

REGOLE ELETTORALI, FRAMMENTAZIONE PARTITICA, INSTABILITÀ. AFFINITÀ E DISTANZE TRA SISTEMI*.

di Gennaro Ferraiuolo **

Sommario. 1. Instabilità. – 2. In Spagna. – 3. In Italia. – 4. Nuovi scenari?

1

1. Instabilità.

Rivolgendo l'attenzione ai processi politici e normativi che hanno riguardato la legislazione elettorale dell'esperienza italiana, il dato che oggi forse più colpisce è quello della instabilità.

Dal 1993 ad oggi, si sono infatti succedute ben quattro modifiche strutturali, per via legislativa, della formula elettorale prevista per le camere: al blocco – unitariamente considerato – delle leggi nn. 276 e 277 del 1993 hanno fatto seguito le leggi n. 270 del 2005, la n. 52 del 2015 e la n. 165 del 2017 (al momento in vigore). Accanto agli interventi del legislatore, occorre considerare quelli caducatorio-manipolativi della Corte costituzionale che, prima con la sentenza n. 1 del 2014, poi con la n. 35 del 2017, ha ridefinito in profondità alcuni tratti essenziali della normativa in questione.

Si tratta di dati idonei ad esprimere, di per sé, un elemento disfunzionale della forma di governo, di cui la legge elettorale è senz'altro parte, sia in quanto regola fondamentale del rapporto tra corpo elettorale e Parlamento, sia per la relazione che la lega alla dimensione partitica¹: la persistenza nel tempo di una formula deriva dalla sua capacità di favorire sintesi politiche rappresentative degli interessi e delle fratture che attraversano un

* *Sottoposto a referendum*. Il presente contributo è stato consegnato il 15 luglio 2019: i riferimenti in esso contenuti sono pertanto aggiornati a tale data.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

¹ Cfr. M. Luciani, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2010, pp. 572-573; S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in G. De Minico e G. Ferraiuolo (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Bagno a Ripoli – Firenze, 2019, p. 62 ss., che qualifica la legge elettorale in termini di *formante legislativo* della forma di governo.

determinato corpo sociale²; solo la stabilità nel tempo, peraltro, consentirà ai partiti di ordinarsi in sistema, dando luogo a regolarità e regole che orientino (e rendano prevedibili) le condotte degli attori istituzionali, in grado di responsabilizzarli nelle loro relazioni e di fronte ai governati.

Non è dunque un caso che diverse indicazioni del *Code of Good Practice in Electoral Matters* della Commissione dei Venezia³ siano rivolte a preservare proprio la stabilità della formula, ritenuta «crucial to credibility of the electoral process, which is itself vital to consolidating democracy» (§ 63). Da qui le indicazioni secondo cui *the fundamental elements of electoral law* «should be written in Constitution or at a level higher than ordinary» (§ 66) e non dovrebbero essere in ogni caso modificati a ridosso delle elezioni (il Codice si riferisce all'anno che precede le stesse); con l'obiettivo – tra le altre cose – di «impedire che la disciplina dei sistemi elettorali divenga appannaggio esclusivo dei governi o sia surrettiziamente affidata al dominio assoluto delle loro maggioranze»⁴.

Raccomandazioni – anche queste – spesso disattese dal legislatore italiano. Le leggi n. 270 del 2005 e la n. 165 del 2017 sono state entrambe approvate a circa quattro mesi dalla tornata elettorale (una tendenza analoga si è registrata, in diverse occasioni, a livello regionale); l'iter formativo delle leggi n. 52 del 2015 e n. 165 del 2017 ha visto porre più volte la questione di fiducia⁵: un indicatore importante della tendenza delle maggioranze di governo a forzare la decisione parlamentare anche in assenza della convergenza delle opposizioni.

2. In Spagna.

In tale quadro, è di particolare interesse la considerazione, in chiave comparativa,

² In tal senso, si vedano le riflessioni sviluppate, in chiave critica, da J. Pérez Royo, *La reforma constitucional inviable*, Madrid, 2015, p. 34 ss.

³ Il documento è stato adottato nel 2002 dalla *European Commission for Democracy through Law* (e successivamente approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa); si vedano, in particolare, i punti da 63 a 67 dell'atto.

⁴ Così C. De Fiores, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 16 ottobre 2007, p. 19. Sul punto, si veda anche N. Lupo, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti dalla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 38 ss.

⁵ Sulle criticità di ordine procedurale nell'approvazione delle due leggi, cfr. i contributi pubblicati in N. Lupo e G. Piccirilli (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, 2016, p. 53 ss.; N. Lupo, *Verso un'auspicabile stabilizzazione*, cit., p. 29 ss.

dell'ordinamento spagnolo. Anche perché la fase di massima turbolenza della materia elettorale, registratasi in Italia nella XVII legislatura, incrocia alcuni snodi decisivi del mutamento delle dinamiche della forma di governo spagnola, che paiono consolidarsi – e in una certa misura ordinarsi – nella esperienza più recente.

