



## NON CI SONO “ZONE FRANCHE” NELLO STATO DI DIRITTO COSTITUZIONALE\*

di Fulco Lanchester\*\*

SOMMARIO: 1 – Introduzione. 2 - Il problema. 3 - Il prima e il dopo: ovvero il contesto in cui è stata presa la decisione della Cassazione. 3.1 - Il ricorso. 3.2 - Prima. 3.3 - Dopo. 4- L’ordinanza. 5 - Gli sviluppi

### 1. *Introduzione*

**I**l Seminario odierno è dedicato all’ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale di una serie di articoli della Legge 270/2005, ovvero della Legge per l’elezione delle Camere che ha sostituito il cosiddetto *Mattarellum*, a sua volta sostitutivo della precedente Legge del 1948.

Si tratta di una vicenda di rilevanza costituzionale, che necessariamente deve essere inquadrata all’interno del concitato periodo post-elettorale che ha caratterizzato l’inizio della XVII legislatura, ma in generale nella crisi italiana dell’ultimo ventennio.

Proprio la settimana scorsa ho sentito alcuni autorevoli e saggi colleghi sostenere che l’Ordinanza in questione:

- è sovversiva;
- attenta alla stabilità dell’Esecutivo;
- non rispetta le competenze parlamentari in materia elettorale;
- viola il principio dell’autodichia;
- contraddice la giurisprudenza consolidata in tema di giudizio incidentale;
- introduce surrettiziamente il giudizio di *amparo*.

Simili affermazioni di tipo tecnico e politico – fondate o meno che siano – appaiono di per se stesse, da un lato, il sintomo di una crisi strategica del complessivo ordinamento costituzionale, mentre dall’altro rischiano di non riconoscere nell’Ordinanza una opportunità eccezionale per poter superare quelle stesse difficoltà.

Di solito per analizzare simili atti si parte dai problemi di ammissibilità, per poi affrontare quelli di merito. In questo caso premetto subito che, se è evidente che vi sono alcune difficoltà tecniche in

\*“Le corti e il voto. Seminario sull’ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e le prospettive dell’innovazione elettorale in Italia”, organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea – Roma - Sala delle Lauree-Scienze politiche -Università “La Sapienza”, Roma - 12 giugno 2013.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato – Università di Roma “La Sapienza”.

relazione all'ammissibilità, per lo meno per una delle questioni di costituzionalità (quella relativa al premio) il dubbio prospettato è - a mio avviso - più che fondato.

Detto questo, a me sembra che il problema principale si concentri se sia possibile che un tema così importante come quello relativo al sistema elettorale in senso stretto possa continuare ad essere sottratto a verifica e a tutela giurisdizionale quando si paventi che confligga con i valori ed i principi costituzionali. E' un argomento questo che sta divenendo sempre più attuale in considerazione dell'inerzia colpevole del legislatore rispetto agli stessi moniti di illegittimità della normativa vigente.

Un simile approccio mi sembra non soltanto più consono alla situazione, ma soprattutto al *diritto costituzionale caldo*, che alcuni chiamavano *diritto politico*<sup>1</sup>, che altri inquadrano nelle *zone d'ombra della giustizia costituzionale*<sup>2</sup> e che Costantino Mortati, sulla scia di Antonio Ferracciù, individuava nelle "zone grigie" del diritto costituzionale<sup>3</sup>.

Le *zone grigie* non sono fuori dal diritto, sebbene temi caldi che sfiorano le *political questions* e devono essere giuridicizzate attraverso il riferimento ai valori ed ai principi costituzionali. In uno Stato di diritto costituzionale possono appunto esistere zone calde, ma non zone d'ombra prive di tutela per i diritti fondamentali.

## 2. Il problema

Com'è noto, la legislazione elettorale si pone alla base degli ordinamenti liberali e democratici. Prima della involuzione statualistica orlandiana, Luigi Palma poteva affermare già nel 1869 che "sugli elettori riposa per certo il fondamento della sovranità nazionale" e che " il potere elettorale crea il potere legislativo, e spesso l'esecutivo, ma di fatto è la Corte suprema di Appello, il gran Giurì delle nazioni nelle questioni di Stato più gravi"<sup>4</sup>. In sostanza esso sarebbe il solo tra i poteri dello Stato che sia "relativamente più indipendente" e che "se potesse esservi neutralità nella vita politica", sarebbe "il solo vero arbitro e giudice fra tutti"<sup>5</sup>.

