

**DAL TENTATIVO FALLITO DI RIFORMA COSTITUZIONALE ALLA
RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI. RIFLESSIONI CON
PARTICOLARE RIGUARDO AL RAPPORTO FRA SISTEMA ELETTORALE,
ASSETTO DELLE CAMERE, FORMA DI GOVERNO E DI STATO**

Andrea Benassi

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Brevi cenni alle sentenze n.1/2014 e 35/2017 – 3. Il tentativo di riforma costituzionale e i suoi punti critici. Il rapporto con l'*italicum* – 4. Un breve sguardo ad altri ordinamenti – 5. Il sistema elettorale disegnato dalla l. 3 novembre 2017 n. 165, la sentenza n. 239/2018, la nomina del Presidente del Consiglio – 6. La riduzione dei parlamentari – 6.1. Riduzione dei parlamentari e la legge elettorale – 7. Il sistema elettorale – 8. Bicameralismo perfetto e *navette* – 9. Conclusioni: Il sistema elettorale, l'assetto delle Camere, riduzione dei parlamentari.

1. – La reiezione del progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi” ha depennato dall’ordine del giorno del dibattito politico il tema del superamento del bicameralismo perfetto. Le esigenze di semplificazione per il momento sono state relegate al meno ambizioso obiettivo della riduzione del numero dei parlamentari.

Il tema del bicameralismo paritario è tuttavia da tempo discusso tanto nel dibattito scientifico che in quello politico. Soprattutto in relazione a quella che è considerata la sua più deleteria caratteristica: il meccanismo della *navette*. Questo era il perno, nelle manifestazioni di intento dei suoi fautori, attorno a cui ruotava la riforma costituzionale poi rigettata dal referendum del 4 dicembre 2016.

Effettivamente la serie di passaggi, potenzialmente infinita, oltre che incidere sulla lunghezza del procedimento può incidere soprattutto sulla qualità dei testi e degli impianti normativi, soprattutto in considerazione del fatto, che sulla base dell’art.57 della Costituzione¹, è necessaria una differenziazione

¹ Riguardo l’interpretazione dell’art.57 Cost. e in particolare la disposizione “[...] il senato è eletto su base regionale” v. A. Chiaromonte, *Dopo le sentenze 1/2014 e 35/2017, ancora alla ricerca di un si-*



ne del sistema elettorale fra Camera e al Senato e quindi l'esito elettorale può produrre diversi rapporti di forza nei due rami del parlamento (quando addirittura non maggioranze diverse). La necessità di comporre e ricomporre diversi equilibri all'esito di ogni successiva modifica può produrre compromessi al ribasso e stravolgere l'impianto originario del testo di legge anche in termini qualitativi. Naturalmente l'opportunità del superamento di un tale sistema non comporta che qualsiasi modifica che vada in questo senso sia complessivamente migliorativa. Come è ovvio la farraginosità o meno del procedimento legislativo non è l'unico aspetto sulla base del quale valutare ipotesi di riforma che possono incidere peraltro anche su diverse e importanti disposizioni costituzionali, anche e soprattutto in relazione al sistema elettorale.

Proprio il tema del sistema elettorale è invece pienamente all'ordine del giorno, soprattutto in conseguenza della riforma che ha ridotto il numero dei parlamentari, che come minimo comporterà la necessità di ridefinire i collegi elettorali, ma che investe, in relazione alla materia elettorale questioni ben più rilevanti.

Le riflessioni che seguono in particolare riguarderanno pertanto, anche in chiave comparativistica, principalmente il riparto di competenze fra Camera bassa e Camera alta e la loro consistenza numerica, in relazione al più generale rapporto fra i poteri e soprattutto al sistema elettorale. Sotto questo profilo verranno svolte alcune considerazioni riguardo i sistemi elettorali succedutesi negli ultimi anni, le sentenze della Consulta, il progetto di riforma respinto dal referendum, per arrivare alla più recente modifica costituzionale che, al fine di stabilire alcune coordinate utili in funzione della più generale riflessione in ordine al rapporto fra sistema elettorale, forma di governo, assetto del Parlamento. Coordinate utili anche al fine di ragionare in ordine a prospettive future di riforma.

2. – Il primo luglio 2016 era entrata in vigore la nuova legge elettorale² per la Camera dei deputati, concepita in previsione dell'approvazione della riforma costituzionale. Nelle intenzioni suoi fautori *l'italicum* avrebbe accolto, fra l'altro, una delle principali indicazioni della Corte costituzionale espresse nella Sentenza n.1 del 2014, che aveva già dichiarato l'incostituzionalità di al-

stema elettorale, in *Osservatoriosullefonti.it*, I, 2017, 3 e 6.

² L. 6 maggio 2015 n. 52 più nota come *italicum*.

cune disposizioni della legge n.270 del 2005³, ossia la necessità di indicare una soglia minima a partire dalla quale attribuire il premio di maggioranza⁴.

Prima che la Corte si pronunciasse nuovamente già alcuni autori avevano sollevato dubbi sulla costituzionalità anche di alcune disposizioni della Legge 6 maggio 2015, n. 52, e sulla sua effettiva recezione delle indicazioni della Corte⁵. Prescindendo al momento da ogni altra considerazione in merito ai sistemi proporzionali e maggioritari infatti⁶, e limitandosi a considerare le osservazioni operate dalla nella sentenza n. 1/2014 in merito alla necessità di una soglia minima alla quale condizionare il meccanismo premiale, non sembrava affatto che le indicazioni della Consulta fossero state pienamente recepite⁷. Il

³ E cioè delle disposizioni che dispongono, appunto, il premio di maggioranza oltre che quelle che prevedono le cosiddette "liste bloccate".

⁴ Secondo il ragionamento della Corte Il costituente avrebbe inteso attribuire al legislatore una certa discrezionalità in ordine al sistema elettorale da applicare, tuttavia tale discrezionalità incontra il limite della ragionevolezza nel criterio di attribuzione dei seggi. Non prevedere una soglia a partire dalla quale attribuire il premio di maggioranza, per la consulta contrasta con tale limite. Va rilevato che la Corte pur concentrando la sua analisi sul criterio di ragionevolezza enucleava altri valori costituzionali che risultavano a suo giudizio pregiudicati: l'art. 3 in riferimento al combinato disposto dei due comandi da cui si ricava il principio di ragionevolezza, l'art. 48 in riferimento all'uguaglianza del voto, l'art.67, da cui per la corte si ricava il principio di rappresentatività. Gli obiettivi di governabilità e stabilità, possono essere ben perseguiti per la Consulta, ed anzi risultano costituzionalmente rilevanti (in questo caso però la Corte non spiega quali sono le norme parametro) ma con "il minor sacrificio degli altri valori costituzionalmente protetti".

Va detto che per quello che riguarda le disposizioni che prevedono il premio di maggioranza al Senato la Corte aggiunge un'ulteriore considerazione: oltre al contrasto con le norme su richiamate tali disposizioni rischiano di essere inidonee a conseguire lo stesso obiettivo di una maggioranza stabile in quanto "[...] produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali [...]", e quindi potenzialmente difforme dalla maggioranza che si forma alla Camera per effetto di un premio di maggioranza attribuito sulla base del voto nazionale.

⁵ Ad esempio M. Villone (intervista a), *Mattarella Presidente, Villone: "Italicum incostituzionale, capo dello Stato lo dirà"* in *ilfattoquotidiano.it*. A. Floridia, *Ma il Governo di minoranza può ancora dirsi democratico? Italicum, modelli di democrazia, sistemi elettorali, alcune riflessioni a partire da un intervento di Carlo Fusaro*, in *Forumcostituzionale.it*, 25, che sostiene che l'*italicum* avrebbe introdotto una sorta di presidenzialismo surrettizio (vedi anche nota successiva). Nel senso invece della costituzionalità della legge A. Barbera, *Italicum più pregi che difetti*, in *rivistailmulino.it*, passim, il quale si limita a fare considerazioni di efficienza, a tal fine utilizzando un paragone con altri paesi in cui il rafforzamento del primo ministro corrisponderebbe a "parlamenti che funzionano" negando la sussistenza di problemi di legittimità.

⁶ L'*italicum* può, di fatto, considerarsi un sistema maggioritario perché il meccanismo premiale prevale notevolmente rispetto alla corrispondenza fra voti e seggi.

⁷ Secondo alcuni autori fra cui V. Tondi della Mura, La discrezionalità del legislatore in materia

premio di maggioranza veniva attribuito al primo turno a partire da una soglia che potremmo considerare, soprattutto se il termine di raffronto è una legge elettorale che soglie non ne prevedeva, ragguardevole ossia il 40%. Tuttavia (nella ben più probabile ipotesi, stante il quadro politico), che nessuno dei partiti avesse raggiunto il 40%, le due liste con il maggior numero di voti avrebbero partecipato ad un turno di ballottaggio e alla lista vittoriosa che magari al primo turno aveva ottenuto anche una percentuale anche esigua di voti, sarebbe stata attribuita la maggioranza assoluta dei seggi⁸.

In definitiva non sembrava che l'obiettivo del minore sacrificio possibile dei valori dell'uguaglianza del voto e della rappresentatività auspicato dalla sentenza n.1 del 2014 fosse stato conseguito⁹. Dello stesso avviso è stata la Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 35 del 2017, che richiama in gran parte le stesse argomentazioni della Corte Cost. 1/2014¹⁰

elettorale, la maieutica della Consulta, e il favor negletto verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n.1 2014 e n. 35 2017, in rivista AIC on line, I, 2018, 26 s. (In particolare 28), l'*italicum* avrebbe disatteso indicazioni della sentenza n.1/2014 anche rispetto alla questione delle preferenze e dei capilista bloccati. Il tema delle preferenze richiederebbe una trattazione a parte in quanto da una parte rappresentano un maggiore coinvolgimento degli elettori nella scelta dei rappresentanti dall'altra un elemento deteriore consistente nella maggiore personalizzazione della politica.

⁸ Ossia 340 seggi. Peraltro a differenza del sistema previsto dalla L. n.270, non essendo previsti collegamenti fra liste, il premio di maggioranza sarebbe stato attribuito sempre e solo a una singola lista, escludendo la possibilità invece prevista dalla L. n. 270 del 2005, di attribuire il premio ad una coalizione di partiti, con potenziale aggravamento dell'effetto distorsivo.

⁹ Di opposto avviso C. Fusaro, *Memoria per l'audizione sui progetti di legge e le petizioni presentate in materia elettorale, Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali, 15 aprile 2015*, in *forum-costituzionale.it*, 9, che fa leva fra l'altro sull'effetto legittimante del ballottaggio, dove gli elettori vengono chiamati ad una seconda «[...] nitida scelta di governo [...]». Sembra però tralasciare che la rosa delle opzioni viene drasticamente ridotta. Distingueva invece a seconda della percentuale di voti che otterrebbe la forza politica vincitrice al ballottaggio G. Canale, *Italicum: sognando La California si va verso Itaca. Una prima lettura critica della legge n.52 del 2015*, in *Consulta online*, II, 2015, 442.

¹⁰ Sulla falsa riga di tale decisione la Corte afferma che l'obiettivo di individuare quale sia la parte politica destinata a sostenere in prevalenza il Governo del paese- [...] non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei valori costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto trasformando una lista che gode di un consenso limitato, ed ipotesi anche esigua in maggioranza assoluta- In maniera non dissimile da come si era ragionato poc'anzi la Corte ritiene che il ballottaggio, stante il fatto che per accedervi non è necessaria alcuna soglia, possa condurre artificialmente ad attribuire il premio a una forza politica con un consenso sostanzialmente esiguo. Ma mentre la corte si dimostra coraggiosa nel affermare tale principio, suscita perplessità l'affermazione, anch'essa sulla falsa riga della sentenza n.1 del 2014, secondo cui la sovrarappresentazione è irragionevole in relazione al fatto che il sistema adottato per la ripartizione dei seggi è quello proporzionale. Il ragionamento della Corte non appare

che ha dichiarato incostituzionali fra le altre, le disposizioni che riguardano il ballottaggio.