Si assiste infatti all'alterazione di quello schema che, dopo una primissima fase di assestamento del sistema democratico, aveva visto il prodursi di una sorta di modello *Westminster* continentale: un'alternanza al governo tra socialisti e popolari, esecutivi monocolore tendenzialmente di legislatura e la coincidenza tra *premiership* di governo e *leadership* di partito⁶. Sia all'esito delle elezioni del 2015, sia dopo la loro necessitata ripetizione (ai sensi dell'art. 99, co. Cost. spagnola) nel 2016, la frammentazione partitica determina invece notevoli difficoltà nella formazione del Governo⁷.

Le vicende spagnole divengono così, in quella fase, un comodo e abusato termine di raffronto per coloro che sono intenti a celebrare, in Italia, le virtù della legge n. 52 del 2015: «Il risultato delle elezioni generali in Spagna ci consegna un quadro molto frastagliato. Tutti dicono di aver fatto un buon risultato, tutti dicono che bisogna fare accordi per creare un governo di coalizione, tutti dicono che servono riforme: è la Spagna di oggi, ma sembra l'Italia di ieri. Dico l'Italia di ieri perché con la legge elettorale abbiamo cancellato ogni balletto post-elettorale. Sia benedetto l'Italicum [...] Con la nuova legge elettorale [...] ci sarà un vincitore chiaro. E una maggioranza in grado di governare. Stabilità, buon senso, certezze. Punto»⁸.

Il taglio netto al nodo della rappresentanza (di cui si dirà *infra*) ideato, in nome della governabilità, dal legislatore italiano era in questo modo contrapposto alle gravi inefficienze della formula spagnola.

Invero, desta non poche perplessità il tenore di un simile raffronto: da una parte un sistema elettorale che non aveva dato ancora (e mai avrebbe dato) dimostrazione del suo rendimento ed era oggetto di numerosi rilievi critici in sede costituzionalistica⁹; dall'altra,

⁶ Cfr. O. Lanza, *Spagna: sistema partitico o sistemi partitici?*, in P. Grilli di Cortona e G. Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, 2007, p. 145 ss.

⁷ Anche l'esito del voto del 28 aprile 2019 ha aperto una fase di complesse negoziazioni tra partiti: nel momento in cui si scrivono queste pagine, non ha ancora preso consistenza, a quasi tre mesi dalle elezioni, la formula politica su cui costruire il nuovo Esecutivo.

⁸ Queste le parole del Presidente del Consiglio dei ministri nella “eNews 406, 21 dicembre 2015” (<http://www.matteorenzi.it/enews-406-21-dicembre-2015/>).

⁹ Tra i commenti più severi e netti, cfr. quelli pubblicati nel fascicolo n. 1/2015 della rivista *Costituzionalismo.it*: C. De Fiore, *La riforma della legge elettorale*; M. Villone, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*; M. Volpi, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*.

una formula – quella spagnola – che ha garantito (pur con i suoi limiti) quasi quarant’anni di sostanziale bipartitismo e alternanza, con l’investitura del Presidente del Governo realizzatasi al *Congreso*, fino al 2015, sempre in prima o seconda votazione, senza necessità, dunque, di ricercare candidati alternativi a quelli inizialmente proposti o di procedere a nuove elezioni.

Un paragone, peraltro, che ometteva un dato analitico essenziale: le principali cause della inedita situazione di instabilità del sistema spagnolo non andavano tanto ricercate nella inefficienza dei congegni della forma di governo (solidamente razionalizzata) o in una ridotta selettività della formula elettorale (è nota la distorsività di un sistema proporzionale strutturato su circoscrizioni per lo più di ridotte dimensioni), quanto piuttosto nella crisi che attraversava – e attraversa – la forma (il tipo) di Stato. L’exasperazione del conflitto nazionalistico-territoriale e l’inerzia dei partiti statali nell’affrontarlo per via politica hanno infatti spinto ai margini delle trattative per la formazione del Governo i partiti catalanisti, forze spesso decisive, in passato, nel fornire appoggio (esterno) a partiti statali privi della maggioranza assoluta dei seggi¹⁰.

La stessa frammentazione partitica che si registra dal 2015 a livello statale, con l’ascesa di *Ciudadanos* e *Podemos*, dipende, per una parte importante, dalle vicende catalane. *Ciudadanos*, prima di affermarsi nella dimensione statale, nasce e si consolida in Catalogna (con l’originaria denominazione di *Ciutadans*), in nome – essenzialmente – della ferma contrapposizione alle forze indipendentiste, cui si affianca un posizionamento ideologico molto ambiguo¹¹, che guarda ora ai socialisti, ora ai popolari o finanche – nella evoluzione più recente – alla estrema destra di *Vox*. *Podemos*, invece, compete con i socialisti catalani (PSC) nel trarre beneficio dell’andamento *duale* del voto (gli elettori differenziano nettamente le loro preferenze in ragione della portata politica o regionale della consultazione) che si registra tradizionalmente nella Comunità autonoma¹², essendo l’unica

¹⁰ Per un’analisi di tale andamento, sia consentito il rinvio a G. Ferraiuolo, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014, p. 173 ss.

