



RISCRIVERE LE REGOLE DEL GIOCO NECESSITÀ O OPPORTUNISMO? LA NUOVA LEGGE ELETTORALE GRECA E IL DIBATTITO SULLA REVISIONE COSTITUZIONALE

di Giulia Aravantinou Leonidi *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nuova legge elettorale. – 3 L’abolizione del premio di maggioranza e la stabilità governativa. – 4. Il futuro della nuova legge elettorale. – 5. Il cammino della riforma costituzionale: reale necessità o diversivo politico?

1. Premessa

Nella notte del 21 luglio 2016 il Parlamento di Atene ha approvato con 179 voti favorevoli su 300 ¹ la nuova legge elettorale n. 4406 “Rappresentanza proporzionale dei partiti politici, allargamento dell’elettorato attivo e altre disposizioni relative all’elezione dei deputati” ² che modifica la precedente in senso maggiormente proporzionale.

I dati sul voto in aula restituiscono pienamente il quadro delle divisioni che attraversano le forze politiche in Grecia. La legge è stata approvata in un clima molto politico molto teso ³. Si sono espressi a favore della nuova legge: Syriza, An.El e l’Unione di Centro. Contrari tutti gli altri partiti, tra cui il Pasok e la Nea Dimokratia che hanno accusato il primo Ministro, Alexis Tsipras, di voler riscrivere le regole del gioco solo per garantire la propria

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate – Dipartimento di Scienze politiche, Università di Roma “Sapienza”.

¹ Il voto si è articolato nel seguente modo:

Articolo 1: 180 sì, 81 no, 20 presenti

Articolo 2: 179 sì, 83 no, 19 presenti

Articolo 3: 163 sì, 101 no, 17 presenti

Articolo 4: 179 sì, 86 no, 16 presenti

Articolo 5: 179 sì, 86 no, 16 presenti

² Il titolo della legge in greco è il seguente «Αναλογική Εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών». La legge è stata pubblicata sulla gazzetta ufficiale il 26 luglio 2016 (Φεκ133 Α’/26.07.2016).

³ Descrive nel dettaglio le posizioni delle diverse formazioni politiche L. Stavropoulos, *Βουλή: Σε βαριά ατμόσφαιρα και με έντονους διαξίφισμούς η κυβέρνηση Τσίπρα έχασε τη μάχη των 200 ψήφων στον εκλογικό νόμο*, <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=816096>; (trad. it: *Parlamento: In un’atmosfera pesante e tra duri scontri il governo Tsipras ha perso la battaglia dei 200 voti sulla legge elettorale*) Κορυφώνεται η κοινοβουλευτική «μάχη» για τον εκλογικό νόμο (trad. it.: *Si acuisce la battaglia parlamentare per la legge elettorale*) <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1500091333>; Sul ruolo dell’opposizione parlamentare nel dibattito parlamentare relativo alla nuova legge elettorale Ο εκλογικός νόμος της κυβέρνησης, η στάση της αντιπολίτευσης (trad. it: *La legge elettorale del governo, la posizione dell’opposizione*), <http://www.kathimerini.gr/865859/article/epikairothta/politikh/o-eklogikos-nomos-ths-kyvernshs-h-stash-ths-antipoliteyshs>.

sopravvivenza politica minacciata. Nonostante l'esito positivo del passaggio parlamentare, Tsipras non è riuscito ad ottenere la maggioranza qualificata (200 voti) necessaria a fare entrare in vigore la riforma già dalla prossima tornata elettorale ⁴. L'abbassamento dell'età per il diritto di voto, entrerà in vigore subito, in quanto la Costituzione non prescrive la necessità di maggioranze speciali. Ma il premio di maggioranza sarà abolito solo tra due elezioni, dando il tempo al prossimo Parlamento di abolirlo (ottenendo però almeno i due terzi dei consensi in aula, pari al voto di 200 deputati).

L'approvazione della nuova legge elettorale greca si colloca all'interno del più vasto contesto segnato dall'attivismo di un governo in difficoltà che ha tentato in questi mesi di mettere mano a radicali riforme istituzionali e dall' acceso dibattito sulla riforma della Costituzione che vede i costituzionalisti greci schierarsi apertamente in relazione alle proposte recentemente formalizzate dal governo in carica.

