 febbraio 2017 ha ribadito questo sistema, prospettato per la prima volta nel 2014, anche per il 2019.

³⁵ v. art. 14, par. 2, TUE che consacra il principio della digressività proporzionale su cui K.D. BORCHARDT, *The ABC of EU Law, Luxembourg*, Publications Office of the European Union, 2010.

³⁶ Faccio ovviamente riferimento a D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale U.P., 1971 e a A. LIJPHART - W. GIBBERD, *Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation*, in *European Journal of Political Research*, v5 n3 (1977), pp. 219 ss. Non mi soffermo ovviamente in questa sede sul calcolo della soglia di esclusione implicita, che risulta più complessa da calcolare di quanto non sia evidenziato nella stessa tabella 1 in appendice, perché condizionata anche dalla reale frammentazione partitica esistente nei singoli sistemi. Su questa base le valutazioni del *Bundesverfassungsgericht* abbassano infatti ulteriormente la so-

— pone in rilievo come la Corte abbia tenuto conto degli effetti concreti e non soltanto teorici del meccanismo elettorale, sulla base di una visione equilibrata delle funzioni dello stesso, che tiene conto della concreta situazione storico-sociale di riferimento³⁷.

4. Il colloquio fra le Corti sul piano europeo

La sentenza dimostra inoltre come il colloquio fra le Corti europee sia intenso e diversificato. Non è tanto in discussione il principio oramai classico del contemperamento-bilanciamento dei valori di rappresentanza e governabilità/frammentazione, sibbene la valutazione sullo stato effettivo della situazione del contesto in cui si applicano i meccanismi in relazione ai valori presi in considerazione.

In un simile contesto, la Corte tedesca attraverso la significativa questione dello sbarramento appare oramai da anni sicuramente meno *Europafreundlich* di quanto non lo siano la Corte ceca o quella italiana. Un simile dibattito continentale illumina una giurisprudenza che ha visto posizioni diversificate anche da parte di giudici tedeschi come Di Fabio, Mellinshoff e Müller, che hanno espresso opinioni dissenzienti rispetto alla maggioranza del *Bundesverfassungsgericht* sostenendo come la clausola si possa configurare come un completamento del sistema basato sul principio di specularità. Costituisce un dato di fatto, quindi, che la Corte tedesca oramai evidenzia e ribadisce sin da Maastricht e poi da Lisbona una posizione meno integrazionista di quanto ci si sarebbe aspettati da parte dell'ordinamento leader della costruzione europea. La Germania (e di questo il *Bundesverfassungsgericht* è divenuto un deciso paladino) — dopo aver ritrovato nel 1990 unità, sovranità e democra-

glia implicita, aumentando quindi la differenza tra soglia di rappresentanza e soglia di esclusione. V. su questo in generale *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, E.S. HERRON, R.J. PEKKANEN, M.S. SHUGART (eds), New York, Oxford U.P., 2018; H.D. KLINGEMANN, *The Comparative Study of Electoral Systems*, Oxford, U.P., 2009, pp.116 ss.,pp. 245 ss.; I, L. DIAMOND-M.F. PLATTNER (eds), Baltimore 2006; *Handbook of Electoral System Choice*, J.M. COLOMER (ed), Houndmills, Basingstoke (Hampshire), Palgrave Macmillan, 2004, pp. 46 ss.; *The Politics of Electoral Systems*, M. GALLAGHER - P. MITCHELL (eds), Oxford,U.P.,2005; *Mixed-Member Electoral System, The Best of the Both Worlds?*, M.S. SHUGART-M.P. WATTENBERG (eds), Oxford ,U.P.,2001; D. NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen, Leske und Büdlich, 1986, pp.61 ss.

³⁷ Su cui v. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna,Il mulino, Il mulino,1981, passim.

zia all'interno del *Grundgesetz* — sembra aver perso la spinta verso il salto di qualità federale. La debolezza di una costruzione europea, passata sotto la gestione di un ordinamento egemone riluttante, trova tutte le sue difficoltà non soltanto nelle scelte sostanzialmente economiciste degli ultimi 30 anni, ma soprattutto nel timore del ritorno degli incubi di Weimar a livello europeo, che costituiscono il sottofondo della posizione della Corte di Karlsruhe. Lo spostamento degli assi geopolitici, la crisi economica del 2008 e le difficoltà dello Stato sociale e della democrazia rappresentativa giustificano ampiamente le divergenze tra le classi dirigenti nazionali e europee, di cui la posizione della Corte tedesca sul tema in questione costituisce quindi un indicatore rilevante³⁸.

5. Il ruolo della Corte costituzionale nella dinamica italiana

Per quanto riguarda il caso italiano, caratterizzato da un singolare e preoccupante ipercinetismo elettorale che ne fanno un unicum a livello comparato³⁹, la posizione della Corte costituzionale conferma come la stessa intervenga oramai in maniera incisiva in un'area sensibile come quella del sistema elettorale in senso stretto che sino al secondo decennio di questo millennio era stata palesemente trascurata e lasciata alla gestione oramai arbitraria di soggetti politicamente rilevanti sempre più deboli e divisi. Un quarto di secolo fa la giurisprudenza della Consulta sull'ammissibilità del referendum in materia elettorale aprì la crisi di regime, che portò alla conclusione della prima fase della Storia della costituzione repubblicana. Gli interventi avvennero, però, in maniera indiretta attra-

³⁸ Sull'incubo di Weimar v. F. LANCHESTER, *Weimar e Bonn viste dall'Italia nell'ultimo Novantennio*, in *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, a cura di F. LANCHESTER e F. BRANCACCIO, Milano, Giuffrè, 2012, passim o FLANCHESTER, *L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar*, in *Historia constitucional*, 2019, dedicato a *La Constitución de Weimar en su centenario (1919-2019)*, 1-26.

³⁹ Non esiste in effetti altro ordinamento costituzionale di democrazia pluralista che — nel corso di un quarto di secolo — sia stato soggetto alla modifica così incisiva e ripetuta delle regole relative al sistema elettorale in senso stretto. Dopo il referendum dell'aprile 1993, che trasformò in prevalentemente maggioritario il meccanismo di elezione del Senato, la legge Mattarella prima (1993), il cosiddetto Porcellum (2005) poi, l'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 1/14), l'Italicum (2015), la nuova sent. della Corte costituzione (n. 35/17) e poi il cosiddetto Rosatellum evidenziano appunto una dinamica malata non rilevabile in nessuna altra democrazia pluralista dal secondo dopoguerra ad oggi.

verso lo strumento del referendum abrogativo di cui all'art.75 Cost. Ma oggi, dopo la crisi del bipolarismo imperfetto avvenuta nel 2011, che ha determinato il ritorno in campo degli organi di garanzia interna ed esterna, il giudice costituzionale è presente, in maniera discreta ma decisa anche in un settore tradizionalmente considerato monopolio del politico.

Ciò contribuisce a spiegare la differente posizione di Corti come quella italiana volta a difendere gli standard di democraticità e a rilanciare sul piano europeo. Per quanto riguarda il tema del sistema elettorale in senso stretto l'impasse generato dalle elezioni del 2013 ha aperto alla valutazione, oggi ribadita, del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi o di elementi dello stesso come la soglia. Le citate sentt. nn. 1/14 e 35/17 hanno certificato che non esistono zone franche nel diritto costituzionale e che le richieste di sostanziale astensione (ribadite da alcuni anche nel caso in oggetto da uno degli intervenienti) non sono né accettabili né accettate. La Corte ha anche in questo caso ammesso la natura di norma di regime del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, di cui la soglia è parte integrante, ma ha provveduto opportunamente ad inquadrare gli interessi degli attori politicamente rilevanti all'interno dei limiti dei principi e dei valori costituzionali. Si tratta di una impostazione che — al di fuori dell'ambito elettorale — risulta confermata dalla stessa ordinanza n. 17 del 2019 sul ricorso del gruppo parlamentare del PD del senato, che tanto scalpore ha provocato, ma che certifica l'attenzione degli organi di garanzia interna ed esterna per la stabilità dello Stato costituzionale di diritto.

6. L'importanza della legislazione elettorale per gli ordinamenti democratici

La citata azione degli organi di garanzia risulta indispensabile, ma non sufficiente proprio in materia elettorale. Gli ordinamenti democratici-rappresentativi sono, infatti, caratterizzati da votazioni pubblicistiche di tipo elettivo e deliberativo. Lo diceva Bryce⁴⁰ e lo affermava anche Simmel⁴¹ all'inizio del secolo scorso, ma lo sapevano pure i giuristi del secolo precedente. Per molti anni invece il

⁴⁰ v. J. BRYCE, *Modern Democracies*, vol. I, London, Macmillan, 1921, 111 ss.

⁴¹ v. G. SIMMEL, *The Sociology of Georg Simmel*, tr., ed. and Intr. of H. WOLFF, London, Collier-Macmillan, 1950, 224 ss. e in particolare 239 ss.

tema è stato o presupposto o sottovalutato, connettendolo esclusivamente con il tema del diritto alla partecipazione al procedimento elettorale.

La ragione di una simile affermazione non risale tanto al primo periodo del liberalismo oligarchico (1848-1881), quanto all'allargamento del suffragio derivante dalla riforma Zanardelli, che provvide anche ad introdurre il voto limitato. In quella temperie, che si connetteva all'avvento della sinistra al potere nel decennio precedente, nacquero feroci critiche contro le degenerazioni del parlamentarismo ricordate anche nell'o.d.g. Perassi alla Costituente. Con la fine del processo di unificazione amministrativa l'approccio orlandiano, fondato sulla neutralizzazione del conflitto politico Monarca- Parlamento nell'ambito della personalità dello Stato, e quello elitista moschiano avevano relegato sostanzialmente ai margini il tema elettorale. I giuristi non formalisti pre-orlandiani avevano non soltanto preso in esame l'argomento, ma — e cito solo Palma, Brunialti e Scolari — avevano evidenziato come il potere elettorale fosse alla base dell'ordinamento liberale rappresentativo⁴². Le costruzioni dogmatiche si confrontarono in seguito sulla base della disputa se l'elettorato costituisse un diritto o una funzione e nel manuale di Orlando, autore policromo che non aveva disdegnato neppure di confrontarsi con le statistiche elettorali⁴³, il problema non veniva risolto⁴⁴(19). La lunga strada in argomento, che porterà nel 1912 al suffragio maschile da un lato e all'adozione dello scrutinio di lista su formula non maggioritaria nel 1919, venne seguita solo da alcuni giuspubblicisti di taglio non formalista. Siotto Pintor⁴⁵ e Ambrosini⁴⁶ da un lato, Solazzi⁴⁷ dall'altro. La fine del periodo liberal-democratico nel 1922 confermò che al mutamento intenso del sistema elettorale in senso stretto corrispondeva

⁴² v. L. PALMA, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milano, Treves, 1869; A. BRUNIALTI, *Libertà e democrazia — Studi sulla Rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1871 e *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Roma, Cevelli, 1878; S. SCOLARI, *Il voto e lo squittinio nelle elezioni politiche*, in *Nuova antologia*, 1879, 220-234.