¹¹ Si tratta di un partito legato a un “españolismo ideológicamente aséptico”, nato per “arrebatar votos ‘castellanos’ a un PSC excesivamente catalanizado”, ma che ha finito «robándoselos, sobre todo, al PP catalán»: così C. Castro, *Las claves de las elecciones autonómicas catalanas (1980-2010)*, in *Partidos y elecciones en la Cataluña del siglo XXI*, Barcelona, a cura di J. Marcet – X. Casals, 2011, pp. 43 e 40. Sul punto v. pure L. Orriols, *Ciutadans, un partido de izquierdas o de derechas?*, in *El País*, 17 agosto 2013.

¹² Nelle elezioni del 2015 e del 2016, *Podemos* è il partito più votato in Catalogna (rispettivamente con il 24,71% e il 24,73%), mentre i socialisti – tradizionalmente primo partito alle politiche – si collocano come terza forza (15,69% e 16,1%, alle spalle anche di *Esquerra republicana de Catalunya*-ERC, 15,99 % e

tra le principali forze di ambito statale a dichiararsi favorevole alla celebrazione di un referendum sull'indipendenza della Catalogna. I socialisti così – sia per la incapacità del PSOE nell'elaborare e supportare proposte tese a ricomporre il conflitto nazionalistico, sia per la connessa e graduale attenuazione della connotazione catalanista del PSC – vedono intaccato un tradizionale bacino di voti nelle elezioni politiche, con un'alterazione del formato partitico che subordina le loro ambizioni di governo a negoziazioni post-elettorali sempre più articolate.

Di fronte a tali evoluzioni, il dibattito che prende forma in Spagna a partire dalle inedite difficoltà incontrate nella formazione degli esecutivi statali (e non solo) non appare troppo influenzato dalle alchimie contestualmente sperimentate in Italia, ma segue percorsi in larga parte diversi.

Dopo le elezioni politiche del 2015 e del 2016, pur nella consapevolezza della complessità della nuova fase istituzionale, non venivano evocati strappi in nome della governabilità perduta; le posizioni in campo paiono, al contrario, caratterizzate da prudenza e attenzione alle esigenze della rappresentanza.

Nel discorso pronunciato durante il dibattito della (poi fallita) investitura (1° marzo 2016), il *leader* socialista Pedro Sánchez prospettava l'adozione di numerose misure definite di «regeneración democrática». Tra queste figurava un rafforzamento della proporzionalità della formula elettorale (oltre che il superamento del sistema a liste bloccate)¹³. Significativo che la proposta provenisse da un esponente di uno dei principali soggetti del bipartitismo spagnolo, in quel momento la seconda forza più rappresentata al *Congreso de los diputados*.

Meno univoco, nella medesima prospettiva, l'accordo tra *Partido popular* e *Ciudadanos* che, successivamente, portava alla nascita del secondo Governo Rajoy. Il *blocco* (*Bloque III*) del patto dedicato a *transparencia, regeneración democrática y lucha contra la corrupción* prospettava l'elezione diretta dei sindaci e faceva salva per il PP la facoltà di presentare «iniciativas que permitan garantizar el Gobierno de la fuerza más votada»; anche in questo caso, tuttavia, si affermava la necessità di accrescere la proporzionalità del

18,18%). Nella recente tornata del 2019, i socialisti si posizionano come seconda lista (23,21%) alle spalle di ERC (24,59%), comunque in competizione con la sinistra più radicale di *Podemos*, terza forza con il 14,89% dei suffragi. Sull'andamento del voto duale in Catalogna, cfr. C. Castro, *ult. op.*, cit., 22 ss.

¹³ Si veda il testo del discorso consultabile sul sito ufficiale del PSOE, al link <http://www.psoe.es/media-content/2016/03/DISCURSO-DE-INVESTIDURA-DE-PEDRO-SÁNCHEZ-010316.pdf>.

sistema elettorale e di *sbloccare* le liste di candidati¹⁴. Entrambi i piani di intervento da ultimo richiamati paiono implicitamente riferiti alle elezioni politiche, come risulta confermato dai contenuti di un precedente compromesso – di portata più limitata – tra i medesimi partiti, in cui compariva l’esplicito riferimento alla dimensione nazionale e mancavano quelli alla elezione diretta dei sindaci e alle misure rivolte a rafforzare la posizione della forza più votata¹⁵. Va peraltro ricordato come il PP, nel 2014, avesse già provato a introdurre un sistema di elezione diretta dei sindaci con significative assonanze con quello vigente per i comuni italiani di maggiore consistenza demografica (in particolare per la presenza di un premio in seggi alla lista di maggioranza relativa). I popolari, pur forti in quel momento della maggioranza assoluta al *Congreso*, avevano però accantonato la proposta per il dissenso manifestato dalle opposizioni su una materia ritenuta modificabile solo in presenza di un accordo politico ampio e trasversale¹⁶ (una indicazione di metodo di frequente disattesa nella più e meno recente esperienza italiana). La riserva a favore del PP contenuta nell’accordo definitivo può ritenersi dunque esprima una posizione isolata nell’attuale scenario partitico spagnolo e comunque non riferibile all’ambito statale.