2. La nuova legge elettorale

La nuova legge elettorale modifica ed integra le disposizioni della legge 3231/2004, così come modificata dalla legge n. 3636/2008, relativamente all'elezione dei membri della *Βουλή των Ελλήνων* (*il Parlamento greco*). Nelle intenzioni del legislatore vi è quella di conferire un ruolo più incisivo ai cittadini più giovani, maggiormente esposti alle conseguenze della grave crisi economica che ha colpito il Paese, ma anche parte attiva della società greca che ripone in essi la speranza di un superamento dell'attuale momento di difficoltà. Il medesimo ragionamento guida anche la scelta di introdurre un sistema elettorale proporzionale semplice, abolendo il premio di maggioranza di 50 seggi assegnato dalle precedenti disposizioni normative al partito che ottiene la maggioranza dei voti validi ⁵.

Il disegno di legge è stato presentato in Aula il 5 luglio 2016 dai relatori I. Gkiolas (Syriza) e M. Vouridis (Nea Dimocratia) ⁶ per conto del Ministero dell'Interno e della Ristrutturazione Amministrativa (*Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης*). Il disegno di legge è stato sottoposto all'esame della Commissione permanente per la pubblica amministrazione, l'ordine pubblico e la giustizia (*Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης*) che si è riunita tre volte, rispettivamente il 7, il 12 e il 13 luglio. La commissione ha concluso i suoi lavori il 16 luglio e trasmesso il testo all'Aula per l'esame e la votazione ⁷.

In particolare, la legge riconosce il diritto di voto ai cittadini greci che abbiano compiuto il diciassettesimo anno di età (art. 1) e ridefinisce le modalità di assegnazione dei seggi nel

⁴ Sottolinea la sconfitta politica del governo sul voto sulla nuova legge elettorale G. S. Bourdaras, «*Ασφαιρο*» το όπλο του εκλογικού νόμου, (trad. it.: *Senza pallottola l'arma della legge elettorale*) <http://www.kathimerini.gr/868325/article/epikairothta/politikh/asfairo-to-oplo-toy-eklogikoy-nomoy>.

⁵ In questo senso si esprime la relazione esplicativa a firma del Ministro dell'Interno e della ristrutturazione amministrativa, Kouroubli, *Ατιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύθυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής Βουλευτών»*.

⁶ Βουλή των Ελλήνων Διευθύνση Νομοθετικού Έργου Εβδομαδιαίο Δελτίο των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων, που εκκρεμούν στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση και κατατέθηκαν μέχρι 15 Ιουλίου 2016. (trad. it.: *Parlamento greco Direzione dei lavori legislativi. Settimanale dei disegni e delle proposte di legge pendenti in Parlamento per la discussione e la votazione e presentato fino al 15 luglio 2016*).

⁷ La relazione della Commissione permanente Βουλή των Ελλήνων Περίοδος Ιζ' - Σύνοδος Α' Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης Έκθεση è disponibile sul sito del parlamento greco http://www.bellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/a-analog-prakt_XPress_Hamster_temp.pdf.

territorio e nelle circoscrizioni (articoli 2 e 3). A tal proposito, la legge stabilisce che per l'assegnazione dei seggi, i voti ottenuti da ciascuna formazione partitica sulla totalità del territorio nazionale devono essere moltiplicati per 300 anziché per 250 come previsto dalle precedenti disposizioni normative. Allo stesso tempo si prevede l'abolizione del premio di maggioranza, assegnato al partito che ottiene la maggioranza dei voti validi, con una scelta in controtendenza rispetto a quella operata dal legislatore italiano nel 2015 con l'approvazione della legge n. 52⁸.

Si segnala, inoltre, che la nuova legge elettorale mantiene al 3% la soglia di sbarramento, conservando inalterate le previsioni della previgente normativa. In relazione alla soglia di sbarramento, la giurisprudenza greca ha avuto più volte modo di ribadire che essa non costituisce una violazione del principio dell'uguaglianza del voto poiché “questo limite è fissato in maniera oggettiva e impersonale allo scopo di evitare la frammentazione delle forze politiche”. La previsione di una soglia di sbarramento non è, inoltre, da ritenersi in violazione del “principio della parità di trattamento dei partiti politici e del riconoscimento a questi di pari opportunità, elemento fondamentale della forma di Stato democratica [...], in quanto la determinazione di tale soglia si basa su criteri oggettivi e ragionevoli”⁹. La scelta in favore di una soglia di sbarramento ragionevolmente bassa consente, inoltre, di non escludere dalla sede parlamentare formazioni che, seppur minoritarie, sono socialmente presenti ed attive, coadiuvando, tuttavia, il sistema ad operare la sintesi e la riduzione delle domande politiche che si rendono necessarie a garantire lo svolgimento della funzione rappresentativa.

Prima di intentare una prima valutazione della portata della novella normativa appare utile richiamare brevemente alcuni elementi caratteristici del sistema elettorale greco.