⁴³ v. V.E. ORLANDO, *Statistica elettorale*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1883, vol. II, 470 ss.

⁴⁴ v. V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, 71 ss.

⁴⁵ v. M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo 20*, Roma, Athaeneum, 1912.

⁴⁶ v. G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La voce, 1921.

⁴⁷ v. G. SOLAZZI, *Diritto elettorale politico*, Milano, Bocca, 1916 (ma prima ed.: Bologna, Azzoguidi, 1910).

la modifica del regime e della forma di Stato. La legge Acerbo (1923) e in seguito — dopo il discorso del 3 gennaio 1925 — l'adozione (ma non l'utilizzazione) del sistema maggioritario uninominale ad un turno solo di tipo britannicoificarono l'inizio di un viaggio verso la recessione del principio elettivo, che caratterizzò l'ordinamento costituzionale italiano del ventennio. La legge sulla rappresentanza politica del 1928 si condensò nelle elezioni plebiscitarie del 1929, all'interno del processo incrementale di costruzione dello Stato autoritario a tendenza totalitaria, che nel 1938 portò alla trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni. Nel periodo transitorio, come evidenzia anche la ricerca di Ernesto Bettinelli⁴⁸, il dibattito politico si concentrò sull'estensione del suffragio e sull'obbligatorietà del voto, mentre il tema del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno venne affidato agli interessi allora convergenti dei grandi partiti di massa. Fu dopo il 1948 che la contrapposizione partigiana e la volontà di stabilizzare il sistema con il meccanismo del premio di maggioranza fecero sì che Carlo Lavagna esprimesse in termini giuridici la concezione maggioritario-minoritaria⁴⁹ che Lelio Basso condenserà né Il principe senza scettro⁵⁰. Ma il mancato scatto del premio nel 1953 aprì il periodo citato della convenzione proporzionalistica, sbarrando il passo ad ipotesi di riforma elettorale che — nonostante le proposte di Giuseppe Maranini o di Luigi Sturzo⁵¹ — non potevano avere alcun successo. Il sistema elettorale a scrutinio di lista con selettività media veniva considerato coesistente all'equilibrio tra soggetti partitici divergenti, ma uniti nell'implementazione del progetto costituzionale. In questa prospettiva, mentre dagli anni Sessanta prendeva corpo con Fisichella e Sartori⁵² la posizione favorevole al doppio turno francese, in Italia prima Critica sociale alla fine degli anni

⁴⁸ v. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Comunità, 1982.

⁴⁹ v. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss.

⁵⁰ v. L. BASSO, *Il principe senza scettro: democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958.

⁵¹ v. G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Comunità, 1958 e L. STURZO, *Stato, Parlamento e partiti*, a cura di M. D'ADDIO, Roma, Laterza, 1992.

⁵² v. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Bologna, Il mulino, 1982 e G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il mulino, 2008 (voce sistemi elettorali), 311 ss.

Sessanta e poi Paolo Farneti alla fine degli anni Settanta proposero l'adozione della clausola di esclusione del 5%, ad imitazione della normalizzazione tedesca concretizzatasi con la grosse Koalition⁵³. Mentre la crisi sistemica e la apparente normalizzazione dei soggetti sembravano allo stesso Costantino Mortati aprire alla possibilità di adozione di sistemi selettivi basati su formula maggioritaria⁵⁴, la strategia riformista non venne accettata negli anni Ottanta, aprendo spazi alla fase di rottura supportata da S. Galeotti sulla base delle suggestioni precedenti di Marino Bon Valsassina⁵⁵.

È un dato di fatto che in Italia quaranta anni fa, proprio quando si tennero le prime elezioni a voto popolare diretto del Parlamento europeo a seguito dell'Atto di Bruxelles, il tema delle votazioni fosse sostanzialmente trascurato dai giuristi italiani. Prova ne sia che nel Manuale di diritto pubblico a cura di Giuliano Amato e Augusto Barbera la voce sistema elettorale venne affidata a Gianfranco Pasquino con implicita affermazione che il tema esulasse dall'impostazione giuridica in senso stretto⁵⁶. All'attenzione successiva⁵⁷ ha corrisposto il segnalato ipercinetismo legislativo in materia elettorale, indice di una crisi irrisolta degli assetti tra i soggetti politicamente rilevanti e di un riallineamento, sempre più frequente ed incisivo, dei rapporti elettorali. In questa temperie, che attraversa d'altro canto tutti gli ordinamenti democratici ma che investe con particolare intensità il nostro ordinamento nazionale, risulta evidente l'indebolirsi progressivo del complesso normativo delle votazioni pubblicistiche, portandolo ai limiti degli standard di democraticità. È per questo motivo che lo sguardo della giurisdizione costituzionale e della dottrina dovrebbero allargarsi in modo complessivo all'intero comparto delle votazioni pubblicistiche di tipo elettivo, rappresentato nei settori più critici dalle modalità di individuazione dei candidati, dalle modalità di espressione del voto (penso al voto per corrispondenza), dalla legislazione relativa alla

⁵³ v. P. FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia: 1946-1979*, Bologna, Il mulino, 1983.

⁵⁴ v. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli, 1975.

⁵⁵ v. S. GALEOTTI, *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato: per sbloccare la questione Istituzionale*, in *Parlamento*, 1989, n. 7.

⁵⁶ v. *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, Il mulino 1984.

⁵⁷ v. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il mulino, 1981 e M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia: la questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

comunicazione politica-elettorale, ecc.⁵⁸. Sono queste alcune delle aree in cui si gioca il presente e il futuro della nostra democrazia. Il legislatore le trascura sulla base degli interessi partigiani, ma è indubbio che la qualità e la sussistenza dell'ordinamento democratico devono tenere in debito conto che l'ambito delle votazioni pubblicitiche dove si confrontano domanda ed offerta di informazioni per una coerente e corretta decisione elettorale e referendaria deve essere tutelata come il mercato descritto da Luigi Einaudi nelle sue *Lezioni di politica sociale*⁵⁹. Ne consegue che alla opportuna selettività del meccanismo elettorale deve corrispondere l'indispensabile eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti nell'ambito di un procedimento in cui siano garantite personalità, segretezza e libertà nell'espressione del suffragio.

⁵⁸ v. per questo L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011 e ID., *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino, Giappichelli, 2011; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018.

⁵⁹ v. L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1949, passim.

CAPITOLO VII

LE RIFORME COSTITUZIONALI ALL'ESAME DEL PARLAMENTO

SOMMARIO: 1- Introduzione; 2 - I fenomeni di cambiamento strutturale e la loro influenza; 3 - Le conseguenze; 4 - Le radici della attuale situazione italiana; 5 - Il contesto attuale; 6 - Le riforme in discussione; 7 - Il disconoscimento della rappresentanza; 8 - Ritornare alle radici; 9 - Conclusioni.

1. Introduzione

Dopo il fallito referendum costituzionale confermativo del dicembre 2016 e le elezioni del 2018, si è ricominciato a parlare di innovazioni costituzionali. Gli interventi prospettati si sono inseriti nell'ambito del cosiddetto *contratto* stipulato nel maggio del 2018, evidenziando la peculiarità dell'alleanza giallo-verde, ma hanno prodotto conseguenze anche dopo la costituzione del Governo Conte 2, dove lo stesso è stato riqualificato in *accordo*, in un contesto profondamente differente ma accomunato dalla straordinarietà della situazione.

Al paragrafo 19 del *contratto originario* era stato, infatti, prospettato tra l'altro:

a) l'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare "rinforzata" (art. 71 Cost.); b) la riduzione del quorum referendario (art. 75 Cost.); c) la riduzione del numero dei parlamentari (artt. 56 e 57 Cost.). Nel momento in cui sono impostate queste note risultano in discussione numerosi progetti di legge costituzionali volti ad incidere sulle conseguenze dell'unica riforma adottata dalle Camere (la riduzione del numero dei parlamentari), sulla maggioranza per l'approvazione delle leggi elettorali, sulla capacità elettorale attiva e passiva.¹

¹ Mi riferisco a: 1 - Disegno di legge costituzionale n.1440 approvato in prima

Prima di affrontare brevemente la logica sottostante al contratto e alle proposte successive, sulla cui capacità di successo parlamentare esistono molti dubbi derivanti dal peculiare contesto politico in cui sono nate, è – a mio avviso – opportuno ribadire il tema generale dello sviluppo e dell’involuzione degli ordinamenti democratici nei paesi industrializzati del secondo dopoguerra.

È, infatti, preliminare individuare le tendenze di fondo che caratterizzano i fenomeni nazionali e le peculiarità degli stessi nel contesto comparatistico al fine di individuare la situazione *storico-spirituale* dell’argomento.