La Consulta faceva leva sul principio di rappresentatività dell'assemblea e di uguaglianza del voto, che non verrebbe sanato dal ballottaggio, in quanto "[...] È vero [...]", afferma la Corte "che all'esito del ballottaggio il premio non è determinato artificialmente, conseguendo [...] ad un voto degli elettori, ma se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione del premio". In realtà la Corte non escludeva in assoluto la legittimità di un turno di ballottaggio di lista: sono le concrete modalità con cui è stato disciplinato dalla L. n. 53 a renderlo illegittimo. In particolare la Corte fa riferimento all'assenza di una soglia

del tutto chiaro, perché in alcuni passaggi sembra considerare il principio di rappresentatività e quello dell'uguaglianza del voto come riferimenti alla stregua dei quali valutare il rispetto del principio di ragionevolezza, in altri sembra elevarli direttamente a norme parametro sulla base delle quali viene valutata la legittimità delle disposizioni costituzionali oggetto del giudizio. La Corte sembrerebbe lasciar intendere che se il criterio di ripartizione dei seggi non è originariamente di tipo proporzionale il problema della ragionevolezza è automaticamente superato, in quanto la non corrispondenza dei voti ai seggi è connaturata al diverso sistema utilizzato. Ci si potrebbe chiedere a questo punto se quelli di rappresentatività ed uguaglianza del voto invece cessano di porsi. In buona sostanza la questione che si pone è la seguente: se si ritiene che il Costituente abbia inteso attribuire al legislatore un ampio margine di discrezionalità in ordine al sistema elettorale da adottare salvo il solo rispetto del principio di ragionevolezza allora non sarebbe stato inutile richiamare altri principi? Sarebbe sembrato sufficiente affermare che un sistema che può comportare un'abnorme sproporzione fra voti (ottenuti al primo turno) e seggi è irragionevole. Al contrario, se si ritiene che il sindacato di legittimità costituzionali possa effettuarsi direttamente anche sulla base di altri principi costituzionali, tali principi non dovrebbero sempre assurgere a norme parametro a prescindere dal modello a cui il sistema elettorale della cui legittimità si discute corrisponda o si ispiri? In particolare si è visto che secondo il ragionamento della Corte la rappresentatività e l'uguaglianza del voto, che la corte mostra di intendere anche in uscita, sono valori di rango costituzionale, che non debbono, secondo il ragionamento della corte essere sacrificati oltre una certa misura rispetto all'obiettivo della governabilità. Se così è però il problema si dovrebbe porre tanto in un sistema che prevede l'attribuzione di seggi secondo un criterio proporzionale accompagnata dalla previsione di un premio di maggioranza e da soglie di sbarramento, tanto in un sistema che corrisponde ai modelli classici maggioritari basati su collegi uninominali. Sembrerebbe che la Corte non si sia voluta spingere sino ad affermare il contrasto dei sistemi maggioritari in generale con i principi di rappresentatività e uguaglianza del voto. Tanto più che nella sentenza della corte si fa esplicito riferimento all'art.1 secondo comma che enuncia il principio di sovranità popolare. Sarebbe in altri termini equivalso a dire che paesi che per il senso comune sono modelli di democrazia (quali i paesi anglosassoni) potrebbero difettare sotto il profilo dell'effettività della sovranità popolare.

minima di accesso al ballottaggio, alla mancanza di un quorum di validità dello stesso e all'impossibilità di apparentamento fra liste ¹¹.

Sono questi fattori sicuramente suscettibili di incidere sul divario tra voti e seggi, tuttavia ci si chiede se non sia lo stesso meccanismo del ballottaggio a distorcere il senso della rappresentanza. Infatti al secondo turno possono accadere due cose: o vi è un calo dell'affluenza alle urne oppure una parte degli elettori che non avevano votato per alcuna delle due liste che accedono al ballottaggio contribuiscono ad attribuire legittimazione formale alla lista vincente. Nel primo caso è auto evidente come non venga colmato il deficit di rappresentanza. Nel secondo il concetto di "rappresentatività" si confonde con la legittimazione formale che viene attribuita tramite ballottaggio. Infatti una parte degli elettori aveva mostrato al primo turno di ritenere rappresentative dei propri interessi altre liste.

Da notare infine che, né la n. 1/2014, né la n. 35/2017 censurano le disposizioni che prevedono le soglie di sbarramento. In particolare nella sentenza n. 35/ 2014 la Corte afferma che la previsione di una soglia rientra nella discrezionalità del legislatore, che intende "[...] evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità[...]" purché la soglia medesima non sia irragionevolmente elevata. Evidentemente la Corte ritiene il contrasto alla frammentazione e, come già emerso dalla n. 1/2014, la governabilità, valori costituzionalmente apprezzabili, purché non perseguiti in misura sproporzionata in relazione al principio di rappresentatività dell'assemblea.

3. – Il progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, attribuendo in relazione alla generalità delle materie la funzione legislativa alla sola Camera dei deputati, sembrava relegare il nuovo Senato, non più eletto dai cittadini ma composto dai rappresentati designati dagli enti locali, ad un ruolo propositivo e consultivo ¹².

¹¹ Riguardo il ragionamento della Corte riguardo il ballottaggio e per le altre indicazioni al legislatore ricavabili dalla sentenza n.35: A.Celotto, *La legge Elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista AIC on line* I, 2017, *passim*.

¹² Nelle materie che residuavano dall'elencazione del nuovo art.70 il Senato poteva esclusivamente formulare proposte e modifiche che la Camera avrebbe potuto respingere a maggioranza semplice confermando quanto da essa approvato in prima battuta. Nelle materie specifiche indicate nel primo comma continuava a sussistere il procedimento bicamerale. Fra queste, con una formulazione poco

La riforma poi rigettata dall'elettorato configurava un sistema in cui il senato risultava depotenziato¹³, a tutto vantaggio della Camera dei Deputati, che con l'approvazione della riforma sarebbe divenuta il centro del sistema, se ci limitassimo a considerare il quadro delle norme costituzionali che ne sarebbe risultato¹⁴. Tali modifiche avrebbero generato con tutte le probabilità una maggiore speditezza dei procedimenti, in primo luogo legislativi, di cui la Camera è titolare. Il fatto che essa sarebbe stata la sola titolare del rapporto di fiducia con il Governo avrebbe anche superato, con riguardo alla formazione e stabilità dell'esecutivo, il problema di eventuali maggioranze politiche diverse nei due rami del Parlamento.

Il tentativo di riforma costituzionale poneva tuttavia due questioni principali valide anche in prospettiva futura: in primo luogo se la menzionata maggiore speditezza dei procedimenti di approvazione delle leggi sarebbe stata necessariamente un elemento positivo nel nostro ordinamento. In secondo luogo la valutazione dell'impatto che modifiche che rimodulano diversamente la ripartizione dei poteri fra le camere hanno sul complessivo equilibrio dei poteri dello stato, anche e soprattutto in relazione al sistema elettorale.

L'aspetto che era venuto in rilievo in pendenza del progetto di riforma è come le diverse caratteristiche dell'uno o dell'altro sistema elettorale possano assumere una diversa importanza o gravità a seconda del diverso assetto dei

chiara e di potenzialmente amplissima applicazione quelle relative alla “[...] attuazione [...] delle politiche dell’UE”. Diverse erano anche le interpretazioni in ordine al numero di procedimenti intermedi previsti per specifiche materie. In nessuna materia il senato partecipava alla conversione in legge dei decreti-legge in base al nuovo articolo 77. Il Senato avrebbe mantenuto un ruolo propositivo: era previsto che a maggioranza assoluta poteva chiedere si procedesse all'esame di un disegno di legge e il potere di iniziativa continuava a spettare a ciascun senatore. Risultava anche escluso dal procedimento di ratifica dei trattati internazionali salvo per quelli che concernono “[...] l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea sulla base di quello che sarebbe stato il nuovo art. 80. In ogni caso ad ogni senatore sarebbe spettato il potere di iniziativa legislativa”.

¹³ Non senza rilevanza è che sulla base alla di quello che sarebbe stato il nuovo art.78 il Senato sarebbe stato escluso dalla deliberazione dello stato di guerra. A differenza da quanto previsto dalla Costituzione vigente tuttavia per tale deliberazione sarebbe stata prevista la maggioranza assoluta. Il senato avrebbe continuato a riunirsi in seduta comune per eleggere il Presidente della Repubblica. Avrebbe eletto due giudici della Corte Costituzionale. Era inoltre prevista la possibilità di istituire commissioni di inchiesta ma solo su materie concernenti le autonomie territoriali.

¹⁴ Fatto salvo quanto si dirà successivamente riguardo l'idoneità del sistema elettorale di modificare, di fatto anche i rapporti fra Governo e Parlamento.

rapporti fra poteri dello stato e in particolare nel rapporto fra i due rami del Parlamento. In particolare il fatto che una maggioranza parlamentare possa essere costituita da un solo partito assume una diversa rilevanza a seconda della diversa ripartizione dei poteri fra le due camere.

In presenza di una maggioranza parlamentare costituita da più partiti i processi decisionali si realizzano in linea di massima attraverso il compromesso fra queste varie forze politiche, quando non si formano maggioranze diverse sui singoli provvedimenti che coinvolgono anche forze di opposizione.

È evidente invece che questa necessità di compromesso non si verifica qualora la maggioranza sia costituita da un solo partito. In quest'ultimo caso tuttavia se entrambe le camere godono di rilevanti poteri quantomeno vi sarà il contrappeso della cosiddetta "camera di riflessione" nella quale, in ipotesi vi potrebbero anche essere rapporti di forza diversi. Diversamente il partito di maggioranza e il governo di cui è espressione potranno assumere tutte o parte le decisioni di loro competenza unilateralmente e attraverso un processo decisionale unitario, anche con riferimento ai soggetti fisici che ne sono protagonisti.

Quest'ultima è la situazione che si sarebbe verificata se si fosse realizzata la doppia condizione, auspicata dalla maggioranza parlamentare che quella riforma aveva approvato, ossia da una parte l'approvazione del referendum, e dall'altra un passaggio indenne ad un eventuale vaglio della Consulta della nuova legge elettorale. A meno che la lista vincitrice non fosse stata composta infatti da più forze politiche eterogenee non solo una sola forza politica avrebbe detenuto la maggioranza alla Camera dei deputati, e quindi sarebbe stata, in via di fatto, la titolare dei relativi poteri, ma tale posizione non sarebbe stata controbilanciata dalla presenza di un'altra camera con rilevanti prerogative. Di una sola forza politica sarebbe stato il potere legislativo per la stragrande maggioranza delle materie, e lo stesso esecutivo sarebbe stato espressione di quella medesima forza. Tutto ciò con l'ulteriore, e assai probabile rischio, che quel partito potesse eleggere anche il Presidente della Repubblica.

La combinazione della riforma costituzionale e della legge elettorale si sarebbe presentata dunque problematica sotto un duplice aspetto:

1) La divisione dei poteri¹⁵. Sotto questo aspetto è stato osservato che

¹⁵ Di una confusione fra legislativo ed esecutivo parla anche F. Politi, *Riflessioni preliminari sulla legge elettorale n. 165 del 2017 in dirittifondamentali.it*, I, 2018, 21, come effetto delle disposizioni che prevedevano il ballottaggio della Legge n. 52 del 2015.

l'italicum di fatto si sarebbe sostanziato in un'elezione diretta del premier¹⁶. Come del resto si è rilevato che i sistemi maggioritari in generale si traducono in una scelta da parte dell'elettorato del Governo/ premier¹⁷, che pertanto potrebbero assumere maggiore autorevolezza politica rispetto al Parlamento, il quale finirebbe per diventare organo di ratifica delle decisioni assunte dall'esecutivo.

2) Il bilanciamento fra gli stessi, stante l'assenza di rilevanti contrappesi al potere di un'unica forza politica. Tale assenza di adeguati contrappesi sarebbe risultata tanto più grave: a) nell'eventualità della deliberazione dello stato di guerra con il conferimento al Governo dei relativi poteri che possono comportare anche una deroga ad alcune garanzie costituzionali; b) (soprattutto) nel caso in cui il partito che possiede la maggioranza alla camera risulti maggioritario anche nelle istituzioni locali. In tal caso un solo partito avrebbe potuto agevolmente modificare la Costituzione.

Occorre notare che lo stesso equilibrio si sarebbe potuto realizzare non solo vigente *l'italicum*, ma vigente qualsiasi altra legge elettorale approvata in futuro a maggioranza semplice, la quale avesse contemplato un meccanismo che, analogamente, comportasse l'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi alla camera ad una sola forza politica. Ma questo significa anche che l'equilibrio dei poteri, materia tipicamente costituzionale, sarebbe stato demandato di fatto anche alla fonte-legge ordinaria, aggirando relativamente a tale fondamentale materia il procedimento di cui all'art. 138, in contrasto con il carattere rigido della Costituzione. Peraltro non essendo previsti specifici procedimenti in materia

¹⁶ Le liste o le coalizioni indicano in genere il candidato premier prima delle elezioni, quindi il candidato della lista vincente finisce per ottenere notevole autorevolezza politica. Secondo S. Staiano, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in *Federalismi.it*, I, 2015, 8, l'introduzione del turno di ballottaggio su scala nazionale produrrebbe una mutazione della forma di governo - «provocandone la torsione monocratica. L'autore fa leva anche sulla personalizzazione della politica che ha condotto alla degenerazione dei partiti in senso unipersonale. In questo senso anche A. Pace, *Le ragioni del no*, in *rivista Aic on line*, II, 2016, 7, 14. In senso contrario C. Fusaro, *memoria per l'audizione*, cit., 7, secondo cui «[...] la società italiana e la sua comunità politica si sono evoluti in una classica poliarchia nella quale orizzontalmente e verticalmente certe concentrazioni di potere sono semplicemente impossibili[...]».