In primo luogo si ricorda che la Costituzione della Repubblica di Grecia, a differenza di altre carte fondamentali¹⁰, non ha mai costituzionalizzato il sistema elettorale in senso

⁸ L'assegnazione del premio di maggioranza è previsto all' Art.6 §2 §3 della legge n. 3231/2004, così come modificata dall'art. 1 della legge n. 3636/2008.

⁹ Così si sono espressi la Corte Suprema Speciale e ΑΕΔ 19/2010, Ε.Δ.Δ.Δ.Δ. 2011, p. 935, Α.Ε.Δ. 11/1994, 13/ 1994, Α.Ε.Δ. 34/1999. In particolare le sentenze del 1994 hanno riguardato la legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 88 co. 10 del Codice elettorale (art. 3 legge 1907/1990). Sostengono, invece, l'incostituzionalità della soglia di sbarramento, rilevandone in particolare il contrasto con l'art.55 co.1 della Costituzione della Repubblica di Grecia *ex multis* Α. Pantelis, Εγγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου (trad. it *Manuale di diritto costituzionale*), 2007², p. 320, Α. Raiko, Συνταγματικό Δίκαιο (trad. it: *Diritto costituzionale*), Volume 1, 2009, p. 487, Κ. Chrisogonos, Συνταγματικό Δίκαιο (trad. it: *Diritto costituzionale*), 2014, p. 434.

¹⁰ Nel panorama comparato, diversi sono gli ordinamenti che hanno espressamente previsto in Costituzione il sistema elettorale: Costituzione di Weimar del 1919 (art. 20), Austria (art. 26), Portogallo (art. 155), Spagna (art. 68, comma terzo); Belgio (art. 62, comma secondo); Danimarca (art. 31, comma secondo); Estonia (art. 60, comma primo); Finlandia (art. 25, comma primo); Irlanda (art. 16, comma secondo, § 5); Lettonia (art. 6); Lussemburgo (art. 51, comma quinto); Malta (art. 56, comma primo); Paesi Bassi (art. 53, comma primo); Polonia (art. 96, comma secondo); Repubblica Ceca (art. 18, comma primo); Slovenia (art. 80, comma quinto); Svezia (Cap. III, art. 8, *Instrument of Government*). Attualmente nell'Unione Europea son ben 16 gli ordinamenti che hanno costituzionalizzato il sistema elettorale, arrivando addirittura al punto di prescrivere una determinata formula elettorale, cristallizzando il principio della rappresentanza proporzionale. In Italia, invece, il sistema elettorale non è stato costituzionalizzato. In Assemblea costituente la proposta della costituzionalizzazione del principio proporzionalistico, avanzata da Costantino Mortati, venne bocciata e si decise di evitare qualsiasi richiamo in Costituzione al sistema elettorale in senso stretto. (Sul pensiero del giurista calabrese in merito alla costituzionalizzazione del sistema elettorale v. F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, a cura di U. de Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 147 e s. Sul dibattito in Assemblea Costituente si v., in particolare, E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982; G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana*.

stretto, i cui elementi costitutivi - il tipo di strutturazione dei modi di scelta, l'ampiezza e il disegno delle circoscrizioni, la formula matematica di trasformazione dei voti in seggi - sono sempre stati regolati con legge ordinaria ¹¹, offrendo ai governi che avevano la maggioranza assoluta nel Parlamento la possibilità di assicurare la propria stabilità e di permanere al potere modificando il sistema elettorale ¹². Il legislatore greco possiede, dunque, una ampia discrezionalità nel determinare il sistema elettorale tenendo conto dei limiti stabiliti dalla consolidata giurisprudenza della Corte Suprema Speciale ¹³, dalle disposizioni costituzionali relative al diritto di voto e ai principi fondamentali dell'ordinamento.

Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1984. Sul dibattito politico recente in materia elettorale si veda A. Gigliotti, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC* n. 4/2014; F. Lanchester, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all' "Italicum"*, in *Dem. e dir.*, 2015, F. Lanchester, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti nuovi orari ma su vecchi binari*, in *Nomos*, 2013, n. 3). A fronte del vasto numero di ordinamenti che in un'ottica garantista hanno previsto un determinato sistema elettorale in costituzione, in maggioranza appartenenti alla famiglia delle formule proporzionali, inferiore è il numero degli ordinamenti di *common law* in cui sia previsto un espresso richiamo in costituzione al sistema elettorale maggioritario uninominale. In argomento si v. A. Gratteri, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2012, n. 9.