2. I fenomeni di cambiamento strutturale e la loro influenza

Pierre Martin, sulla base di un’ampia letteratura già ricordata in precedenza e sviluppatasi dall’ultimo decennio del secolo scorso (ad es. Pomeranz, Maddison, Arrighi, Fukuyama, Diamond, Plattner), sostiene che i sistemi politici democratici occidentali siano in declino². Un simile fenomeno, a suo avviso, può essere verificato sulla base di tre fenomeni quantificabili:

- a) un indebolimento delle grandi famiglie politiche che hanno caratterizzato i sistemi politici occidentali (ed in particolare europei) dal secondo dopoguerra (socialdemocratici, popolari e conservatori di destra), con il conseguente aumento della instabilità governativa;
- b) una riduzione della partecipazione politico-elettorale (asten-

lettura il 31 luglio 2019 alla Camera dei deputati *Modifica all’articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l’elezione del Senato della Repubblica*; a Proposta di legge costituzionale d’iniziativa della deputata Sandra Savino: *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di rappresentanza parlamentare delle minoranze linguistiche*, presentata il 14 febbraio 2019; Proposta di legge costituzionale d’iniziativa del deputato Sisto: *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* presentata il 4 ottobre 2019; Camera dei Deputati N. 295; Proposta di legge costituzionale d’iniziativa dei deputati Meloni e altri : *Modifiche agli articoli 31, 56, 58 e 84 della Costituzione, concernenti la partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica della nazione nonché i requisiti di età per l’elezione alle cariche di Presidente della Repubblica e di membro del Parlamento*, presentata il 23 marzo 2018; Proposta di legge costituzionale d’iniziativa dei deputati Fornaro e altri *Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l’elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica*, presentata il 6 novembre 2019.

² v. P.MARTIN, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

sionismo dal voto e nel voto), che rende le decisioni politiche e gli stessi governi meno legittimi;

c) un aumento della volatilità elettorale (ovvero la percentuale aggregata di elettori che da un'elezione all'altra ha mutato preferenza di voto), fenomeno che rende l'attività politica più difficile e imprevedibile per gli spostamenti repentini nel consenso.

Questi tre fattori sarebbero originati:

a) dal declino della crescita economica negli ordinamenti sviluppati, che ha ridotto la capacità dei governi di intervenire nell'economia e nel sociale;

b) dal consumismo e dall'antiburocratismo che si collegano alla proliferazione normativa;

c) dalla formazione di un ceto politico burocratizzato e globalizzato che risulta lontano da formazione e interessi degli elettori.

Approfondendo le tesi di Martin, ritengo sia necessario evidenziare che le origini di simili fenomeni non sono tanto e solo riconducibili alle modificazioni tecnologiche dell'era post industriale, quanto allo spostamento degli assi geopolitici, che - come si è visto - ha condotto all'abbandono del cosiddetto asse dell'Atlantico che per circa cinque secoli aveva caratterizzato la fase di sviluppo politico ed economico euro-americano, con l'individuazione del cosiddetto *Asian Pivot* sino-americano del secolo XXI³

In queste note non è possibile articolare nuovamente una dinamica che ha portato dall'asse del Mediterraneo all'asse dell'Atlantico tra la fine del XV e la prima metà del secolo XX, né certificare l'implosione della centralità europea avvenuta con la fine del I conflitto mondiale proprio un secolo fa⁴. È invece necessario piuttosto evidenziare ciò che è successo alla fine del ciclo post-bellico dei cosiddetti *30 gloriosi*.

In estrema sintesi si può dire che:

a) nel 1973 la prima crisi petrolifera, preceduta dalla fine del sistema di Bretton Woods nel 1971, favorì l'inizio di riqualificazione dei rapporti economici globali, incidendo da un lato sullo Stato sociale e dall'altro sulla rappresentanza fiduciaria nell'ambito degli

³ v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.

⁴ Si v. questo E. GENTILE, *Ascesa e declino dell'Europa nel mondo: 1898-1918*, Milano, Garzanti, 2018.

ordinamenti nazionali occidentali. Le crisi del debito e dello Stato sociale vennero accompagnate dalla vittoria del neo-liberismo thatcheriano e reaganiano e poi dall'espansione dei partiti radicali e ecologisti. Durante gli anni Ottanta si verificò l'implosione dei sistemi di socialismo reale ed il rafforzarsi della spinta liberista che nel tempo ha portato all'acme la tendenza all'ineguaglianza sottolineata da Piketty⁵, alle tensioni nei confronti del modello europeo, oramai privo dell'ombrello e della spinta della superpotenza statunitense.

In un simile contesto, che fece affermare già prima del 2008 sul *Rollback* dell'espansione democratica⁶, la crisi del 2008 ha attivato il sentimento *antiélite*, cosicché dal 2010 si sono evidenziate tre ulteriori difficoltà a livello globale, causate in primo luogo dalla persistenza del terrorismo islamico, dalla differenziata dinamica demografica con la conseguente pressione migratoria, e dalla sempre maggiore emergenza derivante dai cambiamenti climatici.

3. Le conseguenze

C'è, a questo, da chiedersi quali siano le conseguenze di questi fenomeni. Al posto delle tradizionali fratture, messe in evidenza a suo tempo dalle analisi di Lipset e di Rokkan (tra centro-periferia, città-campagna; laici-clericali; imprenditori-prestatori d'opera)⁷ sono subentrati altri *cleavages* concentrati su identità-cosmopolitismo e altromondismo-liberali, che hanno comportato: a) il ridimensionamento dei partiti delle famiglie socialdemocratica e popolare/conservatrice; l'aumento della destra radicale; e la rilevanza delle fratture fra liberali libero scambisti, ecologisti e sovranisti.

I dati forniti da Martin sulla dinamica del PIL per periodi significativi (dal secondo dopoguerra ad oggi) risultano esaustivi e di grande perspicuità, offrendo la possibilità di valutare in maniera comparata la dinamica che negli ultimi decenni ha caratterizzato i differenti ordinamenti occidentali ed evidenziando, soprattutto, la gravità e la persistenza della crisi economica italiana.

In maniera molto concreta la Signora Merkel alla *Münchener Si-*

⁵ v. T. PIKETTY, *Capitale e diseguaglianze*, Milano, Bompiani, 2017.

⁶ v. L. DIAMOND, *The Democratic Rollback*, in *Foreign Affairs*, 2008, march.

⁷ v. S.M. LIPSET-S.ROKKAN(eds), *Party Systems and Voter Alignments : Cross-National Perspectives*, New York, The Free Press; London, Collier-Macmillan, 1967.

cherbeitskonferenz alcuni anni fa sintetizzò i problemi che si ponevano di fronte alle élites tradizionali europee, citando i numeri 7, 25, 52. L'Europa aveva allora il 7% della popolazione mondiale, produceva il 25% del PIL globale e investiva il 52% della spesa sociale. Da parte sua Francis Fukuyama sostenne, invece, che in questa situazione la sinistra europea non poteva fare altro che una politica di destra addolcita⁸.

In questa situazione, in rapido movimento, gli ombrelli sociali esistenti in Europa sono differenziati, ma in particolare sono diversi i risultati economici di una crisi, che – per quanto riguarda i tradizionali paesi industrializzati – ha visto un decremento degli stessi di circa 8% del PIL, mentre Giappone ed Italia sono stati soggetti ad una perdita circa doppia (pur con incisive differenze per quanto riguarda il debito pubblico).

4. Le radici della attuale situazione italiana

Se questo è il contesto globale ed europeo, è opportuno ricordare ancora una volta – in modo sintetico – l'evoluzione italiana della storia della Costituzione repubblicana nell'ambito della storia costituzionale italiana (faccio riferimento alla distinzione introdotta a suo tempo da Leopoldo Elia).

All'interno dello schema generale in precedenza evidenziato, il nostro ordinamento risulta caratterizzato da una dinamica costituzionale che lo vede, sin dalla sua formazione, disomogeneo e caratterizzato da profonde fratture territoriali, sociali, economiche e religiose.

La presenza di formazioni partitiche antisistema ha evidenziato la necessità di realizzare alleanze e coalizioni centripete sin dal *connubio cavourriano* degli anni Cinquanta del secolo XIX, per poi trasferirsi nel periodo trasformistico degli anni Ottanta, in corrispondenza con la prima grande riforma elettorale del 1881⁹. Queste costanti sono rilevabili anche dopo l'adozione del suffragio universale maschile. Alle spalle del regime autoritario a tendenza totalitaria una simile necessità si è trasferita nel nuovo sistema politico-costituzionale repubblicano. Durante il periodo costituzionale tran-

⁸ v. F. FUKUYAMA, *The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?*, in *Foreign Affairs*, 2012, january-february.

⁹ v. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967.

sitorio il costituzionalista Costantino Mortati, già nell'ambito della Commissione Forti, evidenziò la necessità di un *compromesso efficiente* tra i soggetti politicamente rilevanti presenti nell'arena¹⁰. Egli aveva sottolineato, già alla fine del 1944, in una lettera a Scelba in possesso oggi della Fondazione Galizia, anche le caratteristiche di continuità istituzionale nell'ambito dello sviluppo dello Stato moderno del periodo post-fascista. Aumento dei poteri dell'Esecutivo, riduzione di quelli delle Assemblee parlamentari e incremento degli strumenti di democrazia diretta avrebbero dovuto costituire per Mortati la prospettiva di sviluppo¹¹. Ma l'eterogeneità dei soggetti in questione *confermarono* le costanti della storia costituzionale italiana con l'impossibilità di istituire accanto ad una Costituzione basata su valori forti, una forma di governo ed un tipo di Stato efficienti.

Lo sviluppo della storia della Costituzione repubblicana può dunque essere sintetizzato in 5 macro-fasi politicamente significative.

La prima fase (1948-1993) è stata caratterizzata dal bipartitismo imperfetto tra forze che avevano fondato l'assetto costituzionale. Tra il 1948 e il 1993 cinque periodi hanno accompagnato la speranza di uno sviluppo e di una convergenza che normalizzasse il sistema (1948-53: centrismo degasperiano; 1954-1960: crisi del centrismo; 1960-1968 alleanza di centro sinistra; 1969-1979: crisi del centro-sinistra ed equilibri più avanzati; 1979- 1993: ritorno al centro-sinistra e crisi di regime).

