

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno LXV Fasc. 2 - 2015

ISSN 0557-1464

Francesco Clementi

**VENT'ANNI DI LEGISLAZIONE
ELETTORALE (1993- 2013).
TRA IL GIÀ E IL NON ANCORA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

VENT'ANNI DI LEGISLAZIONE ELETTORALE (1993-2013). TRA IL GIÀ E IL NON ANCORA

FRANCESCO CLEMENTI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'approdo al bipolarismo, tra coerenze ed incoerenze.
— 3. Gli anni della legge Mattarella (1993-2005). — 4. Gli anni della legge
Calderoli (2005-2014). — 5. Considerazioni conclusive e prospettive.

1. «Nessun procedimento elettorale è perfetto; tutti sono relativi alle condizioni politiche e sociali di un popolo in un dato periodo storico e i risultati dipendono non tanto dal mezzo strumentale, quanto dalla coscienza e dalla maturità politica di chi ne usa». Con queste parole si esprimeva la «Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente» nella relazione conclusiva dei propri lavori, volti a definire «il procedimento di elezione dell'Assemblea che sarà costituita con i poteri e per i fini stabiliti dal d.l. 25 novembre 1944, n. 151»; la legge elettorale approvata con il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, delinea per la Costituente un sistema di tipo proporzionale, mediante scrutinio di liste di candidati liberamente concorrenti, che diverrà modello anche per la definizione del successivo sistema elettorale di Camera e Senato ⁽¹⁾.

Parole importanti, che dimostrano come già allora, alle soglie della nascita della Repubblica, vi fosse piena consapevolezza della natura e

⁽¹⁾ Il riferimento è alla pagina 18 della relazione, che si può leggere oggi sul sito istituzionale della Camera dei deputati. In ogni modo, si vedano tutti gli atti in: MINISTERO PER LA COSTITUENTE (a cura di), *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente*, Roma, Tip. U.E.S.I.S.A., 1946. Si veda G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, il Mulino, 1979.

delle plurime funzioni che svolge in un ordinamento il sistema elettorale. Al punto tale che, pur distinguendo tra consenso costituente e dissenso sul governo, i partiti politici non avrebbero esitato, nel contesto della incipiente «guerra fredda», a conservare proprio la formula elettorale di tipo proporzionale pura, applicata per la Costituente, come base per la nuova Camera, e ad adottarne poi una quasi speculare al Senato, eludendo, invece, sul piano della forma di governo, l'ordine del giorno Perassi, interpretato in chiave parlamentare-assembleare.

Così, con una forma di governo parlamentare non razionalizzata e un sistema elettorale proporzionale, prendeva avvio la Repubblica.

D'altronde, il sistema elettorale, e con esso la legge elettorale in senso stretto, è uno strumento ad altissima valenza politica, che assolve ad almeno due funzioni proprie di ogni ordinamento: da un punto di vista tecnico permette, attraverso il meccanismo che trasforma i voti in seggi, di dare senso concreto al principio di rappresentanza politica, delineando il rapporto tra eletti ed elettori, creando un legame di tipo verticale. Da un punto di vista politico, invece, permette di misurare, in modo orizzontale, la forza, cioè il peso politico espresso in cifra numerica assoluta di voti (e poi in seggi) delle forze politiche.

Per questo, «nessun procedimento elettorale è perfetto» ⁽²⁾: proprio perché ciascuno risponde a istanze e cerca di fornire soluzioni che ad esse rispondano, di regola circoscritte ad un determinato tempo politico del quale sono, appunto, naturalmente espressione.

Ne consegue, inoltre, che ogni scelta che miri a rendere il sistema elettorale stabile oltre modo — ad esempio, attraverso l'inserimento nel testo costituzionale ⁽³⁾ — rischia di essere, al tempo stesso, tanto

⁽²⁾ Si cfr. Relazione della «Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente», cit.

⁽³⁾ Non è un caso, infatti, se sono assai rari gli ordinamenti che hanno visto costituzionalizzati i principi della legge elettorale. In genere, infatti, questa scelta si compie quando ci sono fratture sociali così forti e ritenute così permanenti nel tessuto politico-sociale del Paese, come ad esempio quelle etnico-linguistiche, che la costituzionalizzazione del sistema elettorale è lo strumento per stigmatizzare un dato coesenziale alla natura dell'ordinamento; un ragionamento molto simile, *mutatis mutandis*, a quello che fece il nostro Costituente per alcuni statuti come quello del Trentino-Alto Adige. Laddove, invece, le fratture sono forti ma si può supporre che con il tempo verranno meno, come ad esempio per le divergenze legate a questioni ideologiche internazionali, si ritiene in generale non utile procedere con la costituzionalizzazione della legge elettorale. Si può davvero dire che allora il costituente fu previdente nel non costituzionalizzare il sistema proporzionale, se si pensa che all'epoca aveva proceduto

miope, di fronte alle costituzioni moderne e ai *quorum* qualificati per la loro modificabilità, sterilizzando la funzione di «termometro» della legge elettorale al mutare nel tempo dei rapporti di forza tra le forze politiche, quanto strabica, perché eccessivamente fiduciosa nel predefinire rigidamente i rapporti tra politica e società, tra eletti ed elettori; rapporti che non sono e non possono essere né stabili né certi ⁽⁴⁾.

Al tempo stesso, quando si riduce il sistema elettorale alla sola formula in senso stretto, si compie un altro grave errore.

Il sistema elettorale (e con esso lo studio dell'evoluzione della legislazione elettorale), infatti, non soltanto rappresenta, in primis dal punto di vista storico-giuridico, un'ottima cartina tornasole per individuare le tappe del processo di democratizzazione dello stato contemporaneo e la sua qualità ⁽⁵⁾ attraverso i suoi tre elementi-base — i modi offerti all'elettore per esprimere la sua scelta, l'ampiezza e il disegno delle circoscrizioni e la formula matematica di trasformazione dei voti in seggi —, ma esercita, altresì, una grande influenza sul sistema partitico, sui suoi assetti e sulla sua conformazione ⁽⁶⁾, anche

in tal senso solo la fallita Repubblica di Weimar (art. 22 della Costituzione), un laboratorio storico del costituzionalismo dall'esito — come noto — drammatico, nonostante il suo essere ancora oggi riferimento imprescindibile della riflessione teorica. Sul punto, si v. almeno: F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar: Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985; e ID, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009, spec. 90 ss. Tuttavia le leggi elettorali possono rappresentare, come alcune esperienze comparate confermano, anche un *bastion of stability*, in quanto espressione di un accordo vero tra le forze politiche, quasi come se fossero costituzionalizzate. Si cfr. S. CASSESE e L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2014, 61.

⁽⁴⁾ Nonostante il crescente uso del *forecasting* elettorale attraverso i c.d. *big data*. Si veda M. S. LEWIS-BECK, *Election Forecasting: Principles and Practice*, in 7 *British Journal of Politics & International Relations* 2 (2005), 145 ss. Più in generale, si veda D. A. DILLMAN, J. D. SMYTH e L. MELANI CHRISTIAN, *Internet, Mail, and Mixed-Mode Surveys: The Tailored Design Method*³, New York, John Wiley and Sons, 2008.

⁽⁵⁾ Si veda F. LANCHESTER, *Gli Strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. capp. 7 e 8. Sul caso italiano, si cfr. il recente: L. MORLINO, D. PIANA e F. RANIOLO (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia. 1992-2012*, Bologna, il Mulino, 2013.

⁽⁶⁾ Il riferimento obbligato qui è a D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale, Yale University Press, 1967, e poi innanzitutto al saggio, che riprende e allarga quella analisi, di A. LIJPHART, *The Political consequences of the Electoral Laws 1945-1985*, in 2 *The American Political Science Review* (1990), 481 ss.; B. GROFMAN e A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 2003 (ult. ed. prima 1986). Nel caso italiano, si veda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981 e più di

riguardo alla dimensione, al numero e all'organizzazione dei partiti politici, come dimostrò Maurice Duverger già nei suoi studi dei primi anni cinquanta del secolo scorso (7).

Ne consegue che il sistema elettorale influisce fortemente sulla forma di governo marcando, in ragione del decisivo fattore di condizionamento rappresentato dal sistema partitico, le sue dinamiche, in via diretta e in via indiretta (8).

Il sistema elettorale influisce per altro su più ambiti, anche attraverso l'impatto che esercita nell'ordinamento la c.d. legislazione elettorale di contorno, ossia l'insieme delle norme che stabiliscono le modalità di svolgimento delle campagne elettorali, i modi di finanziamento della politica, la gestione del contenzioso elettorale, i modi di accesso e di partecipazione alla competizione elettorale, comprese le regole su incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità (9), ma anche quelle regole sui partiti politici e sulla formazione dei gruppi parlamentari. (10) Affiancandosi alla legge elettorale in senso stretto, la legislazione elettorale di contorno peraltro può risultare decisiva (11), consentendo di cogliere come, tra regole giuridiche, funzionamento delle istituzioni e dinamiche di movimento delle stesse forze politiche, gli ordinamenti evolvono sotto il profilo della qualità democratica,

recente, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011.

(7) Si veda M. DUVERGER, *I partiti politici*, Parigi, A. Colin, 1951.

(8) Si cfr. G. AMATO e F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2012, spec. 20 e 21.

(9) Sui plurimi aspetti del tema, si v. almeno i seguenti contributi: F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000; E. FERIOLI, *La disciplina delle campagne elettorali e referendarie*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, II, Torino, Giappichelli, 2006, 825 ss.; R. BORRELLO, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, n. 12, 1287 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il "modello" italiano di finanziamento dei partiti*, in *Quaderno Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2010, 20 e 75 ss.; G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa: atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Roma 10-11 giugno 2010, Padova, Cedam, 2011, 73 ss.; e il recente, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012. Si v. anche il saggio di G. Rivosecchi in questo numero della *Riv. trim. dir. pubbl.* (n. 2, 2015).

(10) Sul punto, si v. almeno: F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

(11) Si veda C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana*, 2004, n. 51, 5 ss.

facendo emergere con chiarezza questioni irrisolte ed aporie, impossibili da rilevare focalizzandosi sulla sola formula elettorale.

Obiettivo del presente contributo è quello di sottolineare, applicando un metodo di tipo combinatorio ⁽¹²⁾, le scelte, gli effetti e le linee di tendenza nell'evoluzione della legislazione elettorale nell'ultimo ventennio (1993-2013), tentando di far emergere le coerenze e le incoerenze nella logica di funzionamento dei due sistemi elettorali che hanno caratterizzato questo periodo, le continuità e le discontinuità rispetto alla tradizione italiana e tra loro e, naturalmente, il loro impatto sull'ordinamento.

In tal senso, dopo aver diviso il periodo considerato in ragione dei due sistemi elettorali adottati, si cercherà di evidenziare l'insieme delle regole che hanno tentato di dare regolarità alla politica, misurandone gli effetti rispettivamente, tanto sul sistema politico-partitico, quanto sul sistema politico-istituzionale, alla luce evidentemente delle dinamiche di un Paese che, dal 1989, vede l'intero assetto politico in cerca di una prospettiva condivisa, all'interno di una transizione politico-costituzionale apparsa talora «senza fine» ⁽¹³⁾.

2. Sistemi elettorali e assetti politico-costituzionali rappresentano facce della stessa medaglia: espressioni comuni, pur nelle rispettive specificità, delle scelte proprie di un ordinamento, che qualificano identità e caratteristiche di questo rispetto agli altri ⁽¹⁴⁾. Per questo motivo, di regola, tra questi elementi vi è una coerenza intrinseca ed una comune logica di funzionamento: segni, appunto, della medesima idea ordinamentale ⁽¹⁵⁾.

Eppure, ciò può non verificarsi, in particolare nelle fasi di trasfor-

⁽¹²⁾ Sul metodo c.d. combinatorio nel diritto costituzionale, si veda S. CECCANTI, *Maurice Duverger e il metodo combinatorio: una lezione ancora valida*, in *Quad. cost.*, 2015, n. 1, 227 ss. Si veda pure L. ELIA, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. Baldassarre e A. Cervati, Roma-Bari, Laterza, 1982, 103 ss., oggi anche in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 331 ss.

⁽¹³⁾ Per gli opportuni approfondimenti specifici in tema di riforme costituzionali, anche durante l'arco degli ultimi venti anni, si rinvia al saggio di C. Fusaro su questo numero della *Rivista* (n. 2, 2015).

⁽¹⁴⁾ Si cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX., 1970, *ad vocem*. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981.

⁽¹⁵⁾ Sul punto, si v. G. AMATO, *La crisi della democrazia italiana. Riforma o innovazione?*, in Id. (a cura di), *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, il Mulino, 2014, 153.

mazione accelerata di un ordinamento. Tanto più quando la logica di funzionamento interno di un ordinamento viene messa in discussione, ed esso viene modificato per esempio varando un nuovo e diverso sistema elettorale, senza magari che vi sia la possibilità, da parte delle forze riformatrici, di adeguare coerentemente, rispetto alla nuova logica, gli assetti istituzionali.

Quando ciò accade, le grandi questioni istituzionali irrisolte non soltanto determinano un'asimmetria nel funzionamento dell'ordinamento, situazione che nel tempo diviene difficile da sostenere, ma inevitabilmente si riverberano anche sulla stessa logica di funzionamento del nuovo sistema elettorale, rendendolo, incompleto, incoerente, e, in ultima analisi, fragile.

Questa è stata, in fondo, l'esperienza dell'ordinamento italiano nel momento in cui ha introdotto la sua terza (1993) e poi la sua quarta (2005) legge elettorale, dopo quella del 1948 (ricalcata sullo schema adottato per la Assemblea costituente, come detto), applicata per quarantasei anni, salvo il brevissimo periodo in cui la continuità fu interrotta dalla legge 31 marzo 1953, n. 148.

Per cui, l'invarianza di quei pilastri politico-istituzionali — a partire dal bicameralismo indifferenziato — che avevano consentito un'interpretazione consolidata in chiave di democrazia di tipo consociativo, estranei alla logica espressa dalle nuove leggi elettorali Mattarella, caratterizzate, invece, da una democrazia maggioritaria, competitiva e dell'alternanza ⁽¹⁶⁾, è risultata la più seria minaccia alla capacità di quella legge — da sola — di indirizzare il sistema politico-istituzionale verso logiche diverse, appunto maggioritarie: esso, infatti, «non è sembrato in grado di esprimere nel lungo periodo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale» ⁽¹⁷⁾.

Nonostante le varie proposte avanzate negli anni dalle forze politiche per realizzare un cambiamento politico-costituzionale, con la periodica invocazione delle «riforme» — operazione che, per convenzione, si data addirittura a partire dall'articolo di Bettino Craxi su l'«Avanti!» del 28 settembre del 1979, dove si proponeva, appunto, la

⁽¹⁶⁾ Per un quadro, di sintesi, si v. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2014 (ed., orig. 1984).

⁽¹⁷⁾ Si cfr. *Premessa*, in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013, 31.

sfida di una «grande» riforma ⁽¹⁸⁾ —, è sempre stato più evidente il ritardo accumulato nell'adeguare anzitutto l'assetto organizzativo della parte seconda della Costituzione al mutare dei tempi, pur essendoci state, dal 1 gennaio 1948, quindici leggi di revisione costituzionale, che hanno modificato ben trentaquattro articoli della Carta costituzionale (alcuni addirittura più volte) ⁽¹⁹⁾.

D'altronde, neanche tra il 1948-1953 si riuscì a stabilizzare — durante l'intermezzo di funzionamento di tipo maggioritario della nostra forma di governo nella quale, per un'eterogenesi dei fini, la polarizzazione su Alcide De Gasperi e sul Fronte Popolare determinò il realizzarsi di una forma di governo all'inglese (pur nella reciproca delegittimazione politica, evidentemente, non eliminabile) —, la prospettiva tipica delle grandi democrazie parlamentari, ossia quella di un rapporto tra Parlamento e governo vocato ad attuare gli indirizzi proposti agli elettori applicando il principio di maggioranza — considerandosi il governo, appunto, il «comitato direttivo» della maggioranza ⁽²⁰⁾ — al posto di mediare, invece, in un sistematico compromesso, fra maggioranza e minoranze il proprio indirizzo politico, come invece è stato per decenni in Italia ⁽²¹⁾.

Infatti, la stabilizzazione definitiva del sistema elettorale nazionale in direzione presso che integralmente proporzionale avviene, da un

⁽¹⁸⁾ In quell'articolo, Bettino Craxi chiedeva una «grande» riforma non perché essa si concentrava «nell'avanzare profonde e radicali modifiche alle regole del gioco dettate dalla Costituzione del 1948, ma perché [sarebbero stati] "grandi" e "gravi" i rischi cui la Repubblica sarebbe potuta andare incontro ove fosse proseguito l'andazzo di disperdere la forza della politica in un gioco a somma zero, cioè senza affrontare seriamente la sua riforma». Si cfr. P. CRAVERI, *Prefazione*, in *La "grande riforma" di Craxi*, a cura di G. Acquaviva e L. Covatta, Venezia, Marsilio Editore, 2010, 6. Per cogliere bene i problemi e le proposte di quegli anni, si veda innanzitutto: G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1980.

⁽¹⁹⁾ Si cfr. C. FUSARO, *Italy*, in *How Constitutions Change. A Comparative Study*, a cura di D. Oliver e C. Fusaro, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, 218 ss. Si veda altresì il capitolo finale di A. BARBERA e C. FUSARO, *L'ordinamento italiano e la sua evoluzione*, in *Corso di diritto costituzionale*, a cura di A. Barbera e C. Fusaro, Bologna, il Mulino, 2012, 539 ss.

⁽²⁰⁾ Si cfr. L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, oggi pubblicato in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 23 e 24.

