



Rivista N°: 2/2015  
DATA PUBBLICAZIONE: 17/04/2015

AUTORE: Antonio Saitta\*

## LA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA TRA REVISIONE COSTITUZIONALE E NUOVA LEGGE ELETTORALE\*\*

1. *Il mutuo condizionamento tra legge elettorale e riforma costituzionale.* – 2. *Le critiche alla riforma costituzionale “Boschi” e il sistema elettorale.* – 3. *Il nuovo Senato e l’indefinita rappresentanza politica e territoriale.* – 4. *Il nuovo sistema elettorale.* – 5. *Qualche considerazione conclusiva.*

### 1. Il mutuo condizionamento tra legge elettorale e riforma costituzionale

Sarebbe davvero un grave errore metodologico studiare l’incidenza della riforma costituzionale *in itinere* sulla forma di governo disgiuntamente da quella elettorale perché i due testi normativi fanno sistema e si condizionano reciprocamente.

Se mai dubbi si volessero coltivare sul punto, proprio l’esperienza della successione dei sistemi elettorali (dal proporzionale alla legge Mattarella a quella Calderoli) ha dimostrato come la legge che li disciplina sia una tessera fondamentale del disegno costituzionale in grado di alterare profondamente le dinamiche istituzionali, fino a incidere in modo determinante sulla forma di governo pur lasciando inalterato il quadro costituzionale formale.

Per quanto riguarda il disegno di riforma della legge elettorale approvato in prima lettura dal Senato a gennaio, la natura complementare alla parallela riforma costituzionale di superamento del bicameralismo paritario è dichiarata dal fatto stesso che la nuova legge elettorale riguarda solo la Camera dei Deputati: certo, si tratta di una scelta ispirata da ragioni di opportunità e di convenienza politica molto evidenti, ma ciò non vale a negare l’oggettivo rapporto alla struttura del Parlamento quale potrà risultare dalla conclusione del processo di riforma costituzionale *in itinere*.

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Messina.

\*\* Intervento svolto al seminario organizzato dal Centro per la Riforma dello Stato su “La forma di Governo tra revisione costituzionale e legge elettorale”, Roma, Istituto di S. Maria in Aquiro, 26 febbraio 2015.

D'altronde, se così non fosse, se cioè la nuova legge elettorale non si accompagnasse alla riforma del bicameralismo paritario, si avrebbe la formalizzazione di un sistema elettorale del tutto asimmetrico tra le due Camere, destinato a tendere, salvo improbabili (ancorché astrattamente e fortunatamente possibili) risultati convergenti, a esprimere maggioranze diverse tra le due Camere a tutto danno del valore della stabilità del governo del Paese e «dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare» che la stessa Corte costituzionale ha dichiarato essere (sent. n. 1/2014) obiettivi «di rilievo costituzionale».

## **2. Le critiche alla riforma costituzionale “Boschi” e il sistema elettorale**

Da dove partire, allora? Dalla riforma costituzionale o da quella elettorale? La Corte costituzionale ha affermato giustamente che «occorre interpretare le leggi ordinarie alla luce della Costituzione, e non viceversa» (sent. n. 1/2013), ma non credo che questo valga davvero e fino in fondo anche nel caso che ci occupa. L'interrogativo nasce dal fatto che il combinato disposto tra la legge elettorale e il nuovo impianto costituzionale varia enormemente a seconda della natura dei sistemi elettorali applicati.

Alcuni tra i più accesi critici del progetto di riforma costituzionale, ad esempio, prefigurano una deriva verso una forma di “premierato assoluto” perché il premio di maggioranza assicurato dall'*Italicum* al partito vincitore del confronto elettorale farebbe del *leader* di questo il *dominus* assoluto della scena parlamentare, in condizione, se sostenuto in modo compatto dalla propria formazione, di determinare non solo l'azione del governo e l'attività legislativa, ma anche l'elezione delle principali istanze di garanzia: Capo dello Stato, un terzo dei giudici costituzionali, la componente laica del C.S.M., il Presidente della Camera, solo per citare i principali.

Invece, se la riforma costituzionale venisse applicata in un contesto segnato da un sistema elettorale di impianto puramente proporzionale, così com'era stato fino al 1993, i rilievi alla riforma andrebbero sicuramente rivisti alla luce della considerazione che, salvo improbabili *exploit* oltre il 50% dei voti per un solo partito, nessun *leader* sarebbe in grado di controllare la maggioranza assoluta in Parlamento sicché il rischio di vedere “un uomo solo al comando” verrebbe *ipso facto* scongiurato.