La crisi di regime del 1993 fece entrare il sistema politico-costituzionale nella fase del cosiddetto bipolarismo imperfetto (1994 Berlusconi-Lega: la prima alternanza; 1994-1995: Dini; 1996-2001: Prodi-D'Alema-Amato; 2001-2005: Berlusconi; 2006-2008: Prodi; 2008-2011: Berlusconi), caratterizzata dall'alternarsi di formazioni coalizionali e dal tentativo di introdurre innovazioni istituzionali che rilegittimassero il patto costituzionale. Il fallimento della Commissione Speroni, della Commissione D'Alema e del progetto Berlusconi e il successo difensivo della riforma del 2001 evidenziarono l'impossibilità di normalizzare il sistema e aprirono, in coincidenza

¹⁰ Sulla posizione di Mortati in questo periodo v. ora F. Lanchester, *Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale*, premessa alla riedizione di C. MORTATI (a cura di), *La legislazione elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946 (ora Milano, Giuffrè, 2020).

¹¹ v. la lettera in Archivio Mortati in Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà.

con la crisi economica del 2008, al suo commissariamento da parte degli organi di controllo-garanzia interno ed esterni nel 2011 (Governi Monti e Letta).

Il periodo 2014-2018 è stato, invece, caratterizzato dal cosiddetto *bipersonalismo imperfetto* con il fallimento delle ipotesi innovative, dopo lo sciogliersi del patto Renzi-Berlusconi, certificato dal referendum del 4 dicembre 2016. Gli avvenimenti successivi, dopo il Governo Gentiloni e le elezioni del marzo 2018, ci hanno portato al periodo del *bipopulismo di Governo*, caratterizzato dall'alleanza inusuale tra due formazioni prima considerate ai margini del sistema, seguito dal cambiamento emergenziale delle alleanze nell'agosto 2019.

5. Il contesto attuale

L'attuale fase è invero totalmente nuova e il citato *contratto* di Governo su cui si è fondata la prima parte della XVIII legislatura non può esser infatti assimilato alla fattispecie dell'*accordo* alla tedesca, già esplicito in Italia da Piero Alberto Capotosti nel volume del 1975 su *Accordi di governo*¹². Una simile affermazione sembrerebbe in contrasto con il riferimento all'accordo che sta alla base del Governo Conte 2, che ha mutato significativamente la dizione *contratto* in *accordo* di coalizione. Gli accordi di coalizione della prima fase della storia della costituzione repubblicana furono in effetti il prodotto di forze differenti, che però si inserivano nell'area pro-sistema che delimitava l'arena, mentre la parte preponderante delle stesse forze considerate antisistema facevano parte del cosiddetto *arco costituzionale*. Il contratto del *bipopulismo di Governo* che ha caratterizzato dal 2018 all'agosto 2019 la prima formazione presieduta da Giuseppe Conte era invece il frutto di due forze con radici antisistema, ma profondamente differenti e con finalità sostanzialmente divergenti. Il M5S rappresenta, infatti, il populismo tradizionale che si oppone alle inefficienze della politica; la Lega invece il *nazional-populismo*, con radici e strutturazione comparabili a quelle di altre forze presenti soprattutto nei paesi dell'Europa centro-orientale. Il M5S contro la *casta* propone la democrazia diretta, ma la stessa viene poi veicolata su una piattaforma informatica di natura privatistica, gestita in maniera verticistica e senza reale organizzazione nel Paese.

¹² v. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, Milano, Giuffrè, 1975.

La Lega ha, invece, nazionalizzato il proprio profilo, mantenendo da un lato il carattere plebiscitario-carismatico della propria *leadership*, dall'altro utilizzando il patrimonio organizzativo progressivo di altre formazioni. Consapevoli di questa natura differenziata i contraenti avevano dunque stipulato un *contratto*, che individua le finalità e proceduralizza l'attività della coalizione. L'esperienza di quasi un anno di Governo giallo-verde ha evidenziato la fragilità della costruzione e la difficoltà di una concorrenza di non agevole regolazione¹³, che nel caso del successivo accordo giallo-rosso si sono attenuate, ma non sono affatto scomparse. La crisi del M5S e l'emergenza di un'alleanza impensabile spiegano la persistenza, anche se faticosa, di accordi molto labili e cangianti.

Viene confermata la persistente carenza di regole decisionali efficienti nel sistema. Nel caso del contratto del 2018 ciò era palese ed addirittura messo per iscritto all'interno dello stesso. Il Comitato di conciliazione e la regola della deliberazione nello stesso con la maggioranza dei due terzi confermava infatti un giudizio espresso da Giuseppe Di Palma nel 1977¹⁴. Si trattava in effetti di una formalizzazione inutile, non solo perché inapplicabile formalmente ma anche perché simili questioni vengono decise dai rapporti di forza e dagli interessi coalizionali.

D'altro canto anche l'accordo coalizionale del Governo Conte 2 non può essere assimilato allo schema tedesco riprodotto da Capotosti, per la eterogeneità della coalizione di governo. Alla stessa partecipano infatti non soltanto forze antisistema tradizionale come il M5S in via di riqualificazione, ma anche formazioni su base *personale* (*Italia viva* di Renzi), che rendono problematico il perseguimento di un coerente programma coalizionale.

La situazione italiana è peculiare e si spiega con la dinamica del consenso (elettorale e virtuale) e la sua volatilità, che evidenziano una situazione emergenziale, capace di giustificare la strategia del rinvio di un ritorno anticipato alle urne.

In questa prospettiva proprio l'opera di David Altman¹⁵ ci suggerisce che di fronte alla delegittimazione delle istituzioni rap-

¹³ v. S. CASSESE, *Il Governo un anno dopo*, in *Corriere della sera*, 20 maggio 2019.

¹⁴ v. G. DI PALMA, *Surviving without Governing: the Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, 1977.

¹⁵ v. D. ALTMAN, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge, UP, 2019.

presentative segnalate da Martin, le strategie debbano essere differenziate e possano condensarsi in interventi multipli che vanno, appunto, dal rafforzamento dei poteri dell'esecutivo con tendenze plebiscitarie fino alla democrazia deliberativa o diretta. Solo un mix regolato in maniera pubblicistica può, però, controllare che le stesse non facciano riapparire i fantasmi dimenticati del passato.

6. Le riforme in discussione

Per quanto riguarda il settore delle principali riforme costituzionali ipotizzate in questa legislatura, come si è detto, bisogna fare riferimento al paragrafo 19 del *contratto*, individuandone i caposaldi, perché gli stessi pesano anche sull'*accordo* successivo.

Essi sono:

a. Prima di tutto drastica riduzione del numero dei parlamentari per rendere più efficiente il procedimento legislativo e ridurre la spesa pubblica;

b. l'introduzione di forme di vincolo di mandato sulla scorta dell'art. 160 della Costituzione portoghese o l'art. 21 del Regolamento della Camera dei deputati spagnola;

c. interventi volti a favorire la democrazia diretta, cancellando il quorum strutturale, introducendo il referendum propositivo, un nuovo tipo di iniziativa popolare rinforzata; intervenendo – infine – sulle fondazioni collegate ai partiti politici.

Ulteriori interventi prospettati erano, appunto, da un lato il regionalismo differenziato; un nuovo statuto per Roma capitale; interventi nel settore della semplificazione normativa e il superamento dell'equilibrio di bilancio.

Alcune di queste proposte istituzionali presentate e in discussione parevano e paiono conflittuali rispetto alle linee di fondo della Costituzione repubblicana, ma soprattutto evidenziano l'alternativa coalizionale delle stesse.

Nel complesso esse esprimevano ed esprimono tuttora in modo palese la sfiducia nei confronti della rappresentanza e la tendenza a rafforzare pericolosamente o la partitocrazia senza partiti già individuata negli anni Novanta¹⁶, o un personalismo plebiscitario senza alcun freno.

In primo luogo l'iniziativa legislativa popolare, il referendum

¹⁶ v. G. RIPPA in *Quaderni radicali*, n. 105/2010 (v. anche <https://www.radioradica->

obbligatorio con diminuzione del quorum e il *taglio del numero* dei parlamentari si sposano con l'indirizzo dell'antipolitica e la propensione formale per la democrazia diretta. Invece di integrare la democrazia rappresentativa essi sembrano svuotarla da un lato verso gli strumenti di intervento diretto del corpo elettorale, dall'altro certificando l'irrilevanza della rappresentanza parlamentare. I primi due provvedimenti sono rimasti in *stand by*, ma la riduzione dei parlamentari ha proseguito il suo corso fino ad arrivare al referendum confermativo che avrebbe dovuto tenersi il 29 marzo 2020.

Il regionalismo differenziato corrisponde invece – come si diceva – alla riforma del titolo V della Cost. (2001), ma con effetti che potrebbero essere convergenti con le idee di Gianfranco Miglio degli anni Novanta¹⁷.

Simili proposte evidenziano la multifattorialità degli interventi possibili ricordati da Altman¹⁸, ma non esimono dal considerare la natura dei soggetti che li propongono e gli effetti devianti degli stessi. Si badi bene gli strumenti di democrazia deliberativa precedono la decisione, mentre gli strumenti di democrazia diretta possono essere frutto della iniziativa del Corpo elettorale (*Citizen Initiated Mechanism of Direct Democracy*) o originati dalle istituzioni stesse.

Di qui la valutazione non positiva sia per quanto riguarda il ddl approvato sulla iniziativa legislativa rinforzata; sia quello sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Il disegno di legge di integrazione modifica dell'art. 71 Cost. introduce una procedura 'rinforzata' di iniziativa legislativa popolare, ossia tale da concludersi (al verificarsi di alcune condizioni di ammissibilità) con lo svolgimento di una consultazione referendaria qualora l'iniziativa in questione sia sorretta da un numero di sottoscrizioni di almeno 500.000 elettori. In questo specifico caso si prevede una vulnerazione della esclusiva potestà legislativa del Parlamento.

La risultante di un lavoro di mediazione parlamentare ha prodotto un progetto in cui il Parlamento può:

– o 'ratificare' il progetto di legge popolare, entro diciotto mesi dalla sua presentazione, avviandolo verso la promulgazione (ma

le.it/scheda/306807/presentazione-del-numero-105-speciale-luglio-2010-della-rivista-quaderni-radicali)

¹⁷ v. G. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo pro e contro*, Milano, Mondadori, 1996.

¹⁸ v. D. ALTMAN, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, cit. 5.

nulla si prevede circa il rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 74 della Cost.);

– o modificarlo in modo “non meramente formale”, cosicché i “promotori” della proposta possono o accettare la deliberazione parlamentare o attivare il referendum sulla stessa. Il rigetto attraverso votazione della iniziativa popolare (o il non raggiungimento del quorum strutturale) dà via libera alla promulgazione del disegno di legge approntato dal Parlamento.