Anche nel dibattito scientifico si sottolineava come «la lógica que funcionaba hasta hace poco se ha acabado. Ya no solo se trata de favorecer la gobernabilidad siendo responsables como rezan muchos. Es algo más. Es reconocer, también, que se impone la lógica consensual, una lógica que no está de más recordar, resulta mucho más adecuada que la mayoritaria para solucionar conflictos en sistemas políticos como el nuestro en el que existen diversas fracturas políticas no acumulativas sino entrecruzadas»¹⁷.

Nella stessa direzione, sul piano più strettamente costituzionalistico, si metteva in guardia dalla «tentación de recurrir a la prima de mayoría: el regalo absurdo de escaños, hasta alcanzar la mayoría absoluta, a quienes no los han conseguido de los votantes. En los tiempos que corren, no conviene una rebaja de proporcionalidad»¹⁸.

Aumentare o, in ogni caso, non ridurre la proporzionalità del sistema: questa la linea che

¹⁴ Così al punto 97 del documento *150 compromisos para mejorar España*, siglato dai rappresentanti dei due partiti a Madrid, il 28 agosto 2016 (consultabile al link <http://estaticos.elperiodico.com/resources/pdf/9/7/1472388339079.pdf>).

¹⁵ Si veda il documento *Pacto anticorrupción. Condiciones de regeneración democrática y contra la corrupción* (consultabile al link <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2016/08/19/pactoanticorrupcion.pdf>).

¹⁶ Si veda l’articolo di Francesco Manetto pubblicato su *El País*, 23 luglio 2014.

¹⁷ A. Barrio, *Dejen de comportarse como idiotas*, in *El Periódico*, 1° agosto 2016.

¹⁸ X. Arbós, *Si no hay acuerdo constructivo, investidura automática*, in *Agenda pública*, 11 marzo 2016.

unisce le diverse posizioni riportate. Al più, la formula elettorale è oggetto di una serrata critica per essere espressione di una *Constituzione bipartitica* non più corrispondente alla complessa strutturazione della società spagnola e per la *desviación calculada del principio de igualdad del voto* su cui è, sin dalla sua origine, costruita¹⁹.

Parallelamente, si riscontra un rinnovato interesse per lo studio delle dinamiche compromissorie della forma di governo²⁰, intravedendosi nel più accentuato pluralismo partitico un incentivo per l'attivazione di «nuevos instrumentos que faciliten la conciliación de intereses y alimenten las buenas prácticas en la actividad política»²¹.

Il discostamento da schemi collaudati, prodottosi nelle più recenti vicende, non è affrettatamente ascritto alla imperfezione dei congegni istituzionali (che già spiccano per razionalizzazione e selettività) ma ad una cultura del patto politico non pienamente rodato, che va pertanto sostenuta con accorgimenti adeguati.

Invece di aggirare i nodi della rappresentanza con fuorvianti automatismi normativi, si chiede dunque ai partiti di fare il loro mestiere: ricercare responsabilmente, laddove necessario, i compromessi funzionali alla stabilità. Un compito che persiste anche di fronte all'irruzione dello scenario – inquietante e regressivo – di una *democrazia del pubblico*: nonostante le profonde trasformazioni che ne investono struttura e ruolo, «nei sistemi parlamentari la formazione e la caduta dei governi è ancora determinata dai partiti»²².

3. In Italia.

La sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale approvata nella XVII legislatura (la n. 52 del 2015) rappresenta probabilmente un momento di svolta nei

¹⁹ In tale direzione è orientata la interessante ricostruzione di Pérez Royo, *ult. op.*, cit., *passim* (spec. p. 33 ss. e p. 74 ss.).

²⁰ Si veda, ad esempio, l'attività di ricerca condotta dall'*Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España* (http://www.ub.edu/OGC/index_es_archivos/index_es.htm) e, in particolare, i volumi J. Matas Dalmases, *La formación de un Gobierno de coalición*, Valencia, 2015; J.M. Reniu (a cura di), *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*, Valencia, 2013; B.N. Field, *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*, Palgrave Macmillan, 2016.

²¹ J. Matas Dalmases, *Fragmentación o pluralismo*, in *El País*, 17 maggio 2015.

²² B. Manin, *The Principles of Representative Government*, New York, 1997, trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, 273; nello stesso senso, v. P. Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London, 2013, trad. it. *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, 2016, p. 101.

percorsi intrapresi negli ultimi venticinque anni, con alterne fortune, dal riformatore italiano.