¹⁷ In questo senso F. Modugno, *Ordinamento, diritto, Stato*, in *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 77, 79; e M. Luciani, *Governo (forme di)* in *Enciclopedia del diritto III*, 2010, Milano, 593; e come ammettono alcuni fra gli stessi estimatori del sistema maggioritario come D. Fisichella, *Elezioni-sistemi elettorali* in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, 660.

elettorale, se non la riserva di legge d'assemblea, la relativa funzione legislativa sarebbe stata esercitata dalla sola Camera dei Deputati, che a maggioranza semplice quindi, avrebbe potuto incidere sui rapporti fra i poteri.

La sostanziale assenza inoltre, nell'ampio novero delle materie di competenza della sola Camera dei deputati, di un organo ulteriore che sarebbe potuto intervenire con effetti più o meno vincolanti nel procedimento legislativo avrebbe potuto generare una sovrapproduzione di atti legislativi, già notevole nel nostro ordinamento¹⁸.

Va infine ricordato che in importanti materie, anche di potenziale indefinita espansione¹⁹ permaneva il procedimento di approvazione bicamerale incluso il suo aspetto potenzialmente più deteriore: il meccanismo della *navette*²⁰.

4. – Uno degli obbiettivi dichiarati, già di molte ipotesi di riforma, compresa quella in esame era di trasformare il Senato attuale in una camera delle autonomie. Di recente è stata approvata la riforma che ha ridotto il numero dei parlamentari²¹. È utile in chiave comparativistica dare uno sguardo ai principali ordinamenti nell'ambito dei paesi UE che prevedono una Camera Alta e un Senato rappresentativo della comunità territorialmente ripartita e fare cenno anche al rapporto numerico fra parlamentari e cittadini delle Camere basse (non avrebbe senso il confronto con le Camere alte perché in buona parte non elette direttamente dai cittadini) per capire in quale *range* si trova l'Italia attualmente e nel quadro risultante dalla riforma.

¹⁸ Peraltro va rilevato che la maggiore speditezza nei procedimenti legislativi produce producendo una maggiore mutevolezza dell'ordinamento e genera anche instabilità delle regole. Proprio in riferimento ad uno degli argomenti maggiormente utilizzato dai fautori della riforma ossia l'effetto positivo di cui gioverebbe l'economia dalla maggiore stabilità dell'esecutivo, si può osservare che la consapevolezza che le regole che, in ipotesi, regolano una determinata attività produttiva possano mutare spesso e velocemente potrebbero scoraggiare proprio quegli "investimenti", che secondo i fautori della riforma sarebbero, dalla stabilità della maggioranza di governo, facilitati.

¹⁹ Come quella dell'attuazione delle normative e delle politiche dell'UE. Il procedimento bicamerale permaneva anche nelle Leggi Costituzionali.

²⁰ Peraltro ci si potrebbe chiedere, se si ritiene un tale procedimento farraginoso e incidente in negativo sulla qualità dei testi normativi, il perché riservarlo a materie di particolare rilevanza. Se è vero infatti che in alcuni casi può ragionevolmente ritenersi opportuno un aggravio del procedimento per gli interessi coinvolti o per la rilevanza della materia per la stessa ragione il procedimento dovrebbe garantirne la qualità del testo.

²¹ Su cui §5.

Cominciamo dagli stati federali. Un breve cenno, oltre ai paesi europei lo meritano anche gli Stati Uniti, in quanto primo stato a dotarsi di una Costituzione federale. Negli Stati Uniti il Senato era originariamente composto da rappresentanti eletti dai Parlamenti dai singoli stati, dal 1913 tali rappresentanti sono eletti direttamente dal corpo elettorale²². Gli Stati Uniti, tuttavia oltre ad avere un sistema politico istituzionale significativamente diverso dal nostro²³ sono caratterizzati da un sistema a bicameralismo paritario, da una parte gravato dal possibile esercizio del veto presidenziale, dall'altro "alleggerito" dalla possibilità di creare un organo di conciliazione²⁴.

Il numero dei parlamentari del Congresso è particolarmente ristretto rispetto al numero degli abitanti, tuttavia occorre considerare che gli stati, e di conseguenza le relative assemblee godono di competenze assai rilevanti, anche se comparate con altri stati federali.

Assai interessante è il modello della R.F.T., il quale per la comune appartenenza europea, per consistenza del territorio e della popolazione, per la comune esigenza di contemperare gli interessi periferici con quelli centrali, è ragionevole mettere a confronto con l'ordinamento italiano. Il *Bundesrat*, la camera alta federale, è composta dai rappresentanti dei singoli *Länder*, i cui governi li nominano e li (e li revocano)²⁵. Per quello che riguarda il procedimento legislativo il consenso del *Bundersat* è necessario nelle materie indicate dalla Costituzione²⁶. Nelle altre materie il *Bundersat* può costringere il

²² Diciassettesimo emendamento alla Costituzione USA.

²³ A cominciare dal fatto che, come banalmente possiamo ricordare, gli Stati Uniti sono una Repubblica Presidenziale, pertanto non sussiste quel rapporto di fiducia fra Governo e Parlamento che caratterizza le Repubbliche Parlamentari. (almeno per la quasi unanime dottrina, con l'autorevole eccezione di C. Mortati, il quale in *Le forme di Governo*, Padova, 162 s., sostiene che in questa forma di governo il Parlamento (la Repubblica parlamentare n.d.r.) è l'organo da cui dipende la scelta e il controllo degli organi di Governo perché «si ritiene che questo sia l'unico modo di assicurare la partecipazione della rappresentanza popolare alla direzione politica. Tale punto di vista può risultare utile anche per comprendere uno dei temi centrali che viene affrontato in questa sede, ovvero la portata dello squilibrio dei poteri può ingenerare un sistema elettorale quando non consente un'adeguata rappresentatività nelle istituzioni).

²⁴ Quest'ultimo aspetto è stato oggetto di una proposta alternativa di riforma: <http://magna-carta.it/articolo/perche-no-proposte-alternative-riforma-realmente-condivisa/>.

²⁵ Art.51 Costituzione R.F.T.

²⁶ Trattasi del cosiddetto *Zustimmung*. Con la riforma della Costituzione entrata in vigore l'1 settembre 2006, che ha modificato la ripartizione delle competenze fra *Länder* e Federazione. In particolare modo, ha eliminato la competenza legislativa di cornice. In particolare la riforma del 2006 ha dimi-

Bundestag ad approvare a maggioranza qualificata un progetto di legge, assoluta o dei due terzi, se, rispettivamente la delibera della Camera Alta che solleva opposizione a detto progetto sia approvata con l'una o con l'altra maggioranza ²⁷. Il *Bundersat* ha poi notevoli altre funzioni. La più importante è il ruolo che assume nello stato di emergenza legislativa. Se il Presidente federale lo dichiara, il *Bundersrat* assume per tutta la durata dello stato di emergenza (massimo 6 mesi) il ruolo di organo di chiusura del procedimento legislativo ²⁸. Il *Bundersrat* tedesco ha inoltre poteri di controllo e di inchiesta.

Per quanto riguarda invece il rapporto abitanti/membri della Camera bassa (*il Bundestag*) è di 0,9 membri ogni 100.000 abitanti senza contare i seggi soprannumerati e compensativi ²⁹.

Apparentemente simile, ma in realtà in questo caso la camera alta è notevolmente più debole, è l'ordinamento Austriaco. Anzitutto manca l'istituto dello stato di emergenza legislativa. La ripartizione principale, riguardo la

nuito i casi in cui è necessaria l'approvazione del *Bundersat*, (che in precedenza costituivano circa il 60% dei provvedimenti legislativi) in cambio del diritto per i *Länder* di derogare al procedimento amministrativo federale. Su questo ampiamente J. Woelk, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco* in *Le istituzioni del Federalismo-Rivista di studi giuridici e politici* II, 2007, Roma, passim; e R. Bifulco, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006, Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Audizione del 26.2.2007 in isirfa.cnr.it, passim.*

²⁷ Più precisamente sulla base dell'art.77 della Costituzione tedesca il *Bundersrat* può entro 3 settimane dal ricevimento di un testo di legge approvato richiedere la convocazione di una commissione composta da membri del *Bundestag* e del *Bundersrat* (il Governo e il *Bundestag* possono parimenti richiedere la convocazione della commissione nel caso di cui al numero 1). Se la commissione propone una modifica del testo di legge il *Bundestag* deve pronunciarsi nuovamente. Il *Bundersrat* può sollevare opposizione ma in questo caso il *Bundestag* può respingere l'opposizione. A maggioranza dei voti se con tale maggioranza era stata approvata l'opposizione. Con una maggioranza qualificata dei due terzi, se l'opposizione era stata approvata con la medesima maggioranza.

²⁸ Sulla base dell'art. 81 della Cost. tedesca essa viene dichiarata dal Presidente Federale su proposta del Governo e con l'assenso del *Budersat*, quando viene respinto un progetto di legge di iniziativa governativa del quale il Governo ne abbia dichiarata l'urgenza, oppure in alternativa allo scioglimento del *Bundestag* (art.68). Nel primo caso se il progetto di legge viene respinto nuovamente diventa legge con l'assenso del solo *Bundersrat*. E così potrà avvenire per ogni altro progetto di legge per 6 mesi al termine dei quali il Governo non potrà che dimettersi.

²⁹ Va infatti rilevato che la Costituzione tedesca non stabilisce un numero fisso di deputati e il particolare tipo di sistema elettorale prevede l'assegnazione di ulteriori seggi a liste, che al netto dei seggi assegnati nei collegi uninominali, risultino avere un numero di seggi inferiore alla percentuale di voti ottenuti.

competenza legislativa, è quella fra leggi su cui la Camera alta anch'essa chiamata *Bundersrat*³⁰ può "costringere" il *Nationalrat* (la camera bassa) ad approvare un progetto di legge con la mera presenza di almeno metà dei componenti, e quelle in cui invece esercita un vero e proprio diritto di veto, che però sono molto più limitate che nel caso tedesco³¹. Il *Bundersrat* austriaco può inoltre esercitare funzioni di sindacato ispettivo e votare risoluzioni.

Da notare che tanto il *Bundersrat* tedesco che quello austriaco partecipano alla deliberazione dello stato di difesa (definito "di Guerra" nel caso austriaco dove peraltro, ai fini della deliberazione si riunisce alla camera bassa nell'Assemblea Federale). In nessuno dei casi la Camera Alta è titolare del rapporto di fiducia³².

Il rapporto deputati/abitanti della Camera bassa è di 2.1.

Il quadro degli stati federali dell'UE è completato dal Belgio che però ha un ordinamento molto particolare, essendo il frutto di due federalismi sovrapposti³³.

Il rapporto deputati/abitanti della Camera bassa è 1.3.

³⁰ I senatori sono eletti dalle assemblee legislative dei singoli *Länder*.

³¹ Queste sono quelle che implicano modifiche costituzionali inerenti le attribuzioni legislative e amministrative dei *Länder*, l'ordinamento dello stesso Bundesrat e i trattati internazionali che coinvolgono l'autonoma sfera di competenza regionale.

³² Da notare che la titolarità del rapporto di fiducia è nella maggior parte dei casi uno degli elementi distintivi fra Camera Bassa e Camera Alta. In questo senso C. Fusaro, *Un bicameralismo finalmente differenziato non più paritario, forse transitorio*, in *carlofusaro.it*.

Sul federalismo austriaco e tedesco in generale c.f.r. G. Parodi, *La Germania e L'Austria* in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G. Ferrari, Bari, 2009, 206 s., che in particolare rileva come il federalismo dell'Austria sia notevolmente più debole rispetto a quello tedesco (226).

³³ Così lo definisce M. Leroy, *Il federalismo belga*, in *Sirfa e Università di Roma "Tor Vergata", I cantieri del federalismo in Europa*, Roma, I. L'ordinamento belga infatti federa non solo le entità territoriali ma anche le comunità linguistiche. Il Senato belga è peraltro composto in modo tale che i diversi poteri (oltre a comunità e regioni, anche lo stato) - siano rappresentati. Diventa così non più un'assemblea rappresentativa della comunità nazionale territorialmente ripartita, ma dell'insieme dei poteri pubblici, Stato federale compreso. Per quello che riguarda il procedimento legislativo, vi sono pochi casi di leggi in cui il consenso del Senato è obbligatorio, fra cui quelle che debbono essere approvate con maggioranza speciale. Ad ogni modo anche nelle altre materie la Camera alta può partecipare al procedimento legislativo se 15 senatori fanno richiesta di esaminare il progetto di legge. Tuttavia si evita il fenomeno della *navette*, in questo caso infatti se il progetto di legge è emendato ritorna alla Camera che si pronuncia in via definitiva. Il senato belga può inoltre chiedere informazioni e istituire commissioni di inchiesta.