Lo stesso potrebbe valere – perlomeno in parte – se la legge attribuisse il premio alla coalizione e non a una sola lista, affidando così alla risultante degli equilibri dell'intera alleanza, e non già agli assetti interni di un unico partito, l'egemonia parlamentare e politica.

## **3. Il nuovo Senato e l' indefinita rappresentanza politica e territoriale**

Alla luce di questa necessaria premessa, può essere interessante vedere, alcuni punti maggiormente controversi della riforma costituzionale.

Sembra necessario osservare preliminarmente che il dibattito parlamentare è servito a migliorare enormemente il testo dell'originaria proposta governativa. Almeno in quest'occasione, la doppia lettura dei due rami del Parlamento ha dimostrato di essere non

un inutile freno alle riforme ma un procedimento in grado di apportare migliorie, anche sostanziali, al testo: non si può che condividere, quindi, la riforma costituzionale nella parte in cui ha voluto mantenere in forma collettiva almeno la funzione di revisione costituzionale e di approvazione delle altre leggi costituzionali. Semmai, avrebbero potuto essere anche altre le materie nelle quali utilizzare coerentemente le competenze e le sensibilità politiche presenti in Senato il cui ruolo, invece, è invece reso sostanzialmente marginale per le normali attività legislative così da poter risultare nei fatti insignificante.

Le leggi bicamerali in senso stretto, infatti, indicate dal primo comma dell'art. 70 Cost. novellato, potranno assommare (sulla base dell'esperienza maturata nella storia repubblicana) a circa una decina nel corso di un'intera legislatura. Nelle comuni materie oggetto di legislazione, invece, le determinazioni e gli indirizzi del Senato sono, in un modo o nell'altro, superabili da parte della Camera, sicché il ruolo che potrà svolgere Palazzo Madama sarà, nei fatti, solo di stimolo, di critica e di riflessione.

Mi pare, inoltre, che le modifiche apportate da ultimo dalla Camera abbiano sbiadito alcuni profili di competenze del Senato o, in altri casi, abbiano perso l'occasione di meglio definire alcuni ambiti qualificanti di competenza.

È il caso, ad esempio, della possibilità del Senato riformato di concorrere con la Camera "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea" (art. 55, u.c.). Sarebbe una competenza qualificante e importantissima sicché si sarebbe dovuti essere più netti e precisi perché tutti i parlamenti europei hanno grandi difficoltà ad incidere efficacemente sia sulla fase ascendente che in quella discendente delle politiche eurounitarie, di fatto egemonizzate dai Governi. Proprio per questo sarebbe stato tanto più opportuno specificare con quali atti concreti l'attività del Senato si potrà davvero concretare in questo ambito competenziale soprattutto ove si consideri che la nostra sarà una Camera estranea al circuito dell'indirizzo politico.

Anche le competenze a "concorre[re] alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni" dovrebbero essere meglio individuate anche perché secondo la stessa Costituzione riformata il Senato sarà privo del potere di controllo e d'inchiesta sul Governo e dei suoi apparati.

Si obietterà che se si deve superare il bicameralismo paritario si deve pur ridimensionare il ruolo di una Camera. Ciò non toglie, però, che il ruolo del Senato appare ancora non del tutto disegnato nel nuovo impianto costituzionale, pur dopo i grandi passi avanti compiuti soprattutto nella prima lettura al Senato.

A tal proposito, dal dibattito parlamentare, ancora una volta in Senato, si è colto un importante approccio: si è cercato di giungere alla riforma strutturale di Palazzo Madama dopo aver chiarito le competenze da attribuire a quel ramo del Parlamento. Questo metodo di lavoro, però, non sembra sia stato portato pienamente a svolgimento e persiste ancora una certa incoerenza tra il profilo funzionale e quello strutturale.

Questa necessaria asimmetria tra i due rami del Parlamento, infatti, non giunge ad un punto di equilibrio in grado di esprimere una ragion d'essere apprezzabile. Se, come diceva il vecchio Montesquieu, "le leggi (...) sono i rapporti necessari che derivano dalla natura delle cose", qui appare incompiuta proprio la natura del Senato, e questa ambiguità si coglie nella

genesì dell'organo, nella sua struttura, nella sua organizzazione interna in rapporto proprio alle competenze di cui sarà dotato.