Lo si percepisce dalle parole di Massimo Luciani, che – a commento proprio di quella decisione – sembra tracciare una sorta di bilancio: «la governabilità [...] è stata per vent'anni il punto di riferimento di asfittiche, ma dominanti, ricostruzioni teoriche e di velleitarie, ma diffuse, pratiche politiche. [...] La politica, in particolare, si è cullata nell'illusione di risolvere i propri problemi attraverso strumenti esclusivamente istituzionali e questa illusione è stata alimentata da una folta schiera di studiosi, messi in gara per trovare le soluzioni *più forzanti e rigide* che si potessero immaginare [...]. Colpa grave della politica, indubbiamente, ma imperdonabile della dottrina, che aveva a disposizione innumerevoli prove dell'impraticabilità di una simile strategia»²³.

Un atteggiamento, quello richiamato in chiave critica dallo studioso, rovesciato rispetto a quello registrato, in sede politica e scientifica, nella recente esperienza spagnola. In Italia, sembrano tuttavia godere ancora di un troppo limitato seguito le proposte ricostruttive che insistono sul recupero di rappresentatività dei sistemi elettorali, sulla centralità del compromesso parlamentare, sulla esigenza di rifondazione democratica dei partiti²⁴.

In cosa si sono sostanziate le soluzioni *forzanti e rigide* cui si riferisce Luciani?

Come si è concretizzata «l'ideologia dell'efficienza della decisione politica come valore in sé, prescindente dalla causa e dallo scopo»?²⁵.

Si è spesso assistito, negli anni, ad una sorta di gioco al rilancio: se il sistema politico non restituiva il rendimento auspicato, ciò veniva ascritto a congegni normativi non confacenti alle esigenze di semplificazione e di unidimensionalità del potere; si riteneva allora di dover incrementare sempre più la dose degli interventi ispirati a quelle logiche, sino all'estremo di costruire per via normativa assetti che la dinamica politica (incluse le scelte degli elettori) non generava spontaneamente.

Le coordinate – agevolmente individuabili – che orientano siffatto modo di procedere sono quelle della previsione, da affermare a tutti i livelli di governo, di una investitura diretta del *capo* destinato a guidare l'Esecutivo e l'automatica attribuzione ad esso di una maggioranza in assemblea. Tutto questo – almeno sul piano statale – per mezzo non di

²³ M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 5 (mio il corsivo).

²⁴ In tal senso, v. la proposta di L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, 2018, p. 164 ss.

²⁵ Così S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 16.

interventi sulle regole costituzionali della forma di governo – che resta a pieno titolo parlamentare²⁶ – ma, appunto, di *forzature* operate con la legislazione (elettorale) ordinaria: rispetto alle prime quest'ultima finisce così per giocare in chiave *de-formante* piuttosto che di *formante*.

La legge n. 52 del 2015 rappresenta l'esemplificazione di questa strategia riformatrice, dal punto di vista sia dei contenuti sia del metodo.

È apertamente dichiarata, dal legislatore, l'ispirazione della formula prospettata: «il filo rosso resta sempre quello del sindaco d'Italia, [...] da tempo indicato come il più efficace, nei Comuni e a livello nazionale»²⁷. Una ispirazione racchiusa, ancor più efficacemente, negli slogan che accompagnano l'approvazione della legge: *conoscere chi vince la sera stessa delle elezioni; un vincitore chiaro un minuto dopo i risultati*. La Camera bassa – l'unica rispetto alla quale operava il meccanismo – è divisa sempre in due blocchi, a prescindere dal modo in cui si disloca il voto dei cittadini: 340 seggi (circa il 55%) della lista vincente (al primo o al secondo turno) da una parte, i restanti dall'altra. La formula elettorale si presenta più come regola sul rapporto tra organi di indirizzo nella fase genetica che non come criterio di trasformazione dei voti in seggi, al punto che può apparire inadeguata – ai fini della sua qualificazione – il tradizionale binomio maggioritario-proporzionale: il proporzionale si riduce a metodo di riparto che riguarda esclusivamente le forze di opposizione.

L'obiettivo essenziale è preconstituire – quantomeno in apertura di legislatura – una maggioranza di governo necessariamente monocolore, dato il mancato riconoscimento della possibilità per le liste di coalizzarsi (e in coalizione dividere il premio di maggioranza, come accadeva nella disciplina previgente). Sono del tutto pretermesse – in quanto caricate di un aprioristico disvalore – le negoziazioni partitiche: sia nella fase pre-elettorale sia in vista della formazione, ad inizio legislatura, dell'Esecutivo. Risulta invece incentivata, in maniera decisa, la dinamica personalistico-monocratica: il voto si risolve nella investitura plebiscitaria del *capo della forza politica*²⁸, del leader di un partito (personale) che gode di

²⁶ Su tale piano, invero, prova ad incidere, senza successo, la revisione costituzionale approvata dalle Camere nella XIV legislatura, poi bocciata in sede referendaria: si veda il testo della legge costituzionale recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione», in *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 269 del 18 novembre 2005, in particolare artt. 27, 30 e 32.