L'altro stato regionale dei paesi UE (oltre all'Italia) con un Senato rappresentativo delle regioni è la Spagna, stando a quanto disposto dall'art.69 Costituzione spagnola³⁴. In realtà si osserva come tale disposto costituzionale sia rimasto inattuato, in quanto solo un quinto dei senatori è eletto dai parlamenti regionali e che i restanti quattro quinti sono eletti in modo analogo al Congresso dei Deputati³⁵. La reiezione di un progetto di legge da parte del senato ha il solo effetto di costringere il Congresso dei Deputati, ad un'approvazione a maggioranza assoluta. Ma trascorsi due mesi anche a maggioranza semplice. Il Senato spagnolo che pure abbiamo visto non essere particolarmente influente sul procedimento legislativo, possiede interessanti strumenti di controllo: Concorre al controllo dei conti pubblici, ha il potere di effettuare interrogazioni e commissioni di indagine³⁶. È l'unico organo competente ad autorizzare l'esercizio del potere sostitutivo dello stato nei confronti delle comunità. Infine ha funzioni di raccordo fra enti territoriali.

Il rapporto deputati/abitanti della Camera bassa in Spagna è 0.8

Gli altri due ordinamenti dell'Unione Europea che sono caratterizzati da una Camera Alta rappresentativa dei territori sono Francia e Olanda

Per quello che riguarda la prima il quadro è reso più complesso dal carattere semi-presidenziale a forte prevalenza del Presidente della forma di governo. Il Senato francese è eletto a suffragio universale indiretto³⁷ e non è titolare del rapporto di fiducia. La procedura parlamentare ordinaria di approvazione delle leggi è tipica di un bicameralismo perfetto: il disegno di legge

³⁴ Definizione "stato regionale" attribuita da gran parte della dottrina fra cui M. Volpi, *la classificazione delle forme di stato* in *Diritto Pubblico Comparato* a cura di G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi,, Torino, 2009, 248. Lo definisce invece "una forma intermedia fra stato regionale e federale" E. Giròn Reguera, *Esperienze e prospettive del regionalismo in Spagna*, in *crdcunige.it*, 1.

³⁵ L'osservazione è di E. Giròn Reguera, *Esperienze e prospettive*, cit. 7.

³⁶ Per quello che concerne i conti pubblici la Corte dei conti spagnola dipende da entrambe le Cortes (le 2 camere).

³⁷ I senatori assegnati a ciascun dipartimento sono eletti da un collegio elettorale composto dai deputati di quel dipartimento, dai consiglieri regionali eletti nello stesso ambito dipartimentale, dai consiglieri del dipartimento stesso e, infine - ma si tratta della componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati. La composizione del collegio elettorale è particolarmente complessa: il corpo elettorale del *Sénat* è composto da 577 deputati, 1.870 consiglieri regionali, 4.000 consiglieri generali e 142.000 consiglieri/delegati dei consigli municipali. I rappresentanti dei consigli municipali costituiscono pertanto circa il 95% degli elettori. Va rilevato che il meccanismo di designazione determina una marcata sovrarappresentazione dei piccoli comuni rurali rispetto alle grandi città.

deve essere approvato nell'identico testo da entrambi i rami, senza limite al numero delle letture. Tuttavia- su iniziativa del primo Ministro o, dal 2008, anche dei due Presidenti delle Assemblee congiuntamente, indipendentemente dalla materia oggetto del testo in esame si può attivare prima l'intervento di un organo paritario di conciliazione e poi, in caso di persistente impasse, prevale la volontà dell'Assemblea nazionale, quale organo assistito dalla legittimazione popolare diretta³⁸. Il senato francese possiede poteri di inchiesta e di informazione.

Il rapporto deputati/abitanti della Camera bassa in Francia è 0.9.

Infine interessante risulta il sistema Olandese. Pur non essendo come la Francia uno stato ne federale ne regionale in senso proprio³⁹, l'incisività della sua camera alta risulta piuttosto intensa. Stante l'assenza di disposizioni scritte che regolano il rapporto di fiducia fra Governo e le Camere, infatti, La *Eeste Kramer* è l'unica camera alta fra quelle che abbiamo visto nei cui confronti, in via di prassi, è responsabile il Governo. Inoltre pur non avendo alcun potere di emendamento il suo diniego a un progetto di legge indipendentemente dalla materia su cui verte, risulta un veto assoluto. La camera alta olandese possiede i 4 tipici poteri: potere d'inchiesta, d'interrogazione, d'interpellanza, di bilancio⁴⁰.

Il rapporto deputati/abitanti della Camera bassa nei Paesi Bassi è 0.9.

Per quello che riguarda tale rapporto è interessante anche quello del Regno Unito (1) identico a quello attuale in Italia. Vi sono anche paesi con popolazione più o meno esigua in cui il rapporto è molto elevato. Ad es. Portogallo (2.2) Svezia (3.4), Danimarca (3.1), Lussemburgo (10) Malta (14.3).

Anche sulla base di questo rapido sguardo agli ordinamenti europei sembrerebbe evidente in un *continuum che* va da una camera alta quasi paritaria ad una molto debole, il Senato che sarebbe risultato, qualora fosse stata ap-

³⁸ Senza contare la previsione dell'art 49 comma tre della Costituzione, salita anche alla ribalta delle cronache, oltre che del dibattito scientifico, per essere stata applicata per approvare la cosiddetta *loi du travail*. Questa previsione coinvolge però anche altre tematiche, a cominciare dal ruolo molto forte che in Francia rivestono presidenza e l'esecutivo.

³⁹ Secondo la classificazione di M. Volpi, *La classificazione delle forme di stato*, cit., 231s.

⁴⁰ Per i Paesi Bassi in particolare www.eerstekamer.nl. Per una panoramica riguardo le camere alte dei paesi citati e oltre: Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il c.e.r.p.d.p.-Servizio Studi del Senato, *Le camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, disponibile in senato.it, passim.

provata la riforma, si sarebbe collocato in quest'ultimo estremo assumendo un ruolo poco più che consultivo. Le competenze del nuovo Senato sarebbero risultate così esigue da far parlare di un monocameralismo di fatto ⁴¹.

Per quello che riguarda il rapporto deputati/abitanti nell'ordinamento italiano attualmente vigente è leggermente al di sotto della media rispetto ad altri ordinamenti europei, almeno per quanto concerne la Camera bassa.

Nel quadro risultante dalla riforma ⁴² il rapporto sarebbe 0.7, ossia il più basso della media europea ⁴³.

Per quanto riguarda il sistema elettorale tutti in paesi europei presi in considerazione, tranne la Francia e il Regno Unito (preso da ultimo in considerazione relativamente al rapporto deputati /abitanti), il sistema è proporzionale.

5. – La reiezione del progetto di riforma costituzionale in sede di referendum e quindi la mancata variazione dell'assetto costituzionale, e di conseguenza, la presenza di due sistemi diversi ⁴⁴ a Senato e Camera aveva reso necessario elaborare un sistema elettorale omogeneo per entrambi i rami del parlamento che si è tradotto nel sistema delineato dalla 3 novembre 2017 n. 165 (ora modificata dalla Legge 27 maggio 2019, n. 51) ⁴⁵.

Verranno in primo luogo prese in esame le problematiche che tale sistema già poneva originariamente per poi, nel capitolo 5.1, capire come la riduzione del numero dei parlamentari possa influire su tali problematiche o

⁴¹ Che si potesse giungere ad un monocameralismo di fatto lo aveva già osservato in corso di lavori, dopo la prima deliberazione della Camera G.Scaccia, *Indagine conoscitiva presso la 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione"* in *senatodelleautonomie.it*, 15.

Qualora il referendum avesse avuto esito positivo l'ordinamento a cui l'ordinamento italiano sarebbe stato assimilabile sarebbe stato quello austriaco. Due differenze spiccano però sulle altre: 1) il Senato non avrebbe partecipato alla deliberazione dello stato di guerra 2) Il quadro in cui si inserisce il bicameralismo austriaco è quello di un sistema semipresidenziale. Il tema dell'equilibrio fra i poteri si pone pertanto in termini diversi.

⁴² Su cui § 5.

⁴³ Per questo e gli altri dati riguardo il rapporto popolazione/parlamentari, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, *Riduzione del numero dei parlamentari, Dossier 29 luglio 2019, A.C. 1585-B*, in *documenti.camera.it*, 25 s.

⁴⁴ Ossia rispettivamente legge n. 52 del 2015 come risultante in seguito alla sent. n. 35 del 2017 e legge n. 270 del 2005 come risultante dopo la sent. n. 1 del 2014.

⁴⁵ Cfr. § 5.

aprirne di nuove.

Il 63% dei seggi (compresa la circoscrizione estero) sono attribuiti con sistema proporzionale, il restante 37% tramite collegi uninominali. E' prevista una soglia di sbarramento di lista al 3% e una soglia di sbarramento di coalizione fissata al 10%, sempre che al suo interno almeno una lista abbia ottenuto il 3% dei suffragi ⁴⁶. Nel complesso il meccanismo premiale sembra meno netto che nei precedenti sistemi elettorali, tuttavia sotto numerosi aspetti si possono realizzare distorsioni rilevanti nel rapporto fra rappresentatività dei partiti, voti e seggi.

In primo luogo a causa del "voto congiunto". Il voto del singolo elettore infatti ha effetto tanto nella quota proporzionale che per i candidati ai collegi uninominali collegati alla lista o alla coalizione di liste. Questo significa, in primo luogo, che il voto degli elettori attribuito solamente al candidato per il seggio uninominale vengono calcolati nuovamente nella quota proporzionale e ripartiti fra le liste sostenitrici (o attribuiti alla singola lista) in proporzione dei voti che già hanno ottenuto nella medesima quota. Gli elettori dei candidati vincenti nei collegi uninominali vengono per questa via sovrarappresentati, in dispregio del principio di uguaglianza del voto ⁴⁷.

Di converso la croce apposta su una delle liste nella parte della scheda relativa alla quota proporzionale si estendono automaticamente al candidato da esse sostenuto. È proprio quest'ultimo meccanismo, che genera l'effetto, in via potenziale, maggiormente distorsivo sotto il profilo della rappresentatività delle assemblee. E' probabile infatti che gli elettori timorosi di disperdere il proprio voto agli effetti dell'attribuzione dei seggi uninominali siano indotti ad attribuire il voto ad una lista diversa da quella da cui si sentano meglio rappresentati. Analogamente a quanto avveniva per i sistemi censurati dalla Corte, l'esistenza stessa di una quota proporzionale perde sostanzialmente la sua ragion d'essere ossia di rendere le assemblee dei rappresentati il più possibile specchio dell'insieme dei rappresentati ⁴⁸.

⁴⁶ Le soglie non operano al Senato laddove una lista ottenga il 20% dei suffragi almeno in una regione.

⁴⁷ In questo senso L. Spadacini, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*, Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato, 19 ottobre 2017, in *senato.it*, 2-3.

⁴⁸ Ritiene invece il voto congiunto maggiormente conforme agli art. 49 e 94 Cost., B.Caravita *Sul disegno di legge in materia elettorale*, Audizione dinanzi la Commissione Affari costituzionali del Sena-

L'effetto potenzialmente manipolativo della volontà dell'elettore è potenzialmente accresciuto dalla combinazione fra soglie di sbarramento di lista e soglie di coalizione. Anche in questo caso il timore che la lista votata non raggiunga tali soglie può indurre l'elettore ad attribuire il proprio voto alla lista con maggiori probabilità di superare la soglia di sbarramento e non quella che ritiene più rappresentativa dei suoi interessi ⁴⁹. A proposito della questione relativa alle soglie di sbarramento va segnalata la sentenza n. 239/2018 in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare circa le norme che prevedono la soglia di sbarramento del 4%, per le elezioni del parlamento europeo, introdotte dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 che ha modificato la Legge n.18/1979. Sulla stessa linea della sentenza n. 35/17, afferma l'ammissibilità delle soglie di sbarramento come contrasto verso la frammentazione della rappresentanza politica ⁵⁰, che secondo il ragionamento della Corte sarebbe passibile di menomare la funzionalità dell'assemblea, purché la soglia in questione rispetti il principio di proporzionalità e ragionevolezza nel bilanciare l'obiettivo conseguito con i principi di rappresentatività e uguaglianza del voto, anche in relazione al contesto politico-partitico. A prescindere dalle problematiche specifiche che si pongono in relazione alla specifica tematica delle elezioni del Parlamento europeo ⁵¹, con specifico riferimento al tema delle soglie di sbarramento la questione che verrà ad affrontare la Corte, qualora investita della stessa, sarà valutare la proporzionalità delle soglie soprattutto nel loro combinato disposto e in relazione a come esse risultino im-

to della Repubblica, seduta del 19 ottobre 2017, in federalismi.it, XX, 2017, 5. In quanto privilegia il rapporto eletto-partito.

Si potrebbe concordare con tale affermazione se non fosse che voto di lista e voto per i collegi uninominali si condizionano reciprocamente e che, dal punto di vista della scelta dell'elettore, questi potrebbe essere dissuaso da accordare il suo voto ad una lista a causa della debolezza del candidato per "l'arena uninominale". Senza contare che i collegi uninominali accentuano la personalizzazione della politica.

⁴⁹ Un effetto particolarmente distortivo si verificherebbe nel caso in cui una coalizione di più liste ottenga più del 10% dei suffragi ma nessuna di queste raggiunge la soglia del 3%, in questo caso vi sarebbe una quantità ingente di voti dispersi.