⁽²¹⁾ Sul punto, almeno, si v. S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza: il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1995. Si veda anche sul tema G. AMATO, *I dilemmi del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, n. 2, 173 ora in G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 137.

lato, per ragioni di politica interna: la Democrazia cristiana, volendo certificare il suo ruolo pivotale nell'intero sistema politico, dopo aver sperimentato il premio nella legge su comuni e province del 1951, tenta poi a livello nazionale nel 1953, con il sistema con premio, a maggioranza certa, ossia la c.d. legge truffa ⁽²²⁾, di marcare la sua centralità per governare da sola; tuttavia, come noto, questo tentativo fallisce. Dall'altro, il proporzionale trova fondamento in ragioni di politica internazionale, ossia nella paura, rafforzata dopo l'invasione sovietica dell'Ungheria del 1956, che le forze politiche della sinistra, in particolare il Pci, potessero arrivare al governo; peraltro, proprio riguardo al Pci, la proporzionalizzazione integrale del sistema politico-partitico ha come ulteriore obiettivo per la Dc quello di «allargare la base democratica», staccando, con comodità e senza rischi per alcuno, il Partito socialista, appunto, dal Partito comunista, ulteriormente marginalizzando quest'ultimo.

Eppure, proprio perché le stesse forze politiche ben sapevano che le ragioni del proporzionalismo a livello nazionale erano legate ad uno specifico contesto, e quindi potenzialmente transeunti, la scelta per il proporzionale, pur implicita, non era stata costituzionalizzata ⁽²³⁾.

Abbandonata dunque la possibilità di stabilizzare il sistema politico-istituzionale sull'asse naturale di una democrazia tipicamente parlamentare secondo gli stilemi classici del modello del Regno Unito ⁽²⁴⁾, essendo stata abrogata rapidamente la legge del 1953, la scelta

⁽²²⁾ Questa legge, attraverso un correttivo alla legge proporzionale vigente, introduceva un premio di maggioranza consistente nell'assegnazione del sessantaquattro per cento dei seggi della Camera dei deputati alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse raggiunto il cinquanta per cento più uno dei voti validi. Promulgata il 31 marzo 1953, la legge n. 148 regolò le elezioni politiche del 3 giugno di quello stesso anno senza che fosse possibile applicare il premio, e venne poi abrogata con la legge 31 luglio 1954, n. 615. Si cfr. G. QUAGLIARIELLO, *Cinquanta anni dopo la riforma elettorale del 1953*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, il Mulino, 2004.

⁽²³⁾ Invece, dove le fratture sociali erano etniche e linguistiche, ossia tendenzialmente permanenti, la Costituente le consacrò formalmente, non a caso, negli statuti speciali. È notissima, tuttavia, la tesi di Carlo Lavagna — ormai decisamente superata — che ritiene intrinsecamente legata con l'ordinamento repubblicano, anzi, potenzialmente implicita nell'impianto stesso della Carta costituzionale, la scelta per il sistema elettorale proporzionale. Si v. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss.

⁽²⁴⁾ Si cfr. A. BARBERA e C. FUSARO, *La forma di governo nell'esperienza costituzionale italiana (1947-2007)*, in *La Costituzione italiana sessant'anni dopo. Evo-*

di un sistema elettorale di tipo proporzionale venne a cristallizzarsi definitivamente nel 1957 con l'approvazione del testo unico sulle leggi elettorali (d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) ⁽²⁵⁾, sconfessando così definitivamente la logica della prima Legislatura ⁽²⁶⁾, in attesa che, dalla rottura sull'Ungheria, il Partito socialista italiano fosse in condizione di sganciarsi dalle sinistre e aprire al centrosinistra di governo insieme con la Democrazia cristiana.

Il sistema elettorale proporzionale finì col rappresentare quindi il corrispettivo dell'immodificabilità nel posizionamento — interno ed internazionale — del nostro Paese. Per altro verso, era la traduzione sul piano della forma di governo di quella *conventio ad excludendum*

luzione e valutazioni di impatto, a cura di A. Chimenti, R. Leonardi e R. Nannetti, Roma, Edizioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione, 2009, 65 ss. Si cfr. anche: T.E. FROSINI, *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. soc.*, 2001, n. 1, 93 ss. (oggi in *Id.*, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2002).

⁽²⁵⁾ Per la Camera dei deputati, in particolare, la normativa di riferimento, prima di essere raccolta nel Testo unico (d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), era contenuta nella legge 20 gennaio 1948, n. 6, in seguito unificata con le altre normative per l'elezione della Camera nella legge 5 febbraio 1948, n. 26. Per il Senato, la normativa di riferimento era contenuta, in precedenza, nella legge 6 febbraio 1948, n. 29. In particolare, riguardo alla Camera dei deputati, si trattava di un sistema che divideva il territorio nazionale in trentadue circoscrizioni, in ciascuna delle quali, a seconda della loro dimensione, l'elettore poteva, votando un partito, esprimere una o più preferenze per i candidati (fino ad un massimo di tre o quattro). I seggi, assegnati con un sistema proporzionale di lista, venivano determinati dalla formula del quoziente Imperiali, mentre i seggi non assegnati a livello circoscrizionale, venivano attribuiti con il sistema dei resti più alti a livello nazionale. Operavano a questo livello due clausole di accesso alla rappresentanza: un quoziente intero a livello circoscrizionale, cioè la conquista di almeno un seggio, e l'aver ottenuto almeno trecento mila voti su scala nazionale, che tuttavia non si escludevano tra loro, per cui, ad esempio, il partito *Südtiroler Volkspartei* poteva avere seggi in ragione dei suoi quozienti estremamente territorializzati, e tuttavia non arrivare ad una cifra tale da prendere anche i seggi attribuiti con i resti. La formula *d'Hondt*, attraverso un sistema proporzionale di lista, regolava l'assegnazione dei seggi per il Senato; e i risultati ottenuti, ordinati in senso decrescente, determinavano l'assegnazione dei seggi a chi aveva i valori più alti, di modo che divenivano senatori i candidati con quoziente individuale più alto nei rispettivi collegi uninominali.

⁽²⁶⁾ Si v. S. MERLINI e G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011; ma anche A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007. Per un quadro ricostruttivo, si veda U. DE SIERVO, S. GUERRIERI e A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004.

del Partito comunista dall'area del governo, che venne poi delineata in dottrina da Leopoldo Elia.

Nulla accadde finché, a ridosso degli anni ottanta, e a maggior ragione dal 1989 in poi, sotto la spinta della fine della c.d. guerra fredda e delle trasformazioni dell'apparato politico-ideologico che essa aveva comportato, dopo dieci anni di falliti tentativi di riforma costituzionale, anche tramite due Commissioni parlamentari *ad hoc* istituite, la logica di funzionamento del sistema politico-istituzionale inizia a mutare verso un maggioritarismo di tipo funzionale (non ancora strutturale), grazie ad alcune innovazioni; ad esempio, con le riforme regolamentari che, dal 1988 in poi, hanno ridotto il voto segreto e hanno dato al governo, insieme al presidente della Camera, un ruolo significativo — pur molto debole, se visto in chiave comparata — nella programmazione dei lavori parlamentari; con la nuova legge di disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (la legge 23 agosto 1988, n. 400) e con la semplificazione delle procedure di bilancio.

Questi strumenti, precludendo alla crisi del proporzionalismo, offrirono al sistema partitico la possibilità di cogliere il cambiamento in corso. Ma ciò non accadde con la profondità e la larghezza di visione di intervento che sarebbe stata necessaria ⁽²⁷⁾.

Così, mentre in termini costituzionali, la percepita necessità di cambiamento si traduce in un ritmo più intenso nelle revisioni del testo costituzionale (esse, nel loro aumento, vengono a caratterizzarsi per essere sempre più puntuali e specifiche ma pressoché tutte inadeguate in quanto, appunto, incoerenti o ininfluenti rispetto ad una visione generale ⁽²⁸⁾), dal punto di vista del sistema politico-partitico, nel

⁽²⁷⁾ Ben consapevole degli effetti sistemici che esso avrebbe comportato in futuro, dopo il referendum sulla legge elettorale del 1993, il 21 aprile 1993 alla Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio di allora, Giuliano Amato, sottolinea che quel voto referendario rappresenta «un autentico cambiamento di regime che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo, e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale», in CAMERA DEI DEPUTATI, XI legislatura, Atti parlamentari, *Resoconto stenografico della seduta del 21 aprile 1993*, 12841.

⁽²⁸⁾ Ad eccezione di quella del 1999, relativa all'elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali e autonomia statutaria delle regioni, e quella del 2001, dentro una logica di funzionamento dei meccanismi elettorali delle autonomie, pienamente coerente. Nella riforma del titolo V, riguardo al rapporto tra centro e periferia, mancava — come noto, innanzitutto — una riforma del bicameralismo indifferenziato, con una seconda camera di tipo territoriale. Si cfr. S. CECCANTI, *I cambiamenti costituzionali*.

perdurare di un sistema elettorale rappresentativo di un tempo politico che fu, si registra il progressivo sfarinamento delle forze politiche che avevano fatto la Repubblica, lasciando così il sistema politico-costituzionale sempre più debole, ai confini di una vera e propria crisi di regime da riallineamento mancato ⁽²⁹⁾: fiaccato, non da ultimo, dai colpi di un movimento politico, la Lega Nord, che allora faceva della rottura della forma di Stato, attraverso la secessione, un'arma per rafforzare il proprio crescente consenso politico ⁽³⁰⁾.

La crisi della logica di funzionamento di tipo proporzionale-consociativo avviene a più livelli: attraverso la nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142), che rafforza un rapporto più diretto tra cittadino e amministrazione locale; in seguito all'esito del primo referendum elettorale del 9 giugno 1991, che chiedeva l'abrogazione della preferenza plurima nella legge elettorale della Camera dei deputati, producendo così un meccanismo proporzionale a preferenza unica che sarebbe stato utilizzato solo nel 1992 ⁽³¹⁾; infine, con l'esplosione, dal febbraio del 1992, dell'inchiesta della magistratura sui fenomeni di corruzione (la c.d. «Tangentopoli»).

Questi tre eventi, ciascuno a suo modo, minarono il sistema dei partiti politici che aveva fondato l'Italia repubblicana, basato su una logica proporzionale e consociativa, favorendone, a partire dal 1992-1993, lo sgretolamento ⁽³²⁾.

A ciò contribuirono, tuttavia, anche altri due fattori.

Innanzitutto, la grave crisi economica del 1991-1992 — effetto

Italia, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2013, 8, testo che costituisce la relazione al Convegno «Les mutations constitutionnelles», Parigi, 5 aprile 2013.

⁽²⁹⁾ Si v. F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità politica ed istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos*, 2004, n. 1, 99 ss. e, *amplius*, F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, spec. 59 ss.

⁽³⁰⁾ Si v. G. PASSARELLI e D. TUORTO, *Lega & Padania. Storie e luoghi delle camicie verdi*, Bologna, il Mulino, 2012; N. DI SOTTO, *Tra protesta e governo: successi, trasformazioni e crisi della Lega Nord*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

⁽³¹⁾ Il quesito voleva abrogare alcuni articoli, o parti limitate di essi, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, ossia del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati.

⁽³²⁾ Su quegli anni, ormai, la letteratura, soprattutto storica, inizia ad essere assai vasta. In merito, per un quadro chiaro ed efficace, si rinvia riassuntivamente al recente S. COLARIZI e M. GERVASONI, *La tela di Penelope. Storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

congiunto della prospettiva di unificazione tedesca e del rafforzamento del processo di integrazione europea (Maastricht) — legata all'alto debito pubblico, che ridusse drasticamente la possibilità di usufruire dei fondi pubblici senza limiti ⁽³³⁾. In particolare la firma e poi l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (febbraio 1992 e novembre 1993), sciogliendo gli ultimi nodi intorno all'Unione economica e monetaria con l'introduzione della moneta unica entro il 1999, dette il via a un processo di forte ristrutturazione delle economie, della finanza e delle amministrazioni degli Stati nazionali, attraverso — fra l'altro — la definizione di nuovi parametri anche economici di convergenza comune.

Saltata, dunque, la possibilità di contare su risorse finanziarie che, senza responsabilità né limiti, potevano, a carico delle generazioni successive, essere distribuite dal sistema politico-partitico per preservare il consenso politico-sociale (anche attraverso il meccanismo delle preferenze — che erano l'altra faccia del proporzionale «all'italiana» —), si andava logorando la logica proporzionalistica che, tra sistema elettorale, sistema politico-partitico e forma di governo, aveva dominato per oltre quarant'anni; una rottura che divenne evidente, due anni dopo, a seguito della tornata referendaria del 18 aprile 1993, quando ebbero una larga approvazione popolare — ecco il secondo fattore — sia il referendum che, mirando ad abrogare la legge elettorale per il Senato, introduceva un sistema elettorale sostanzialmente di tipo maggioritario ⁽³⁴⁾ sia la proposta referendaria che, abrogando alcuni articoli della legge 2 maggio 1974, n. 195, riguardo al «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici», puntava ad eliminare il finanziamento pubblico e diretto ai partiti ⁽³⁵⁾.

In quella che venne definita, dunque, una vera e propria «rivoluzione costituzionale» ⁽³⁶⁾ — essendosi realizzata una delle più profonde discontinuità all'interno degli ordinamenti di democrazia pluralistica di tipo consolidato, paragonabile per intensità, forse, solo a quella

⁽³³⁾ Si veda G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, n. 3, 355 ss.

⁽³⁴⁾ Il quesito voleva abrogare alcuni articoli, o parti limitate di essi, della legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica.

⁽³⁵⁾ Si veda C. FUSARO, *Campagna elettorale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, 776 ss. Sulle dinamiche politiche e giuridiche di allora, *amplius*: ID, *Le regole della transizione*, Bologna, il Mulino, 1995.

⁽³⁶⁾ Si cfr. C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993.

avvenuta in Francia tra la IV e la V Repubblica — il sistema dei partiti di allora, in pieno tracollo, si affidò a una riforma del sistema elettorale, adottando due nuove leggi elettorali per il Parlamento con un chiaro impianto di tipo maggioritario — le leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277 — dando così vita ad un sistema elettorale giornalmisticamente chiamato «Mattarella», dal nome del suo relatore alla Camera, Sergio Mattarella.

Si trattava di un sistema elettorale di tipo misto, prevalentemente maggioritario, con una quota proporzionale ⁽³⁷⁾, caratterizzato dall'attribuzione del settantacinque per cento dei seggi (quattrocentosettantacinque per la Camera e duecentotrentadue per il Senato) in collegi maggioritari di tipo uninominale e dall'attribuzione dei restanti seggi (venticinque per cento, cioè centocinquantacinque per la Camera e ottantatre per il Senato) in circoscrizioni non regionali, su base proporzionale, tra liste concorrenti. Alla Camera accedevano alla ripartizione dei seggi le liste che avessero raggiunto la soglia di sbarramento del quattro per cento, con l'applicazione successiva del meccanismo del c.d. «scorporo», per cui a ciascuna lista venivano sottratti i voti ottenuti dal candidato ad essa collegato che aveva vinto nel collegio; al Senato, invece, venivano eletti i migliori perdenti, sconfitti nell'uninomiale, una volta verificato il numero di posti spettanti in base ai voti ottenuti nei soli collegi dove non si avevano avuti eletti.

Tra le ragioni che portarono all'approvazione delle leggi Mattarella, un peso ebbero le valutazioni sui presumibili esiti per la Democrazia cristiana dell'applicazione del nuovo sistema elettorale: vittoriosa alle elezioni amministrative del giugno 1993 — le prime con la nuova legge, la n. 81, sull'elezione diretta del sindaco — soprattutto al sud, la Dc ritenne di poter difendere la propria centralità nel sistema politico grazie anzitutto a un buon numero di collegi maggioritari nel sud ⁽³⁸⁾. E per questo, avallando le leggi Mattarella, la Democrazia cristiana pretese tanto che il sistema fosse a turno unico (anche per evitare, in caso di ballottaggio, l'alleanza di tutti gli altri contro di sé) quanto decise di acconsentire allo scorporo, che gli assicurava comun-

⁽³⁷⁾ Sui sistemi misti in generale, si veda A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, il Mulino, 2005. In particolare, sul solo caso italiano si veda anche R. D'ALIMONTE, *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System*, in *Mixed-Member Electoral Systems. The Best Of Both World*, a cura di M. Shugart e M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, 323 ss.

⁽³⁸⁾ Si cfr. C. FUSARO, *Le regole*, cit., 57 ss.

que una qualche presenza sul territorio anche laddove non aveva conquistato alcun seggio uninominale.

Tuttavia, in un sistema che allora sembrava imperniato su tre poli, la sinistra, il centro e due destre tra loro non comunicanti (Msi e Lega), fu invece Silvio Berlusconi ad intuire che l'elettorato avrebbe premiato la bipolarizzazione e a preparare, sin dall'autunno del 1993 tramite uscite pubbliche sui media, la sua successiva «scesa in campo» nella fiducia di coagulare il voto moderato, aprendo la strada per realizzare, nel gennaio 1994 di un partito costruito a propria immagine e somiglianza, Forza Italia.

Alle leggi elettorali di impianto maggioritario, qualche mese dopo si aggiunse anche la legge 10 dicembre 1993, n. 515, sulla disciplina delle campagne elettorali per le elezioni politiche: un testo importante che fece emergere, con definitiva chiarezza, il ruolo strategico che esercita, a maggior ragione per una democrazia di tipo maggioritario e bipolare, la regolamentazione della campagna elettorale ⁽³⁹⁾ e dell'uso dei media ⁽⁴⁰⁾. Così come, qualche anno più tardi, a questa si accompagnò la legge 2 gennaio 1997, n. 2, che, nonostante reintrodusse, pur sotto forma di rimborsi elettorali, il finanziamento pubblico alla politica (già abrogato con il referendum dell'aprile 1993) ⁽⁴¹⁾, si sarebbe prestata a puntellare un sistema partitico che si stava ricostruendo.

Si andava così componendo anche quella legislazione elettorale di contorno, che, proprio negli anni che vanno dal 1993 al 2013, assume definitivamente — con un corpus di norme sempre più numerose in ragione di una crescente e progressiva attività regolativa — un valore strategico per definire successi e insuccessi elettorali, anche nella

⁽³⁹⁾ Si cfr. C. FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1994, n. 3, 427 ss. Si veda *amplius*, G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, Padova, Cedam, 1996.