Il Senato riformato, infatti, nonostante alcune migliorie apportate all'originaria proposta di riforma, non sarà il luogo in cui l'indirizzo politico dei governi regionali si incontrerà ed entrerà in dialettica con quello dello Stato: com'è noto, diversamente dal collaudato modello tedesco, i Senatori saranno eletti dai Consigli regionali e non dalle Giunte sicché, per espressa previsione normativa (art. 57, u.c.), saranno sostanzialmente rappresentativi dei gruppi consiliari regionali.

Inoltre, per i senatori non vi sarà nessun vincolo di mandato rispetto agli organi e agli enti dai quali sono stati designati. Il Senato, pertanto, rischia di essere rappresentativo non tanto delle autonomie (invero, sostanzialmente solo di quelle regionali, dato l'esiguo numero di sindaci) e dei loro specifici indirizzi politici, quanto delle forze politiche presenti nei consigli regionali, con tutte le loro conflittualità, eterogeneità, difformità di vedute e di giudizio sia sulle politiche regionali che su quelle statali in riferimento agli interessi dei territori di provenienza.

Sempre in questo senso, qualche osservazione si può fare anche sull'organizzazione interna del Senato. Non è chiaro, infatti, se i Senatori saranno organizzati per aggregazioni territoriali o per gruppi politici.

Ci sono importanti indizi che dovrebbero far escludere le pure aggregazioni politiche: l'art. 82 Cost., ad esempio, in tema di inchieste parlamentari, è assai esplicito nel rimarcare come le Commissioni presso la Camera saranno composte in proporzione ai gruppi, mentre al Senato no.

L'art. 64, invece, prevede giustamente solo alla Camera la necessità di disciplinare lo "statuto delle opposizioni", ma la medesima disposizione afferma pure che i regolamenti di entrambe le Camere – e quindi anche del Senato – dovranno garantire "i diritti delle minoranze parlamentari", concetto che rimanda dialetticamente anch'esso a quello di maggioranza che, per Palazzo Madama, privo del rapporto fiduciario, non si comprende intorno a cosa dovrebbe coagulare.

#### **4. Il nuovo sistema elettorale**

Sul sistema elettorale credo si registrano notevoli miglioramenti a seguito della lettura effettuata dal Senato in questi mesi. Alcune tra le principali criticità sono state superate e l'impianto pare, nel complesso astrattamente accettabile, salvi, però, alcuni perduranti gravi punti problematici resi evidenti, come si osservava in apertura, ponendo l'*Italicum* in rapporto con il nuovo impianto costituzionale.

È un sensibile passo avanti, ad esempio, l'unificazione e l'abbassamento della soglia di sbarramento al 3%. A questo punto, però, appare superfluo mantenerla. Forse la soglia così è incostituzionale *tout court*. Se, infatti, il meccanismo del premio di maggioranza produrrà un partito vincitore, autonomamente maggioritario nella Camera politica, alle opposizioni, giocoforza frammentate e di medie o piccole dimensioni, resterà un ruolo di tribuna per svolgere una dialettica il cui principale obiettivo in corso di legislatura potrà essere solo quel-

lo di creare o enfatizzare divisioni interne al partito di maggioranza perché dalla crisi di questo potrebbero determinarsi nuovi scenari politici e avvicendamenti nel Governo prima della successiva tornata elettorale.

Il sistema dei capilista bloccati, inoltre, – che com'è noto è nato come compromesso per assicurare un più ampio consenso parlamentare alla riforma, consenso che dopo l'elezione del Presidente Mattarella sembra venir meno – porta sostanzialmente tutti i partiti medi e piccoli (*id est*, tutti i partiti di minoranza) a vedere eletti solo i capilista.

Il punto è davvero problematico perché il gran numero dei parlamentari, soprattutto dell'opposizione, sarà sostanzialmente cooptato dalle dirigenze dei partiti. Certo, le preferenze hanno dimostrato di essere, soprattutto in alcuni contesti territoriali, veicolo di inquinamento del voto e produttive di fenomeni corruttivi. Le elezioni primarie non sono neppure immuni dagli stessi rischi che, come l'esperienza continua a insegnare, si manifestano ad ogni latitudine del Paese.