²⁷ In tali termini si esprimeva Debora Serracchiani, al tempo Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia e membro della segreteria nazionale del PD, nell'intervista rilasciata il 21 luglio 2016 a *Repubblica*.

²⁸ La formula (contenuta nell'art. 14-bis, co. 3, del DPR n. 361/1957) è stata introdotta, come ricordato, dalla legge n. 270 del 2005 e successivamente confermata dalla legge n. 52 del 2015.

un penetrante controllo su candidature ed eletti, in virtù dei cento posti *sicuri* (quantomeno per la lista vincente) dei collegi uninominali e dalle strategie consentite da candidature plurime e successive opzioni²⁹.

Ma colpisce – lo si anticipava – anche il metodo della operazione riformatrice entro cui si iscrive la legge. Un metodo efficacemente definito *performativo metacronico*³⁰, in ragione della evidentissima inversione del rapporto tra norma costituzionale e norma primaria: la seconda opera *come se* si fosse già prodotto un mutamento costituzionale ancora in itinere – nella specie l'estromissione del Senato dal circuito fiduciario – e che poi non si realizzerà. Nel caso in esame però, la revisione fallita, oltre che *suturare la ferita* inferta dal legislatore ordinario³¹, avrebbe dovuto anche rafforzare l'assetto unidimensionale del potere prefigurato dalla formula elettorale. Le modifiche della Carta non toccano invero le disposizioni sulla forma di governo parlamentare – la forzatura dei *limiti di emendabilità*³² della stessa è demandata alla legge 52/2015 – ma contribuiscono a liberare l'azione del *capo dell'unico partito premiato* da importanti fattori di contenimento: per la perdita di rappresentatività di una seconda Camera non più direttamente eletta³³; per la marginalizzazione di questa sul piano sia della relazione fiduciaria sia della funzione legislativa (al punto che parte della dottrina ha intravisto nella riforma il passaggio ad un assetto di fatto monocamerale)³⁴; per il sensibile indebolimento del peso delle regioni nell'ordinamento³⁵.

²⁹ Su tali profili, cfr. L. Trucco, *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, 738 ss.

³⁰ Cfr. S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 126 ss.; in senso analogo, M. Cosulich, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 13-14.

³¹ S. Staiano, *op. ult.*, cit., 127.

³² Cfr. A. Morelli, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017, 24.

³³ Nonostante l'enigmatica formula recata sul punto dall'art. 2 (modificativo dell'art. 57 Cost.) della legge di revisione (*Gazzetta ufficiale*, Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016), la norma transitoria di cui all'art. 39, co. 1 spingeva chiaramente nella direzione di un'elezione di secondo grado dei senatori.

³⁴ Cfr. P. Ciarlo, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2014.

³⁵ Cfr. F. Palermo, *Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2016, spec. 467; I. Ruggiu, *Il futuro del Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, spec. 118.

4. Nuovi scenari?

La bocciatura politica (con il referendum costituzionale del 2016) del disegno riformatore determina un esito paradossale: una legge elettorale (la n. 52 del 2015) ispirata alla ideologia dell'efficienza e della celerità della decisione introduce nel sistema un elevato tasso di disfunzionalità e incertezza, dovuto al disallineamento delle formule di camere che restano equiparate in struttura e funzioni.

In questo scenario, un nuovo intervento sulla legislazione elettorale nella fase conclusiva della legislatura appariva necessario: lo rilevava il Presidente della Repubblica nel messaggio di fine anno del 2016³⁶. Il successivo intervento della sentenza n. 35 del 2017 attenuava solo in parte le riferite criticità: se la (relativa) proporzionalizzazione della formula della Camera la avvicinava a quella contemplata per il Senato, permaneva comunque lo strabismo di fondo di un assetto che contemplava, da una parte, liste *solitarie* – potenziali beneficiarie di un premio di maggioranza condizionato alla soglia del 40% – e, dall'altra, potenziali coalizioni formalizzate in ambiente più strettamente proporzionale, privo di meccanismi distorsivi di particolare rilievo.

Le condizioni politico-istituzionali erano però probabilmente le meno adeguate per un ripensamento soddisfacente della formula: il legislatore si trovava infatti stretto tra le inevitabili pressioni esercitate dall'imminenza del voto e il timore di travalicare, ancora una volta, gli argini segnati dalla giurisprudenza costituzionale, che aveva oramai ammesso un accesso sostanzialmente diretto sulla legge elettorale politica³⁷. A tali elementi si aggiungano i sommovimenti del sistema partitico, anche essi alimentati – almeno per una parte – dalla torsione plebiscitaria impressa al referendum costituzionale del 2016 e, più in generale, da un approccio contrappositivo al tema delle riforme istituzionali³⁸.