⁵⁰ Nel caso di specie trattandosi della normativa relativa alle elezioni per i membri italiani del parlamento europeo il valore della governabilità non veniva in rilievo in quanto non sussiste vincolo di fiducia fra Parlamento e Commissione.

⁵¹ Su queste e le altre questioni menzionate ampiamente Di Stefano L., *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il parlamento europeo all'esame della corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 239/2018)*, in *rivista AIC on line*, III, 2019, *passim*.

plicitamente elevate dalla riduzione dei parlamentari⁵². Sempre che naturalmente non decida di disattendere la propria giurisprudenza.

Mentre nei precedenti sistemi elettorali esaminati in questa sede era la combinazione fra soglie di sbarramento e premio di maggioranza a produrre un effetto manipolativo della volontà dell'elettore, nel sistema elettorale vigente è la combinazione fra queste e il cosiddetto voto congiunto. Una differenza sicuramente rilevante è che sistemi censurati dalla Corte oltre che passibili di produrre una distorsione fra rappresentatività delle liste e voti effettivamente ottenuti, producevano necessariamente una distorsione notevole fra questi ultimi e i seggi effettivamente assegnati. Anche il sistema vigente produce il medesimo tipo di distorsione ma in proporzioni minori e meno certe. L'effetto è in buona parte eventuale anche perché connaturato al sistema dei collegi uninominali, mentre con la previsione di un premio di maggioranza la distorsione in esame è *in re ipsa*⁵³.

In aggiunta a quanto si è detto è stato osservato, che dato che per conquistare i seggi relativi a ciascun collegio uninominale non è necessario il raggiungimento di una determinata soglia ma è sufficiente la conquista della maggioranza relativa dei voti nel seggio, sarebbero state disattese le indicazioni della Corte⁵⁴. Quest'ultimo è un aspetto rilevante in quanto il Giudice delle leggi nelle sentenze richiamate da una parte mostrava di intendere il principio di uguaglianza del voto di cui all'art.48 sia in entrata che in uscita ponendolo in relazione col principio di rappresentatività, d'altro lato sembrava aver operato una distinzione, a seconda che l'effetto distorsivo fosse prodotto da un premio di maggioranza che si andava ad innestare su di un sistema proporzionale, o fosse invece frutto di un sistema di assegnazione dei seggi basato su collegi uninominali su cui si fonda il sistema maggioritario classico. Sulla base dell'analisi delle sentenze 1/14 e 35/17 è difficile pertanto prevedere quale sarebbe l'esito del giudizio della Corte qualora le fossero sottoposte questioni di costituzionalità relative alla L. n.165.

In questa sede si può però rilevare che non si vede quale sia la differenza se il meccanismo che può generare la sovrarappresentazione di una o più liste

⁵² Su cui § 5.1.

⁵³ Per un'ampia panoramica sia dei punti critici del cosiddetto *rosatellum* che dei profili di possibili incostituzionalità A. Apostoli, *Il cosiddetto rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*. Su *osservatorioaic.it*, III, 2017, *passim*.

⁵⁴ In questo senso F. Politi, *Riflessioni preliminari*, *cit.*, 7

sia il frutto di un premio di maggioranza oppure scaturisca dall'insieme singoli risultati nei collegi uninominali: nei paesi dove tradizionalmente vige il *plurality system*, di cui l'esempio più classico è il Regno Unito, spesso il partito che ottiene la maggioranza assoluta dei seggi gode di una percentuale di voti perlopiù inferiore al 40% dei votanti. E' evidente che l'effetto distorsivo potenziale è comunque notevole. Vero è che nel caso del "*rosatellum*" i seggi assegnati tramite questo sistema sono solo il 40%, ma l'impossibilità di voto disgiunto conduce l'elettore ad assegnare il proprio voto in ogni caso a una delle liste che hanno maggiori probabilità di conquistare il seggio uninominale, come sopra ricordato. L'effetto probabile quindi è che nella quota proporzionale tali liste ottengano un risultato in termini di voti sovradimensionato rispetto al consenso effettivo, a cui si aggiungeranno i seggi conquistati nei collegi uninominali.

Va detto che la possibilità che un solo partito conquisti da solo la maggioranza riveste in questo caso oltre che carattere eventuale, scarse probabilità considerato l'attuale quadro politico. La tornata elettorale del 4 marzo ha in effetti consegnato un Parlamento che ha rispecchiato lo schema tripolare del quadro politico, tuttavia il gap in termini di voti fra le 4 principali liste⁵⁵, e le forze minori, in particolare quelle non coalizzate, è stato notevole ed al di là delle previsioni.

Il quadro descritto, dove nessuno dei tre "poli" ha ottenuto un numero di parlamentari tali da garantirgli una maggioranza autosufficiente aveva condotto a una crisi di governo di quasi 3 mesi⁵⁶.

Peraltro l'esito elettorale ha posto un ulteriore problema: se la forza politica con più consenso elettorale e che, quindi, in via di prassi, avrebbe dovuto costituire il principale interlocutore del Capo dello Stato ai fini della formazione del Governo, dovesse essere individuata in quella presentatasi da sola alla tornata elettorale oppure in quella propositasi in coalizione⁵⁷.

⁵⁵ Di cui due coalizzate: Lega e Forza Italia

⁵⁶ A questo proposito va infatti rilevato che i meccanismi maggioritari presenti nell'attuale sistema elettorale, se da una parte non garantiscono una maggioranza chiara, dall'altra sono sufficienti ad accentuare, o comunque lasciare invariata la polarizzazione del sistema politico. Il superamento del bipolarismo non viene peraltro nemmeno compensato da quel funzionamento in senso consociativo del sistema politico che aveva caratterizzato la prima Repubblica

⁵⁷ Sul tema A. M. Nico, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, *osservatorioaic.it*, Fasc.2/18, 3 e Staiano S., *Per un nuovo sistema elettorale*, *cit.*, 7. Il Capo dello Stato sembra aver optato

Come era già chiaro subito dopo le elezioni l'unico governo possibile sarebbe stato sostenuto da due forze che si erano presentate alle elezioni in contrapposizione. Dopo una lunga fase di consultazioni e trattative in effetti si è formato e ha ottenuto la fiducia un Governo espressione di una forza come il Movimento Cinque Stelle che si era presentata solitaria alle elezioni ed un'altra, la Lega che faceva parte di una coalizione, appunto, contrapposta. Analogamente, caduto dopo poco più di un anno il primo Governo Conte, ottiene la fiducia un secondo governo Conte, questa volta però sostenuto dal M.5S., P.D. e L.E.U., ossia addirittura tre forze che al momento elettorale si erano proposte separatamente l'una dall'altra⁵⁸.

Questo pone in luce un problema che negli ultimi anni si era riproposto più di una volta ossia la formazione di maggioranze diverse da quelle che erano state proposte all'elettorato⁵⁹. Da una parte infatti lo scopo, potremmo dire ontologico, dei meccanismi maggioritari è individuare una maggioranza di governo. Dall'altra la forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione italiana attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Presidente del Consiglio *ex art. 92 Cost.*⁶⁰, e il Governo formatosi

per la prima interpretazione.

⁵⁸ Per un'ampia panoramica di considerazioni sulla formazione dei due esecutivi Conte, Q. Camerlengo, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, *osservatorioaic.it*, V, 2019, *passim*, e in termini ancora più generali in riferimento a tutte le problematiche di rilievo costituzionale postesi nel corso della legislatura B. Caravita, *I Governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, *osservatorioaic.it*, V, 2019, *passim*.

⁵⁹ Ossia dall'epoca del famoso "ribaltone", quando venne sfiduciato il Governo Berlusconi e all'allora maggioranza di centrodestra si sostituì una maggioranza centro sinistra più Lega nord che diede vita al Governo Dini. Nel 2011 la crisi del Governo Berlusconi aveva condotto alla formazione del Governo Monti, sostenuto sia dal centrosinistra che da una parte del centro destra. Nella passata legislatura, mancando una forza che godesse della maggioranza anche in Senato, si sono succeduti ben tre governi (Letta, Renzi, Gentiloni) sostenuti dal PD e da segmenti variabili del centrodestra.

⁶⁰ Va peraltro osservato, che, anche a causa dello schema politico descritto, nella crisi conclusasi con la formazione del primo Governo Conte le prerogative del Presidente della Repubblica si sono realizzate in maniera particolarmente ampia. Tale da far assumere al Capo dello Stato al contempo un ruolo di guida e intermediazione. Su questo ampiamente M. Esposito, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nella formazione del Governo Conte*, *osservatorioaic.it*, II, 2018, 2 s. Sul ruolo da protagonista assunto dal Presidente della Repubblica, anche in relazione al rifiuto di nomina del Prof. Savona al MEF, M. Siclari, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, *osservatorioaic.it*, II, 2018, *passim* e in particolare 2, e S. Staiano, *La forma di governo italiana, permanenza e transizione*, *osservatorioaic.it*, Fasc. II, 2018, 7.

sulla base del disposto di tale articolo assume pienamente le sue funzioni ogni volta che vi sia una maggioranza parlamentare che accordi a questo la fiducia. Pertanto quando la coalizione o partito vincitore in campagna elettorale non ottiene la maggioranza assoluta dei seggi o la perde successivamente a causa della fuoriuscita di singoli parlamentari o di segmenti della coalizione si continua a porre il problema se sia legittimo, sotto il profilo del rispetto della sovranità popolare, la nomina da parte del Presidente della Repubblica di un Governo espressione di formazioni che nel momento elettorale si sono presentate come alternative ⁶¹.

Il quesito di fondo che sembra in realtà opportuno porsi è se i sistemi elettorali orientati a designare in maniera più o meno certa la maggioranza di governo siano compatibili, come tali, con la discrezionalità del Presidente della Repubblica riguardo la nomina del Presidente del Consiglio ⁶² e più in generale con la forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione. In particolare con la centralità assegnata al Parlamento in quanto organo attraverso cui si esercita in via continuativa la sovranità per il tramite dei rappresentanti e come tale insuscettibile di essere vincolato da scelte effettuate nella sola fase elettorale ⁶³.

Si registra invece un ritorno ad un'interpretazione del ruolo più tradizionale nel corso della formazione del secondo Governo Conte secondo Q. Camerlengo, *La forma di governo parlamentare*, cit, 22 s. Per una dettagliata cronaca dell'ultima crisi di governo M.Olivetti., *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto settembre 2019, in prospettiva storica*, in *federalismi.it*, XVI, 2019, *passim*.

⁶¹ Sul punto c'è ampia letteratura. In senso favorevole fra gli altri F.R. De Martino, *il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del consiglio dei ministri*, In *costituzionalismo.it*, I, 2018 che svolge un'ampia trattazione anche sull'evoluzione della prassi; A. Baldassarre, *il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo* in *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo* a cura di A. Baldassarre, G. Scaccia, Roma, 2011,46. In senso contrario., A. Ruggieri, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, Annoario 2001.

⁶² Con il solo limite rinvenibile che sia una figura ragionevolmente in grado di formare un Governo che ottenga la fiducia delle Camere. In questo senso A.Celotto, *Le regole dell'incarico*, in *Federalismi.it*, IV, 2018, e G. Pitruzzella, *Commento agli articoli 92 e 96 della Costituzione* in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna, 1994,,48 ss.

È il fulcro del ragionamento di F.R. De Martino, *il Presidente della Repubblica*, cit., che ribadisce più volte il concetto. Va detto che sotto questo profilo suscita qualche perplessità l'incarico a Cottarelli, il quale non sembrava avere alcuna possibilità di ottenere la fiducia dalle Camere nel breve termine.

⁶³ Sul punto recentemente M. Esposito, *Spunti per un'analisi*, cit., 2 in nota 4. Sul tema si richiama anche G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema* in *Il presidente della Repub-*

È pur condivisibile l'affermazione secondo cui il sistema elettorale non è legittimato a comprimere o alterare disposizioni costituzionali⁶⁴. Lascia qualche perplessità però liquidare la questione affermando che l'indicazione elettorale renderebbe opportuna da un punto di vista politico una scelta del Presidente del Consiglio per quanto possibile ad essa conforme da parte del Presidente della Repubblica senza creare alcun vincolo giuridico⁶⁵. In via di fatto il popolo ha manifestato la sua volontà al momento elettorale. Se pertanto il Capo dello Stato nomina un Presidente del Consiglio in funzione dell'ottenimento della fiducia da parte di una maggioranza di governo diversa da quelle proposte all'elettorato, tale scelta si potrebbe porre, in astratto, in contrasto con quella espressa dal soggetto titolare *ex art.1 Cost.* della sovranità. Il Parlamento, d'altra parte, per la stessa ragione potrebbe apparire non più idoneo a svolgere legittimamente la sua funzione di rappresentanza. La questione ha in realtà una certa consistenza, perché se è vero che le Camere sono il veicolo principale dell'esercizio della sovranità è altrettanto vero che quando si formano maggioranze diverse da quelle proposte alle urne una manifestazione di consenso diretta del titolare della sovranità è privata di efficacia. Tale dato non cambia però il fatto che il Costituente ha disegnato la forma di governo nei termini sopra descritti.