⁽⁴⁰⁾ Sulla dinamica nel corso del tempo, si cfr. C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte e C. Fusaro, cit., 233 ss.

⁽⁴¹⁾ Reintrodotta poi nel 1997 e nel 1999, per essere definitivamente abrogata, stavolta per via legislativa, con la legge nel 2014, a regime dal 2017. Per un quadro, più recente, sul tema, si v. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico*, cit.

consapevolezza che proprio quegli anni fanno emergere la definitiva «mediatizzazione» della politica ⁽⁴²⁾.

Insomma, tanti elementi nel tempo si sarebbero via via andati ad aggiungere, nella convinzione che, cambiando la logica politica sottostante il metodo di trasformazione dei voti in seggi, la forza conformativa delle nuove leggi elettorali — al pari di quella del sistema proporzionale del 1948 — avrebbe favorito la formazione di un nuovo sistema politico-partitico e, a partire da questo, avrebbe consentito di modificare in modo organico anche il testo costituzionale adeguandolo, con istituzioni rinnovate, ai cambiamenti intervenuti.

Eppure, non bastò. L'insieme di questi fattori non consentì la formazione di un quadro omogeneo e unitario, propriamente di tipo maggioritario oltre che bipolare; infatti, scaricando il peso delle esigenze di riforma del sistema politico-istituzionale nazionale sulle spalle del solo sistema elettorale, non ci si rendeva conto che quest'ultimo non poteva reggere una trasformazione di tale entità e che sarebbe stato necessario, invece, un intervento parallelo sul piano del testo costituzionale.

Per cui, quel passaggio da una democrazia ad impianto consensuale ad una di tipo maggioritario e dell'alternanza — tale da essere qualificata per alcuni addirittura con il nome di «seconda» Repubblica, invece che come «seconda fase» della Repubblica ⁽⁴³⁾ — era un processo comunque monco, nonostante avesse visto schierate allora, proprio per qualificare definitivamente in una logica maggioritaria e non proporzionalistica quel parlamentarismo che solo in parte si era

⁽⁴²⁾ A. GIGLIOTTI e V. IACOVISSI, *I sondaggi elettorali tra monitoraggio e manipolazione*, in *Rass. parl.*, 2011, n. 4, 901 ss. M. RODRIGUEZ, *Consenso: la comunicazione politica tra strumenti e significati*, Milano, Guerini, 2013.

⁽⁴³⁾ Naturalmente, va detto, il termine «seconda Repubblica» viene utilizzato in modo giornalistico, posto che giuridicamente non si è prodotta nel 1993 alcuna cesura con il 1948. Tuttavia, in dottrina, vi è anche chi invece ritiene che vi sia stata una reale «rottura» della Costituzione del 1948, anche dal punto di vista giuridico; per questa tesi, sia pure minoritaria, si v. G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *St. parl.*, 1994, n. 103, 5 ss. E *amplius*, V. LIPPOLIS e G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, spec. VIII ss. *Contra*, ad esempio, si v. M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Roma-Bari, Laterza, 1995, 105 ss.; C. PINELLI, *Ancora Costituzione della Repubblica o Repubblica senza Costituzione?*, in *St. parl.*, 1995, n. 107, 29 ss.; U. DE SIERVO, *Della vitalità del sistema costituzionale italiano*, in *St. parl.*, 1995, n. 108, 5 ss.

voluto razionalizzare con la Costituzione repubblicana, molte energie riformatrici del Paese ⁽⁴⁴⁾.

3. Il bipolarismo che emerge fin dalle prime elezioni politiche del 27-28 marzo 1994 assume, da subito, i caratteri di una radicalizzazione ideologica, presentandosi quindi politicamente debole, pieno di aporie, inadeguato proprio perché aggrappato alle identità politiche del Novecento: le stesse che altrove potevano considerarsi ormai sfumate tanto che si era parlato da tempo di «fine delle ideologie» *post* 1989 ⁽⁴⁵⁾.

A questo clima di conflitto politico-ideologico semi-permanente contribuì lo stesso sistema elettorale che, da un lato, presentava l'impianto di tipo maggioritario di cui s'è detto, che portava a confronto coalizioni alternative, dall'altro era inquinato e reso incoerente dalla presenza della quota proporzionale, che esaltava, al contrario, lo spirito identitario dei partiti, a scapito delle coalizioni.

Il combinato disposto di voto per la coalizione e voto per il partito, che erano contestuali, contribuì a moltiplicare il senso di straniamento e la confusione dell'elettore; il disorientamento dell'elettore era aggravato dal fatto che, nella fase precedente le elezioni, questi subiva naturalmente due campagne elettorali, contemporanee e distinte: quella maggioritaria, per la coalizione, di tipo bipolare e uninominale; e quella proporzionale, per la lista di partito, di tipo partitico-identitaria.

Pertanto, tra coalizioni costruite più per convenienza che per convinzione, nelle tre elezioni che si sono tenute (27-28 marzo 1994; 21 aprile 1996; 13 maggio 2001) il sistema politico e partitico ha subito oscillazioni molto forti, con l'unico effetto nel tempo di corrodere sempre più, via via, l'impianto maggioritario e il sostegno sociale e politico che avevano dato vita alle leggi elettorali Mattarella.

Così, fin dall'esordio delle nuove leggi elettorali (27-28 marzo 1994), con nuove regole e nuovi attori politici, a partire anzitutto dal neo-nato movimento politico Forza Italia ⁽⁴⁶⁾, con la vittoria della

⁽⁴⁴⁾ Si cfr. G. AMATO, *Per i sessanta anni della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 159 ss.; A. BARBERA, «Una e indivisibile». *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁽⁴⁵⁾ Per un quadro, in generale, si v. A. CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE, *Dieci anni di (quasi) maggioritario. Una riforma (quasi) riuscita*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, cit., 105 ss.

⁽⁴⁶⁾ Questo movimento, il cui Presidente e leader è stato, sin dalla sua fondazione nel 18 gennaio 1994, Silvio Berlusconi, è esistito, se non altro in termini giuridici,

coalizione di centrodestra di Silvio Berlusconi, il sistema elettorale non riuscì a produrre gli effetti sperati di stabilizzazione: anche perché il sistema partitico, nel bel mezzo di una transizione che sarebbe stata lunga, si presentò alla prova elettorale diviso in tre schieramenti coalizionali alternativi: il bipolarismo non era ancora nato ⁽⁴⁷⁾.

Il governo Berlusconi I si sfaldò rapidamente, dimostrandosi incapace di sostenere le aspettative che aveva alimentato; così, dopo la sterilizzazione dello scioglimento parlamentare da parte del Presidente Scalfaro (che non poco aveva contribuito, peraltro, ad accelerare la crisi di quel governo) ⁽⁴⁸⁾, non si andò tuttavia ad elezioni anticipate. Scalfaro, infatti, contro un'interpretazione maggioritarista delle leggi Mattarella, non ha mai ritenuto di doversi limitare a prendere atto, quasi a ratifica, degli orientamenti del corpo elettorale espressi nelle elezioni, tutt'altro: non ha mai rinunciato ad avere un ruolo attivo, da protagonista, nella scelta, nella definizione e nella conformazione del sistema politico-istituzionale, tanto riguardo alla formazione del governo, a partire dal primo accidentato governo Berlusconi ⁽⁴⁹⁾ e poi

fino al 27 marzo 2009 con il congresso costituente del nuovo partito e la nascita del «Popolo della Libertà» (Pdl).

⁽⁴⁷⁾ In particolare, si trattava de «L'Alleanza dei Progressisti», coalizione di centro sinistra, guidata da Achille Occhetto; «Il Polo della Libertà e il Polo del Buon Governo», coalizioni di centro destra, tra loro collegate sotto la guida di Silvio Berlusconi, che al Nord si presentavano come «Il Polo della Libertà», comprendendo Forza Italia e Lega Nord e al Sud d'Italia come «il Polo del Buon Governo» in un'alleanza tra Forza Italia e Alleanza Nazionale; entrambe le coalizioni includevano anche il Centro Cristiano Democratico e talora alcune formazioni minori (Unione di Centro, Polo Liberal-Democratico); infine, «Il Patto per l'Italia», guidato da Mario Segni, formato dall'alleanza composta dal Partito Popolare Italiano e dal Patto Segni, che si presentava come coalizione di centro. Sul punto si v. G. PASQUINO (a cura di), *L'alternanza inattesa. Le elezioni del 27 marzo 1994 e le loro conseguenze*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995; S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, il Mulino, 1995.

⁽⁴⁸⁾ Infatti, il 21 novembre 1994 Oscar Luigi Scalfaro, nel corso di una visita al carcere minorile di Nisida, dichiarò che, in caso di crisi, non avrebbe sciolto le Camere, dando così un'assicurazione indiretta alla Lega di Umberto Bossi del fatto che provocare la crisi non avrebbe creato loro danni con le elezioni anticipate. Tuttavia, così facendo, con una visione presidenziale-assembleare dello scioglimento, ne depotenziava l'uso in funzione di deterrenza e diluiva l'impatto bipolare della legge elettorale fin dall'inizio della prima legislatura che aveva visto l'uso delle leggi Mattarella.

⁽⁴⁹⁾ Basti pensare alla lettera del 10 maggio 1994 inviata da Capo dello Stato al Presidente del Consiglio *in pectore* Silvio Berlusconi in cui marcava alcuni principi intangibili ai quali il futuro governo si sarebbe dovuto attenere; così come al rifiuto di nominare Cesare Previti, Ministro della giustizia nel primo governo Berlusconi. Si cfr.

dopo per i successivi governi ⁽⁵⁰⁾, quanto riguardo allo scioglimento anticipato delle Camere, che infatti si rifiutò di disporre per due volte: tanto, appunto, nel 1994, come richiesto dal *leader* della maggioranza di centrodestra e Presidente del Consiglio Berlusconi, creando un grande conflitto istituzionale tra Quirinale e Palazzo Chigi ⁽⁵¹⁾, quanto, successivamente, nel 1998, alla crisi del governo Prodi I, quando accompagnò il rifiuto di scioglimento anticipato con un forte sostegno personale ad un nuovo accordo nella maggioranza parlamentare di centro-sinistra (nonostante il cambiamento di *leadership* e l'uscita di Rifondazione comunista dalla maggioranza di governo) ⁽⁵²⁾.

In perfetta continuità con lo schema precedente il 1993, con l'obiettivo di difendere le vecchie logiche di un sistema politico di tipo consociativo, piuttosto che di porsi come il «garante del passaggio al maggioritario» ⁽⁵³⁾, Scalfaro quindi fece formare un governo di tran-

G. STELLA, *Scalfaro: sui nomi garantisci tu, Silvio*, in *Corriere della Sera*, 11 maggio 1994. Il testo della lettera è stato riportato, ad esempio, in M. CAVINO, *L'irresponsabilità del capo dello stato: nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁽⁵⁰⁾ Si tratta dei governi Dini (governo interamente composto da esperti e funzionari non eletti al Parlamento, nominato per portare sostanzialmente il Paese ad elezioni, facendo almeno una riforma essenziale, quella della previdenza); Prodi I, governo scaturito sulla base di un voto degli elettori, e D'Alema I, governo nato dalla crisi della maggioranza di governo Prodi, grazie al mancato sostegno di Rifondazione comunista.

⁽⁵¹⁾ Su quegli anni, si legga l'efficace confronto, tra E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, 390 e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, 396. Si v. anche C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, 1997, n. 4, 2857 ss.

⁽⁵²⁾ Si cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema: cronaca di una crisi annunciata*, in *Giur. cost.*, 1998, n. 5, 2983 ss.

⁽⁵³⁾ Su come è cambiata nel tempo l'interpretazione della funzione presidenziale fino alla presidenza di Carlo Azeglio Ciampi, si veda almeno: M. LUCIANI e M. VOLPI, (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2003; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano, Giuffrè, 2006. Sulla Presidenza Ciampi, in particolare, si veda almeno: M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giur. cost.*, 1999, n. 5, 3307 ss.; G. PASQUINO, *L'elezione di Ciampi alla Presidenza della Repubblica*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di M. Gilbert e G. Pasquino, Bologna, il Mulino, 2000; F. SACCO, *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 4, 2149 ss.; C. CHIMENTI, *Presidenza Ciampi: luci ed*

sizione guidato dall'ex direttore generale della Banca d'Italia nonché Ministro del tesoro del governo Berlusconi Lamberto Dini, in attesa di sciogliere anticipatamente le Camere, poco meno di un anno dopo.

In seguito alle elezioni del 21 aprile 1996, vinte dal centrosinistra guidato da Romano Prodi ⁽⁵⁴⁾, la maggioranza delle forze politiche si trovò concorde nel cercare di perseguire l'obiettivo di consolidare a livello costituzionale la strategia di conversione verso una democrazia maggioritaria dell'alternanza. Di qui l'istituzione di una terza Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta da Massimo D'Alema, allora *leader* dei Democratici di Sinistra; anche questa, come le precedenti, tuttavia, fallì, tanto per motivi di merito quanto per mera tattica politica ⁽⁵⁵⁾.

Eppure, qualcosa si muoveva.

E la logica maggioritaria del sistema elettorale introdotto nel 1991-1993 nei «rami alti» dell'ordinamento — prendendo a prestito la nota metafora di Giuliano Amato dell'ordinamento come un albero — si era invece già radicata nei rami bassi, quelli delle autonomie, mostrando esiti molto positivi. Infatti, tanto la legge sull'elezione diretta del sindaco (legge n. 81 del 1993), quanto la legge per regolare il sistema elettorale delle regioni a statuto ordinario (legge n. 43 del 1995), che garantiva, tramite un listino collegato, un premio di maggioranza di almeno il cinquantacinque per cento dei seggi alla coalizione vincente (e prevedeva, a garanzia di governabilità, elezioni anticipate di fronte a crisi di giunta entro il primo biennio, la c.d. «norma anti-ribaltone»), fecero emergere una logica di funzionamento di tipo bipolare e maggioritario, capace di rendere le istituzioni locali e i loro rappresentanti, sia dal punto di vista funzionale sia da quello politico, più veloci nella risposta ai problemi e, al tempo stesso, più vicini alle istanze dei cittadini rispetto a quanto accadeva invece nell'ordinamento statale.

Così, tra il 1999 e il 2001, attraverso due leggi di riforma costituzionale che, proseguendo quel percorso, introdussero l'elezione diretta dei presidenti delle regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale (l.

ombre di un settennato, in *Nomos*, 2005, n. 3, 15 ss.; M. MANETTI, *I due Presidenti: il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, n. 1, 179 ss.

⁽⁵⁴⁾ Per un quadro, anche dei risultati elettorali, si v. S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario per caso*, cit.

⁽⁵⁵⁾ Si rinvia al saggio di C. Fusaro su questo numero della *Riv. trim. dir. pubbl.* (n. 2, 2015).

cost. n. 1 del 1999 e n. 1 del 2000), si cercò di stabilizzare almeno la forma di governo locale e regionale ⁽⁵⁶⁾, favorendo anche, grazie alla coerenza politica dell'intervento sulle istituzioni e di quello sul sistema elettorale delle autonomie, lo sviluppo di una maggiore consapevolezza nell'elettore e di una maggiore responsabilità degli amministratori pubblici; dunque, una reale crescita nella consapevolezza civica e politica dei cittadini, che ha consentito l'emergere di una nuova classe politica che, di lì a breve, sarà pronta a dare il proprio contributo anche a livello nazionale.

Per cui, la naturale divaricazione, nel confronto tra il funzionamento politico-istituzionale dell'ordinamento locale e di quello nazionale divenne, elezione dopo elezione, sempre più evidente, mostrando così agli elettori che, mentre non era possibile vivere l'esperienza del maggioritario a livello nazionale, la stabilizzazione della forma di governo regionale c.d. «della transizione» ⁽⁵⁷⁾, con una logica maggioritaria, rendeva invece possibile governare le autonomie, in uno schema chiaro di parlamentarismo fortemente razionalizzato. Infatti, pur nel rigido legame tra esecutivo e legislativo, fondato sullo scioglimento automatico dell'assemblea in caso di cessazione del presidente (il c.d.

⁽⁵⁶⁾ Naturalmente, non mancarono i problemi. In particolare, in ragione del fatto che, ai sensi dell'art. 122, comma 1, della Costituzione, la disciplina di dettaglio della materia elettorale (compresa le incompatibilità e le ineleggibilità) veniva affidata alle singole regioni; e si determinarono anche notevoli conflitti tra lo Stato e le regioni in Corte costituzionale, da un lato per delimitare i confini dell'intervento regionale; dall'altro per favorire il rispetto dell'indicazione adottata a livello di principio dalla legislazione nazionale. Sul punto, si veda B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005. E poi, *amplius*, alla prova del cambiamento, si v. A. CHIARAMONTE e G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007. Nel tentativo di suggerire l'introduzione di sistemi elettorali regionali omogenei tra loro — uno dei problemi più rilevanti nella dinamica di sfarinamento, grazie pure al decentramento territoriale, della rappresentanza politica in corso in quegli anni — ci si consenta il rinvio a F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali alla luce dell'art. 4, c. 1, lett. a), della legge 2 luglio 2004, n. 165*, in *La legge quadro*, a cura di B. Caravita, cit., 132 ss. Pur tuttavia, nel vincolo tra forma di governo statutaria e legge elettorale, le leggi elettorali delle autonomie assunsero un ruolo rilevante anche perché tutte, al di là dei singoli dettagli, erano estremamente coerenti nella loro logica interna di funzionamento, essendo vocate a realizzare una *leadership* monocratica in comando, dotata automaticamente di una maggioranza consiliare, pronta a governare — a pena di voto anticipato — per l'intero mandato.

⁽⁵⁷⁾ Si cfr. M. CARLI e C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, Bologna, Il Foro Italiano-Zanichelli, 2002; si veda anche M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001.

aut simul stabunt aut simul cadent) — a livello nazionale, evidentemente, non riproducibile nella sua rigidità ⁽⁵⁸⁾ —, la logica maggioritaria a tutti i livelli delle autonomie rappresentava davvero un ottimo modello al quale ispirare anche le scelte del livello nazionale.