Ho fatto riferimento all'opera esemplare di un pre-orlandiano, perché il tema elettorale ha finito per essere relativamente trascurato proprio dalla dottrina giuspubblicistica. Chi esamini i *Principi di diritto costituzionale* di Vittorio Emanuele Orlando si accorge che l'affermazione della *storicità* della sua regolazione e la sua natura mista di diritto e di funzione lo portarono naturalmente ad affermare la *politicità* di un simile argomento di studio<sup>6</sup>. Una simile impostazione ha avuto un'influenza estremamente incisiva nell'impedire per molto tempo che l'argomento elettorale venisse studiato seriamente dai costituzionalisti. L'impostazione di Gino Solazzi, un allievo dello stesso Luigi Rossi, evidenziano da un lato una trattazione schiacciata formalmente sul lato privatistico, ma dall'altro soluzioni che mantengono l'argomento nell'area *grigia*<sup>7</sup>. Una simile impostazione, che appare come la risultante di un compromesso, che lascia il tema elettorale al gioco delle forze politiche, viene confermato dalla recessione del principio elettivo durante il fascismo e dalla polemicità delle discussioni sullo stesso nel

<sup>1</sup> Come venne anche definito con gusto retrò dallo stesso Palmiro Togliatti nell'intervento effettuato nel 1953 in occasione della "legge truffa" in L. Canfora, *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Palermo, Sellerio, 2013, p.47.

<sup>2</sup> V. *Le zone d'ombra della giustizia costituzionali giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi – P. Costanzo, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>3</sup> C. Mortati, *Il Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, ARE, 1931.

<sup>4</sup> V. L. Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milano, Treves, 1869, p.13.

<sup>5</sup> *Idem*, pp. 14 e 17.

<sup>6</sup> V. V. E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, p.82.

<sup>7</sup> V. V. G. Solazzi, *Diritto elettorale politico*, Torino-Roma, Bocca, 1916.

secondo dopoguerra. Non mi riferisco tanto al tema della capacità elettorale attiva, quanto al tema della verifica dei poteri, del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno. Sulla capacità elettorale attiva le opere di Prosperetti<sup>8</sup> e Preti<sup>9</sup> non ebbero molta difficoltà ad allinearsi con il dettato costituzionale, ma come è noto nel 1953 la contrapposizione Lavagna – Tesauro si concentrò sulla cosiddetta legge truffa.<sup>10</sup> Lavagna nella “conferenza comizio” (la definizione è di Giuliano Amato<sup>11</sup>) ricostruì parametri costituzionali che richiedevano la specularità in partenza ed in arrivo, mentre Tesauro giocò tutto il ragionamento sulla stabilità governativa. Dopo il mancato scatto del premio per circa venticinque anni il problema non si pose più, poi riemerse confermando le contrapposizioni precedenti, per poi alla fine degli anni Ottanta vedere una forte posizione innovatrice proprio a sinistra. Di qui il modificarsi di tradizionali posizioni: il sistema elettorale in senso stretto veniva visto non più sulla base del principio della proiettività, ma su quello della governabilità. In questa prospettiva si poteva negare che vi fosse un dettato costituzionale in materia. Di qui il variare in poco più di vent'anni del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi sulla base di principi fortemente differenziati se non opposti senza che ci sia chiesti se la Costituzione repubblicana preveda limiti in materia.

Mentre la verifica dei poteri è rimasta sepolta dagli *interna corporis* delle Camere, è bene ricordare che il sistema elettorale in senso stretto costituisce un parco normativo che – qualsiasi sia la copertura formale dello stesso – costituisce una norma di regime, strettamente connessa con la cosiddetta costituzione materiale per quanto riguarda i rapporti di forza, ma tuttavia vincolato dai limiti della forma di Stato. Alcune parti del sistema elettorale in senso stretto, ovvero del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, sono lasciate alla discrezionalità dei soggetti politicamente rilevanti e finiscono per influire sulla stessa dinamica della forma di governo, ma altre si connettono alla forma di Stato e non possono derogare ai principi della libertà di voto e all' eguaglianza tendenziale delle opportunità tra i concorrenti, che derivano dagli stessi artt. 1 e 3 Cost..