Il progetto in esame modifica significativamente il quarto comma dell'articolo 75 della Cost., relativo al quorum strutturale in cui viene richiesta la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, abbassandolo ad un quarto, cosicché la volontà popolare diretta potrebbe prevalere su quella parlamentare (ma anche avere una forza abrogativa nel caso di referendum di cui all'art. 75 Cost.) con il consenso di poco più del 12,5% del Corpo elettorale.

È evidente che potrebbe prospettarsi un acuto conflitto tra la rappresentanza parlamentare e l'azione delle minoranze organizzate al di fuori delle istituzioni. È vero che il progetto modifica anche la legge cost. n. 1 del 1953, con l'attribuzione alla Corte costituzionale della competenza su un giudizio – di ammissibilità dell'eventuale referendum derivante dall'iniziativa legislativa rinforzata, tenta di inserire nel circuito l'organo di garanzia esterno Corte costituzionale (dopo aver escluso quello interno Presidente della Repubblica), ma ciò finisce per caricare di ulteriori responsabilità politiche la Consulta, dopo aver svilito il Parlamento.

Se poi si esamina il secondo intervento (ovvero quello relativo alla diminuzione dei rappresentanti), le perplessità aumentano e si precisano. Mentre la iniziativa legislativa rinforzata apparentemente richiama proposte già operate alla Costituente nella prospettiva dell'integrazione degli istituti di democrazia diretta con quelli rappresentativi, il secondo provvedimento conferma la palese sfiducia nei confronti della rappresentanza.

In primo luogo, perché la riduzione incisiva del numero dei parlamentari non tiene conto della necessità di rivitalizzare il rapporto con l'elettorato e disconosce l'apporto dei parlamentari al lavoro legislativo e di controllo. In secondo luogo, perché la riduzione del 36% dei componenti dei due collegi parlamentari eleva implicitamente la selettività del meccanismo elettorale, riducendo la rappresentatività ma anche alzando la soglia implicita di rappresentanza.

Per quanto riguarda l'aspetto della rappresentatività, dai dati raccolti nella Tab.n.3 l'incremento di più del 50% del rapporto abi-

tanti per seggio in entrambe le Camere risulta un salto di qualità(-negativo) rispetto a tutti gli altri ordinamenti europei. Ne consegue che nel silenzio si prefigura una ulteriore modifica del sistema elettorale in senso stretto, confermando il segnalato *ipercinetismo* in materia dell'ultimo quarto di secolo¹⁹. La stessa legge 51 del 27 maggio 2019, introdotta per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali esistenti nel caso il procedimento di revisione costituzionale del numero dei parlamentari dovesse andare a buon fine, provocherebbe – ove non si intervenisse, la istituzione di collegi uninominali di eccessive dimensioni, in particolare per il Senato della Repubblica.²⁰

Infine, è necessario ribadire che l'intervento di riduzione dei parlamentari, unico ad aver passato l'ostacolo della approvazione parlamentare ed in attesa di referendum confermativo ai sensi dell'art.138 Cost, giustifica l'operazione con parametri economici(riduzione dei costi), richiamando l'inutilità sostanziale della rappresentanza e confermando come la contrapposizione con i cittadini aventi diritto al voto possa essere orchestrata in termini demagogici, che non considerano neppure il problema della efficienza strutturale delle Camere, ribadita ancora di recente dalla stessa Corte costituzione (v.sent. .239/2018)²¹.

7. Il disconoscimento della rappresentanza

L'ipercinetismo elettorale ed istituzionale compulsivo descritto in precedenza disconosce l'importanza della rappresentanza e delle tecniche della stessa e rischia di stravolgere ancor più il disegno istituzionale della Costituzione repubblicana. È vero che bisogna riconoscere la crisi pericolosa della *democrazia elettorale* “tout court” come la immaginavano i teorizzatori della seconda ondata di democratizzazione, ma senza soluzioni che la indeboliscano an-

¹⁹ v. F. Lanchester, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, n. 3, 721ss.

²⁰ v.-., per questo la proposta di legge di revisione costituzionale Fornaro degli artt. 57 e 83 n.2238, che opportunamente tenta di rimediare agli effetti negativi della drastica riduzione dei parlamentari per quanto riguarda il Senato, ma che tuttavia incide solo parzialmente sull'art. 57 Cost., ponendo problemi di coerenza con la complessiva struttura del *tipo di Stato*.

²¹ v. F. LANCHESTER, *La soglia di esclusione tra government e governance*, in “*Giurisprudenza costituzionale*”, 2018, n.6, ss.(ora in questo volume).

cora di più. Anzi - a mio avviso - bisogna ritornare a fornirle consistenza e spessore al fine di non farla collassare ulteriormente.

I *cleavages*, su cui tutta la generazione dei politologi e dei costituzionalisti degli ultimi 50 anni hanno basato la prospettiva per valutare la stabilità democratica degli ordinamenti rappresentativi oggi, sono oramai superati, in favore di altre fratture (nord-sud tra continenti; globalisti e difensori delle frontiere nazionali a cui apparentemente si connette la sovranità popolare)²². La sfiducia nei confronti delle *élites* globalizzate e delle burocrazie dell'integrazione sta provocando - nell'era della informatizzazione - individualizzazione - disinteresse e volatilità, elementi che forniscono opportunità alla nascita di movimenti di protesta di tipo populista, ma anche di crolli del modello democratico-rappresentativo.

In questa specifica dimensione il saggio recente di Massimo L. Salvadori²³ ci ricorda che i partiti organizzativi di massa erano formazioni di *integrazione* con intenti pedagogici, fondati sulla necessità di rappresentare masse subalterne in luoghi determinati e persistenti (fabbriche, proprietà fondiarie, amministrazioni). L'idea di Mény di dichiarare *forse* irrecuperabile la situazione della democrazia rappresentativa a favore di quella illiberale di tipo plebiscitario (Putin, Orbán, Erdoğan) è - invece - significativa del pessimismo crescente²⁴. Così come lo è anche l'intervista di Federico Rampini a Daniel A. Bell sul modello burocratico partitico cinese, che sarebbe caratterizzato da elettività alla base e meritocrazia al vertice²⁵.

D'altro canto il recente volume di Piero Ignazi per quanto riguarda i partiti concentra la propria attenzione sia sulla partecipazione che su quella strategica della democrazia infrapartitica²⁶. Il taglio è differente da quello del volume di Martin, ma è evidente che si converge sulla tematica affrontata da quest'ultimo. Ignazi è più istituzionale, mentre il primo è più attento ai temi della globalizzazione e della integrazione sovranazionale. Martin soprattutto

²² v. su questo A. WEALE, *Il mito della volontà popolare*, Roma, Luiss U.P., 2020, passim.

²³ v. M. L. SALVADORI, *Le ingannevoli sirene. La sinistra tra populismi, sovranismi e partiti liquidi*, Roma, Donzelli, 2019.

²⁴ v. Y. MÉNY, *Popolo ma non troppo: il malinteso democratico*, Bologna, Il Mulino, 2019.

²⁵ v. F. RAMPINI, *Perché vince il modello cinese*, in *Repubblica* 27 agosto 2019, anche sulla base delle suggestioni del volume di D. A. BELL, *Il modello Cina: meritocrazia politica e limiti della democrazia*, Roma, Luiss U.P., 2019.

²⁶ v. P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 2019.

ci ricorda ancora una volta come sia diminuita la partecipazione dal voto e nel voto (con conseguenze anche per le iscrizioni ai partiti), ma soprattutto come sia aumentata la volatilità dell'adesione elettorale e partitica.

Due osservazioni. Le motivazioni del voto suggerite più di trent'anni fa da Corbetta-Parisi²⁷ costituiscono oramai storia, ma pare superata anche l'impostazione degli scienziati politici che trascurava la democrazia interna ai partiti o quella dei teorici liberali che facevano riferimento all'individualismo oligarchico. La stessa esaltazione della disintermediazione della volontà popolare attraverso la rete rischia di negare i presupposti del costituzionalismo come. In sostanza il voto di appartenenza pare ai minimi, quello di opinione e di interesse ai massimi in un ambito di liquefazione delle appartenenze. Oggi, superato il bipopulismo di governo, il voto di appartenenza è quello personalistico di Salvini, mentre il caso Conte evidenzia l'autonomizzazione del potere esecutivo nei momenti di indecisione drammatica.

Quanto detto in precedenza evidenzia, a mio parere, che è necessario ripercorrere la storia costituzionale degli ordinamenti rappresentativi per sottolineare costanti e per recuperare anche problemi che spesso vengono presupposti o trascurati ovvero il problema della importanza determinante delle *votazioni pubblicistiche per gli ordinamenti democratici* ed in particolare del sistema elettorale in senso stretto.²⁸

Il che vuol dire – se è vero ciò che si è affermato prima – che negli ordinamenti democratico-rappresentativi costitutive sono le votazioni elettive, mentre quelle deliberative costituiscono un elemento integrativo. Di qui l'affermazione che anche se la società è cambiata e con loro i partiti, questi ultimi mantengono una funzione indefettibile ovvero quella elettorale ed è su questa che bisogna prestare necessaria attenzione.

La Costituzione repubblicana certifica il ruolo nodale degli elettori e dei cittadini organizzati in partiti nell'ambito del circuito democratico che dall'art.1 si svolge attraverso gli artt. 2,3 primo comma, 48, 49, 56, 57 e penetra all'interno delle istituzioni parlamentari e di governo.

I partiti sono associazioni privatistiche che esplicano funzioni

²⁷ v. P. CORBETTA-A.PARISI, *Struttura e tipologia delle elezioni in Italia : 1946-1983*, Bologna, Istituto Cattaneo,1983.