Questo allora significa che alcuni meccanismi maggioritari sono incompatibili con il sistema costituzionale, in quanto inseriscono un'antinomia nel sistema. Dato però che i sistemi elettorali sono disciplinati da leggi ordinarie tale antinomia si configura in termini di gerarchia delle fonti, e pertanto si pone come questione di legittimità costituzionale.

Ad ogni modo, fintanto che i meccanismi maggioritari operano nell'ordinamento, la prassi della Presidenza della Repubblica (confermata dal Presidente Mattarella, in occasione delle crisi di governo che hanno caratterizzato la corrente legislatura) di non procedere allo scioglimento delle Camere, fin-

blica, cit. a cura di A. Baldassarre, G. Scaccia, 68. Appare utile richiamare le osservazioni sul ruolo del Parlamento di C. MORTATI, *Le forme di Governo, cit.*, 162s. secondo cui il parlamento oltre la funzione legislativa ha quella "[...] di influenzare e determinare direttamente la direzione politica dello stato e di controllarne l'apparato autoritario(..) attraverso cui si realizza la «[...] partecipazione della rappresentanza popolare alla direzione politica»".

⁶⁴ Sul punto anche De Martino, *op. cit.*, 96,97.

⁶⁵ In questo senso V. Baldini, *Qualche osservazione sul potere di nomina del Capo dello Stato del Presidente del Consiglio dei ministri*, Rivista AICI, 2013, 3.

tanto che esiste una maggioranza in Parlamento in grado di sostenere un governo, sembra la soluzione più corretta⁶⁶. Infatti coerentemente al disegno costituzionale ma anche semplicemente al principio democratico, fra l'espressione della sovranità istantanea che avviene nella fase elettorale, e un'espressione continuativa, che si realizza attraverso il Parlamento deve privilegiarsi la seconda⁶⁷. Infatti non si vede come possa definirsi "sovranità" l'esercizio di un potere istantaneo che non sia prodromico ad un esercizio del potere continuativo⁶⁸.

In definitiva da una parte continuano a sussistere profili di incostituzionalità, dall'altra il sistema elettorale non garantisce nemmeno quella maggioranza parlamentare stabile, che è lo scopo a cui tende l'introduzione di meccanismi maggioritari. La realtà tuttavia è che nell'attuale schema politico tripolare, almeno sino ad ora, nessuna legge elettorale, che non adotti i meccanismi censurati dalle sentenze della Corte sopracitate, è sembrata in grado di garantire una maggioranza di governo. A titolo esemplificativo infatti anche nell'ipotesi di adozione del classico *plurality system* anglosassone, dato che vi sono stati tre schieramenti in grado di competere per la stragrande maggioranza degli ipotetici seggi uninominali (seppur con diversi rapporti di forza a seconda dell'area geografica o topografica), sarebbe stato comunque improbabile che una delle tre principali forze avrebbe ottenuto da sola la maggioranza di governo. È da rilevare che in ogni caso gli equilibri politici appaiono in continuo mutamento.

Va detto che a differenza di quanto era avvenuto nell'ultima legislatura e nel 2006 quando le elezioni si erano svolte vigente la l. 270⁶⁹ non si sono

⁶⁶ A maggior ragione il ragionamento è valido in relazione all'ultima legislatura dal momento che dalle urne non è scaturita alcuna maggioranza autosufficiente. M. Olivetti, *Osservazioni sparse, cit.*, 7,8, ricorda come sessantatre su settantuno crisi di governo, dall'entrata in vigore della Costituzione, si sono concluse con la formazione di un nuovo governo. le residue peraltro non erano classificabili come crisi di governo in senso stretto secondo l'autore.

⁶⁷ Nel senso della conformità al disegno costituzionale di tale prassi da ultimo Q. Camerlengo, *La forma di governo parlamentare, cit.*, 14 il quale a chiosa della gestione della crisi da parte del Presidente Mattarella (su cui in particolare p. 22 e ss.) afferma "[...] non è chi non veda in questa evocazione del voto l'ennesima, sconcertante strumentalizzazione del popolo, la cui sovranità trova nelle istituzioni parlamentari il tramite privilegiato per l'inveramento del disegno costituzionale[...]"

⁶⁸ Cf. § 6.

⁶⁹ A differenza che alla Camera, al Senato vi era una maggioranza di pochi senatori, la cui fuoriuscita provocò la crisi del Governo Prodi.

prodotti rapporti di forza disomogenei nei due rami del Parlamento. Ciò nondimeno tale disomogeneità si sarebbe potuta verificare qualora, in particolare, i rapporti di forza fra i partiti fossero stati più livellati. Va aggiunto infine che gli stessi collegi uninominali conferiscono incertezza riguardo gli esiti in termini di ripartizione dei seggi: infatti può ben accadere che può ottenere più seggi anche chi complessivamente ha ottenuto meno voti.

6. – La recente approvazione in via definitiva e salvo eventuale referendum confermativo della riforma del numero dei parlamentari, pone una serie di questioni: intrinseche e in relazione alla disciplina elettorale. La riforma che incide sugli art. 56 e 57 Cost. prevede la riduzione dei senatori a duecento e dei deputati a quattrocento. In base all'art. 56 riformato, per quello che riguarda la Camera il rapporto deputati/abitanti sarebbe, come si è visto nel terzo capitolo il più basso della media europea (0.7, ossia un deputato ogni 151000 abitanti circa).

Si è osservato che la riforma costituzionale in conseguenza della mutazione del summenzionato rapporto riduce la possibilità del cittadino di eleggere un soggetto percepito come proprio rappresentante. L'effetto è evidentemente di fomentare il senso di estraneità del cittadino rispetto alle istituzioni ⁷⁰.

Il pericolo ci sembra correttamente posto in rilievo. Preme però precisare che il problema di un corretto rapporto di rappresentanza, secondo quanto si è inteso già sottolineare nel presente studio è in primo luogo legato alla capacità dell'assemblea parlamentare di rappresentare tutte le componenti della società e la dialettica che fra esse intercorre e solo secondariamente fra singolo/i cittadino/i e rappresentante/i. Si può aggiungere che il singolo cittadino è una categoria di dubbia utilità quando si analizza il rapporto di rappresentanza politica, in quanto gli interessi di cui è titolare e che vengono in rilievo

⁷⁰ Così A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *forumcostituzionale.it*, 3 e s. Appare anche condivisibile la contestazione dell'argomento secondo cui un organo con minor numero di parlamentari sarebbe più efficiente e pertanto più autorevole poiché l'autorevolezza non può prescindere dalla sua rappresentatività. Guarda invece positivamente alla riduzione dei parlamentari G. Cerrina Ferroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali, audizione presso la prima commissione Affari costituzionali*, in *osservatorioaic.it* III, 2019, 5, secondo cui il numero degli abitanti rappresentati da ciascun parlamentare sarebbe un: «numero ragionevole che – anche alla luce delle nuove forme di comunicazione non ancora esistenti nel 1948 – consente di escludere ripercussioni negative sul piano del collegamento dei parlamentari con i propri territori».

vo in tale rapporto sono interessi collettivi propri della categoria/e o classe sociale a cui appartiene.

A titolo esemplificativo un parlamento eletto con sistema maggioritario di 2000 membri potrebbe risultare maggiormente deficitario in termini di rappresentatività di un parlamento di 100 membri eletto con sistema proporzionale, in quanto nel secondo caso ciascuna componente è in grado di avere un ruolo più o meno importante nel procedimento decisionale. È chiaro però un più ristretto numero di parlamentari incide in negativo su questa capacità di rappresentanza soprattutto perché, riducendo la possibilità di ricambio rischia di relegare sempre di più coloro che vengono eletti ad un mondo sempre più ristretto ed avulso rispetto alla società reale ⁷¹.

Se si ammette che è in gioco il principio di rappresentanza non varrebbe la pena sottolineare che dovrebbero risultare irrilevanti principi di risparmio in termini di bilancio pubblico (peraltro risibile) se non fosse che negli ultimi decenni spesso questa argomentazione è stata posta nel dibattito pubblico a prescindere da una analisi seria circa il beneficio in termini di rappresentatività delle istanze dei cittadini nelle istituzioni ⁷².

Le problematiche esposte sono aggravate da quelle relative alla legge elettorale che a loro volta si pongono in termini sempre più urgenti.

6.1. – La legge 165/2017 è stata modificata dalla Legge 27 maggio 2019, n. 51 concernente “Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”. Quest’ultimo atto normativo ha sostanzialmente tradotto ogni cifra numerica nell’equivalente in termini frazionari, lasciando pertanto invariata la struttura del sistema elettorale, che è pertanto applicabile, anche con l’eventuale entrata in vigore della riforma, salva la sola ridefinizione dei collegi che l’art.3 della predetta legge delega al Governo.

La questione del rapporto fra riduzione dei parlamentari e la vigente legge elettorale consta dunque di due ordini di questioni.

In primo luogo la necessità di adeguare i regolamenti parlamentari in termini di: formazione dei gruppi, formazione composizione delle commis-

⁷¹ In questo senso anche G. Natalizia, «*La riduzione del numero dei Parlamentari Effetti attesi e criticità emergenti*», *Audizione camera dei deputati, prima commissione Affari Costituzionali*, in *camera.it*, 6.

⁷² Tale tendenza può essere ravvisata ad esempio nel dibattito sull’abolizione delle provincie.

sioni, quorum, deliberativi. Infatti dato che, presumibilmente, le liste elettorali, a parità di voti otterranno meno seggi, laddove i regolamenti prevedono requisiti numerici, la possibilità per tali liste di formare gruppi parlamentari, partecipare alle commissioni, incidere sulle deliberazioni, risulterà ridotta⁷³. Si è giustamente osservato a questo proposito si è osservato come sia quanto meno dubbia la capacità delle Camere di adeguare i regolamenti parlamentari, stante il fatto che vi possono essere delle forze politiche controinteressate⁷⁴.

L'aspetto però più rilevante è l'aggravamento delle criticità che si sono rilevate nel capitolo precedente. Il ridotto numero dei seggi aggrava infatti l'effetto distorsivo del sistema elettorale, che vedrà favorite le forze in grado di ottenere collegi uninominali e penalizzate le forze minori. In particolar modo risulterà più difficile superare le soglie di sbarramento, con la conseguenza che alcune forze politiche non verranno rappresentate in Parlamento.

L'ampiezza dei collegi uninominali aumenterebbe considerevolmente al punto che alcuni collegi relativi alla camera potrebbero arrivare a rappresentare 400.000 abitanti, e al senato 800.000⁷⁵. Le possibili conseguenze come è stato osservato saranno un aumento del costo delle campagne elettorali, l'astrazione della rappresentanza rispetto al territorio e di conseguenza la mediatizzazione e personalizzazione della politica⁷⁶. Il trasferimento del rapporto eletto-elettore sul piano pressoché esclusivamente mediatico comporta che la comunicazione riveste carattere unilaterale. Ne consegue che difficilmente l'eletto potrà adeguatamente svolgere la sua funzione di rappresentante. Per ciò che concerne la personalizzazione questa è, per la verità, connaturata al sistema dei collegi uninominali, in quanto il candidato finisce col proporre prima sé stesso che il programma del partito a cui appartiene.

La conformazione dei collegi dipenderà naturalmente anche da come il

⁷³ Su questi aspetti ampiamente I. Tantulli, *La Legge 27 maggio 2019 n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, Osservatorio Costituzionale Fasc. 5/2019 151, 152 e F. Clementi., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *osservatoriosullefonti.it*, II,19, 25, 26 a.

⁷⁴ In questo senso G. Cerrina Ferroni, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit. 8.

⁷⁵ Sul punto I. Tantulli, *La Legge 27 maggio 2019 n. 51, cit.*, 147 e anche G. Passarelli, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, Audizione Commissione Affari istituzionali – Senato della Repubblica – 21 novembre 2018, in *senato.it*, 7.

⁷⁶ In questo senso F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione*, cit., 22, 29, il quale osserva come possa aumentare il divario in termini di rappresentanza fra aree meno abitate e quelle più abitate, con il rischio di un ulteriore spopolamento delle prime.

Governo eserciterà eventualmente la delega⁷⁷ ma in ogni caso sulla base dei rilievi esposti in questo e nel precedente capitolo si pone con urgenza un cambiamento dell'impianto complessivo del sistema elettorale. La riduzione dei parlamentari pone infatti con urgenza la necessità di superare i meccanismi distorsivi e quindi auspicabilmente reintrodurre un sistema elettorale che oltre a consentire all'istituzione parlamentare di rappresentare le componenti principali della società sia idoneo ad ancorare la rappresentanza al territorio, per quanto il ridotto numero di parlamentari lo consenta.

7. – Come si è accennato lo squilibrio che si sarebbe potuto realizzare per effetto del combinato disposto fra modifiche alla Costituzione ed *Italicum* si sarebbe potuto verificare anche con una futura legge elettorale con caratteristiche analoghe, quindi potremo dire qualsiasi sistema in cui il meccanismo premiale a favore di una singola forza politica avesse prevalso sul rapporto proporzionale fra voti e seggi.