In ogni caso, al netto della evidente differenza che si avrà nella rappresentanza politica all'interno dei gruppi parlamentari di maggioranza e di minoranza (i primi composti da eletti e cooptati, i secondi solo da questi ultimi), occorre ammettere che anche la legge Mattarella andava incontro a critiche assai gravi (e simili a quelle che si muovono oggi *all'Italicum*) per quanto riguarda le candidature bloccate: anche in quel caso, infatti, l'elezione si concretizzava in una sostanziale cooptazione dell'eletto con la parallela coartazione della volontà dell'elettore che doveva accettare, senza possibilità di alternative, la proposta nominativa che proveniva dal partito verso il quale voleva orientare il proprio consenso.

Invero, a ben pensarci, la distorsione della volontà dell'elettore era presente anche ai tempi della proporzionale per i collegi senatoriali. La Corte, tuttavia, non ha escluso la conformità a Costituzione del sistema delle liste bloccate, purché corte e con candidature ben individuabili da parte degli elettori e di ciò occorre realisticamente prendere atto.

È per questo complesso di ragioni non univoche che, pur con tutti i dubbi del caso, in mancanza di uno statuto pubblicistico dei partiti, capace di assicurare effettiva legalità e democrazia nei processi interni di selezione della classe dirigente e delle candidature, il ricorso al voto di preferenza pare essere ancora lo strumento migliore (se si vuole, il meno peggiore!), anche perché quando viene applicato in collegi di piccole dimensioni rende sopportabili i costi (diversamente proibitivi) di una campagna elettorale e, quindi, argina i rischi di condizionamento del voto.

Appare corretto, poi, l'innalzamento al 40% del *quorum* per far scattare il premio di maggioranza, attenuando così la dis-proporzionalità del meccanismo premiale, ontologicamente insita in ogni sistema elettorale diverso dal proporzionale.

Aver mutato il soggetto beneficiario del premio, dalla coalizione al singolo partito, infine, è stata un'iniziativa sicuramente in grado di migliorare la stabilità della maggioranza (salvo il caso di partiti internamente fragili e frastagliati), ma al caro prezzo di far inclinare la dialettica politica verso un modello ancor più marcatamente personalistico e *leaderistico*.

## 5. Qualche considerazione conclusiva

In conclusione, le due riforme di cui abbiamo discusso, necessitano ancora di letture parlamentari, sicché vi sarebbe oggettivamente spazio per migliorarne il testo e superare quegli eccessi che vengono segnalati non per partito preso o per sabotare la riforma, ma proprio per raggiungere gli obiettivi che il Paese si attende da questa difficilissima fase. Dipende dalla volontà politica se migliorare il testo o privilegiare l'esigenza di far presto, quale che sia il testo definitivo.

Nelle ultime pagine de *“La Repubblica dei partiti”*, era la metà degli anni '90, Pietro Scoppola spiegava come la funzione delle riforme costituzionali, viste in una prospettiva storica di ampio respiro, non fosse semplicisticamente quella di passare da una prima ad una seconda Repubblica, né di operare mutamenti istituzionali per consentire trasformismi gattopardeschi, bensì quella assai più profonda e difficile di passare da una “Repubblica dei partiti” – quale si era avuta nella prima grande fase della vita repubblicana – ad una “Repubblica dei cittadini” attraverso un passaggio tanto più arduo perché attuabile non tanto tramite operazioni di ingegneria costituzionale, quanto mediante profondi mutamenti di cultura, di mentalità e di costume civile. Il rischio, però, è che la “Repubblica dei cittadini” significhi non lo Stato in cui questi decidono di più, ma in cui vengono meno i corpi intermedi e tra questi soprattutto i partiti che, se ricondotti al loro corretto ruolo costituzionale, sono i soggetti fondamentali di un sistema politico costituzionale equilibrato e in grado di bilanciare, ad un tempo, libertà e democrazia.

Il processo riformatore che oggi sembra avviato a conclusione, pertanto, può essere ancora migliorato e, per le cose dette, deve essere ancor di più accompagnato da un indispensabile salto di qualità dell'*ethos* repubblicano, del senso di cittadinanza, di piena partecipazione democratica dei quali i primi protagonisti devono essere proprio i partiti politici.

Ma questo porta ad aprire un altro capitolo, che meriterebbe un convegno a sé, ed è quello della riforma dei partiti, principali responsabili della crisi istituzionale e politica attraversata dal Paese in questi vent'anni: solo quando si compirà questa riforma, che è la più difficile anche perché affonda le radici nei nodi lasciati aggrovigliati dal Costituente, si potrà dire che la fase delle riforme strutturali è stata realizzata e che si sarà compiuto un passo avanti verso un modello di democrazia più maturo ed efficace.