²⁸ v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, cit., passim.

precipue di tipo pubblicistico che le distinguono da altri tipi di associazioni di cui all'art. 18 della Cost. La principale e distintiva è quella relativa alla presentazione di candidati a cariche pubbliche, che viene lasciata alla determinazione autonoma dei singoli cittadini organizzati in partiti, pur rientrando nell'ambito della legislazione elettorale. Da questa constatazione che viene conclamata anche da Sartori²⁹ per cui i partiti hanno una sola funzione indefettibile, ovvero quella di presentare candidati a cariche pubbliche, si evidenzia la peculiarità di una situazione di mancanza assoluta di regolazione del procedimento di individuazione dei candidati e di tutela del diritto degli iscritti in materia. Qualunque sia la natura del partito nelle legislazioni positive (associazioni riconosciute pubblicisticamente o espressione dell'autonomia della società civile) questa funzione è quella che distingue i partiti da altri tipi di associazioni (sociali, economiche, religiose).

La regolazione pubblicistica del partito politico degli ordinamenti democratici di massa si connette con il tema della legislazione elettorale ed in particolare con quella del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno. Selezione dei candidati per la contesa interpartitica, finanziamento e rimborso delle spese elettorali si incrociano con le altre funzioni di articolazione, riduzione ed espressione della domanda politica.

Come è noto, un sistema dei partiti sufficientemente strutturato sceglie il sistema elettorale sulla base di interessi partigiani all'interno dei limiti della forma di Stato. Il fatto che dal 1993 si siano mutati sei volte evidenzia la gravità di una situazione che ha provveduto a decostruire anche molti paletti della legislazione elettorale di contorno (v.Tab.n.3). Ci si può chiedere perché non si sia intervenuti in materia: la spiegazione deriva dalla dinamica della storia della Costituzione repubblicana e dalla storia costituzionale italiana.

8. Ritornare alle radici

E qui risulta opportuno mettere in evidenza che- al di là delle paure- è necessario ripescare le suggestioni che in periodo costituente vennero proposte in materia. Nel 1945 Costantino Mortati

²⁹ v. G.SARTORI, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Cambridge, U.P., 1976.

non ebbe alcun dubbio nel schierarsi per la *rappresentanza organica*, accompagnando ad essa ovviamente l'*obbligatorietà* della partecipazione alle votazioni pubblicistiche³⁰. I temi del sistema elettorale in senso stretto e del procedimento pubblicistico anche in ambito infrapartitico vennero da lui ribaditi alla Assemblea costituente, ma – al pari della sua posizione in tema di democrazia diretta – molto ridotti dal *compromesso tra le maggiori forze politiche del periodo, vincolate dai rapporti di forza interni ed internazionali*. Di questa tensione verso la regolazione della legislazione elettorale di contorno, di cui facevano parte le attività pubblicisticamente rilevanti del partito politico, è testimonianza il saggio che Mortati produsse per la Fuci e che rappresenta una significativa sintesi della sua posizione³¹.

Negli anni successivi la posizione di Mortati muterà in relazione prima in relazione al congelamento del patto costituzionale, poi nel riconoscimento che l'applicazione dello stesso passava principalmente dalla convergenza tra le maggiori formazioni presenti nel sistema. Per quanto riguarda in maniera specifica il tema della regolazione pubblicistica dei partiti, egli si piegherà ai timori che una disciplina *pubblicistica* dell'ordinamento interno dei partiti (anche in versione minimale) potesse portare a pericoli di intervento del potere esecutivo. Di questi timori è rappresentativa la pubblica abiura delle sue precedenti posizioni effettuata nel 1958³² al Convegno annuale dei giuristi cattolici nel periodo difficile dello scongelamento costituzionale post-1955. Successivamente, Mortati – coinvolto durante gli anni Sessanta nel movimento di attivazione dell'opinione pubblica – sarà sempre più critico verso i fenomeni di ossificazione del circuito democratico che nel corso dell'esperienza del centro-sinistra rinfocolò la polemica antipartitocratica.

Le severe espressioni del 1969 sullo stato del sistema politico-costituzionale e la partecipazione con altri giuspubblicisti al dibattito sulle riforme istituzionali³³, portarono nel 1975 Mortati a pen-

³⁰ v. su questo la premessa di F. LANCHESTER alla ristampa del volumetto di C.MORTATI (a cura di), *La legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946 in pubblicazione nella Collana dell'Archivio di Storia costituzionale e Teoria della Costituzione, Milano, Giuffrè, 2020.

³¹ v. C.MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in Quaderni di Ricerca, s. I., 1949, ora in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, n.2

³² v. AA.VV., *Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani sui I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, Studium, 1959.

³³ v. F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, a C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit.

sare che il sistema si fosse omogeneizzato a sufficienza per sopportare il passaggio anche ad un sistema elettorale in senso stretto di tipo maggioritario. Mortati si espresse in questo senso nella voce art.1 del Commentario Branca (1975)³⁴ in momento la grande scissione del sistema politico-costituzionale sembrava superata dall'ondata del primo terremoto che scosse il sistema politico costituzionale italiano (1976). Il terremoto delle consultazioni regionali del 15 giugno 1975 e poi le elezioni politiche del 1976 potevano infatti illudere sul cambiamento e la normalizzazione imminente. L'anno successivo Mortati venne colpito da un grave impedimento fisico che lo accompagnerà fino alla morte nel 1985. Nel 1977 iniziò invece il periodo più tragico degli anni di piombo che per un decennio caratterizzò l'ordinamento politico-costituzionale italiano.

Nel 1974 proprio la L. 195 sul finanziamento pubblico e il rimborso delle spese elettorali aveva evidenziato le caratteristiche malate di una normativa che rispondeva, da un lato, ad esigenze positive, ma, dall'altro, impediva qualsiasi controllo dietro lo schermo degli *interna corporis* parlamentari. Le critiche al finanziamento legale integrativo e non sostitutivo di quello occulto furono subito numerose. Il referendum abrogativo di quella normativa proposto nel 1978 dai radicali non ebbe successo, mentre quello del 1993 riuscì nel suo intento. L'osservazione di Giuliano Amato (1993) che l'abrogazione della parte pubblicistica del finanziamento ai partiti e il successo del referendum per l'abrogazione della parte proporzionalistica del sistema elettorale del Senato fossero sintomo di una vera e propria crisi di regime venne certificata dalla difficoltà di riallineamento dei soggetti posti alla base dell'ordinamento politico costituzionale. I soggetti partiti che avevano caratterizzato la prima fase della storia della Costituzione repubblicana erano scomparsi o si erano trasformati, con effetti destabilizzanti. La sensazione dell'avanzare di una vera e propria piorrea costituzionale venne confermata dal tentativo di Dossetti di esternalizzare a Monteveglio i valori costituzionali (1994), evidenziando i timori di coloro che avevano sperato in un veloce riallineamento del sistema.

Il già accennato ipercinetismo elettorale italiano che ha caratterizzato gli ultimi venticinque anni certifica la situazione difficilissima del sistema politico-costituzionale italiano messo sotto scacco più di altri ordinamenti dai processi di spostamento degli assi geo-

³⁴ v. C. MORTATI, *Art.1*, in *Commentario della Costituzione Branca*, Bologna, Zanichelli, 1975.

politici, dall'indebolimento delle famiglie politiche tradizionali, dall'aumento dell'astensionismo nel voto e dal voto e dalla volatilità dello stesso. Non esiste infatti altro ordinamento europeo, anche orientale, che abbia cambiato in maniera così intensa la normativa in oggetto³⁵.

In questa prospettiva è da dubitare che costruzioni teorico-pratiche come quella della *rappresentanza organica* possano essere congruenti con la nuova situazione di una società liquida, ma è invece certo che la triplice prospettiva di regolazione pubblicistica delle attività rilevanti dei partiti in campo elettorale per quanto riguarda la selezione dei candidati, una necessaria attenzione alla legislazione elettorale di contorno ed un rafforzamento dell'intervento diretto del Corpo elettorale evidenzino l'attualità profonda dell'ispirazione della concezione mortatiana in materia.

Di fronte al nodo complesso della situazione politico-costituzionale caratterizzata nell'ultimo biennio dall'avvento del Governo giallo-verde del bipopulismo di governo e poi dalla costituzione del Governo giallo-rosso, presieduto dal medesimo Presidente del Consiglio si è aperta nuovamente la questione elettorale nell'ambito di un ipercinetismo oramai di tipo compulsivo. L'anno scorso, dopo l'approvazione in prima lettura della legge costituzionale di modifica degli artt. 56 e 57 della Cost., con la riduzione del 36% del numero dei parlamentari delle due Camere, era chiara la necessità di modificare la *legge Rosato* che nel 2017 aveva dovuto prendere atto della sentenza 17 di quello stesso anno della Corte costituzionale nei confronti del cosiddetto *Italicum* approvato nel 2015 in previsione della *grande riforma renziana*, respinta dal referendum confermativo del 4 dicembre 2016. La legge Rosato è in sostanza il risultato difensivo di un Governo che rinunciava ad incidere sui nodi della problematica elettorale, per garantire sostanzialmente il controllo delle candidature e degli eletti agli apparati di potere.

Dopo la crisi dell'agosto 2019 e la costituzione della nuova formazione di Governo, al progetto di nuovo sistema elettorale previsto dagli accordi di coalizione si è contrapposta una duplice strategia referendaria. La prima per abrogare la parte proporzionalista della legge Rosato, trasformando il sistema elettorale in maggioritario ad un turno solo con un'opera di manipolazione intensa,

³⁵ v. M. GALLAGHER – P. MITCHELL, *Dimensions of Variation in Electoral Systems*, in *Handbook of Electoral Systems*, New York, Oxford University Press, 2018, 23 ss.

che a metà di gennaio 2020 è caduta sotto la mannaia del giudizio di inammissibilità della Corte costituzionale. D'altro canto, la richiesta di referendum confermativo per la legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari mantiene ancora più aperto il dibattito sul nuovo sistema di trasformazione dei voti in seggi, che dovrebbe essere di tipo speculare con soglie di esclusione nazionale e diritto di tribuna.

La regolazione pubblicistica del partito politico degli ordinamenti democratici di massa si connette con il tema della legislazione elettorale ed in particolare con quella del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno. Selezione dei candidati per la contesa interpartitica, finanziamento e rimborso delle spese elettorali si incrociano con le altre funzioni di articolazione, riduzione ed espressione della domanda politica.