Ma ciò non si realizzò.

Il fallimento della Bicamerale D'Alema e poi la caduta del governo Prodi (1996-1998), infatti, mostrarono ulteriormente il problema di un'incoerenza intrinseca nella logica di funzionamento del sistema elettorale, che rendeva conseguentemente instabile e debole lo stesso sistema politico-istituzionale nazionale, soprattutto nel momento in cui esso avrebbe dovuto tentare di chiudere definitivamente la transizione, coerentemente, in senso maggioritario e bipolare.

Un gruppo di riformatori tornò, allora, a proporre, nell'aprile 1999, un nuovo referendum sulle leggi elettorali per eliminare la quota proporzionale realizzando, così, a livello nazionale, un sistema interamente maggioritario e bipolare, analogo nella sua logica di funzionamento, tra forma di governo e legge elettorale, a quello sviluppatosi per le autonomie ⁽⁵⁹⁾.

Quel referendum, tuttavia, fallì, non raggiungendo il quorum, pur di poco ⁽⁶⁰⁾. Riproposto nella successiva primavera, il 21 maggio 2000, la consultazione ebbe una partecipazione ancor più limitata, per la «stanchezza» degli elettori ma anche a causa di un uso altamente spregiudicato dell'astensionismo come strumento ostruzionistico di un'incipiente anti-politica, di cui, direttamente o indirettamente, si

⁽⁵⁸⁾ Sul punto, ci si permetta di richiamare F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, Aracne, 2005.

⁽⁵⁹⁾ Si cfr. M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, Jovene, 2010.

⁽⁶⁰⁾ Alla consultazione del 18 aprile 1999, pur partecipando il 49,7 per cento degli elettori, con i «sì» al cambiamento pari al novantuno per cento, mancarono circa centocinquanta mila voti per superare il *quorum*. I voti mancanti in parte erano imputabili al fatto che molte liste elettorali erano «gonfiate», a causa della mancata cancellazione di persone ormai scomparse da anni; e in parte erano determinati dal «non voto» estero: a fronte di oltre due milioni di italiani aventi diritto, infatti, meno dell'uno per cento era realmente entrato in possesso del certificato elettorale; la riforma del voto per gli italiani all'estero avvenne soltanto con la legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, e fu attuata poi con la legge 27 dicembre 2001, n. 459. Sul referendum del 1999, si v. A. BARBERA e A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, spec. 216 e nota 44.

fecero portatrici numerose forze politiche, soprattutto quelle minori, appartenenti alle ali estreme delle due coalizioni ⁽⁶¹⁾.

Quel voto, che avrebbe potuto rappresentare un punto di svolta nella transizione italiana, realizzando con coerenza l'adattamento del sistema politico-partitico su nuove e definitive strade di tipo maggioritario, confermo le resistenze di una «transizione contrastata» ⁽⁶²⁾, nei comportamenti prima che nelle regole, poi sfociate nel 2005 nell'approvazione di una nuova legge elettorale, stavolta a base proporzionale.

D'altronde, in tutti questi anni, i partiti politici sorti a partire dalle elezioni del 1994 non hanno mai smesso di mutare loro stessi, sempre tormentati da un continuo rinnovarsi, in un riallineamento politico mai definitivo, a partire anzitutto dalla formazione delle alleanze. ⁽⁶³⁾ Così, nelle elezioni del 1994 il centrosinistra guidato da Achille Occhetto si

⁽⁶¹⁾ In particolare, a fare campagna per l'astensionismo, oltre a Rifondazione comunista vi furono la gran parte dei partiti dei due schieramenti politici, con la sola esclusione dei Democratici di Sinistra e di Alleanza Nazionale, peraltro comunque assai debolmente impegnati nella campagna elettorale.

⁽⁶²⁾ Si cfr. S. FABBRINI, *La transizione contrastata. L'Italia dalla Prima alla Seconda Repubblica*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 5 ss.

⁽⁶³⁾ Per quanto riguarda il centrosinistra, si è passati, da un lato, dal Partito democratico della Sinistra (Pds), già erede del Pci, ai Democratici di Sinistra (Ds) e, dall'altro, tra il 1994 e il 2002, dal Partito Popolare Italiano — una delle parti più rilevanti della già smembrata Democrazia cristiana, nato dopo la scissione che ha dato vita nell'area di centrodestra ai «Cristiani Democratici Uniti» (Cdu) di Rocco Buttiglione e al «Centro Cristiano Democratico» (Ccd) di Pierferdinando Casini — a «Democrazia è Libertà — La Margherita», una forza politica più larga e meno confessionale, fondata anche da repubblicani e liberali. Si cfr. P. BELLUCCI, M. MARAFFI e P. SEGATTI *PCI, PDS, DS. La trasformazione dell'identità politica della sinistra di governo*, Roma, Donzelli, 2000 e P. BELLUCCI e P. SEGATTI, (a cura di), *Votare in Italia 1968-2008: dall'appartenenza alla scelta*, Bologna, il Mulino, 2010.

Per quanto riguarda l'area del centrodestra, invece, i principali partiti — tranne Alleanza Nazionale, erede della tradizione del MSI-DN — erano nati subito a ridosso della stagione 1989-1992, e dunque reali modifiche intervennero soltanto nel 2009 quando, accettando l'ingresso comune nel Partito Popolare Europeo, il centro-destra diede vita ad un partito unico, con la nascita del «Popolo della Libertà», trasformando la coalizione in una formazione politica unitaria. In tutti questi anni, naturalmente, vi furono anche alcune formazioni minori che decisero, di volta in volta, di presentarsi in coalizione con il centrosinistra, a conferma ulteriore di come la presenza del proporzionale favorisse — al di là di movimenti politici scientemente vocati alla testimonianza valoriale — il proliferare partitico e, del pari, l'aumento della frammentazione del sistema politico; si tratta, in particolare, de L'Italia dei Valori (il movimento creato e guidato dall'ex-magistrato, *leader* della stagione di Tangentopoli, Antonio Di Pietro), la

è presentato come «L'Alleanza dei Progressisti» ⁽⁶⁴⁾, senza l'area di centro del Partito popolare italiano, che allora si era presentata autonoma, come terzo polo, sotto il simbolo del «Patto per l'Italia» (guidato da Mario Segni, in una alleanza composta dal Partito Popolare Italiano e il Patto Segni); nelle elezioni del 1996, invece, si è presentato guidato da Romano Prodi, sotto il simbolo de «L'Ulivo» ⁽⁶⁵⁾ e poi, nelle elezioni del 2001, confermando almeno il nome della coalizione «L'Ulivo», sotto la guida di Francesco Rutelli ⁽⁶⁶⁾.

Invece, nel medesimo arco temporale, il centrodestra si propose agli elettori in un formato assai simile e sempre con il medesimo *leader*, Silvio Berlusconi. Pertanto, in un assetto che vedeva sempre unita Forza Italia, il partito di Silvio Berlusconi, con Alleanza Nazionale, il partito di Gianfranco Fini, il centrodestra si presentò come schieramento, nel tempo, in queste formazioni: nel 1994, come «Il Polo della Libertà e il Polo del Buon Governo» ⁽⁶⁷⁾, alleato con il partito della Lega Nord; nel 1996, come «Polo per le Libertà», senza la Lega Nord ⁽⁶⁸⁾; infine, nel 2001, come «La Casa delle Libertà», alleato con

Lista Emma Bonino (formata da iscritti al partito radicale, che nel 2006 darà luogo con i Socialisti Democratici Italiani, ultima derivazione del Partito Socialista Italiano, alla Rosa nel Pugno), e Democrazia Europea (che, invece, poi nel 2002 confluirà dell'Unione Democratici Cristiani nell'area di centrodestra).

⁽⁶⁴⁾ In particolare la coalizione di centro sinistra era formata da: Partito Democratico della Sinistra, Rifondazione Comunista, Federazione dei Verdi, Partito Socialista Italiano, La Rete, Alleanza Democratica, Cristiano Sociali.

⁽⁶⁵⁾ In particolare, era costituito da Partito Democratico della Sinistra, Partito Popolare Italiano, Comitati per l'Italia che vogliamo, Rinnovamento Italiano e Federazione dei Verdi, e giunse ad un accordo elettorale di desistenza con Rifondazione Comunista.

⁽⁶⁶⁾ L'Ulivo del 2001 era una coalizione formata da Democratici di Sinistra, Democrazia è Libertà — La Margherita, Federazione dei Verdi, Socialisti Democratici Italiani, Partito dei Comunisti Italiani. A questi si aggiunse Rifondazione Comunista, con un accordo elettorale di non belligeranza, in base al quale Rifondazione Comunista non si sarebbe presentata nella quota maggioritaria della Camera.

⁽⁶⁷⁾ Si trattava di una coalizione di centro destra, territorialmente a due poli, tra loro collegati, entrambi sotto la *leadership* di Silvio Berlusconi: a Nord, Il Polo della Libertà comprendeva Forza Italia e Lega Nord, a Sud il Polo del Buon Governo Forza Italia e Alleanza Nazionale; entrambe le coalizioni includevano anche il Centro Cristiano Democratico e talora alcune formazioni minori (Unione di Centro, Polo Liberal-Democratico).

⁽⁶⁸⁾ La coalizione di centrodestra era costituita da Forza Italia, Alleanza Nazionale e Centro Cristiano Democratico — Cristiani Democratici Uniti, con alcuni accordi, realtà per realtà, con la Lista Pannella-Sgarbi.

il partito della Lega Nord ⁽⁶⁹⁾. Le uniche variazioni nell'assetto del centrodestra, nel tempo, allora dipendevano da un lato, dalla posizione via via assunta, appunto, dalla Lega Nord e, dall'altro, dal rapporto con le formazioni politiche di centro, derivanti dalla disgregazione della Democrazia cristiana, ossia *in primis* il «Centro Cristiano Democratico» (Ccd) di Pierferdinando Casini e i «Cristiani Democratici Uniti» (Cdu) di Rocco Buttiglione.

Le trasformazioni più intense, evidentemente, avvennero però nell'area centrale dello schieramento politico: così, dopo la scissione del terzo polo popolare, di tradizione democratico-cristiana, che si era presentato come coalizione di centro nelle elezioni del 1994 sotto il simbolo del «Patto per l'Italia», il Partito Popolare Italiano dal 1996 si schierò, appunto, con il centrosinistra, divenendone uno dei fulcri; i partiti di Pierferdinando Casini e di Rocco Buttiglione, invece, come detto, si allearono stabilmente con il centrodestra, tanto nelle elezioni del 1996 quanto in quelle del 2001, prendendo il nuovo nome di «Unione di centro» (UdC).

A causa delle continue trasformazioni delle forze politiche e delle coalizioni al loro interno, al finire della XIII legislatura (1996-2001) si registra un magro bilancio: sul piano costituzionale, la riforma del titolo V, che tuttavia mancando di una riforma del bicameralismo era destinata a restare profondamente incoerente e asimmetrica, anche rispetto alla nostra tradizione storico-costituzionale; una perdurante presenza della quota proporzionale nelle leggi elettorali, che non si riusciva — *rectius* non si voleva — superare; un alto trasformismo parlamentare intra-coalizionale, accentuato dalle trasformazioni di un sistema politico composto da forze politiche ancora incerte nella loro identità; e, infine, una grande instabilità di governo. Al termine della legislatura, il governo Amato II era il quarto dalle elezioni del 1996 ⁽⁷⁰⁾, non da ultimo perché il Presidente della Repubblica successivo, Carlo Azeglio Ciampi, preferì sistematicamente non prevaricare i

⁽⁶⁹⁾ La coalizione di centrodestra era costituita da Forza Italia, Alleanza Nazionale, Centro Cristiano Democratico-Cristiani Democratici Uniti, Lega Nord e Nuovo Partito Socialista Italiano.

⁽⁷⁰⁾ Si era arrivati al governo Amato II dopo che anche il governo D'Alema II, successivo appunto al primo governo D'Alema, era caduto, in ragione delle dimissioni del Presidente del Consiglio nell'aprile del 2000, dopo il pesante esito per il centrosinistra delle elezioni regionali del 2000 che lo stesso D'Alema aveva fortemente politicizzato, polarizzandole come un referendum sull'azione del governo. Si cfr. A. CHIARAMONTE, *Le elezioni regionali 2000 nella transizione italiana*, in *Il maggioritario*

partiti nel consolidamento, anche in tema di scioglimento parlamentare, dell'assetto bipolare, riuscendo, nella definizione di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario ⁽⁷¹⁾, a favorire uno sviluppo più armonico della figura presidenziale, anche attraverso un uso più efficace dello strumento della c.d. *moral suasion* sul sistema politico-partitico ⁽⁷²⁾, facendo sì, dunque, che tanto nella XIII (dal 1996 al 2001), quanto nella XIV legislatura (dal 2001 al 2006) fosse evitato il voto anticipato, avendo riscontrato — a differenza del 1994 — una chiara volontà opposta delle forze politiche di allora ⁽⁷³⁾.

Tuttavia, se, a partire dal 1993, i governi si sono rivelati più stabili

regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000, a cura di A. Chiaramonte e R. D'Alimonte, Bologna, il Mulino, 2000, 175 ss.

⁽⁷¹⁾ M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, Napoli, Jovene, 2009.

⁽⁷²⁾ Al punto tale che la dottrina più attenta ritiene che non si possa parlare di una «prassi» in tema da parte della presidenza Ciampi. Si cfr. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in *La prassi*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, cit., spec. 30.

⁽⁷³⁾ D'altronde, all'opposto del Presidente della Repubblica Scalfaro, Ciampi ha cercato di seguire, pur in una dinamica politica fluida, gli orientamenti espressi dalla maggioranza del corpo elettorale nel voto; infatti, si può ricordare, in particolare, il solo intervento del Presidente Ciampi nel 2001 nel suggerire, al formarsi del secondo governo Berlusconi nel giugno 2001, di nominare Ministro degli esteri il diplomatico Renato Ruggiero, sottolineando altresì la presenza, nel programma di governo, di alcuni punti chiave: continuità in politica estera, risoluzione del conflitto d'interessi e riforma dell'ordinamento giudiziario. Si cfr. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in *La prassi*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, cit., spec. 27 ss. Sulle più recenti interpretazioni in tema di scioglimento anticipato, riguardo proprio al caso italiano, si veda almeno: A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 7, Torino, Giappichelli, 1997; R. VIRIGLIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Dir. pubbl.*, 2000, n. 1, 221 ss.; T.E. FROSINI e P.L. PETRILLO, *Verso una interpretazione maggioritaria del potere di scioglimento delle Camere*, in *Dir. soc.*, 2005, n. 2; T.E. FROSINI, *Scioglimento (delle Assemblee parlamentari)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, cit.; M. BELLETTI, *Continuità e discontinuità nella prassi statutaria sullo scioglimento delle Assemblee parlamentari e riflessi sulla prassi repubblicana*, in *La prassi*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, cit.; più di recente, C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 settembre 2011; B. CARAVITA, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Roma, Aracne, 2011, 105 ss.; T.E. FROSINI, *Il potere di scioglimento: formalmente presidenziale, sostanzialmente governa-*

rispetto al periodo 1948-1992, altrettanto non si può dire per le loro maggioranze; basti pensare, d'altronde, che negli anni di vigenza delle leggi Mattarella vi è stata una prevalenza delle crisi extraparlamentari, notoriamente la regola e non l'eccezione nell'esperienza costituzionale italiana ⁽⁷⁴⁾ e che l'unica crisi parlamentare è stata quella del governo Prodi I, il governo che aveva introiettato meglio di altri, anche in ragione del personale politico che lo componeva, il senso della sfida del maggioritario.

Per cui, la faticosa attuazione dell'indirizzo politico in un quadro politico-partitico comunque disomogeneo e frammentato, è passata anzitutto attraverso uno stravolgimento nell'utilizzo delle fonti del diritto, essendo queste strumenti in mano alla politica per attuare l'indirizzo politico proposto nel momento elettorale.

Il sistema delle fonti ha così subito una forte conformazione in seguito alla ristrutturazione politica derivante dalle leggi Mattarella, stravolgendo, non di rado, anche la stessa natura di alcune fonti, nell'obiettivo di consentire al governo di approvare in Parlamento, entro tempi certi, i provvedimenti ritenuti chiave; aggravando, per certi aspetti, il fenomeno già manifestatosi della c.d. «fuga dalla legge», *in primis* con un peso irrisorio dell'iniziativa legislativa parlamentare rispetto a quella governativa ⁽⁷⁵⁾.

Così, ad esempio, anche semplicemente tenendo in conto alcune tra le diverse tipologie di atti normativi a disposizione del governo in Parlamento, dai decreti legge ⁽⁷⁶⁾, agli emendamenti, ai maxiemenda-

tivo, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2011, n. 4.

⁽⁷⁴⁾ Infatti, a parte il governo Prodi I, caduto appunto, per la reiezione di una questione di fiducia posta alla Camera dei deputati, tutte le crisi successive sono state propriamente extraparlamentari. Sul punto, si v. T.E. GIUPPONI, *Il Governo nel sistema bipolare*, in *La prassi*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, cit., 54 ss.

⁽⁷⁵⁾ Si rinvia, per una lettura sistemica, anche alla luce della bibliografia ivi citata, a R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, con la collaborazione di E. Albanesi, E. Brogi e V. Fiorillo, Brescia, Grafo, 2011.

⁽⁷⁶⁾ Innanzitutto, per la sua stessa natura, la decretazione d'urgenza, anche attraverso la sua reiterazione, nonostante le pronunce della Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 360 del 1996, è divenuta lo strumento per dare piena attuazione alla volontà politica della maggioranza, prima che per confermare la stessa; un uso a tal punto curvato, da esserlo non soltanto nei suoi presupposti costituzionali (la straordinaria necessità ed urgenza, appunto, ai sensi dell'art. 77 Cost.), ma anche riguardo ai contenuti delle leggi di conversione, *in primis* viziate sotto il profilo della loro omogeneità di contenuto. Così come, del pari, si è registrato uno stravolgimento della

menti, tramite l'apposizione della questione di fiducia, non è stato difficile riscontrare che tutti questi atti normativi, siano divenuti decisamente predominanti nel procedimento legislativo, trasformandosi o in strumenti anti-ostruzionistici o in mezzi di «ricompattamento della maggioranza» (77). Per non considerare poi i decreti legislativi, posti in essere sulla base delle leggi di delegazione via via approvate in modo sempre più lasco riguardo a principi e criteri direttivi.