Mentre per quanto riguarda il voto in partenza questo deve rispondere necessariamente al principio d'eguaglianza, per quanto riguarda il profilo del risultato vi è, quindi, una maggiore discrezionalità che può connettersi con l'esigenza di stabilità. Nella ponderazione tra Mill (rappresentanza) e Bagehot (decisione di uno specifico indirizzo di governo) è possibile da parte del legislatore un equilibrio differenziato che privilegi o l'eguaglianza o la governabilità.

Ciò che è evidente è che, però, non è possibile che vengano superati determinati limiti di ragionevolezza per favorire la governabilità e che - se ciò avviene - vi deve essere un modo per spingere il legislatore ad adeguarsi ai valori costituzionali, pur nella discrezionalità che esso possiede in argomento.

Gli avvenimenti di questi ultimi venti anni ed in particolare dell'ultimo lustro danno conto che, di fronte alla sordità del ceto politico in argomento, l'interpretazione degli organi giurisdizionali è stata fortemente condizionata dal contesto (non è una novità) e che potrebbe continuare ad esserlo e non solo in forma monitoria. Una simile dinamica si inserisce coinvolge la posizione delle Corti e, più in generale, del complesso degli organi di controllo interno e esterni al circuito dell'indirizzo politico. La specifica vicenda elettorale ha evidenziato un singolare attivismo di Presidente della Repubblica,

<sup>8</sup> V. U. Prosperetti, *L' elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1953.

<sup>9</sup> V. L. Preti, *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957.

<sup>10</sup> V. su questo F. Lancaster, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, passim.

<sup>11</sup> V. G. Amato, *Il metodo nella concezione costituzionalistica di Carlo Lavagna*, in *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, a cura di F. Lancaster, Milano, Giuffrè, 1996, p.10.

magistratura ordinaria e Corte costituzionale, confermando la tensione esistente nell'ordinamento. Un simile attivismo, che provvederò a sottolineare nell'analisi degli ultimi quattro mesi, risulta confermato dai precedenti moniti della Corte costituzionale operati nelle Sentt. 15 e 16 del 2008, che vennero espressi a cavallo del voto di sfiducia nei confronti del Governo Prodi, o della Sent. 13 del 2012, assunta nel momento in cui si programmava la fallita *road map* riformatrice nel periodo del Governo Monti.

### **3. *Il prima e il dopo: ovvero il con testo in cui è stata presa la decisione della Cassazione***

Prima di analizzare brevemente le motivazioni dell'ordinanza è dunque bene dare uno sguardo al contesto in cui è scaturita, distinguendo il prima ed il dopo.

#### **3.1. *Il ricorso***

E' dunque necessario fare un passo indietro e seguire il corso degli avvenimenti più recenti. Nel Novembre 2009 l'Avv. Aldo Bozzi (e poi altri) convennero in giudizio presso il Tribunale di Milano la Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'Interno perché la Legge 270/2005 con cui si era votato nel 2006 e nel 2008 aveva costretto ad esercitare "*il diritto di voto ... in senso contrario a(i) principi costituzionali*" del voto "personale ed eguale, libero e segreto" di cui all'art.48 della Cost. e "a suffragio universale e diretto", di cui agli artt. 56 e 58 Cost..

Con Sent. del 18 aprile 2011 (prego notare data) la stessa Corte rigettò le eccezioni preliminari di inammissibilità della domanda per difetto di giurisdizione e insussistenza dell'interesse ad agire; nel merito inoltre respinse le domande giudicandole manifestamente infondate. Il 24 aprile 2012 la Corte d'Appello giudicò a sua volta infondate le richieste dei ricorrenti. Aldo Bozzi e gli altri ricorsero dunque per Cassazione sulla base di tre motivi:

- I giudici non avevano motivato il rigetto delle richieste di accertamento;
- La Corte aveva erroneamente rigettato l'eccezione di illegittimità su cui la stessa Corte costituzionale aveva espresso dubbi (Sentt.16/2008 e 13/2012);
- La Legge 270 era stata modellata sulla base della riforma costituzionale del 2005, respinta nel 2006 dal voto popolare.