9. Conclusioni

Come si diceva, le innovazioni costituzionali prese in considerazione in queste pagine e le altre che formalmente sono state annunciate sulla base del *contratto* o che sono rimaste in vita sulla base del nuovo *accordo* sembrano adeguate alla fase di incertezza rilevante della corrente legislatura, ma pericolose per la persistenza dello *Stato costituzionale rappresentativo*. L'*accordo* di Governo dell'autunno 2019 si basava su due piloni principali dal punto di vista istituzionale: riduzione parlamentari; nuova legge elettorale. Esso recitava che era "necessario inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale. In particolare, occorre avviare un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso in sede parlamentare, del sistema elettorale." Si aggiungeva, inoltre, che, "contestualmente, si [sarebbe reso] necessario procedere alla riforma dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle Istituzioni".

Durante i primi otto mesi di quest'anno, caratterizzati dal sovrapporsi dell'emergenza sanitaria su quella politico costituzionale, i soggetti politicamente rilevanti hanno continuato le loro strategie

centrifughe e delegittimanti, sia al centro che in periferia, nell'ambito di quadro parlamentare dove la maggioranza è particolarmente debole al Senato.

Per quanto riguarda l'*accordo* di Governo, sul primo punto si è giunti al referendum confermativo, sugli altri si è soprasseduto con risultati che potrebbe divenire pericolosissimi. La manovra istituzionale si concentra per adesso nella sola riduzione populistica del numero dei parlamentari, che non tiene conto delle esigenze della rappresentanza in campo politico, delle sue funzioni e dei conseguenti equilibri costituzionali. Ciò che sta accadendo conferma l'antiparlamentarismo generico volto al plebiscitarismo che pervade le forze parlamentari; evidenza squilibri palesi nella rappresentanza dei territori; contraddizioni non risolvibili nella dinamica bicamerale; l'elusione – infine – della necessità di affrontare contemporaneamente il problema di una legge elettorale volta ad evitare i pericoli che la stessa emergenza politica aveva appalesato.

Il tutto certifica l'apparente convergenza di strategie di *antipolitica rappresentativa*, che ha coinvolto, non soltanto le formazioni considerate antisistema, ma anche forze eredi della tradizione politica post-bellica. Per un certo tempo simili proposte possono convivere sulla base di una reciproca e calcolata concessione, ma risulta anche altissima l'incertezza sulla conclusione del processo innovativo, vulnerato dalla distanza ideologica e dal capovolgimento dei rapporti di forza infracoalizionali, derivante dalle recenti elezioni (europee e regionali) e da sondaggi in campo politico impietosi..

In un simile contesto, dove la via d'uscita pare essere quella dell'emergenza per non decidere, sembra infine significativo che continui a venire trascurato il tema strategico della democrazia infrapartitica e della regolazione dei costi della politica, che potrebbero invece rivitalizzare il circuito democratico, all'interno di una prospettiva che cerchi di evitare il concretizzarsi degli *incubi di Weimar*.³⁶

Il referendum costituzionale confermativo rinviato nel primo semestre di quest'anno causa Covid si terrà probabilmente in settembre, confermando con ogni probabilità la riduzione del numero dei parlamentari, ma senza ,da un lato, la nuova legge elettorale e l'incremento dell'iniziativa legislativa popolare precedentemente

³⁶ V. F. LANCHESTER, *L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar*, in *Historia constitucional*, 2019: *La Constitución de Weimar en su centenario (1919-2019)*, 1-26.

prospettata, dall'altro. Si tratta della conferma che l'emergenza politica, coperta da quella sanitaria, favorisce gli spostamenti tattici e gli "annusamenti" relativi, ma mette in sempre più *sotto sforzo* la complessiva costruzione costituzionale in un periodo che prefigura i pericoli della *crisi societaria*. Si conferma tuttavia l'impostazione che, in epoche oscure, l'orientamento si mantiene seguendo in maniera costante il profumo del costituzionalismo.

FONTI

Questo volume costituisce la ricostruzione di un percorso che si è sviluppato nell'ultimo lustro e offre analisi e riflessioni basate su un'interpretazione realistica, tesa a verificare lo svilupparsi dei fenomeni, ma solidamente vincolata alla prospettiva del costituzionalismo democratico. I vari capitoli seguono un cammino unitario; alcuni sono stati anticipati, ma tutti sono stati rivisti ed aggiornati. Qui di seguito le fonti:

- *Lo Stato della democrazia pluralista in Europa*, in “*Percorsi costituzionali*”, 2017, n. 1, 53-72;
- *Costituzione 7.0: gli anniversari, il cambiamento del contesto e la stella polare del costituzionalismo*, in “*Il politico*”, 2018, nn. 2-3, 5-27;
- *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in “*Nomos. Le attualità nel diritto*”, 2016, 748-755;
- *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in “*Osservatorio costituzionale-AIC*”, 2020, 1-20;
- *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti. Riflessioni sul caso italiano*, in “*Nomos. Le attualità nel diritto*”, 2017, n. 1, 207-219;
- *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in “*Nomos. Le attualità nel diritto*”, 2017; n. 3, 2134-2135
- *La Corte e il voto*, in “*Nomos. Le attualità nel diritto*”, 2017, n. 1, 383-393;
- *L'Italicum e gli incroci pericolosi*, in “*Rassegna parlamentare*”, 2015, n. 3, 551-564;

- *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in “*Rassegna parlamentare*”, 2017, n. 3, 721-725;

- *La soglia e la sua costituzionalità*, in “*Giurisprudenza costituzionale*”, 2018, fasc. 6, 2743-51;

Le riforme in Parlamento, rielaborazione in progress dell'Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (06/12/2018).

TABELLE

Tab.1.a - Sistemi elettorali per le Camere "basse" degli ordinamenti dell'Europa occidentale (esclusa Italia)

Stato	Dim. am.	Coll./circ.	Formula	Soglia e.e.	Anno Cost.	Legge elettorale
Andorra	28	14 u / 1 pl	M/NM (HN)		1993	1993
*Austria	183	9pl	NM (HB)	4%	1920	1992 (2016)
*Belgio	150	20co/1,pl	NM (d'H)	5% (circ.)	1831	1894 (2011)
Danimarca	179	17pl/1 naz	NM (St.L)	2%	1953	1987 (1991)
Finlandia	200	14pl/1 u	NM (d'H)		1919	1998
*Francia	577	577u	M(DB)		1958	1958 (2011)
*Germania	598	299u/16pl	NM (S.L./S.)	5%	1949	1993 (2013)
Grecia	300	56pl/1 naz	NM (HB)	3%	1975	2004 (2012)
*Irlanda	158	40pl	NM (STV)		1937	1992
Islanda	63	6pl]+seggi comp.	NM (d'H)		1944	2000 (2003)
Liechtenstein	25	2 pl	NM (QN)	8%	1921	1973 (1987)

Stato	Dim. cam.	Coll./circ.	Formula	Soglia e.e.	Anno Cost.	Legge elettorale
Lussemburgo	60	4 pl	NM (HB)		1868	2003
Malta	65	13 pl	NM (STV)		1964	1991 (2007)
Monaco	24	1 pl	M		1962	1968 (2002)
Norvegia	165	19 pl	NM (St.L)		1814	2002
Olanda	150	1 pl	NM (soglia 0,67%)		1814	1989 (2008)
Portogallo	230	22 pl	NM (d'H)		1976	1979
*Regno Unito	650	650u	M (P)			1981 (2006)
San Marino	60	1 pl	NM (d'H)	3,5%	1600	1958
*Spagna	350	50pl/2u	NM (d'H)	3%	1978	1985 (1993)
Svezia	349	29pl/1 naz	NM (St.L)	4%	1975	1997 (2006)
Svizzera	200	5u/21 pl	M/NM (HB)		1874	1970 (1991)

Legenda: *: ordinamenti bicamerali; u: collegio uninominale; pl: circoscrizione plurinomiale; tra parentesi l'ultima modifica della legge elettorale.

Formula: M=maggioritaria(P=Plurality; DB=Double ballot); NM=non maggioritaria(formula: d'H=d'Hondt; H=Hare; HB=Hagenbach-Bischoff; St.L.=Saint Laguë; St.L./S.=Saint Laguë/Schepers).

Soglia di esclusione esplicita=Soglia e.e.

Tab.1.b - Sistemi elettorali per le Camere "basse" dell'Europa centro-orientale e orientale

Stato	Dim. cam.	Coll./circ.	Formula	Soglia e.e.	Anno/Cost	Legge elettorale
Albania	140	12 pl	NM (d'H)	3%(5% coal.)	1998	1997
*Belarus	110	110u	Mj		1996	1994
*Bosnia	42	2 pl	NM (QN)	3%	1995	1996
Bulgaria	240	31u/31 pl	M(P)/NM (HN)	4%	1991	2001 (2009)
*Cechia	200	14 pl	NM (HB)	5% (10% e più coal.)	1993	1995 (2006)
*Croazia	151	10 pl	NM (d'H)	5%	1990	1995 (2010)
Estonia	101	12 pl	NM (QN)	5%	1992	1994
Latvia	100	5 pl	NM (St.L)		1992	1995 (2006)
Lituania	141	71 u/1 pl	M (DB)/NM (QN)	5% (7% coal.)	1992	1962 (1996)
Macedonia	123	3 u/6 pl	NM (d'H)		1991	1990 (2016)
Montenegro	81	1 pl	NM (d'H)	3%	2007	1998 (2014)

Stato	Dim. cam.	Coll./circ.	Formula	Soglia e.e.	Anno/Cost	Legge elettorale
*Polonia	460	41pl/1 naz	NM (d'H)	5% (8% coal.)	1997	2001 (2011)
*Romania	346	43 pl	NM	5% (8% e più coal.)	1991	1992 (2015)
*Russia	450	1pl	NM (Hare)	7%	1993	1993 (2001)
Serbia	250	1 pl	NM (d'H)	5%	2006	2000 (2006)
Slovacchia	150	1 pl	NM (HB)	5%	1992	1990 (2014)
Slovenia	90	2 u / 8 pl	NM (QN)/M (DB)	4%	1992 (2006)	
Ukraina	450	225u/1pl	M (P)/NM (QN)	5%	1996	2011 (2012)
Ungheria	199	106u /93pl	M (DB)/ NM (QN)	5% (10%; 15% coal.)	2011	

Legenda*: ordinamenti bicamerali; u:collegio uninominale; pl: circoscrizione plurinomiale; tra parentesi l'ultima modifica della legge elettorale.