Naturalmente, gli effetti delle leggi elettorali non potevano non riverberarsi, dentro un processo di transizione verso il modello di tipo primo-ministeriale, anche sui regolamenti parlamentari. Così, a partire dal 1997-1999, consapevoli del *momentum* (78), i partiti più volte tentarono di riformare le assemblee legislative, cercando di darsi — riuscendoci, solo in parte — quella base strutturale in Parlamento per ricostruirsi sull'asse del bipolarismo (79), arrivando perfino ad immaginare l'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione e del suo Capo,

delegazione legislativa, distorta nei suoi requisiti e nelle sue finalità, anche in rapporto ai decreti legge; per non parlare, poi, delle trasformazioni subite dalla delegificazione con la discrasia, per dirla in modo sintetico, tra forma amministrativa e contenuto normativo. La letteratura scientifica sul punto è assai vasta; in tal senso si rinvia, oltre che ai pluriennali «Rapporti sulla Legislazione» del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, e ai volumi pluriennali pubblicati dall'«Osservatorio sulle fonti del diritto», diretto da Paolo Caretti, anche on line al *link*: <http://www.osservatoriosullefonti.it/>.

(77) Si cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007.

(78) Si v. su questo il bel monografico della rivista *Il Giornale di Storia costituzionale*, n. 1 del 2008, curato dai costituzionalisti Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo.

(79) Su quegli anni, si vedano almeno i saggi contenuti nel volume: L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, XVII, Torino, Einaudi, 2001. E poi, S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma «strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1998, n. 1, 157 ss.; S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999; R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 87 ss.; e ci si permetta di ricordare anche F. CLEMENTI e E. GIANFRANCESCO, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Quaderni di Astrid, Bologna, il Mulino, 2007, 35 ss. Più ampiamente, ora si vedano A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012 e F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, in *Quaderni di Nomos*, Milano, Giuffrè, 2013.

dapprima nella sua veste di *leader* di coalizione ⁽⁸⁰⁾ e poi in quella di *leader* in senso stretto ⁽⁸¹⁾.

E tuttavia, naturalmente, le regole non potevano coartare più di tanto i comportamenti politici. Per cui, nonostante i tentativi, l'interpretazione delle regole — dal contingentamento dei tempi alla formazione dei gruppi parlamentari — trasformarono anche il modo di porsi dei presidenti delle assemblee parlamentari, divenuti sempre meno imparziali giudici delle attività parlamentari ⁽⁸²⁾ e sempre più soggetti dentro il circuito dell'indirizzo politico di maggioranza ⁽⁸³⁾, oltre che delle stesse strutture dell'amministrazione parlamentare ⁽⁸⁴⁾.

Al tempo stesso, si è rafforzato l'Esecutivo, secondo un naturale processo peraltro proprio delle forme di governo a democrazia stabilizzata, tanto in ragione della possibilità per l'elettore di scegliere una maggioranza di governo e il suo *leader* (indicato nel simbolo ma non eletto direttamente — si badi bene), che ha fatto definitivamente emergere le figura del Presidente del Consiglio sempre più come un *primus super partes*, quanto perché tutto ciò ha contribuito a creare le condizioni per una progressiva riorganizzazione e rafforzamento interno della Presidenza del Consiglio, e del governo stesso in Parlamento ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸⁰⁾ Si cfr. E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti. II. Il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2004, 213 ss.

⁽⁸¹⁾ Si cfr. G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi. La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009, 95-111.

⁽⁸²⁾ Si cfr. N. LUPO, *L'elezione e la posizione dei Presidenti delle Camere*, in *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, a cura di C. De Cesare, Roma, Aracne, 2011, 71 ss. Si v. pure: ID., *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2053 ss. Si v. anche F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2011, n. 2, 337 ss.

⁽⁸³⁾ Si cfr. S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la «mistica» dell'imparzialità*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di Arsae, *Il Filangieri*, quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013, 293 ss.

⁽⁸⁴⁾ Si veda U. ZAMPETTI, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia repubblicana*, in *Nomos*, 2012, n. 2.

⁽⁸⁵⁾ Dal 1993 numerosi provvedimenti sono intervenuti per dare alla Presidenza del Consiglio un ruolo più forte nella stessa forma di governo. Si veda C. BARBIERI e L. VERZICHELLI (a cura di), *Il Governo e i suoi apparati*, Genova, Name, 2003. Ma si cfr.

In una sorta di regolamentazione «a tappe», nel frattempo, venivano a comporsi pure elementi ulteriori in tema di legislazione elettorale. Infatti, dopo la legge n. 515 del 1993, sulla disciplina delle campagne elettorali, viene approvata la legge n. 28 del 2000, sulla c.d. *par condicio*; questa, regolando la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie, prevedeva pure la regolamentazione sulla propaganda elettorale e sui sondaggi⁽⁸⁶⁾. Così facendo, naturalmente, si palesava anche l'esigenza di una disciplina del conflitto di interessi — una costante dal 1994, dalla entrata in politica di Silvio Berlusconi — sia per garantire meglio una parità di accesso alla competizione elettorale a tutti i potenziali candidati sia, se non soprattutto, per governare la posizione di squilibrio, in conflitto di interessi appunto, del *leader* del centro destra⁽⁸⁷⁾, il quale era proprietario, tra l'altro, di uno dei due maggiori poli radio-televisivi⁽⁸⁸⁾.

anche A. PAJNO e L. TORCHIA, *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in *La riforma del governo*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, il Mulino, 2000. Più di recente, si v. E.C. RAFFIOTTA, *La prassi nell'organizzazione del Governo*, in *La prassi*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, cit., 111 ss.

⁽⁸⁶⁾ Si v. sui plurimi aspetti del tema E. BETTINELLI, *Par condicio: regole, opinioni, fatti*, Torino, Einaudi, 1995; M. GOBBO, *Par condicio*, in *Dir. radiodiff.*, 2000, n. 1, 17 ss.; G. SIRIANNI, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Pol. dir.*, 2005, n. 4, 625 ss.; G. PICCIRILLI, *Le (scarse) garanzie avverso le regole della comunicazione politica nella campagna elettorale in Italia: quando la par condicio diventa no condicio*, in *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno»*, a cura di G. C. De Martin, cit., 73 ss.; P. MEZZANOTTE, *La disciplina della par condicio nei regolamenti delle Autorità di vigilanza: i tratti salienti*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2012, 3.

⁽⁸⁷⁾ Il quadro normativo sui conflitti di interesse venne poi affrontato, seppure ancora in modo minimale, con la legge 20 luglio 2004, n. 215, che affrontava le posizioni di conflitto che possono riguardare determinati titolari di incarichi pubblici i quali siano, al contempo, titolari di attività economiche di rilevante portata; un provvedimento che, tuttavia, non esauriva fino in fondo la necessità di una regolamentazione più ampia e dettagliata del fenomeno, sul modello delle democrazie anglosassoni di stampo maggioritario.

⁽⁸⁸⁾ Il tema del conflitto di interesse è stato analizzato, anzitutto, riguardo alle posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni, introducendo il divieto, per i soggetti politici che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete, di acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani (ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177), estendendolo poi l'ambito di applicazione del divieto su qualunque piattaforma (ai sensi dell'art. 3 del decreto legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito con modificazione dalla legge 26 maggio 2011, n. 75).

Al tempo stesso, proprio l'esigenza dei «nuovi» partiti di strutturarsi e di acquisire una sempre maggiore presenza pubblica, giustificata anche dalla quota proporzionale, determina in grandi e piccoli la necessità di reperire maggiori finanziamenti. Ed ecco, allora, che grazie alla logica proporzionalistica che domina le due grandi coalizioni, il finanziamento pubblico ai partiti — uscito dalla porta più volte, grazie ai referendum popolari — rientra dalla finestra dei rimborsi elettorali ⁽⁸⁹⁾. Cambiato il clima politico, il ritorno di un finanziamento pubblico alla politica e ai partiti, dunque, avviene in modo rapido e, nel giro di cinque anni, vengono approvati dei provvedimenti che, via via, trasformano il rimborso delle spese elettorali in un vero e proprio finanziamento pubblico tramite, in particolare, la legge 26 luglio 2002, n. 156, che dà all'erogazione di questi fondi ritmo annuale, abbassando i limiti per l'accesso e consentendo che i finanziamenti siano erogati comunque per tutta la legislatura, anche in caso di suo scioglimento anticipato.

D'altronde, è proprio la logica proporzionalistica che domina le due grandi coalizioni, la vera spinta alla ricerca di un finanziamento pubblico; questo, infatti, alla luce di un fortissimo nesso esistente tra legislazione elettorale e partiti in parlamento, cioè i gruppi parlamentari, viene erogato in funzione delle spese elettorali tanto delle singole coalizioni quanto dei singoli partiti che le compongono; un finanziamento che, per altri canali, andava ad alimentare anche i continui mutamenti e le nuove genesi di gruppi e componenti o frazioni di gruppi parlamentari autorizzati in deroga ⁽⁹⁰⁾.

Le stesse forze politiche che ri-ottengono il finanziamento pubblico si guardano bene dall'affrontare il tema della propria regolamen-

⁽⁸⁹⁾ In tema, *amplius*, si rinvia al saggio di H. Caroli Casavola su questo numero della *Rivista* (n. 2, 2015).

⁽⁹⁰⁾ Il fenomeno dei gruppi parlamentari formati in deroga, cioè in assenza del prescritto numero di venti parlamentari alla Camera e di dieci al Senato, è esploso soprattutto nella XV legislatura, con un frazionismo parlamentare pari a quello della XI legislatura (1992-1994), quella del cambiamento di sistema elettorale. Si cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, Bologna, il Mulino, 2007, 115. Sul tema, *amplius* A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. 44 ss.

tazione giuridica ai sensi dell'art. 49 della Costituzione ⁽⁹¹⁾; un punto decisivo che, già prima della legge Mattarella, come noto, aveva sollevato molti problemi, anche nella dottrina costituzionalistica, divisa, per lungo tempo, sulla necessità di «regolare gli sregolati» ⁽⁹²⁾. Ma forse questo non sarebbe stato comunque possibile, data la natura anfibia delle forze politiche che, ancora troppo divise sulla loro identità, preferiscono ipocritamente tanto cooperare nel maggioritario quanto configurare nel proporzionale ⁽⁹³⁾, riproducendo così, anche per interesse, il dibattito politico pre-Mattarella, quello del tempo delle ideologie; utile strumento sia ai fini di una conflittualità politica tra le coalizioni, per migliorare la propria rendita di posizione interna, sia ai fini della conflittualità politica esterna alle coalizioni, per riaffermare, di fronte all'elettore, identità partitiche precedentemente sacrificate dalla scelta obbligata tra le due coalizioni nei collegi elettorali.

A ben vedere «l'ostacolo più importante ha forse a che fare con la cultura politica e istituzionale» della classe dirigente politica, da sempre convinta che un parlamentarismo inefficiente, dove vi è pure «una condizione di permanente debolezza dei governi a fronte delle assemblee legislative» ⁽⁹⁴⁾, sia un fatto positivo, mentre dovrebbero essere ben noti, come la dottrina più avvertita da lungo tempo ha segnalato, i danni causati dalla frammentazione politica e da governi deboli e poco autorevoli ⁽⁹⁵⁾.

La XIV Legislatura, che si apre con le elezioni del 13 maggio 2001

⁽⁹¹⁾ In tema, si permetta: F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2015, 6; si rinvia altresì al saggio di F. Di Mascio e D.R. Piccio su questa *Rivista* (n. 2, 2015).

⁽⁹²⁾ Si cfr. F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, 1988, 3, 487 ss. Si cfr. più di recente: G. CERRINA FERRONI, *Partiti politici: Una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2012, n. 2, 253 ss.; G. MAESTRI, «Con metodo democratico»: i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione nella XVI legislatura, in *Rass. parl.*, 2012, n. 4, 857 ss. In tema si v. anche, A. BARBERA, *La democrazia «dei» e «nei» partiti tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2007; e il recente S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2013.

⁽⁹³⁾ Si cfr. R. D'ALMONTE e S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, il Mulino, 2002.

⁽⁹⁴⁾ A. PANEBIANCO, *Prefazione*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, il Mulino, 2004, 13.

⁽⁹⁵⁾ Si veda, almeno, S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina, 1980; ma anche, più di recente ID, *Lo stato introvabile: modernità e arretratezza delle*

e con la netta vittoria del centrodestra, anche grazie all'uso spregiudicato delle c.d. «liste civetta»⁽⁹⁶⁾ che impedirono, peraltro, alla Camera di assegnare tutti i seggi spettanti ai vincitori⁽⁹⁷⁾, sembra davvero poter portare alla «grande riforma» costituzionale, così da chiudere definitivamente una troppo lunga transizione di regime. E infatti, il centrodestra, pur con dinamiche non semplici al proprio interno⁽⁹⁸⁾ non soltanto vara una riforma costituzionale assai ampia della parte

istituzioni italiane, Roma, Donzelli, 1998. Per uno studio accurato in tema, si veda anche: G. VESPERINI (a cura di), *I governi del maggioritario*, Roma, Donzelli, 1998.

⁽⁹⁶⁾ Sul punto, per tutti i risultati, si veda S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, Bologna, il Mulino, 2002. In ogni modo, va detto che quella elezione si presentarono i seguenti schieramenti coalizionali: «l'Ulivo», la coalizione di centrosinistra, guidata da Francesco Rutelli, formata da Democratici di Sinistra, Democrazia è Libertà — La Margherita, Federazione dei Verdi, Socialisti Democratici Italiani, Partito dei Comunisti Italiani, si collegò, in virtù di un accordo elettorale, anche Rifondazione Comunista (che non si sarebbe presentata nella quota maggioritaria della Camera), mentre, l'Italia dei Valori, il partito dell'ex-magistrato Antonio di Pietro, pur collegata, decise di presentarsi in autonomia. Poi vi era «La Casa delle Libertà», ossia la coalizione di centrodestra guidata da Silvio Berlusconi, costituita da Forza Italia, Alleanza Nazionale, Centro Cristiano Democratico-Cristiani Democratici Uniti, Lega Nord e Nuovo Partito Socialista Italiano. Infine, fuori dai due schieramenti principali si presentarono poi Democrazia Europea (che nel 2002 confluirà nell'Unione Democratici Cristiani) e la Lista Emma Bonino (che nel 2006 darà luogo con i Socialisti Democratici Italiani alla Rosa nel Pugno). Sulle liste civetta, si cfr. L. STROPPIANA, *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quad. cost.*, 2003, n. 1, 162 ss.

⁽⁹⁷⁾ Infatti, specialmente per le elezioni del 2001, i partiti diedero vita ad un consistente ricorso a c.d. «liste civetta», ossia liste fittizie, create ad arte, allo scopo di evitare gli effetti dello scorporo, per mantenere integra la loro rappresentanza proporzionale. L'effetto fu che l'avvio della legislatura con una Camera priva del suo *plenum*, essendo venuti a mancare alla lista di Forza Italia dodici candidati rispetto ai sessantadue seggi ai quali aveva diritto. E, pur potendo ripartire, proporzionalmente, fra le altre liste ammesse quei seggi ai sensi dell'art. 11 del regolamento di attuazione della legge elettorale, la Camera scelse di disattendere quella disposizione, posto che sarebbero andati ad eleggere, per lo più, esponenti del centrosinistra, con il paradosso di avere dei candidati di uno schieramento entrati in Parlamento grazie ai voti degli elettori dello schieramento opposto. Si decise, così, di lasciare, per tutta la legislatura, quei seggi vacanti. Per ovviare a ciò, successivamente, fu introdotta la legge 4 aprile 2005, n. 47, che, accanto al meccanismo del collegamento tra candidati nei collegi uninominali e liste nella quota proporzionale, introduceva il concetto di coalizione di liste, individuabile tramite le candidature uninominali caratterizzate dal medesimo contrassegno. Si v. L. STROPPIANA, *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quad. cost.*, 2003, n. 1, 162 ss.

⁽⁹⁸⁾ Si cfr. V. LIPPOLIS e G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale.*, cit., spec. 15.

seconda della Costituzione ⁽⁹⁹⁾ ma, seguendo l'esempio dato dal centrosinistra nella legislatura precedente, con la riforma del titolo V, lo fa a maggioranza, nella convinzione di ottenere ragione nel successivo referendum confermativo, subito chiesto dal centrosinistra.

Accade invece, da un lato che il clima politico muta e il centro-destra rischia (come poi avverrà) la sconfitta alle successive elezioni, dall'altro che gli oppositori della riforma riescono a farla percepire come sbagliata ⁽¹⁰⁰⁾.

Cosa rimane di quegli anni allora?

Si può dire che il primo decennio del bipolarismo è stato particolarmente complesso, incerto e, sostanzialmente, fragile.

I partiti, per lo più attori nuovi in un tempo nuovo, sono stati costretti dalle nuove regole a mutare anzitutto l'offerta elettorale, con programmi, temi e candidati sempre più adeguati a soluzioni e opzioni politico-programmatiche nel contesto dei problemi del tempo, piuttosto che a proposte ruotanti intorno a grandi visioni dicotomiche del mondo, come avveniva in precedenza, facendo emergere il più possibile il valore della scelta di un indirizzo politico piuttosto che quello di un'appartenenza ideologica. Al tempo stesso, per le medesime ragioni, le forze politiche, elezione dopo elezione, sono state spinte ad adeguare l'offerta politica alla ricerca del consenso più ampio; rimodellando la proposta via via in ragione di quanto si poteva ricavare dagli strumenti di analisi socio-demoscopici e dai sondaggi elettorali, causando così un rafforzamento ulteriore della comunicazione nella politica, piuttosto che, invece, della politica tramite la comunicazione ⁽¹⁰¹⁾.