Su questa base la Corte di Cassazione ha preso la citata decisione "sovversiva" di rimettere la questione al giudice delle leggi il 21 marzo 2012, depositandola il 17 maggio u. s..

#### **3.2. *Prima***

Come è noto, nel novembre 2011 il Governo Berlusconi venne sostituito da un Governo tecnico (Monti) appoggiato da una coalizione di emergenza, ma espressione soprattutto del Presidente della Repubblica. Alla base della nuova formazione si poneva l'*emergenza economica (rappresentata dallo spread)*, ma anche dall'*impasse* istituzionale. In un simile contesto tra le forze politiche venne concordata una *road map* parlamentare che doveva risolvere sia i problemi istituzionali sia quelli elettorali (sistema elettorale in senso stretto, legislazione elettorale di contorno con particolare riguardo alla regolazione del partito politico, al finanziamento ed ai rimborsi). Ovviamente il tema del sistema elettorale in senso stretto venne posto all'ultimo posto, in modo da monitorare la liquefazione degli assetti partitici, mentre nel giugno – luglio del 2012 al Senato il PDL con la Lega fece approvare un DDL costituzionale

per la riforma semipresidenziale. Alla fine – sempre in luglio – venne partorito il topolino della Legge sul finanziamento pubblico dei partiti.

Nel dicembre 2012 il Governo del Sen. Monti, giunto quasi al termine della XVI legislatura, si dimise per la perdita dell'appoggio del PDL e il 22 dicembre il Capo dello Stato ha sciolto anticipatamente le Camere ai sensi dell'art. 88 (v. DPR 225/2012). Il 24/25 febbraio si tennero le elezioni politiche generali che hanno evidenziato un terremoto con liquefazione dell'assetto, anche transitorio del bipolarismo centrifugo della seconda fase della storia costituzionale repubblicana. Il 26 febbraio tutti si sono resi conto delle difficoltà della situazione e della possibilità di ulteriore ricorso alle urne in situazione di emergenza.

La straordinarietà della situazione stava nei risultati che hanno visto una striminzita vittoria in voti del PD alla Camera, con l'incameramento di un premio esorbitante in seggi, ed una ingovernabilità al Senato sulla base della tripartizione sostanziale del voto a favore di PD, PDL e M5S. Il Capo dello Stato in scadenza non poteva oramai più sciogliere le Camere perché in scadenza, mentre anche dopo la nuova elezione si poneva il pericolo che il premio iniquo fosse vinto da uno dei contendenti, ad es. il M5S, un movimento chiaramente antisistema.

In una situazione confusa il Presidente pre-incaricato Bersani non riuscì a tirare fuori un ragno dal buco nelle esplorazioni per la formazione del nuovo Governo. A questo punto, a fine marzo il Presidente della Repubblica decise di prendere tempo e nominò una Commissione di 10 saggi (30 marzo), operando una dichiarazione significativa il 2 aprile. Il 12 aprile venne pubblicata la relazione dei gruppi di lavoro ed in quella stessa data (coincidenza significativa) il Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo nel corso di una conferenza stampa straordinaria annunciata in occasione della sua elezione (il 29 gennaio) dichiarò espressamente i dubbi sulla costituzionalità del *Porcellum*. Il 15 il Parlamento in seduta comune incominciò le operazioni di voto per l'elezione del nuovo Capo dello Stato, che videro bruciare rapidamente le candidature di Marini e Prodi fino ad arrivare alla riconferma del Presidente Napolitano.

A questo punto si opera lo sblocco della situazione politica con l'incarico a Letta e la formazione di un Governo di larghe intese.