Formula: M=maggioritaria(P=Plurality; DB=Double ballot); NM=non maggioritaria (formula: d'H=d'Hondt; H=Hare; HB=Hagenbach-Bischoff; St.L.=Saint Laguë; St.L./S.=Saint Laguë/Schepers).

Soglia di esclusione esplicita=Soglia e.e.

Tab. 2 - Legislazione elettorale per il Parlamento europeo 2019 per gli ordinamenti UE

PAESI	Numero seggi	Abitanti/seggi	Capacità elettorale attiva	Capacità elettorale passiva	Voto obbligatorio	Modalità di espressione voto	Formula	Collegi	Tipo di scelta	Preferenza	Soglia e.c.	Soglia e.i.
Germania	96	863	18	18	no	corr.	NM(HN)	1pl	categorica	no	no	0,80%
Francia	79	851	18	23	no	amb/proc	NM(d'H)	1pl	categorica	no	5%	0,90%
Italia	76	796	18	25	dov.civ.	amb/proc	NM(QN)	1pl	categorica	si	4%	1,00%
Spagna	59	791	18	18	no	amb/corr	NM(d'H)	1pl	categorica	no	no	1,30%
Polonia	52	730	21	28	no	amb/proc	NM(HN)	1pl	categorica	no	5%	1,40%
Romania	33	592	18	23	no	amb/proc	NM(d'H)	1pl	categorica	no	5%	2,20%
Paesi Bassi	29	592	18	18	no	corr/proc	NM(d'H)	1pl	categorica	si	no	2,50%
Belgio	21	543	18	21	si	amb/corr/proc	NM(d'H)	4pl	categorica	si	5%	3,40%
Cechia	21	505	21	21	no	no	NM(d'H)	1pl	categorica	no	5%	3,40%
Grecia	21	511	17	25	si	amb	NM(DQ)	1pl	categorica	no	3%	3,40%
Portogallo	21	490	18	18	no	amb	NM(d'H)	1pl	categorica	no	no	3,40%
Svezia	21	482	18	18	no	amb/corr	NM(St.L)	1pl	categorica	si	4%	3,40%
Ungheria	21	466	18	18	no	amb/corr	NM(d'H)	1pl	categorica	no	5%	3,40%
Austria	19	464	16	19	no	amb/corr	NM(d'H)	1pl	categorica	si	4%	3,70%
Bulgaria	17	415	21	21	no	amb	NM(d'H)	1pl	categorica	no	no	4,20%

PAESI	Numero seggi	Abitanti/seggi	Capacità elettorale attiva	Capacità elettorale passiva	Voto obbligatorio	Modalità di espressione voto	Formula	Collegi	Tipo di scelta	Preferenza	Soglia c.e.	Soglia c.i.
Danimarca	14	413	18	18	no	amb/corr	NM(d'H)	1pl	categorica	si	no	5,00%
Finlandia	14	394	18	18	no	amb/corr	NM(d'H)	1pl	categorica	si	no	5,00%
Slovacchia	14	389	18	21	no	no	NM(HB)	1pl	categorica	no	no	5,00%
Irlanda	13	372	18	21	no	no	NM(STV)	4pl	ordinale	no	no	17,40%
Croazia	12	342	18	18	no	amb	NM(d'H)	1pl	categorica	si	5%	5,70%
Lituania	11	255	21	21	no	amb/corr	NM(d'H)	1pl	categorica	no	5%	6,30%
Lettonia	8	242	21	21	no	amb/corr	NM(St.L)	1pl	categorica	no	no	8,30%
Slovenia	8	258	18	18	no	amb/corr	NM(d'H)	1pl	categorica	no	no	8,30%
Estonia	7	188	21	21	no	amb/corr/email	NM(d'H)	1pl	categorica	no	no	9,40%
Cipro	6	144	21	21	no	amb	QN	1pl	categorica	no	1,8	10,70%
Lussemburgo	6	100	18	21	si	corr	NM(d'H)	1pl	ordinale	si	no	10,70%
Malta	6	70	18	18	no	no	NM(STV)	1pl	ordinale	no	no	10,70%
Europa 27	705	633										

LEGENDA

Abitanti/seggi=popolazione (2018)/seggi per 1000

Modalità di espressione:a-corr=voto per corrispondenza;b-voto in ambasciata=amb; c-voto per procura=proc

Formula: M=maggioritaria(P=Plurality; DB=Double ballot); DQ=Droop quota; NM=non maggioritaria (formula: d'H=d'Hondt; H=Hare; HB=Hagenbach-Bischoff; St.L.=Saint Lagué; St.L./S.=Saint Lagué/Schepers).

Soglia di esclusione esplicita=Soglia e.e.; Soglia di esclusione implicita= Soglia c.i.

Tab. 3 - Italia - Legislazione elettorale per la Camera dei deputati dal 1848 al 2018

Anno	N.seggi	Abitanti per seggio	Cap.el. attiva	Cap.el. passiva	Voto obbligatorio	Modalità di espressione	Formula	Collegi (dimensione media)	Tipo di scelta	Preferenza	Soglia c.e.	Premio maggioranza
1848	204	20669	25	30	no	no	M(DB)	1	C	no	no	no
1861	441	50299	25	30	no	no	M(DB)	1	C	no	no	no
1882	508	56994	21	30	no	no	M(Pl)	da 4 a 2	C	no	no	no
1891	508	60938	21	30	no	no	M(DB)	1	C	no	no	no
1912	508	69628	21	30	no	no	M(DB)	1	C	no	no	no
1919	508	71130	21	30	no	no	NM(dH)	21	C	si	no	no
1924	535	73319	21	30	no	no	M	1	C	si	no	si (25%=>65%)
1928	400	104875	21	25	no	no	M	1	C	no	no	no
1939	681	63134		nomina			nomina					
1946	573	82925	21	25	no	no	NM(QN+1/+2)	18,5	C	si	no	no
1948	572	83070	21	25	no	no	NM(QN+3)	18,5	C	si	no	no
1953	586	81085	21	25	no	no	v	18,5	C	si	no	si (50,1->64%)
1958	593	80128	21	25	no	no	NM(QN+2)	18,5	C	si	no	no

Anno	N. seggi	Abitanti per seggio	Cap. el. attiva	Cap. el. passiva	Voto obbligatorio	Modalità di espressione	Formula	Collegi (dimensione media)	Tipo di scelta	Preferenza	Soglia e.c.	Premio maggioranza
1963	630	80355	21	25	no	no	NM(QN+2)	20,3	C	si	no	no
1991	630	90140	18	25	no	no	NM(QN+2)	20,3	C	si	no	no
1994	630	90140	18	25	no	no	M(p3)/NM(QN)	1/4	O	no	no	no
2005	618	92227	18	25	no	si	NM(QN)	22	C	no	4%/10%	si (<50% → >340 seggi)
2014	618	96171	18	25	no	si	NM(QN)	22	C	si	4%/10%	no
2015	618	96171	18	25	no	si	NM(QN)	100	C	si		si (>40% → >340, con B)
2017	618	96171	18	25	no	si	NM(QN)	100	C	no		si (>senza B)
2018	618	96171	18	25	no	si	M(P1)/NM	232/386	C	no	3%/10%	no

Tipo di scelta: a-Categoria=C; b-Ordinale=0; Ballottaggio: B;
 Dal 2005 12 seggi sono assegnati alla circoscrizione estero

Quaderni di NOMOS

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO

pubblicati dall'editore Giuffrè

1. F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri.*
2. G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti.*
3. L. FROSINA, *Cooperazione e raccordi intergovernativi. Le esperienze italiana e spagnola tra dimensione nazionale e Unione europea.*
4. C. CURTI GIALDINO, *Il diritto di replica alle conclusioni degli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea.*
5. A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali.*
6. F. LANCHESTER – F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano.*
7. J. SAWICKI, *La funzione normativa nell'esperienza della Polonia. Continuità e mutamenti nella trasformazione della forma di Stato e di governo.*
8. F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni.*
9. C. GAZZETTA, *Terrorismo, emergenza e diritti fondamentali nella prospettiva comparata. Il caso Israele.*
10. F. LANCHESTER (a cura di), *La "Sapienza" del giovane Leopoldo Elia 1948-1962. Atti convegno, Roma 27 marzo 2014.*
11. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime.*
12. G. AMATO - F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo. Atti del convegno, Roma 19 marzo 2015.*
13. F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania.*
14. F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del convegno, Roma – Camera dei Deputati 12-13 maggio 2015.*
15. V. FERRARI – S. GUERRIERI (a cura di), *Le Istituzioni Politiche come Storia. Omaggio a Maria Sofia Corciulo e ai suoi studi.*
16. F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea. Atti del convegno, Roma – Camera dei Deputati 5 marzo 2015.*

Quaderni di NOMOS

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO

nuova serie

1. F. LANCHESTER (a cura di), *COSTANTINO MORTATI, Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*. Atti del convegno, Roma Camera dei Deputati 14 dicembre 2015.
2. G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*.
3. S. BENVENUTI, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*.
4. M. F. SERRA, *Ordinamenti giuridici a confronto. La sporting exception e l'attività del 'professionista di fatto'*.
5. F. LANCHESTER e R. D'ORAZIO (a cura di), *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana*. Atti del convegno in memoria di Giustino D'Orazio - Roma, Palazzo della Consulta, 20 febbraio 2017.
6. F. LANCHESTER (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*. Convegno in occasione dell'80° anniversario della pubblicazione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza".
7. F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari a Montecitorio*. Storia della Biblioteca della Camera dei deputati.
8. F. LANCHESTER (a cura di), *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*.
9. B. GUASTAFERRO, *Autonomia Sovranità Rappresentanza*. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito.
10. M. G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto*. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia.
11. G. ARAVANTINO LEONIDI, *Inside Parliament. La burocrazia parlamentare nel Regno Unito e in alcuni ordinamenti di common-law*. Profili di diritto comparato.
12. F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo*. Tra ipercinetismo elettorale e suppenza degli organi costituzionali di garanzia.