⁽⁹⁹⁾ Questo testo, in particolare, cercando di adeguare la forma di governo innanzitutto verso un modello di tipo primoministeriale prevedeva un presidente del consiglio scelto direttamente dagli elettori (ma non eletto direttamente, con il nome sulla scheda), al quale veniva affidato tanto il potere di nomina e revoca dei ministri, quanto quello di sciogliere la Camera, l'unica a dare la fiducia al governo; al tempo stesso, in tema di forma di Stato, si introduceva la fine del bicameralismo indifferenziato, tramite l'istituzione del Senato federale della Repubblica, quale Camera rappresentativa degli interessi del territorio e delle comunità locali, eletta direttamente dai cittadini.

⁽¹⁰⁰⁾ Si cfr. F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, Passigli editori, 2004 e B. PEZZINI e S. TROILO (a cura di), *La Costituzione riscritta: ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁽¹⁰¹⁾ I sondaggi, peraltro, sono stati usati anche nella dialettica interna alle coalizioni per contrattare meglio, conoscendo il gradimento dei rispettivi potenziali candidati, gli spazi politici a disposizione nei collegi tra i vari partiti in coalizione,

Divisi tra identità partitiche e logiche coalizionali, i partiti allora non sono mai riusciti a ridurre la frammentazione partitica, non da ultimo per una loro tendenza a dividersi secondo linee di frattura intra-coalizionali piuttosto che, appunto, coalizionali ⁽¹⁰²⁾. Questa tendenza veniva alimentata, come detto, dai meccanismi e dagli strumenti propri delle leggi Mattarella, in quanto anche la stessa duplicazione della scelta di voto — nelle due schede elettorali distinte che ciascun elettore riceveva, una per il voto nel collegio maggioritario e una per quello proporzionale-garantiva il mantenimento delle identificazioni partitiche tradizionali in una logica schizofrenica e contraddittoria che non poteva non generare disorientamento, oltre che asimmetrie di comportamento, tanto sul versante dei partiti quanto su quello degli elettori.

Per cui, il conseguente grande fenomeno di trasformismo parlamentare (ossia quella pratica di cambiare gruppo parlamentare anche più volte nella medesima legislatura) ⁽¹⁰³⁾, di «dimensioni inusitate sia per il numero dei parlamentari coinvolti e dei trasferimenti effettuati, sia per gli effetti prodotti sulle forze politiche e sulla stabilità degli esecutivi» ⁽¹⁰⁴⁾, è stato, per certi aspetti, non evitabile, a fronte di una resistenza alla cancellazione della quota proporzionale nella legge elettorale, la cui presenza rendeva comunque inefficace ogni reale tentativo di omogeneizzazione politica degli schieramenti lungo l'asse bipolare ⁽¹⁰⁵⁾.

contribuendo di fatto a «proporzionalizzare» gli accordi politici, collegio per collegio, oltre che coalizione per coalizione. Si cfr. A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, a cura di S. Bartolini e R. D'Alimonte, Bologna, il Mulino, 2002, 79 ss.

⁽¹⁰²⁾ Si veda L. BARDI, *Party Responses to Electoral Dealignment in Italy*, in *Political Parties and Electoral Change*, a cura di P. Mair, W.C. Müller e F. Plasser, London, Sage, 2004, 111 ss.

⁽¹⁰³⁾ Si cfr. G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

⁽¹⁰⁴⁾ S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 13 ottobre 2008; si v. *amplius* ID., *Sistema elettorale e Regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, 2.

⁽¹⁰⁵⁾ Eppure questa pratica raggiunge livelli tali da spingere a chiedere, in qualche caso, addirittura, una radicale riforma dell'art. 67 della Costituzione, per prevedere un vincolo di mandato per i parlamentari al gruppo politico-parlamentare con il quale si sono presentati alle elezioni, a pena di decadenza dal mandato parlamentare, come altre esperienze ordinamentali straniere conoscono. Si cfr. V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regola-*

Pertanto, nonostante il progressivo apprendimento e cambiamento da parte del sistema politico-istituzionale, gli anni successivi ai referendum 1991-1993, già dentro una «democrazia difficile» come la definì Aldo Moro, densa di difetti strutturali ⁽¹⁰⁶⁾, si dimostrano fiaccati, innanzitutto, dalla pressione concentrica di almeno tre fenomeni: *a)* la difficoltà nel costruire una cultura politica del maggioritario sulle ceneri di un sistema politico tra i più ideologici dell'Europa post-bellica; *b)* la difficoltà di un sistema partitico, sostanzialmente nuovo, nel riconoscere a ciascun partito la legittimazione ad agire nell'agone politico, in modo tale da favorire un ragionare in un confronto ideale e programmatico e non, invece, in uno scontro ideologico permanente; *c)* la difficoltà, come nel decennio precedente, di riformare l'assetto istituzionale del Paese.

Se, a questi fenomeni, poi si aggiunge la volontà di affidarsi completamente alle sole virtù salvifiche del sistema elettorale per superare le difficoltà e le inefficienze del Paese, adottando tuttavia un sistema pure intrinsecamente incoerente, si capisce bene che è stato davvero un «miracolo», come è stato definito, il funzionamento del maggioritario delle leggi Mattarella ⁽¹⁰⁷⁾. A maggior ragione se si pensa, nell'oscillazione continua dalla coalizione al partito e dal partito alla coalizione, al naturale disorientamento derivante da alcune costanti di quel decennio: una proliferazione partitica in ragione di una frammentazione politico-partitica infra-coalizionale ⁽¹⁰⁸⁾; un forte tra-

menti delle Camere, Napoli, Jovene, 2008. Specificamente, sul punto, si veda M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001 e più di recente, L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, 2.

⁽¹⁰⁶⁾ Può essere utile, a tal proposito, ricordare che lo stesso Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano, pochi mesi prima di essere eletto per il suo primo mandato, affermò puntualmente che «i Costituenti videro lucidamente tutti i problemi, ma che nel contempo non li poterono risolvere». Si v. G. NAPOLITANO, *La deriva parlamentarista intravista dai Costituenti*, in *Il Riformista*, 13 maggio 2006, 1.

⁽¹⁰⁷⁾ Si v. S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, *Il maggioritario dei miracoli*, in *Maggioritario per caso*, a cura di S. Bartolini e R. D'Alimonte, Bologna, il Mulino, 1997, 351 ss.

⁽¹⁰⁸⁾ In particolare, tra il 1994 e il 2006, il numero dei partiti presenti in Parlamento rispetto alle liste che hanno preso parte alle elezioni ottenendo seggi «è stato circa il doppio [...] sono stati oltre 20 e fino a 25 i partiti che hanno avuto accesso

sformismo del personale politico nei e tra i gruppi parlamentari ⁽¹⁰⁹⁾; una costante debolezza del governo post-elettorale, sebbene gli accordi pre-elettorali abbiano teso nel corso del tempo a stabilizzarsi ⁽¹¹⁰⁾, sostituito, sistematicamente, da altri, tutti composti con sempre più partiti, basati su maggioranze sempre più divise, con un numero di ministri al loro interno sempre maggiore ⁽¹¹¹⁾.

Tutto ciò naturalmente ha corroso la logica maggioritaria del 1993-1994, a maggior ragione depotenziata dalla progressiva mediatizzazione e personalizzazione della politica, dentro rilevanti incoerenze anche in tema di conflitto di interesse tra gli stessi attori politici: tema quanto mai accantonato, sostanzialmente, da entrambi i maggiori schieramenti ⁽¹¹²⁾.

4. Alla fine della XIV legislatura (30 maggio 2001 – 27 aprile 2006), con il solo sostegno della maggioranza di centro-destra, e sotto la forte spinta del Ministro delle riforme, sen. Roberto Calderoli, vengono approvati da un lato, un'organica riforma della parte seconda della Costituzione e, dall'altro, a complemento della riforma costituzionale, una nuova legge elettorale, la legge 21 dicembre 2005, n. 270, il c.d. *Porcellum*, come giornalmisticamente viene chiamata la legge Calderoli, la quarta dall'inizio della esperienza repubblicana.

In realtà, il dibattito sull'esigenza di modificare parti della legge Mattarella si era sviluppato da tempo, ma solo verso il termine della

alla Camera o al Senato nelle ultime quattro elezioni», in A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in *Proporzionale ma non solo*, a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, cit., 395.

⁽¹⁰⁹⁾ Si cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei Deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002.

⁽¹¹⁰⁾ Si cfr. A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, a cura di R. D'Alimonte e S. Bartolini, Bologna, il Mulino, 2002.

⁽¹¹¹⁾ Rispettivamente, tra il 1994 e il 2006, il numero dei partiti in coalizione, all'interno dei vari governi, cresce da cinque a dodici, così come quello dei componenti del governo, da sessantanove a centotré. Si cfr. A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema*, cit., 396.

⁽¹¹²⁾ La letteratura sul punto è assai vasta. Ma sul tema del conflitto di interessi e, dunque, dell'etica pubblica *in primis* del personale politico, si v. almeno B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, il Mulino, 2007 e, più di recente, si veda G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione. Il problema del personale politico*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 3.

legislatura, a seguito della definitiva approvazione della riforma costituzionale, il tema della riforma della legge elettorale ebbe un'accelerazione, con l'obiettivo di dotare la nuova forma di governo di un sistema elettorale del tutto nuovo: tanto coerente con essa, quanto con le esigenze politiche della maggioranza politica di allora che, secondo le stime, avrebbe perso molti seggi nella parte uninominale della legge Mattarella ⁽¹¹³⁾ sebbene, come opportunamente è stato evidenziato, «l'opposizione [di allora, ndr] non pose in essere una resistenza parlamentare pari a quella di altre occasioni» ⁽¹¹⁴⁾.

Fu così che, con l'obiettivo di dare alla legislatura una natura costituente, attraverso una vera e propria riforma di sistema ⁽¹¹⁵⁾, si approvarono questi due provvedimenti, intimamente legati.

Tuttavia, sebbene la riforma costituzionale contenesse, pur con qualche evidente eccesso (come l'idea che si potesse divenire, *d'emblée*, un Paese «federale»), proposte e rilievi che negli anni via via si erano fatti largo in dottrina e nel dibattito pubblico, questa venne vissuta come un vero e proprio cambiamento del modello di democrazia, piuttosto che come una profonda riforma del testo costituzionale; non da ultimo, ciò accadde perché apparse evidente ai più che la c.d. *devolution* era stata un'apparente concessione alla Lega; il c.d. premierato «forte» era stato costruito su misura per Forza Italia, e un sistema elettorale di tipo proporzionale, soprattutto nei premi regionali del Senato, era stato cesellato intorno all'Udc ⁽¹¹⁶⁾.

Così, dentro una forte polarizzazione dialettica tra le forze politiche, a seguito della bocciatura nel giugno 2006, per via referendaria, della riforma costituzionale, quella fase politica lasciò in eredità ai posteri solo il nuovo sistema di elezione della Camera, introdotto dalla legge n. 270 del 2005.

⁽¹¹³⁾ Si v. R. BALDUZZI e M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti* (archivio.rivistaaic.it), 2 marzo 2006.

⁽¹¹⁴⁾ Si cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in *Proporzionale ma non solo*, a cura di R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, cit., 105.

⁽¹¹⁵⁾ Si v. G. CERRINA FERONI e I. NICOTRA, *Per l'Italia. Una nuova Costituzione*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, 1.

⁽¹¹⁶⁾ Sul punto, ci si permetta di rinviare a F. CLEMENTI, *Verso una forma di governo primoministeriale? Tra coerenze ed incoerenze nel disegno di legge A.S. 2544*, in *Crisi della politica e riforme costituzionali*, a cura di G. Giraudi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, 93 ss.

Questo sistema elettorale, che ha disciplinato tre elezioni politiche (9-10 aprile 2006; 13-14 aprile 2008; 24-25 febbraio 2013), è stato il simbolo di un ritorno del «potere partitocratico»⁽¹¹⁷⁾, segnando anzitutto il passaggio da un sistema di tipo maggioritario ad uno di tipo proporzionale, marcando con chiarezza il progressivo indebolimento delle scelte del 1991-1993, pur mantenendo alcuni elementi tipici di un sistema bipolare, tendenzialmente utili a stabilizzare il sistema.

In particolare, la legge elettorale Calderoli si caratterizza perché: *a)* disciplina per la prima volta le coalizioni, obbligando le liste ad aderire a queste, indicando previamente il nome del *leader* della coalizione ovvero il capo del partito politico; *b)* in ragione della presenza o meno in coalizione, introduce un articolato sistema di soglie di sbarramento all'accesso al Parlamento⁽¹¹⁸⁾; *c)* prevede che l'elettore possa votare il solo partito, senza indicare alcuna preferenza, mentre i partiti invece non hanno limiti nelle candidature da presentare, né confini da rispettare per le stesse, essendo consentite pure le candidature plurime; *d)* infine, tende a stabilizzare il bipolarismo,

⁽¹¹⁷⁾ Si cfr. F. LANCHESTER, *I diritti di partecipazione politica nell'innovazione istituzionale incrementale italiana*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2006, 23.

⁽¹¹⁸⁾ In particolare, alla Camera accedono al riparto dei seggi solo: *a)* le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno il quattro per cento dei voti validi su base nazionale; *b)* le coalizioni che abbiano conseguito, sommando tutti i voti delle liste che la compongono, almeno il dieci per cento dei voti su base nazionale e siano composte da almeno una lista che abbia conseguito il due per cento dei voti validi su base nazionale; nell'ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il due per cento dei voti validi su base nazionale. Tra tutte le liste escluse dal riparto dei seggi, accede comunque al riparto la lista qualificabile come «miglior lista sotto soglia», ossia quella che, tra le liste che abbiano conseguito meno del due per cento dei voti, risulta essere la più votata. Nell'ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i suddetti requisiti, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno il quattro per cento dei voti su base nazionale. Al Senato, accedono al riparto dei seggi solo: *a)* le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno l'otto per cento dei voti validi su base regionale; *b)* le coalizioni che abbiano conseguito, sommando i voti di tutte le liste che la compongono, almeno il venti per cento dei voti su base regionale e siano composte da almeno una lista che abbia conseguito il tre per cento dei voti validi su base regionale. Nell'ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il tre per cento dei voti validi espressi. Nell'ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i suddetti requisiti, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno l'otto per cento dei voti su base regionale.

attraverso l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione (o lista) vincente pari al cinquantacinque per cento dei seggi.

Tuttavia, il funzionamento di questo nuovo sistema elettorale apparve subito problematico, proprio in riferimento al premio di maggioranza: infatti, se l'attribuzione del premio era certa alla Camera, dove esso garantiva trecentoquaranta seggi su seicentotrenta, la stessa era incerta invece al Senato, essendo il premio attribuito su base regionale e, dunque, non preventivabile *a priori*; in questo modo, l'attribuzione del premio era come una vincita alla lotteria ⁽¹¹⁹⁾, così come la possibilità di avere una maggioranza politicamente univoca in entrambe le camere.

Per cui, a partire dalle elezioni del 2006, la difficoltà di attribuire, regione per regione, i singoli premi previsti dalla formula elettorale per il Senato, determinò da una parte un notevole ritardo nella comunicazione dei risultati elettorali ⁽¹²⁰⁾ e, dall'altra, dimostrò, con l'esperienza del governo Prodi II, ancora una volta, l'accentuato ruolo dei partiti minori come fattore di poderosa instabilità governativa (allora, fu causa di ciò Rifondazione comunista) ⁽¹²¹⁾.

D'altronde, come si evidenziò soprattutto nelle elezioni del 2008 ⁽¹²²⁾, anche questo era un sistema elettorale schizofrenico: prima delle elezioni, incentivava l'aggregazione in coalizione delle forze politiche, con l'obiettivo di ottenere il maggior numero possibile di premi regionali per il Senato; poi, dopo le elezioni, favoriva la frammentazione in

⁽¹¹⁹⁾ In merito, non pochi protagonisti dell'epoca, a partire dal sen. Calderoli, ricordano — mai smentiti — che fu lo stesso Presidente Ciampi a sottolineare come un premio di maggioranza nazionale per il Senato non potesse essere introdotto con legge ordinaria, ma solo con legge costituzionale — stante la lettura che venne data allora dell'art. 57, comma 1 della Costituzione —, ritenendo, pertanto, inevitabile la suddivisione del premio su base regionale, regione per regione.

⁽¹²⁰⁾ La voluta farraginosità dei meccanismi introdotti non era casuale: basti pensare alle modifiche introdotte riguardo alla normativa sulle commissioni elettorali, ora nominate e non più sorteggiate. Si cfr. P. FELTRIN e D. FABRIZIO, «*L'intendenza seguirà...*» *Quando le riforme trascurano i procedimenti (elettorali)*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte e C. Fusaro, Bologna, il Mulino, 2008, 144.

⁽¹²¹⁾ In particolare Rifondazione comunista, che inizialmente aveva voluto entrare al governo, poi, invece, l'aveva fatto cadere con un voto di sfiducia al Senato nel gennaio 2008, cercando di sfruttare, appunto, la rendita di posizione.

⁽¹²²⁾ Peralto, alcuni partiti, immaginando che il proporzionale avrebbe dato loro più spazio elettorale, hanno preferito presentarsi direttamente come polo autonomo, come ad esempio i quattro partiti della sinistra (Prc, Pdc, Sd e Verdi) che si coalizzarono in un'unica lista chiamata «La Sinistra-L'Arcobaleno», dando vita ad un vero fenomeno di «mini-coalizioni».

Parlamento delle stesse coalizioni, in quanto una volta entrati i partiti minori in Parlamento grazie alle soglie più basse garantite dal far parte di una coalizione, gli stessi potevano tenere in ostaggio i partiti maggiori, utilizzando tutto il loro *blackmail power* per condizionare la linea politica del governo.

Nuovamente, insomma, vennero dispiegati meccanismi di frammentazione politico-partitica con l'obiettivo di indebolire il bipolarismo, rendendo così la tenuta di questo impianto ancora più difficile.