La legge n. 165 del 2017 è figlia dunque di un contesto in cui si cumulano urgenza di

³⁶ “Occorre che vi siano regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori possano esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa trovi realmente applicazione nel Parlamento che si elegge. Queste regole, oggi, non ci sono: al momento esiste, per la Camera, una legge fortemente maggioritaria e, per il Senato, una legge del tutto proporzionale”; così il testo del messaggio, consultabile sul sito www.quirinale.it. In merito cfr. M. Cosulich, *ult. op.*, cit., 4 ss.

³⁷ In tema v. M. Troisi, *La legge n. 165 del 2017 e il formante giurisprudenziale della forma di governo*, in *Astrid Rassegna*, n. 103/2018.

³⁸ In tema, v. G. Fontana, *Il referendum costituzionale*, in *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma, a cura di P. Carnevale, 2016, p. 13 ss.

intervenire, incertezze sui margini di manovra del decisore politico e opportunismi elettorali a breve termine. I limiti della regolazione che ne deriva non vanno però ricercati sul piano della formula in senso stretto: anzi, l'opzione per un congegno misto, che dosa logica proporzionale e maggioritaria (con un *favor* per la prima), consente di bilanciare esigenze differenti³⁹, supera i deformanti automatismi esaltati in passato e definisce una piena (e inedita) simmetria tra i meccanismi di elezione dei due rami del Parlamento⁴⁰.

Le criticità del nuovo assetto derivano dalle resistenze ancora opposte da una malintesa logica maggioritaria, eretta sul «singolare mito del Governo “la sera stessa delle elezioni”»⁴¹, che continua ad esigere *capi*, vincitori e vinti. Tale retorica si manifesta in alcune delle scelte del legislatore: quella di legare indissolubilmente i due canali di voto (uninomiale/maggioritario e plurinomiale-bloccato/proporzionale) precludendo il voto disgiunto; quella di introdurre, in un ambiente dominato dal principio proporzionale e oramai connotato da un assetto partitico di segno (almeno) tripolare, la possibilità di formalizzare vincoli coalizionali nella fase pre-elettorale.

Due profili strettamente collegati, nella loro derivazione dalla logica personalistica: entrambi consolidano il controllo sugli eletti da parte dei *leaders* dei partiti personali (i *capi*) e creano incentivi per negoziazioni incentrate, in primo luogo, sui destini dei *leaders* stessi.

Il vincolo coalizionale introdotto dal legislatore non appare infatti preordinato al raggiungimento di una sorta di occulto – e peraltro incerto – premio di maggioranza (calcolato intorno alla soglia del 40%) prodotto dalla distorsività della parte maggioritaria della formula. È la strutturazione delle soglie di sbarramento a rivelare l'obiettivo primario sotteso a quella disciplina. Tra le liste che si attestano al di sotto del generale tetto del 3% si aggiunge, all'interno delle coalizioni, una importante differenziazione tra quelle che non raggiungono l'1% e quelle che lo superano: nel primo caso i voti andranno definitivamente dispersi, nel secondo costituiranno una dote che la lista esclusa dal riparto proporzionale potrà comunque portare alla cifra elettorale di coalizione (e di cui dunque beneficeranno le formazioni sopra-soglia della stessa). Si prefigurano, in tal modo, diversi ruoli nella competizione elettorale, quello di liste (e *leaders*) *aggreganti* e liste (e *leaders*) *aggregate*,

³⁹ Sul successo dei sistemi elettorali misti, cfr. A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005.

⁴⁰ Tale ultimo profilo è messo in rilievo da A. Vuolo, nell'intervento pubblicato in questa sede.

⁴¹ M. Luciani, *Bis in idem*, cit., p. 6.

creando tra le stesse una convergenza di interessi: come contrapartita del recupero di voti, le prime potranno offrire alle seconde posti in collegi uninominali che garantiscano – in termini più o meno “sicuri” – la conquista di seggi in Parlamento (destinati, con ogni probabilità, ai *leaders* delle formazioni minori, in alcuni casi fondatori di estemporanei raggruppamenti). Alla logica della *coalizione*, fondata su vincoli programmatici, si sovrappone quella del *cartello*, che poggia su elementi di natura meramente utilitaristica, legata unicamente alla contingenza elettorale⁴².

È in tali snodi – in apparenza marginali – che si annidano le criticità di una legge irrisolta, sospesa tra assetto consensuale e contrappositivo. Un sistema non privo di ricadute – disfunzionali – sul rendimento della formula elettorale e, quindi, della forma di governo. In primo luogo, per l’ambiguità di aggregazioni quali le coalizioni-cartello che, prive di un collante programmatico, sono destinate, con un’elevata probabilità, a dissolversi una volta chiusa la competizione elettorale. Ciò alimenta la politica della recriminazione piuttosto che quella della mediazione: si preferisce gridare all’*inciucio*⁴³, al tradimento di accordi pre-elettorali (in realtà inidonei *ab origine* a prefigurare una autosufficiente maggioranza di Governo) anziché ricercare percorsi di negoziazione in grado di responsabilizzare gli attori politici, nei loro rapporti e di fronte ai cittadini.