### 3.3. Dopo

Dopo il deposito della Ordinanza di cui ci stiamo occupando (il 17 maggio) è significativo che paia mutata la prospettiva della stessa Corte costituzionale, perché sul sito web della Consulta spicca un singolare articolo di Liana Milella (*La Repubblica*, 30 maggio, 2013) relativo ai dubbi della Corte sull'ammissibilità della questione. La battaglia in merito si apre, dunque, mentre il Governo Letta ha nominato il gruppo di *esperti* ed ha prodotto un testo di DDL costituzionale per la modifica dell'art. 138, che impegnerà le Camere nei prossimi mesi<sup>12</sup>.

## 4. L'Ordinanza

I problemi affrontati dall'Ordinanza sono – come si diceva – di tipo preliminare e di merito. Il primo quesito è quello relativo all'esistenza in capo ai ricorrenti dell'interesse a proporre un'azione ai

<sup>12</sup> A proposito, il Dipartimento per le riforme istituzionali, che fa capo al Ministro Quagliariello, forse per riservatezza o per prudenza ha il sito *web* alla data di fine giugno ancora disattivato. Tutto il procedimento è, quindi, per adesso *coperto*.

sensi dell'art. 100 c.p.c.. Devo dire che mi convince l'analisi del relatore che non soltanto evidenzia che l'azione non sia pretestuosa come mero accertamento, ma costitutiva o di accertamento – costitutiva (pp. 11/12). A mio avviso il punto essenziale che definisce l'Ordinanza si incentra sul fatto che tra pp. 14 e 21 essa mette in evidenza che nello Stato di diritto costituzionale i giudici non possono disinteressarsi della violazione dei diritti fondamentali e che in questa prospettiva le Leggi elettorali non possono sfuggire al sindacato di costituzionalità (p.21), non potendovi essere nell'ordinamento zone d'ombra o franche sottratte al giudizio di costituzionalità. D'altro canto qui non si tratterebbe di violare la competenza relativa alla verifica dei poteri da parte degli organi parlamentari, ma della legittimità dello strumento per la selezione della rappresentanza, tema che pertiene in modo stretto al giudizio di costituzionalità.

Di qui il passaggio ai problemi di merito relativi al premio e al voto di preferenza. Nell'ordinanza si elimina subito il problema della violazione delle prerogative del Capo dello Stato, perché effettivamente quel tipo di argomento non sta in piedi, ma si affrontano in maniera approfondita gli altri due, anche con esempi di tipo comparatistico (Germania e Francia). Devo dire, invece, che gli argomenti addotti per giudicare incostituzionale la mancanza del voto di preferenza con la conseguente vulnerazione del voto diretto non sembra sostenibile. A questo punto tutti i meccanismi adottati senza previsione del voto di preferenza sull'orbe terraqueo sarebbero illegittimi e si chiederebbe per gli stessi sistemi basati sul collegio uninominale una preselezione infrapartitica (o di tipo analogo) al fine di evitare che l'elettore sia posto di fronte al dato di fatto di candidature prescelte dall'alto. D'altro canto la previsione costituzionale della scelta è rispettata se vi è un pluralismo di candidature che si connette con lo stesso significato dei verbi eleggere e votare, mentre i contorcimenti sul significato di libertà nell'espressione del voto e di mandato non sono per nulla convincenti (p.35).

No, in questo l'Ordinanza non convince. Persuade invece quando ribadisce la non ragionevolezza del premio di maggioranza attribuito senza il “raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi” (p.26 che riporta quanto espresso nelle Sentt. 15 e 16 2008 e 13/2012 della Corte cost.). La Cassazione riprende nel suo ragionamento i temi che servirono al Tribunale costituzionale federale tedesco per dichiarare legittima la *Sperrklausell* nel 1955<sup>13</sup> e le più volte ricordate differenze tra la Legge attuale e quelle Acerbo e Scelba per dichiararne il dubbio di irragionevolezza rispetto all'art. 3 Cost. (p.28).

In questa linea la giurisprudenza tedesca è quella che in maniera più articolata e da più tempo ha affrontato il tema del bilanciamento tra esigenze di specularità e di stabilità (non penso solo alla Sentenza del 1955, ma anche agli interventi sul sistema elettorale bavarese!), ma non bisogna dimenticare la Sent. della Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), dell'8 luglio 2008, *Yumak e Sadak c. Turchia* che ha valutato la soglia nazionale del 10% in “linea di massima contraria al principio di libera espressione del voto di cui all'art. 3 del protocollo aggiuntivo CEDU”.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> V. H. Meyer, *Wahlsystem und Verfassungsordnung: Bedeutung und Grenzen wahl-systematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz*, Frankfurt am Main: Alfred Metzner, 1973, passim.