Vi erano, inoltre, difetti ulteriori: quello di un premio di maggioranza che, senza limite, poteva risultare eccessivamente disproporzionale nella dinamica politica concreta, come poi ha rilevato la Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014; quella della rottura del legame tra eletto ed elettore — che nel tempo la legge Mattarella aveva stabilizzato e migliorato (grazie anche a elezioni primarie di collegio) — attraverso la predisposizione di liste bloccate di partito senza limite, affidando, in tal senso, solo ai *leader* dei partiti le scelte dei candidati, così come la loro eleggibilità (facendo scemare di molto la qualità degli eletti, per lo più divenuti tali per fedeltà o compiacenza al *leader* di turno ⁽¹²³⁾); un altro punto censurato dalla Corte.

E poi, quello di un procedimento elettorale — «il primo indicatore per la misura della legittimazione di un sistema politico» ⁽¹²⁴⁾ — diseguale, perché consentiva a chi era già rappresentato di poter derogare alla raccolta delle firme, lento, perché sostituiva la nomina al sorteggio degli scrutatori, e «vecchio», perché riproponeva, come nella prima esperienza repubblicana, quella proporzionalistica, il votare come un «dovere civico» ⁽¹²⁵⁾.

⁽¹²³⁾ Si cfr. F. TRONCONI e L. VERZICHELLI, *La nuova rivoluzione nel ceto parlamentare. Effetti congiunturali e interpretazioni diacroniche*, in *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, a cura di A. Chiaramonte e L. De Sio, Bologna, il Mulino, 2014.

⁽¹²⁴⁾ Si cfr. P. FELTRIN e D. FABRIZIO, «*L'intendenza seguirà...*», cit., 144.

⁽¹²⁵⁾ Si cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte e C. Fusaro, cit., spec. 118. In tal senso, non pochi problemi vi sono stati, aggravati da criticità affidate ancora, per lo più, alle norme procedurali definite nel d.P.R. n. 223 del 1967: dalla regolarità delle procedure di votazione (presentazione delle liste, dei simboli elettorali, proclamazione degli eletti) sino alla tenuta e la revisione degli elenchi elettorali, ossia le c.d. liste, sia, infine, alla possibilità di votare tramite posta per le elezioni politiche e per i referendum (senza essere costretti a rientrare in Italia, alla luce della legge n. 459 del 2001). Si v., anche in rapporto ai mutamenti intervenuti tra le due leggi elettorali, sui singoli punti: G. MAESTRI, *I simboli della discordia*, Milano, Giuffrè, 2012; P. FELTRIN e D. FABRIZIO,

Peraltro, ulteriore conferma della tendenza alla destrutturazione del bipolarismo viene dal fallimento per mancato raggiungimento del *quorum* dei vari tentativi che, dal 2006 in poi ⁽¹²⁶⁾, fanno diversi comitati referendari per «ritagliare», così come era avvenuto nel 1993, il testo della legge elettorale n. 270 per reindirizzarla verso uno schema maggioritario ⁽¹²⁷⁾.

La fine del governo Prodi II, tuttavia, apre lo spiraglio politico per una potenziale nuova stagione del bipolarismo, anche in ragione della definitiva trasformazione — non senza fatica — delle due forze-pilastro del centrosinistra, i Democratici di Sinistra e la Margherita, in un unico partito, ossia il Partito Democratico.

Così le elezioni politiche del 2008 sembrano poter far emergere un bipolarismo di tipo nuovo ⁽¹²⁸⁾, quasi l'alba di un sistema potenzialmente di tipo addirittura bipartitico: con il centrosinistra che, superando l'esperienza dello schieramento elettorale precedente, «L'Unione», punta con il Partito Democratico su un modello di partito «a vocazione maggioritaria», proponendosi in una corsa elettorale sostanzialmente in solitaria ⁽¹²⁹⁾; e con il centrodestra che si presenta, invece, ancora una volta con il suo noto formato coalizionale de «La Casa delle Libertà», sintesi di una coalizione composta da Forza Italia e Alleanza

«L'intendenza seguirà...», cit.; P. FELTRIN, D. FABRIZIO e L. MARCONE, *Alla ricerca delle alterazioni di voto a livello di sezione. Una verifica sui «brogli» elettorali alle elezioni politiche 2006*, in *Polena*, 2007, n. 2, 165; e *amplius*, il volume di P. FELTRIN, P. NATALE e L. RICOLFI (a cura di), *Nel segreto dell'urna. Un'analisi delle elezioni politiche del 2006*, Torino, Utet, 2007, 295 ss.

⁽¹²⁶⁾ In particolare, va ricordato quello dell'ottobre 2006, che cerca di eliminare il premio alle coalizioni, mantenendo quelle alla lista più votata; eliminare le soglie di accesso più basse per ridurre la frammentazione ed, infine, eliminare la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni. La raccolta firme è un successo e tuttavia il referendum, che si sarebbe dovuto tenere nel 2008, non si tiene per via delle elezioni anticipate che dischiudono la XVI legislatura (2006-2008), tenendosi il 21 e il 22 giugno 2009, in corrispondenza ai ballottaggi per le elezioni amministrative locali.

⁽¹²⁷⁾ Per un quadro delle ragioni che hanno portato a quel referendum, si veda A. BARBERA e G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini*, cit.

⁽¹²⁸⁾ Si cfr. C. FUSARO, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 2, 359 ss.

⁽¹²⁹⁾ In realtà era in una coalizione ristretta all'Italia dei Valori, che, secondo gli accordi, avrebbe mantenuto il proprio simbolo nella corsa elettorale per poi formare gruppi parlamentari unificati con il Pd, mentre i Radicali italiani decisero di inserire propri candidati nelle liste del Pd.

Nazionale in accordo con la Lega Nord ⁽¹³⁰⁾. Tuttavia, nonostante lo sforzo del Partito democratico guidato da Walter Veltroni di bipolarizzare il più possibile la competizione elettorale (ottenendo *uti singuli* oltre il trentatre per cento dei consensi popolari), la vittoria va alla coalizione di centrodestra, portando conseguentemente alla formazione del governo Berlusconi IV, il secondo governo più longevo della storia repubblicana (tre anni e mezzo); al tempo stesso, lungo la linea del Partito Democratico, seguirà un anno dopo la trasformazione della coalizione del «Popolo della Libertà» — eccezion fatta per la Lega Nord — in un partito unico.

Eppure, la nascita del Partito Democratico e del Popolo della Libertà non impedisce al sistema politico di rimanere comunque impegnato a lavorare, in un processo di ritorno al passato, intorno a proposte di legge elettorale pressoché tutte di impianto proporzionale, declinate, al massimo, verso quei modelli proporzionali ancora «ad effetto maggioritario», come ad esempio quello spagnolo ⁽¹³¹⁾.

La ragione sembra continuare ad essere, nonostante quelle trasformazioni politiche, sempre la stessa: tra bipolarismo e frammentazione, la seconda continua ad essere l'elemento più rilevante dentro un regime politico che vuole mantenere, per credo o per interesse, culture politiche dai forti tratti ideologici ⁽¹³²⁾.

Per cui, dentro una dinamica di governo in perenne fibrillazione (grazie anche a formazioni minori come, ad esempio, il Movimento per le Autonomie di Raffaele Lombardo) e sulla base dell'esito negativo tanto delle elezioni europee e amministrative del 2009, quanto di quelle regionali del 2010, lungo un conflitto sempre meno latente tra i due *leader* dell'unico partito «Popolo della Libertà», Berlusconi e Fini, si arriva rapidamente alla scissione del neo-nato Popolo della Libertà, con Fini che darà vita al movimento «Futuro e Libertà», e Berlusconi — nel frattempo accusato dalla Procura della Repubblica di Milano di concussione e prostituzione minorile — che subirà la sconfitta alle elezioni amministrative del 2011.

⁽¹³⁰⁾ Si v. R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Bologna, il Mulino, 2010.

⁽¹³¹⁾ Si v. T.E. FROSINI, *Una legge elettorale che salvi il bipolarismo*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, n. 1, 1 ss.; S. FABBRINI, *Salvare il bipolarismo e ridurre la frammentazione*, in *Mulino*, 2008, n. 1, 66 ss.

⁽¹³²⁾ Si cfr. A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, cit., spec. 392 ss.

Con la nomina di Angelino Alfano a segretario politico del Popolo della Libertà, la maggioranza che sostiene Berlusconi comincia a sfaldarsi, finché, fiaccata anche dalla crisi economica e dalle continue critiche nella gestione dei conti pubblici provenienti dall'Unione europea ⁽¹³³⁾, è inevitabile l'ennesima crisi di governo.

Pertanto, nonostante il cambiamento di strategia politica con la nascita di formazioni politiche «a vocazione maggioritaria», la legge Calderoli non è riuscita ad evitare alcune invarianti, come l'aumento della frammentazione politica, la permanenza di coalizioni formate per interesse e non per convinzione e a provocare nuovi mali, come quello di un aumento fortissimo della distanza tra eletti ed elettori, disperdendo il valore del collegamento con il territorio che, almeno nella legge Mattarella in ragione della ripartizione in collegi uninominali, in tre elezioni era stato conquistato, e che era chiaramente sempre più apprezzato degli elettori. Tutto ciò, dunque, ha reso di fatto molto debole il sistema politico, pure nella progressiva assenza di un altro forte partito, alternativo al Partito democratico, in ragione del rapido disfacimento del partito unico del «Popolo della Libertà» ⁽¹³⁴⁾.

Eppure, proprio in termini di cultura politica, che è naturalmente precedente e che dà sostegno ai cambiamenti, la prima esperienza elettorale del Partito democratico ha dimostrato che si poteva, a buon diritto: sviluppare un processo costruttivo utile a re-introiettare strumenti propri del modello maggioritario, attraverso una marcata personalizzazione dello scontro politico, anche infra-partitico; provare a recuperare — anche in ragione delle *leadership* dei protagonisti — lo strumento di selezione delle candidature attraverso le c.d. elezioni primarie, innanzitutto per i candidati *leader* dei partiti; favorire, infine, la riscoperta del valore dello strumento del programma elettorale, non

⁽¹³³⁾ D'altronde, soltanto un anno dopo, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'Euro, arriva a compimento, anche in Italia, la riforma dell'art. 81 della Costituzione (legge cost. 20 aprile 2012, n. 1), relativa all'introduzione, negli Stati membri dell'Unione monetaria, del principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il c.d. *Fiscal compact*.

⁽¹³⁴⁾ Infatti, con un ritorno alle origini delle formazioni di centrodestra, a partire da Forza Italia con Silvio Berlusconi, nel frattempo decaduto da senatore in ragione della sua condanna definitiva per evasione fiscale. La pena detentiva è stata convertita in affidamento in prova ai servizi sociali e gli è stata applicata la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici.

semplicemente nella sua veste di dettagliato patto elettorale tra forze politiche.

Ne consegue, quindi, che la nascita del governo Monti, nel novembre del 2011, costituisce uno spartiacque: sia perché da quel momento in poi vi saranno, nonostante le elezioni del 2013, pur nelle singole differenze, governi di derivazione non elettorale, sia perché quella situazione emerge in ragione di uno stallo politico-istituzionale evitissimo.

Sostenuto politicamente, in uno schema anomalo di «Große Koalition» alla tedesca, tanto dal centrosinistra quanto dal centrodestra, il governo Monti, un classico «governo del presidente», è chiamato ad operare allora alcune grandi riforme di sistema (dal riassetto dei conti pubblici alla riforma delle pensioni) ⁽¹³⁵⁾, certificando, appunto, lo stallo politico del Paese, e mettendo le forze politiche di fronte ad un solo obiettivo da perseguire in Parlamento: procedere alle «riforme della politica», ovvero dall'approvazione di una nuova legge elettorale, ad una legge sui partiti e ad una sul loro finanziamento ⁽¹³⁶⁾.

L'esaurimento anticipato dell'esperienza del governo Monti mostra un quadro di totale incertezza, debolezza e sfarinamento del sistema politico, a tre mesi dall'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. E le elezioni politiche del febbraio 2013, avvio della XVII Legislatura, presentano un quadro politico-partitico caratterizzato sostanzialmente da un tripolarismo incentrato sui due partiti che dal 2007-2008 qualificano il bipolarismo italiano, ovvero il Popolo della Libertà (già diviso da Gianfranco Fini) e il Partito democratico, che ottiene alla Camera il premio di maggioranza, ai quali si aggiunge un terzo partito (che preferisce auto-qualificarsi come «non-partito»), il Movimento Cinque Stelle che, al suo debutto in una competizione politica nazionale riesce ad ottenere il 25,55 per cento dei consensi ⁽¹³⁷⁾. Con un astensionismo pari al cinquantadue per cento, e tre

⁽¹³⁵⁾ Per un quadro, si v. G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e governo continuità e innovazioni nell'esperienza del governo Monti*, Padova, Cedam, 2014.

⁽¹³⁶⁾ All'epoca, in particolare, il governo Monti chiese a Giuliano Amato di favorire, attraverso tre sue note di approfondimento, i punti critici da riformare: Si cfr. G. AMATO, *Analisi e orientamenti sulla disciplina dei partiti per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 49 della Costituzione, sul loro finanziamento nonché sulle forme esistenti di finanziamento pubblico, in via diretta o indiretta, ai sindacati*, in *Rass. parl.*, 2012, 4.

⁽¹³⁷⁾ La coalizione «Italia Bene comune», che aveva come principale perno il Partito democratico, ha ottenuto il 29,54 per cento con 10.047.603 voti, mentre la

grandi formazioni politiche sostanzialmente equi-ordinate, è un avvio assai tormentato ⁽¹³⁸⁾, palesandosi una situazione di blocco politico: se, infatti, alla Camera c'è una chiara maggioranza, grazie al premio nazionale, così non è al Senato, dove la somma dei premi regionali non consente al Partito democratico di avere una maggioranza; vi sono insomma tre gruppi, politicamente alternativi l'uno rispetto agli altri due, con la presenza di un quarta formazione — Scelta civica — troppo debole per poter essere determinante nel dar vita ad un governo con maggioranza omogenea a quella della Camera.

Dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, nuovamente nella persona del Presidente Napolitano ⁽¹³⁹⁾, un *unicum* che certifica lo stato di blocco del sistema politico-partitico, con un programma già in larga parte definito grazie al lavoro di due gruppi di studio, composti da esperti e politici nominati in via di scadenza di mandato dal Presidente della Repubblica, viene nominato un nuovo governo, anch'esso anomalo in quanto sostenuto dalla medesima grande coalizione delle forze che avevano già sostenuto il governo Monti, guidato da Enrico Letta, esponente del partito democratico ma non suo *leader*.

Nel prendere definitivamente avvio la XVII Legislatura, caratterizzata pure per il più forte rinnovamento generazionale del personale politico-parlamentare dalla nascita della Repubblica ⁽¹⁴⁰⁾, il modificare la legge elettorale e fare le riforme costituzionali diviene, di nuovo, un «imperativo categorico», al punto tale che lo stesso Presidente della Repubblica rivolgendosi a tutte le forze politiche parlamentari nel discorso appena successivo al giuramento, con linguaggio esplicito e diretto, afferma: «attenzione: il vostro applauso [...] non induca ad alcuna autoindulgenza, non dico solo i corresponsabili del diffondersi

coalizione di centro-destra, guidata dal Popolo della Libertà, ha ottenuto il 29,13 per cento con 9.923.109 di voti.

⁽¹³⁸⁾ Si cfr. M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del presidente Napolitano e la formazione del Governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 9 gennaio 2014.

⁽¹³⁹⁾ Ci si permetta di rinviare a F. CLEMENTI, *L'elezione del presidente della Repubblica e l'eredità della Presidenza Napolitano*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di C. Fusaro e A. Kreppel, Bologna, il Mulino, 2014, 171 ss.

⁽¹⁴⁰⁾ Tuttavia, è bene ricordarlo, i candidati vengono liberamente scelti dai *leader* dei partiti, tranne alcuni del Partito Democratico — non tutti, pochissimi — selezionati in una sorta di elezioni primarie — le c.d. primariette — tra gli iscritti, in una competizione autonomamente regolata che si tiene nella settimana tra Natale e Capodanno 2012.

della corruzione nelle diverse sfere della politica e dell'amministrazione, ma nemmeno i responsabili di tanti nulla di fatto nel campo delle riforme». Riguardo a queste, Napolitano continua: «[...] ho il dovere di essere franco: se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese[...]». Insomma, una vera e propria messa in mora accompagnata da una precisa intimazione a provvedere, non senza la minaccia di trarne le conseguenze (cioè dimettersi e lasciare le forze politiche nude di fronte agli elettori e alle loro responsabilità).

Eppure, le forze politiche non riescono, nonostante, nella sua prima parte, la legislatura vedrà, da un lato, il fallimento del tentativo di approvare un nuovo progetto di riforma costituzionale (fallito a causa del rifiuto di Forza Italia di sostenere ciò in ragione della decadenza di Silvio Berlusconi dal Senato ⁽¹⁴¹⁾ e della conseguente fuoriuscita dalla maggioranza a sostegno al governo Letta), e, dall'altro, il fallimento di qualsiasi riforma reale della legge elettorale, non da ultimo in ragione delle dinamiche politiche derivanti dal processo di riallineamento interno al Partito democratico, con le primarie e il suo Congresso, che vedono prevalere Matteo Renzi su Pierluigi Bersani, dopo che Renzi nel 2012 aveva già provato a scalare, senza successo, la premiership del centrosinistra in vista delle elezioni del 2013.

D'altronde, dal punto di vista del sistema politico-istituzionale gli anni della legge Calderoli presentano, pure aggravati, i medesimi effetti già segnalati riguardo al periodo di vigenza delle leggi Mattarella.