A poco rileva se il meccanismo premiale si innesta su di un sistema di ripartizione dei seggi proporzionale ovvero se la prevalenza scaturisce "naturalmente" da un sistema modellato, in ipotesi, sul classico *plurality system* o da sistemi misti come quello in vigore. Lo squilibrio infatti dipende in primo luogo dall'effetto che scaturisce dal sistema, ossia la concentrazione in un'unica forza politica del potere legislativo ed esecutivo e l'assenza di adeguati contrappesi. In secondo luogo dal significato che il sistema elettorale assume: se mero mezzo di selezione dei membri del Parlamento o anche scelta diretta, in via di fatto, della forza politica destinata a esercitare le funzioni di governo.

Ragionando in termini speculari se la capacità del sistema elettorale di influire sull'equilibrio dei poteri assume contorni particolarmente gravi in un sistema in cui una delle due camere è depotenziata perché i processi decisionali constano di un numero minore di passaggi, ciò non esclude che tale influenza possa avvenire in maniera importante anche laddove invece la ripartizione delle competenze fra i due rami del parlamento sia invece più equilibrata, o paritaria come nell'ordinamento attuale. Copiosa dottrina ha posto

⁷⁷ Su questo I.Tantulli, *op. cit.*, 146 s. la quale pone in rilievo come già l'impianto originario della Legge n.165 consentisse di differenziare la rappresentatività di ogni collegio uninominale in rapporto alla popolazione fino al 20% rispetto alla media, e come quindi l'attività di ridefinizione dei collegi si ponga come particolarmente delicata alla luce del ridotto numero dei parlamentari.

in luce la capacità del sistema elettorale di produrre in via di fatto il mutamento dei rapporti fra i principali poteri dello stato e anche il rapporto fra stato e cittadini⁷⁸, in particolare nel quadro caratterizzato da un formale rapporto di fiducia fra Governo e Parlamento.

In particolare il sistema elettorale è passibile di rendere una *fictio iuris* la divisione dei poteri, come avviene quando sia la maggioranza parlamentare che il Governo sono espressione di un unico partito. Inoltre qualora i meccanismi maggioritari si accompagnino ad una degenerazione in senso personalistico della politica comportano di sovente, in via di fatto sebbene non di diritto, l'elezione diretta del capo del Governo⁷⁹. Fra i due poteri può quindi finire per assumere maggiore rilevanza l'esecutivo anche considerando il vantaggio informativo che nei sistemi moderni il Governo possiede rispetto al parlamento, grazie al suo apparato burocratico⁸⁰. Da questo punto di vista valore paradigmatico assume il Regno Unito, culla del classico *plurality system*⁸¹, dove numerosi autori rilevano il ruolo prevalente che assumono, per il tramite della legittimazione popolare Governo e Primo ministro⁸².

Ma il sistema elettorale può incidere anche sulla forma di stato.

Se infatti il sistema elettorale consente al parlamento di essere lo specchio della società, almeno con riferimento alle sue componenti principali, esso può essere il mezzo attraverso cui si esercita la sovranità popolare in maniera costante. Se invece il momento elettorale si riduce ad un plebiscito per il soggetto che eserciterà il potere esecutivo e legislativo attraverso quegli stessi meccanismi maggioritari che incidono sulla forma di governo, la sovranità

⁷⁸ Fra questi D. Rae, *The political consequences of electoral laws*, Yale University, 1971, *passim* e M. Luciani, *Governo (forme di)* cit., 572. Già in tempi risalenti C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, IV, anno due, 1952, Milano, *passim*.

⁷⁹ In particolare sul rapporto fra degenerazione in senso personalistico e verticistico della politica e dei partiti in rapporto con i sistemi elettorali succedutosi nell'ultimo quarto di secolo Politi, *op.cit.*, 24 s.

⁸⁰ Riguardo il divario della capacità di acquisire le informazioni necessarie all'esercizio della funzione legislativa F. Modugno, *Ordinamento*, cit., 77.

⁸¹ Per la storia e le origini del sistema elettorale britannico Colin Turpin, *British Government and the Constitution*, Oxford, *passim*, e A. Torre, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna in Sistemi elettorali e forma di Governo*, a cura di S. Gambino, Padova, *passim*.

⁸² Fra cui F. Modugno, *op.cit.*, 76, I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge, 162. La classica forma di governo parlamentare a prevalenza del Governo, M. Volpi, *La classificazione delle forme di governo in Diritto Pubblico comparato*, cit., 317 s.

rischia di essere limitata al momento elettorale e dunque istantanea. Il che è una contraddizione in termini: infatti la sovranità è autodeterminazione, e l'autodeterminazione o è permanente⁸³ o non è tale.

Sotto quest'ultimo profilo qualora il sistema elettorale sia caratterizzato in tutto o in parte da collegi uninominali il carattere istantaneo dell'esercizio democratico viene in rilievo sotto un duplice profilo. In primo luogo perché al momento delle elezioni si sceglie la forza politica destinata a governare, come risulta dall'esito elettorale complessivo. Aspetto questo comune ai sistemi elettorali censurati dalla Corte. In secondo luogo nel voto conferito al singolo candidato. Essendo il collegio "uninomiale" come si diceva il candidato finisce col proporre prima sé stesso che il programma del partito a cui appartiene. Per questa via il "rappresentante" diviene non più mezzo a attraverso cui si esercita il potere ma soggetto a cui il potere viene delegato sulla base di una astratta fiducia sulla persona.

7.1 – In premessa si è già rilevato come sia diffusamente sentita l'esigenza di superare il bicameralismo perfetto con particolare riguardo al fenomeno della *navette*. Si intende qui sottolineare che con le considerazioni finora

⁸³ Per tale Nozione C. Lavagna; *il sistema elettorale, cit.*, passim, che riteneva incostituzionale un eventuale sistema elettorale maggioritario facendo leva sul concetto di democrazia "permanente", il quale presuppone la più larga rappresentazione delle componenti popolari. Va notato che tale autore oltre che sulle norme parametro individuate dalle sopracitate sentenze della Corte fa leva, condivisibilmente, sul disposto dell'art. 49 ossia sul diritto di partecipare alla determinazione della politica attraverso i partiti, diritto che sarebbe pregiudicato dalla mancata (o dalla non adeguata) rappresentazione in Parlamento di tali partiti. Favorevole invece ai sistemi maggioritari A. Morrone, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in *confronticostituzionali.eu*, passim, che invece fa leva sul concetto di responsabilità dell'esecutivo nei confronti del corpo elettorale che in un sistema maggioritario sarebbero più chiari. Ci si potrebbe inoltre domandare se il Governo finisca di essere "responsabile" nei confronti del popolo o nei confronti di chi, attraverso la proprietà dei mezzi di informazione ha il potere di condizionare l'opinione pubblica. Per un'ampia panoramica riguardo le varie tipologie di sistemi elettorali P. Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems* in *Contrasting Political Institutions special issue of the International Political Science Review* XVIII(3), 1997, Harvard, passim. L'autrice svolge un'opera di sintesi di pregi e difetti di ciascun sistema. In particolare, mentre il sistema maggioritario avrebbe il pregio di garantire governabilità e rendere chiara la responsabilità delle scelte politiche il sistema proporzionale garantirebbe meglio le minoranze e la rappresentanza femminile. Per questa via sembra però sottovalutare sia le potenzialità manipolative e distorsive dei sistemi maggioritari sia, anche in questo caso il ruolo dei media.

svolte lo scopo non è, ragionando in termini generali, né quello di esaltare un sistema caratterizzato dal bicameralismo paritario, né di sostenere un qualunque altro ipotetico sistema bicamerale nel quale la camera alta svolge funzioni che costringono la camera bassa a estenuanti processi decisionali. Infatti se è vero che il parlamento è il luogo per eccellenza di espressione della sovranità popolare è altrettanto vero che un aggravio dei processi decisionali che ad esso competono può rappresentare una compressione della sovranità stessa ⁸⁴.

Nell'ordinamento italiano vigente tale aggravio è rappresentato anche dalla presenza di due organi di natura omogenea, e cioè di natura politica ed espressione diretta del corpo elettorale. Questo significa che l'aggravio procedimentale non è finalizzato, in ipotesi, ad acquisire un parere qualificato o il consenso di un soggetto diverso di natura diversa, perché ad esempio deputato all'analisi di una determinata materia, o rappresentativo di diversi interessi. Ciò pone in evidenza che la scomposizione in due soggetti distinti dell'organo che rappresenta il popolo e la complessità del procedimento che ne scaturisce può favorire una maggiore ponderazione delle decisioni da as-

⁸⁴ La funzione originaria del bicameralismo è rappresentare due diverse classi sociali. Esso vede la sua genesi in Gran Bretagna dove alla camera dei *Lords*, e cioè la Camera che rappresentava l'alta nobiltà si affianca la Camera dei Comuni. Nell'Europa dell'epoca liberale le due camere rappresentavano da una parte la componente aristocratica, dall'altra la componente borghese. Quest'ultima classe sociale sarà poi quella, che con l'allargamento del suffragio agli strati popolari, si richiamerà al principio bicamerale, al fine di realizzare una camera di contrappeso ad eventuali tendenze radicali della Camera elettiva. Su questo C. Turpin, *The british, cit.* e A. Torre, *Costituzione e sistema elettorale, cit.*, M. Volpi, *L'organizzazione costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato, cit.*, 382. D'altra parte il costituzionalismo liberale, e in particolare il costituzionalismo americano, individuavano nel principio bicamerale un argine all'onnipotenza del legislatore. Esso svolgeva cioè una funzione analoga e integratrice del principio di divisione dei poteri, che nel Costituzionalismo americano era concepito come "interferenza reciproca fra i poteri". Ciò in particolare a garanzia della "libertà e proprietà", rispetto alla quale l'espressione incontrastata della volontà popolare viene considerata una minaccia. Su questo P. Alvazzi Del Frate, *Il costituzionalismo moderno*, Torino, 2007, 15s., 21s., 51. Nel caso degli Stati Uniti la funzione "ponderatrice" del Senato si affianca a quella di Camera rappresentativa degli stati. A questo proposito è interessante rilevare come l'Italia fra i paesi non federali di area occidentale sia rimasto l'unico che continua ad adottare il bicameralismo paritario. Nel corso dei lavori dell'assemblea costituente il monocameralismo era sostenuto dal Partito Comunista e dal Partito Socialista richiamandosi al principio elaborato nel periodo della rivoluzione francese dell'indivisibilità della sovranità popolare. Prevalse infine la soluzione opposta proprio per il timore di una vittoria dei partiti di ispirazione marxista. Su questo e sul dibattito in assemblea costituente L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 46 s.

sumere, ma non sembra di per sé avere utilità ulteriori.

7.2. – Nella maggior parte degli ordinamenti su cui più sopra abbiamo fatto una rapida carrellata anche laddove le Camere alte possiedono importanti funzioni, il sistema elettorale è proporzionale⁸⁵. Vigente un sistema elettorale proporzionale la necessità di compromesso fra le diverse forze politiche che compongono la maggioranza può esaurire una buona parte delle esigenze di composizione degli interessi sociali. La presenza di un'altra camera in questo quadro può rivestire una funzione di mera “riflessione”, oppure costituisce il mezzo di rappresentare interessi ulteriori e diversi rispetto a quelli rappresentati nella Camera bassa.

Nei classici sistemi monocamerali, ossia le monarchie parlamentari scandinave⁸⁶ il sistema elettorale proporzionale è costituzionalizzato⁸⁷. Trattasi di modelli significativi ai fini del presente studio, in quanto in un Parlamento monocamerale, eletto con sistema proporzionale, la sovranità popolare si può esplicare in maniera piena, oltre che efficiente, perché il popolo è rappresentato nelle sue principali componenti, e oltre il necessario compromesso fra le forze politiche, non sussiste alcun aggravio procedimentale.

Con riferimento specifico all'ordinamento italiano, va tenuto conto di quanto osservato nel capitolo due in riferimento alla sovrapproduzione legislativa. Un sistema monocamerale risulterebbe senz'altro assai veloce nell'approvare le leggi e gli altri atti di sua competenza. Sulla base di quanto detto ci si può porre tuttavia il quesito se non sia opportuno perseguire un obiettivo in qualche modo opposto rispetto a quello peraltro declamato dai fautori della riforma, ossia arricchire di passaggi, anziché “velocizzare” il procedimento legi-

⁸⁵ Salvo il sistema elettorale francese dove vige un sistema maggioritario corretto (uninomiale a doppio turno) dove però come si è visto il Senato ha rilevanti poteri e partecipa alla funzione legislativa. E dove casomai il problema è diverso da quello analizzato in questa sede e riguarda il forte potere presidenziale.

⁸⁶ Svezia, Norvegia, Danimarca. Va detto che dopo la riforma del 2009 lo *Storting*, il Parlamento norvegese pur eletto come un'unica camera dopo la prima seduta elegge al suo interno due camere: l'*Odelsting* e il *Lagting*. Per gli ordinamenti scandinavi F. Duranti, *gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 73 s., e P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, in *Diritto costituzionale comparato*, cit., 363s.