<sup>14</sup> V. R. de Caria, *Soglie elettorali e tutela delle minoranze. Il Caso Yumak e Sadak c. Turchia*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, 2008-IV", estr. e V. Marzullo, CEDU e tutela del cittadino elettore, pp.1n Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, Giappichelli, 2012, pp.111 ss.

E' in questa prospettiva decisiva l'interpretazione relativa alla libertà del voto che esce logicamente fuori da questa Ordinanza. In effetti si dice che un sistema eccessivamente discorsivo impedisce che il suffragio possa esplicarsi in maniera libera, perché – se le istituzioni sono vincoli alla scelta – vincoli che eccedano un determinato livello risultano impeditivi della stessa libertà di espressione della volontà. La libertà di voto è dunque frutto complesso della eguaglianza, della personalità e della segretezza dello stesso.

## 5. *Gli sviluppi*

Ora la palla è stata lanciata alla Corte costituzionale che potrà gestirla in relazione a criteri temporali di opportunità. Il nervosismo delle forze politiche è collegato al merito (il sistema elettorale in senso stretto costituisce un elemento fondamentale per la riproduzione delle stesse), ma anche per quanto riguarda la sopravvivenza della *strana* maggioranza che sostiene il Governo Letta. I tempi della decisione dovranno essere concordati con lo sviluppo della discussione sulle riforme istituzionali. Il Presidente della Repubblica ha ricordato recentemente (interv. con Scalfari) il senso di frustrazione della scorsa legislatura in cui al Senato si ripeté all'infinito il gioco previsto al rinvio dell'ipotesi riformatrice in materia. La Corte ha davanti a sé varie opportunità. Quella di negare l'ammissibilità della questione è una possibilità, ma sarebbe estremamente costosa per la sua legittimazione, anche se lo sbandierato articolo di Repubblica sul sito della Corte evidenzia le pulsioni anche in questa direzione.

Per quanto riguarda invece i tempi la Corte potrebbe dichiarare l'ammissibilità del ricorso, ma nello stesso tempo riservarsi di decidere in seguito, monitorando il lavoro parlamentare di revisione della legge. Potrebbe, quindi, dichiarare l'incostituzionalità del premio, lasciando in vita un sistema elettorale basato su una formula speculale e soglie di esclusione esplicite ed implicite compatibili con la discrezionalità del legislatore.

Potrebbe anche dichiarare l'inammissibilità della questione al fine di tutelare la natura incidentale del giudizio di costituzionalità, ma nello stesso tempo sollevare davanti a sé stessa la questione, decidendo per l'illegittimità del premio senza soglia.

Tutte queste soluzioni evidenziano come i problemi del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno siano strategici per un ordinamento democratico e come le attuali difficoltà italiane derivino da una transizione democratica che pare più simile a quella degli ordinamenti dell'Europa centro-orientale che a quella dei paesi di democrazia stabilizzata.

Come ovvio, interventi in questo settore non sono sufficienti, ma ristabiliscono solo la violazione esplicita di valori e principi costituzionalmente protetti. E' infatti *palmare* che alla base delle difficoltà non si pone solo il sistema elettorale per le due Camere, ma l'originario assetto bicamerale perfetto oramai abbinato a meccanismi elettorali elettivi, che ha introdotto un altissimo rischio strutturale di instabilità sistemica. Questo è ovviamente noto e deriva dalla mancanza di fiducia reciproca fra i *partner*, che continuano a crogiolarsi nell'impotenza invece di risolvere le questioni decisive.

L'azione della Corte può aiutare a trovare una soluzione in maniera indiretta o diretta. Anche questo è un sintomo della tensione sistemica, ma evidenzia perlomeno una via d'uscita. Una simile constatazione conferma l'urgente necessità di intervenire e giustifica la nostra presenza a questa riunione.