In quest’ottica, la critica agli accordi di coalizione post-elettorali sembra spesso travolgere lo strumento in sé (in quanto difforme da una pretesa immediatezza dell’investitura o, addirittura, ritenuta incompatibile con il divieto di vincolo di mandato)⁴⁴ e non soltanto le concrete connotazioni (di forma e contenuto) che esso viene ad assumere⁴⁵, dimenticando peraltro il rilievo che l’istituto ha acquisito in altre esperienze di parlamentarismo democratico⁴⁶.

Si cerca riparo, ancora, nella logica fuorviante – almeno nell’assetto costituzionale dato – del *vincitore*: come allorquando il *leader* del Movimento 5 Stelle, durante la campagna elettorale, pretende di sottoporre al Capo dello Stato, del tutto irritualmente, la lista dei

⁴² Le distinzioni tra liste *aggreganti* e *aggregante* (e, all’interno delle seconde, tra *veicolate* e *satellite*), tra *coalizioni* e *cartelli* – sono proposte da S. Staiano, *La forma di governo italiana*, cit., p. 65 ss.

⁴³ L’uso linguisticamente inappropriato del termine è segnalato da S. Cassese, *Il talento smarrito per i patti*, in *Corriere della sera*, 17 gennaio 2018.

⁴⁴ Per un quadro sul punto, cfr. M. Carducci, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l’art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, p. 3 ss.

⁴⁵ Sul *Contratto di governo* stipulato da Lega e Movimento 5 Stelle nella XVIII legislatura, cfr., in chiave critica, i contributi di S. Staiano e F. Pastore pubblicati in questa sede.

⁴⁶ Cfr. G. Rizzoni, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca fra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

ministri di un futuro e ipotetico Governo, probabilmente con l'obiettivo di affermare che *vincitore* della competizione andrà considerata la lista – non la coalizione – di maggioranza relativa. In altri casi, si evoca la logica speculare, ma parimenti fuorviante, dello *sconfitto*: chi esce ridimensionato dal risultato elettorale sarebbe escluso *a priori* dalle negoziazioni preordinate alla formazione del Governo.

Da entrambi i punti di vista si pone in secondo piano, ancora una volta, la ricerca dei compromessi possibili – per quanto complessi – tra diverse piattaforme programmatiche, esaltando quella del rispetto di una condizione (*vincitore* o *sconfitto*) che sarebbe stata ineluttabilmente sancita dagli elettori. La recente vicenda tedesca mostra, invero, come la sconfitta elettorale di un partito dovrebbe produrre effetti, nella dinamica democratica interna, su *leadership* e dirigenza, non sulla eventuale partecipazione alle trattative per la formazione dell'Esecutivo: il risultato, nel 2017, di uno SPD al minimo storico ha determinato le dimissioni – nel senso di farsi da parte – del segretario della formazione politica; non ha precluso però a quella forza di entrare a far parte di un Governo di coalizione nato a seguito di lunghe e complesse trattative.

Anche in questo caso, la considerazione delle vicende straniere, parrebbe indicare l'urgenza per il nostro sistema politico-istituzionale di un radicale cambio di paradigma.

Abstract: L'ordinamento italiano e quello spagnolo sono segnati, di recente, da significativi mutamenti della forma di governo. Di fronte ad un quadro di frammentazione e instabilità degli assetti partitici – inedito nell'esperienza della Spagna democratica – le risposte offerte dai due sistemi paiono ispirate ad approcci sensibilmente diversi: se in un caso si è operato sul piano della dinamica partitica, valorizzando la logica consensuale, in Italia si è intervenuti sulla formula elettorale, rafforzandone – in particolare con la legge 52/2015 – la selettività. Gli esiti di quest'ultima strategia (nel segno della continuità con il metodo riformatore dominante negli ultimi decenni) si sono rivelati sotto molteplici profili disfunzionali, aggravando le criticità cui si intendeva porre rimedio.

Abstract: The Italian and Spanish legal systems have recently been characterized by significant changes in the form of government. Faced with the fragmentation and instability of the party structures - new in the experience of the democratic Spain - the responses offered by the two systems seem inspired by different approaches: if in one case they tried

to influence the party dynamics, enhancing the consensual logic, in Italy they intervened on the electoral formula, strengthening - in particular with law 52/2015 - the selectivity. The results generated by this strategy (in line with the reforming method of the last decades) have been problematic, aggravating the critical issues that were intended to be solved.

Parole chiave: sistema elettorale – partiti – forma di governo italiana e spagnola.

Key words: electoral system - parties - Italian and Spanish form of government.