⁸⁷ I sistemi elettorali che risultano dalle Costituzioni di Svezia, Danimarca e Norvegia si configurano come proporzionali corretti da soglie di sbarramento e collegi di piccole dimensioni. Su questo F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici*, cit., 73 s.

slativo. Semmai tali passaggi dovrebbero essere coerenti, ovverosia tali da formare un procedimento nel quale ogni fase ha una sua ragion d'essere tesa a garantire maggiore qualità e/o una composizione di interessi più ampia.

D'altra parte se la storia e la geografia sociale ed economica del paese producono un insieme complesso di interessi locali, ha un senso fornire a questi interessi una rappresentanza e questo pone, fra gli altri due temi:

1) La questione della differenziazione della rappresentanza viene complicata dalla riforma che riduce il numero dei parlamentari, in quanto se il senato venisse effettivamente a rappresentare le autonomie locali, il numero dei rappresentanti della nazione nel suo complesso risulterebbe sempre più esiguo, con ulteriore aggravamento delle problematiche sopra rilevate.

2) Se si ritiene che gli interessi territoriali siano meritevoli di essere rappresentati parimenti dovrebbe fornirsi a tali interessi in una certa misura l'effettiva capacità di incidere sui processi decisionali. Detta capacità ben si coniugherebbe con la necessità di scongiurare il rischio di una sovrapproduzione legislativa, che potrebbe porsi anche indipendentemente dal sistema elettorale adottato. Allo stesso tempo la Camera alta costituisce un contrappeso al potere della maggioranza di Governo (tanto più se essa è monopartitica o a forte egemonia di un partito)⁸⁸. Tale incisività non dovrebbe comunque risolversi in un veto assoluto tranne che nelle materie di interesse regionale o laddove è ragionevole prevedere maggiori passaggi di garanzia, come nelle leggi costituzionali. Equivarrebbe infatti a porre sullo stesso piano gli interessi territoriali con quelli del paese nel suo complesso rappresentati nella Camera bassa. Questi ultimi sono infatti costituiti dagli interessi delle differenti categorie sociali che sono in linea di massima trasversali a tutto il territorio e quindi la rappresentanza di esse ricomprende anche alcune tematiche territoriali. La ragione della rappresentanza territoriale invece è de-

⁸⁸ Il grado di incisività delle competenze tuttavia potrebbe validamente considerarsi legato alle modalità di scelta dei componenti del Senato. A un senato eletto direttamente dai cittadini sarebbe naturale attribuire competenze più incisive. Va rilevato che una tale modalità di elezione del Senato potrebbe finire per attribuire a tale organo la stessa valenza politica della Camera, dal momento che gli eletti essendo espressione degli stessi partiti che presentano le loro liste alla Camera bassa potrebbero finire per applicare le politiche nazionali di quei partiti esattamente come gli eletti in quest'ultima anziché rappresentare gli interessi del territorio. È ragionevole pensare che senatori emanazione degli enti territoriali possano con maggiore probabilità tendere a rappresentare tali istanze, se non altro per la maggiore competenza che gli deriva dall'essere parte di un ente per definizione destinato alla cura del territorio.

terminata dalla eventuale specificità di alcune problematiche rispetto ai differenti territori che però in quanto tali non ricomprendono tematiche di portata nazionale.

Quanto agli istituti idonei a realizzare incisività e coerenza del procedimento se ne possono riportare alcuni a titolo esemplificativo: la possibilità di istituire un organo di conciliazione come previsto nell'ordinamento U.S.A e della R.F.T., il diniego della Camera alta rispetto a progetti di legge superabile solo con una nuova deliberazione della Camera bassa a maggioranza qualificata, la possibilità per il Senato di esprimere pareri vincolanti, obbligatori ma superabili a maggioranza qualificata o semplicemente con effetto dilatorio della deliberazione finale. Soprattutto in riferimento quest'ultima tipologia di pareri si può prevedere anche l'intervento di altri soggetti, prevedendo una serie di pareri obbligatori da parte del CNEL⁸⁹, o anche di altri soggetti come le autorità indipendenti. Ad ogni modo anche nelle materie di interesse regionale dove si può ritenere naturale la previsione di un diritto di veto assoluto del Senato, non necessariamente tale consenso occorre si esprima contribuendo con le stesse modalità della Camera bassa all'atto legislativo, tanto meno fino al punto di riprodurre il meccanismo della *navette*.

Particolarmente interessante fra le funzioni delle Camere alte è quella assunta dal *Bundesrat* tedesco nello "stato di emergenza legislativa" a cui abbiamo fatto cenno che costituisce anche un elemento di razionalizzazione del rapporto Parlamento-Governo.

Tanto procedimenti più fluidi che elementi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare⁹⁰ possono favorire "la governabilità" in nome della quale spesso vengono sostenuti i sistemi maggioritari, senza le distorsioni della forma di governo o di stato che questi possono comportare.

La principale conclusione che si può trarre da quanto finora detto è la seguente: il sistema elettorale è capace di incidere sulla forma di governo e comprimere la sovranità popolare. Pertanto in un sistema monocamerale o

⁸⁹ Anche al fine di rivitalizzare il ruolo di tale istituto dato che l'unico parere obbligatorio previsto da parte del CNEL solo per la relazione previsionale e programmatica, predisposta dal Ministro del Tesoro. In questo senso S. Pizzorno, *Dopo il 4 Dicembre: cosa fare del CNEL?* In *forumcostituzionale.it, passim*.

⁹⁰ Si pensi anche al "parlamentarismo negativo" scandinavo, ossia in estrema sintesi la non necessità di un voto di fiducia iniziale come condizione di un Governo plenipotenziario, che ha facilitato la formazione di numerosi esecutivi di minoranza.

dove una delle due camere ha poteri considerevolmente maggiori, *a fortiori*, il sistema elettorale per la camera bassa, dovrebbe garantire la più ampia rappresentatività⁹¹. Ma tale capacità del sistema elettorale di incidere su alcuni dei principi e norme fondamentali della Costituzione, nonché sull'equilibrio dei poteri, mette in luce che la Carta costituzionale è passibile di essere *de facto* modificata senza ricorrere al procedimento aggravato di cui all'art.138. Si pone quindi l'ulteriore tema della costituzionalizzazione di un sistema elettorale che tale ampia rappresentatività garantisce, che evidentemente non potrà che essere un sistema proporzionale, non solo formalmente, ma anche in relazione agli effetti.

Nei paesi scandinavi come si è accennato il sistema elettorale (proporzionale) è regolato dalla Costituzione con apprezzabili effetti in ordine alla stabilità del sistema politico⁹². Un sistema elettorale costituzionalizzato avrebbe peraltro il pregio di sottrarre il sistema elettorale alle convenienze delle forze politiche dominanti in un dato momento storico.

Supponendo che la riforma costituzionale di riduzione dei parlamentari entri in vigore⁹³, con il conseguente aggravamento delle distorsioni tanto del sistema elettorale vigente che di eventuali altri sistemi elettorali introdotti con legge ordinaria, inserire in Costituzione la disciplina di massima di un sistema elettorale proporzionale privo di meccanismi considerevolmente distorsivi sarebbe un'opportunità da prendere in seria considerazione. Si afferma ciò, naturalmente, nella consapevolezza che una tale proposta è ben lungi dall'essere all'ordine del giorno del dibattito pubblico.

⁹¹ In ordine alla necessità che un eventuale sistema monocamerale debba combinarsi con un sistema elettorale proporzionale V. Tondi della Mura, Ma il monocameralismo di Berlinguer è estraneo alle riforme di Renzi, in Dibattito aperto sulla riforma in itinere, in rivista AIC on line II, 2016, passim.

⁹² Un sistema multipartitico stabile incentrato su cinque partiti, due a sinistra, tre nell'area di centro destra, come è noto storicamente dominato dal partito socialdemocratico (in particolar modo in Svezia) di ciascuno dei tre paesi.

⁹³ Nel momento in cui si scrive (marzo 2020) non si è ancora svolto referendum *ex art. 138 Cost.*

Abstract

Il saggio analizza alcuni eventi significativi in una prospettiva costituzionale avvenuti negli ultimi anni e una panoramica comparativa rispetto ad altri sistemi costituzionali europei e mira ad attuare alcune considerazioni sulla capacità del sistema elettorale di esercitare una notevole influenza sia sulla forma di governo che sulla forma di Stato. La questione viene esaminata anche alla luce della struttura delle Camere sia in termini numerici sia anche in riferimento alle prerogative e ai rapporti tra loro.

In particolare si tiene conto sia del sistema elettorale in vigore sia della riforma che prevede la riduzione del numero dei parlamentari. Sulla stessa linea, verranno forniti accenni su come la suddetta riforma incida sulla rappresentatività del Parlamento e aggravi gli effetti distorsivi del sistema elettorale.

Sulla base dell'analisi attuata è possibile affermare che il sistema elettorale potrebbe avere la capacità di rendere la divisione dei poteri solo apparente, così come avviene quando sia la maggioranza del Parlamento che il Governo sono sotto il controllo di una sola parte politica. Inoltre, se i meccanismi del sistema maggioritario si coniugano con una degenerazione egocentrica della politica, infatti, seppur non giuridicamente, possono implicare un'elezione diretta del capo del Governo.

Il sistema elettorale può anche influenzare la qualità dell'interazione tra istituzioni e cittadini, in altri termini la forma di Stato. Come conseguenza del sistema elettorale, il Parlamento può rispecchiare la società e quindi essere il mezzo attraverso il quale il popolo esercita la sovranità popolare. Dall'altro lato, si può semplicemente determinare quale partito o forza politica deterrà il potere legislativo ed esecutivo mediante gli stessi meccanismi del sistema maggioritario che influenzano la forma di governo.

Il fallimento nel tentativo di riformare la costituzione non significa che una riflessione sul superamento del "Perfect Bi-Cameral System" non sia appropriata. Almeno in riferimento all'aspetto più macchinoso del processo decisionale: il meccanismo delle "navette". Allo stesso tempo si deve considerare che lo squilibrio dei poteri causato dal sistema elettorale può assumere forme più gravi attraverso un sistema unicamerale o nel caso in cui una delle Camere non beneficia di poteri pertinenti. La questione della regolamentazione nella Costituzione, un sistema elettorale privo di rilevanti meccanismi distorsivi, sono questioni da affrontare alla luce stessa dei temi sopra citati. Secondo i Paesi scandinavi, governare il sistema elettorale con una Costituzione è una questione che comunque si presenta, visto che il sistema elettorale è in

grado di incidere sui controlli e gli equilibri tra i rami costituzionali e il rapporto tra Stato e cittadini. La questione si pone con una particolare urgenza sotto l'impatto del taglio dei membri del parlamento. La riduzione della capacità rappresentativa del Parlamento richiede "a fortiori" un sistema elettorale non distorsivo.

The present essay analyzes some significant events in a constitutional perspective occurred in the last years and a comparative overview regarding other European constitutional systems. This paper aims at implementing some considerations about the capacity of the electoral system to exercise a remarkable influence on both the form of government and the form of state. This matter will be examined also in the light of the structure of the Houses either in numerical terms or also in reference to the prerogatives and the relations between them.

Particularly it is taken into account both the electoral system in force and the reform envisaging the reduction of the number of Parliament members. On the same line, hints will be given upon how the aforementioned reform affects the Parliament representativity and aggravates the distortive effects of the electoral system.

On the base of the implemented analysis it is possible to state that the electoral system could have the capacity to make the division of the powers only apparent, just as it occurs when both the majority of the Parliament and the Government are under the control of just one party. Besides, if the majority-system mechanisms are combined with a self-centered degeneration of the politics, in fact, despite not in a juridical way, they can imply a direct election of the head of the Government.

The electoral system can also influence the quality of interaction between institutions and citizens. In others terms the form of a state. As a consequence of the electoral system, the Parliament can mirror the society and thus be the mean which the people exercise the popular sovereignty through. On the other side, it can be simply determined which party or political force will detain the legislative and executive power by the same majority-system mechanisms that affect the form of government.

The failure of attempting to reform the constitution does not mean that a reflection about the overcoming the "Perfect Bi-Cameral System" is not appropriate. At least in reference to the more cumbersome aspect of the decision-making process: the "navette" mechanism. At the same time it needs to be considered that the imbalance of the powers caused by the electoral sys-

tem can take more severe forms throughout an unicameral system or in case one of the Houses does not benefits of relevant powers. The issue of regulating in the Constitution, an electoral system deprived of relevant distortive mechanisms, are issues to be gone through in the very light of the aforementioned themes. In accordance to Scandinavian Countries, ruling the electoral system under a Constitution is a question that occurs in any case, given that the electoral system is capable of affecting the checks and balances between the constitutional branches and the relation between state and citizens. The issue arises with a particular urgency under the impact of the cutting of the parliament members. The reduction of the representative capacity of the Parliament requires “a fortiori” a not-distortive electoral system.