Si conferma, innanzitutto, una forte instabilità governativa, prima che intervenga, di fronte alla crisi economica e allo sfarinamento delle alleanze di governo, direttamente il Presidente della Repubblica con governi, sebbene diversi tra loro, appunto, del Presidente (Monti, Letta, Renzi). Gli esecutivi Prodi II e Berlusconi IV sono apparsi, infatti, nell'essere pressoché copie pure sbiadite dei rispettivi precedenti governi, incapaci di sostenere i bisogni e le necessità di cambiamento proprie di un sistema politico-istituzionale, a maggior ragione

⁽¹⁴¹⁾ Questa proposta di riforma, peraltro, avveniva dopo un lavoro ulteriore fatto da una Commissione di esperti nominata *ad hoc* dal governo per offrire ulteriori riflessioni al Parlamento in vista dell'iter di riforma in corso; si cfr. AA.VV., *Per una democrazia migliore: relazione finale e documentazione della «Commissione per le riforme costituzionali»*, presieduta da Gaetano Quagliariello, Roma, Gangemi Editore, 2014.

nel momento in cui l'intera democrazia italiana veniva ad essere esposta agli effetti sociali e istituzionali derivanti dallo scoppio delle due maggiori crisi economiche dal dopoguerra.

Amplificata da questi problemi, si sospende così, tanto la dialettica bipolare, attraverso governi di unità nazionale formati da maggioranze anomale da grande coalizione, fino ad arrivare poi al tripolarismo delle elezioni del 2013, quanto la frammentazione politica, che torna ad essere una variabile meno incisiva nel dibattito politico, essendo stati messi a riparo i governi, per lo più, da maggioranze politiche friabili.

Naturalmente, questi assetti non escludono il perpetuarsi di mali già noti: come il continuare del processo di «fuga dalla legge» parlamentare, sebbene con una consapevolezza meno viva degli anni precedenti, non da ultimo, anche in ragione di un personale politico apparentemente sempre meno attrezzato a cogliere il senso, anche giuridico-istituzionale, dell'attività politica, pure semplicemente tramite un efficace controllo dell'azione del governo ⁽¹⁴²⁾.

Per cui, mentre il trasformismo parlamentare si riduce, con i gruppi parlamentari che, alla Camera, ad esempio, passano da undici a cinque, la politica cerca pure di arginare la crisi di legittimazione che ormai emerge nella società nei confronti dello stesso Parlamento, tentando di recuperare di credibilità; così, ad esempio, vengono approvati una serie di interventi normativi che, sotto la spinta degli scandali legati alla corruzione politica, che emergono tanto a livello nazionale (si pensi, ad esempio, ai casi di Lusi, tesoriere della Margherita e di Belsito, tesoriere della Lega Nord) quanto a livello regionale e locale, e del crescente populismo alimentato anche dalle politiche di austerità, riducono l'entità del finanziamento pubblico dei partiti, fino alla sua completa cessazione, a partire dal 2017.

D'altronde, proprio negli anni delle due presidenze di Giorgio Napolitano (2006-2015), è apparsa evidente ai più come la sfiducia che nasceva dall'inconcludenza politica e quella che nasceva dalla depressione economica si siano venute reciprocamente — e drammaticamente — a spalleggiare, favorendo ulteriormente il crescere di rabbia e malcontento sociale, anche verso le stesse istituzioni repubblicane. Inevitabilmente, allora, pur nel rigoroso rispetto dei confini della Costituzione, al calare della forza e della capacità dei partiti, si è vista

⁽¹⁴²⁾ D'altronde, il ceto parlamentare viene reclutato al di fuori, per lo più, di qualsiasi criterio di merito politico o di legame territoriale, quanto piuttosto sulla fedeltà al *leader* di partito.

crescere l'influenza della Presidenza della Repubblica che, tesa nelle sue scelte, in un continuo sprone per far sì che la politica ritrovasse se stessa, intanto garantiva pure, in virtù dei poteri, una copertura tale da rassicurare tutti i *partners* del nostro Paese nei momenti più complessi d'instabilità che ci hanno caratterizzato.

Pertanto, il bipolarismo frammentato che si ripercuote sul sistema politico-istituzionale alle soglie della crisi economica determina sempre più un Parlamento senza identità, incapace di accompagnare con convinzione le scelte-chiave dei governi che dal 2011 in poi si succedono, espressione di una debolezza sistemica di una struttura istituzionale non riallineata, non più soltanto alla logica di funzionamento della legge elettorale, ma anche alle stesse esigenze di riforma che imporrebbero gli effetti della crisi economica negli ordinamenti.

Una situazione di stallo sistemico che trova una certificazione evidente quando è la stessa Corte costituzionale ad intervenire sulla legge elettorale, a cavallo tra dicembre 2013 e gennaio 2014, con una sentenza, come detto, per certi aspetti storica. Infatti, sollecitata da un ricorso della Corte di Cassazione a riformare la legge elettorale, nonostante nel 2012, si fosse opposta a un nuovo referendum volto a sopprimere la legge Calderoli per far rivivere la legge Mattarella⁽¹⁴³⁾, la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità parziale della legge Calderoli, con la sentenza n. 1 del 2014, nella parte in cui la legge elettorale prevede un premio di maggioranza senza soglia minima, ritenuto eccessivamente sproporzionale, e nella parte relativa alle liste, ritenendo che vi sia una carenza nell'identificare gli eletti, essendo le liste stilabili *ad libitum*⁽¹⁴⁴⁾.

⁽¹⁴³⁾ Peraltro, quell'ulteriore richiesta referendaria del 2012 aveva raccolto ben oltre un milione e duecentomila firme. Sul punto, si v. A. MORRONE (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del «Mattarellum»*, Bologna, Bononia University Press, 2012; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi: abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Seminario «Amicus Curiae», Torino, Giappichelli, 2012. A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, 249 ss.

⁽¹⁴⁴⁾ Si v. M. D'AMICO e S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla «storica» sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014. Si vedano altresì gli ulteriori e molto numerosi commenti che i costituzionalisti hanno esposto on line sui maggiori siti di interesse: nella rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC), nel *Forum di Quaderni Costituzionali*, nella *Rivista Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, nel Blog di cultura costituzionale «*Confronti costituzionali*», tutti raccolti meritoriamente dalla Rivista di

Di fronte a ciò, il neo-segretario del Partito democratico Matteo Renzi, come detto, fresco vincitore della contesa interna al Congresso del Partito contro Pierluigi Bersani, riprende le trattative sulla legge elettorale e le riforme costituzionali con il *leader* di Forza Italia Silvio Berlusconi, nel frattempo passato, come detto, all'opposizione, delineando rapidamente un accordo comune (il c.d. «patto del Nazareno», concluso appunto nella sede del Pd il 18 gennaio 2014), che poi sarà ulteriormente rafforzato quando dal febbraio 2014 Matteo Renzi verrà chiamato a sostituire Enrico Letta, non più sostenuto dal partito ormai guidato da Renzi, come Capo del governo.

5. Dopo quest'analisi di vent'anni di legislazione elettorale — fatta di sei elezioni politiche, tredici governi e, appunto, due sistemi elettorali diversi — alcune considerazioni conclusive possono essere formulate, cercando di evidenziare, sinteticamente, tra le continuità e le discontinuità emerse nelle scelte del sistema politico-istituzionale, quali linee di tendenza in prospettiva si possono immaginare.

Il primo elemento di evidente continuità durante il ventennio, e di discontinuità rispetto al periodo 1948-1993, è la persistenza di uno schema di competizione politica di tipo bipolare, basato sull'alternanza al governo di due schieramenti. Infatti, escludendo gli esiti delle elezioni del 2013 — punto limite di una «eccezionalità costituzionale» da tutti rilevata —, si può senza dubbio ritenere che il bipolarismo, pur con tutte le difficoltà e le incertezze evidenziate, abbia costituito una scelta non revocabile né rinunciabile da parte della maggioranza delle forze politiche; al punto tale che questi vent'anni di legislazione elettorale possono essere qualificati come quelli del bipolarismo, avendo questo formato politico rappresentato — per convinzione o per costrizione — il regime scaturito tanto dalle leggi Mattarella quanto dalla legge Calderoli.

Tuttavia, nonostante i notevoli progressi operati nell'apprendimento sistemico da parte di partiti ed elettori, vent'anni di bipolarismo non sono riusciti a sanare quello che è il secondo elemento di continuità che si può evidenziare, ossia una debolezza ed un'instabilità politica ancora troppo evidenti nei governi post-elettorali. Infatti, la tenuta del medesimo governo post elettorale durante tutta la legislatura resta ancora uno dei punti non risolti di una transizione politico-

diritto costituzionale «Consulta on line» nel commento *ad hoc* alla sentenza n. 1 del 2014 (www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html).

istituzionale aperta, pur dovendo evidenziare comunque notevoli passi avanti rispetto all'instabilità degli esecutivi del periodo 1948-1993.

Naturalmente, la ragione di questa transizione contrastata risiede non soltanto nelle leggi elettorali adottate, quanto, soprattutto, da un lato, in partiti politici non ancora stabili dal punto di vista identitario né definitivamente allineati dal punto di vista sistemico e, dall'altro, nell'assenza di vincoli istituzionali ed incentivi normativi che favoriscano il consolidarsi del bipolarismo.

Ne consegue, quindi, che il terzo elemento di continuità di questi vent'anni è rappresentato proprio dall'assenza di riforme costituzionali, tanto sul versante della forma di Stato (a partire dalla riforma del bicameralismo indifferenziato), quanto su quello della forma di governo, tali da sostenere con coerenza il processo politico definito e prodotto dalle due leggi elettorali.

D'altronde, era illusorio sostenere che fosse possibile affidare il cambiamento ai soli meccanismi e strumenti derivanti dalle leggi elettorali, ritenendo che queste, da sole, avrebbero prodotto effetti coerenti alla loro logica di funzionamento, tanto dal punto di vista politico-partitico quanto da quello politico-istituzionale. Ciò non poteva essere. Per chiudere la transizione aperta nel 1991-1993, il cambiamento non poteva passare in modo stabile e definitivo dal solo dispiegarsi delle leggi elettorali, a maggior ragione se entrambe le riforme erano viziate *in re* pure da una loro intrinseca incoerenza nella logica di funzionamento, che ne pregiudicava gli effetti e l'impatto nell'ordinamento, tanto riguardo agli aspetti politici relativi alla proposta elettorale (dal comportamento dei partiti e degli elettori a quello del modo di selezionare i candidati e di realizzare le campagne elettorali), quanto riguardo agli effetti istituzionali sulle dinamiche della forma di governo (dall'interpretazione del potere di scioglimento parlamentare a fronte dell'instabilità governativa al trasformismo parlamentare e all'uso del finanziamento pubblico).

Eppure, si può pensare che proprio in assenza di riforme costituzionali che lo sostenessero, e vieppiù con leggi elettorali non propriamente coerenti, l'affermarsi del bipolarismo sia stato comunque un successo, per la sua affermazione nella realtà sociale italiana. Basterebbe, in fondo, considerare quale elemento rafforzativo di quella «cultura di governo bipolarista» — se non altro, *a latere* di quanto è stato detto — proprio l'effetto positivo, di apprendimento, che si è registrato negli ultimi venti anni grazie all'affermarsi della forma di governo neoparlamentare nelle autonomie; infatti, dal 1993, pur con

meccanismi non identici, e qualche difficoltà poi aggravate dalla crisi economica e di rappresentanza politica (prima che gli scandali legati alla corruzione travolgersero pure quei livelli), le autonomie hanno rappresentato comunque un buon esempio di funzionalità, dentro la stessa logica di funzionamento di tipo bipolarista che ha potuto produrre bene i suoi effetti, anche perché si è potuta giovare dei vincoli e degli incentivi introdotti a livello istituzionale. A conferma ulteriore, se ce ne fosse ancora bisogno, che sistema elettorale e forma di governo sono due elementi intrinsecamente imbricati tra loro ⁽¹⁴⁵⁾.

Pertanto, pur non essendo questa un'analisi dedicata al livello delle autonomie negli ultimi vent'anni, il quarto elemento di continuità può esser rappresentato proprio dalla positività che la persistenza di quel tipo di schema di governo nelle autonomie, fondato su una logica di funzionamento maggioritaria, ha prodotto nella società italiana.

Questo effetto ha senso ulteriore se si pensa — ed è il quinto elemento di continuità— che tanto le leggi Mattarella, quanto la legge Calderoli, si sono basate su meccanismi di trasformazione di voti in seggi di tipo misto, cioè sempre ibride, mai interamente coerenti con una sola logica di funzionamento; espressioni, più o meno intermedie, di un già e di un non ancora, pienamente dentro le indecisioni di un sistema politico non allineato ai nuovi stilemi.

In questo senso, allora, si spiegano le grandi incoerenze che si sono potute registrare in questi venti anni, come: la formazione di coalizioni politiche eterogenee tra loro, che stavano insieme più per convenienza che per convinzione; la difficoltà di un riconoscimento reciproco nell'alternanza al governo tra le stesse forze politiche in parlamento, sebbene poi le medesime fossero costrette comunque a cercare un accordo, lungo e duraturo in ragione della procedura prevista *ex art.* 138 Cost., in vista di ciò che ancora mancava per «chiudere la transizione», a partire dalle riforme della Costituzione, dando vita così ad ulteriori incoerenze; un'offerta politica costruita spesso su convenienze momentanee e mai davvero strategica e di prospettiva; una crisi della qualità della classe dirigente politico-parlamentare, amplificata dalla crisi della rappresentanza politica e da un populismo che negli anni si è progressivamente fidelizzato più attorno al *leader* di turno che

⁽¹⁴⁵⁾ Ci si permetta di richiamare F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi*, cit. Ma si v. anche S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 1, 107 e T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004.

intorno a chiare linee politico-programmatiche; un finanziamento della politica che ha rappresentato, nel tempo, lo strumento per sopravvivere al bipolarismo e lo strumento con il quale far sopravvivere il bipolarismo; e infine, un trasformismo parlamentare che ha raggiunto livelli e strumentalizzazioni decisamente sempre meno giustificabili.

Ne consegue, naturalmente, che le incoerenze più evidenti sono state quelle che si sono riverberate sulle istituzioni della forma di governo, stressate, tanto al loro interno, da interpreti diversi animati ciascuno da modi diversi di intendere la transizione (chi in senso maggioritario; chi in senso proporzionale), tanto al loro esterno, da un rapportarsi con gli altri attori sociali ed istituzionali (dagli altri poteri, come la magistratura, al sistema dei media e dell'informazione, alle rappresentanze sociali e datoriali), comunque coinvolti, in modo più o meno consapevole, dagli effetti di dinamiche politiche (ed elettorali) chiaramente incoerenti.

In prospettiva, dunque, si possono delineare, almeno, tre grandi consapevolezze che, rappresentando ciascuna una discontinuità rispetto all'esperienza italiana proporzionalista pre-1993, potrebbero essere linee di tendenza che in prospettiva potrebbero vedersi confermate.

La prima è rappresentata dal bipolarismo come modello di competizione politica, che pare rappresentare ancora, nonostante le traversie di questi venti anni, un approdo dal quale non arretrare, in chiara discontinuità con il periodo pre-1993 ⁽¹⁴⁶⁾.

La seconda consapevolezza riguarda il sistema dei partiti, il cui apprendimento della logica politica del bipolarismo ha portato, comunque, ad un processo di sviluppo e di razionalizzazione nel quale l'esistenza e la permanenza, ormai dal 2007, del Partito Democratico può rappresentare — se non finisce per divenire, in assenza di reali avversari, un *catch all-party* — il punto di riferimento per favorire lo sviluppo di una stabile dialettica bipolare, con la definitiva nascita di un partito conservatore, e abbandonando il conflitto ideologico a vantaggio di un conflitto politico-programmatico. Di per sé il fatto che si arrivi alla stabilizzazione del sistema con un polo molto più pronto dell'altro non significa affatto che la fisiologia dell'alternanza sia

⁽¹⁴⁶⁾ Tuttavia, sulla base degli esiti delle elezioni politiche del 2013, una parte della dottrina ritiene che il bipolarismo come forma di assetto del sistema partitico italiano stia terminando il suo ciclo, per un ritorno ad uno schema multipolare. Si cfr. M. VOLPI, *Bilancio di un ventennio*, in *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, a cura di M. Volpi, Bologna, il Mulino, 2015, 14 ss.

impedita. Anzi: la stabilizzazione di regole competitive accelera con opportuni incentivi anche la nascita di uno stabile polo alternativo ⁽¹⁴⁷⁾.

La terza consapevolezza riguarda, infine, l'atteggiamento degli elettori che, attraverso la cultura del bipolarismo, e dunque l'affermazione del principio di governabilità come principio democratico da tutelare, e della stabilità, intesa come effettività e decisionalità degli esecutivi, si sentono — e chiedono di essere — come scriveva Roberto Ruffilli già trenta anni fa, sempre più arbitri della decisione politica ⁽¹⁴⁸⁾, pretendendo dunque un sistema politico basato sull'*accountability* come principio-guida del rapporto tra eletto ed elettori.

Pertanto, se il processo di transizione politico-istituzionale italiano, come ritiene la gran parte della dottrina, viene considerato molto simile a quello avvenuto in Francia tra la IV e la V Repubblica, ogni tentativo di chiudere la transizione aperta nel 1991-1993 non potrà che rivelarsi fragile se non saranno introdotte regole selettive e decidenti, modificando la Costituzione, a supporto e sostegno di una legge elettorale parimenti ad effetto bipolare e maggioritario, capace cioè di produrre un governo e una maggioranza stabile come effetto post-elettorale.

Non da ultimo per una ragione: dopo venti anni, ormai, appare evidente che il vecchio sistema non è comunque restaurabile e che il nuovo — quale che esso sia — avrà bisogno comunque di strumenti e meccanismi legati tra loro in modo coerente ed omogeneo, tanto sul piano del sistema elettorale quanto sul piano istituzionale, perché possa dare nell'ordinamento gli effetti sperati.

⁽¹⁴⁷⁾ In fondo, al momento della stabilizzazione definitiva della V Repubblica, nel 1962, il polo di centrodestra era decisamente più pronto, ma le nuove regole accelerarono anche la ristrutturazione del polo alternativo sin dalla prima elezione nel 1965, quando *Mitterrand* riuscì comunque a portare *De Gaulle* al ballottaggio, conquistando sul campo la *leadership* alternativa. Si cfr. O. DUHAMEL, *La gauche et la Cinquième République*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.

⁽¹⁴⁸⁾ Si cfr. R. RUFFILLI, *Il cittadino come arbitro*, Bologna, il Mulino, 1988.