¹¹ Delle costituzioni greche, solamente quella del 1925 ha espressamente previsto all'art. 35 co. 1 il sistema elettorale proporzionale. Con la legge n. 3363/1926 è stato introdotto per la prima volta il sistema elettorale proporzionale rafforzato. Per quanto riguarda la previsione di soglie di sbarramento la proporzionale rafforzata prevedeva una clausola di sbarramento per la seconda e la terza distribuzione dei seggi fissata al 17% per i singoli partiti e al 20% per le coalizioni (art. 15 l. n. 1878/1951). Nel 1958 la legge n. 3822 ha innalzato le soglie portandole rispettivamente al 25 e al 30 per cento (art. 6). Nel 1963 è stata operata una distinzione per la fissazione delle soglie tra le coalizioni formate da due partiti e quelle formate da due o più partiti, stabilendo una soglia del 15% per i singoli partiti, del 25% per le coalizioni formate da due partiti e del 30 % per le coalizioni formate da più di due partiti (art. 5 l. n°4322). Il ritorno della Grecia alla democrazia ha comportato piccole modifiche al sistema elettorale e alle soglie di sbarramento che sono rimaste per lo più invariate, tranne nel caso dei singoli partiti per i quali la soglia è stata innalzata al 17%. Con la legge n. 1516 del 1985 vengono abolite le soglie di sbarramento previste dalla precedente normativa elettorale, tuttavia vengono predisposti altri meccanismi volti ad ostacolare l'accesso delle formazioni minori alla distribuzione dei seggi. La legge del 1985 è stata applicata come prima e unica volta in occasione delle elezioni del 2 giugno del 1985. (In argomento, per un approfondimento ed ulteriori dettagli sulla portata innovativa della legge elettorale del 1985 in lingua italiana si veda V. Perifanaki Rotolo, *La nuova legge elettorale e il comportamento dell'elettorato femminile in Grecia*, in *Il Politico*, vol. 50, n. 4 (dicembre 1985), pp. 669-685. Con la legge n. 1847 /1989 viene ulteriormente accorciata la distanza tra il primo e il secondo partito e favorita la rappresentanza delle altre forze politiche. Principali caratteristiche della legge elettorale del 1989 sono: riduzione del premio di maggioranza e reintroduzione del voto di preferenza precedentemente abolito dalla legge n. 1303 del 1982. Sul sistema elettorale introdotto nel 1989, in lingua italiana, v. V. Perifanaki Rotolo, *Il nuovo sistema elettorale e il voto di preferenza in Grecia*, in *Il Politico* vol. 55, n. 1 (153) (Gennaio-Marzo 1990), pp. 143-166. Sull'abolizione del voto di preferenza nel 182 si v. V. Perifanaki Rotolo, *Considerazioni sulla soppressione del voto di preferenza in Grecia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1984, n. 2, pp. 569 ss. La legge 3231/2004 ha previsto, inoltre, una diversa distribuzione dei seggi ai partiti che hanno superato la soglia di sbarramento del 3 %. Per l'assegnazione dei seggi non vengono conteggiate le schede che non sono nulle. Con la legge di attuazione n. 3434/2006 sono estese escluse dal conteggio anche le schede bianche, nonostante la Corte Suprema Speciale nella sentenza n. 12/2005 avesse giudicato incostituzionale l'analoga previsione contenuta nella legge precedente, stabilendo una netta distinzione tra le schede nulle e quelle bianche, ritenute espressione della volontà elettorale. La legge n. 3636/2008 ha modificato la precedente legge del 2004 aumentando il numero di seggi assegnati al partito che ottiene la maggioranza dei voti validi (da 40 a 50). La legge ha, inoltre, contribuito ad inasprire i vincoli ai partiti, affinché non procedano ad alleanze preelettorali in previsione del premio di maggioranza.

¹² In proposito si veda la decisione della Corte Suprema Speciale AED 12/1994, AQu, 1994, p. 882.

¹³ Per quanto concerne la composizione della Corte Suprema Speciale si ricorda che essa si compone dei giudici ordinari superiori, i Presidenti del Consiglio di Stato, della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti, di quattro consiglieri di stato e di quattro consiglieri della Corte dei conti scelti per tiraggio a sorte per un mandato di due anni. La Corte è presieduta dal più anziano tra il Presidente del Consiglio di Stato o della Corte di Cassazione. Qualora giungano all'attenzione della Corte questioni che si riferiscono a conflitti di attribuzione la composizione della Corte è integrata da due professori di discipline giuridiche delle facoltà di diritto, estratti a sorte. Le competenze della Corte Suprema Speciale sono definite all'art. 100 della Costituzione e dalla legge 345/1976. Per ulteriori dettagli sull'estensione delle competenze della Corte v. J. Iliopoulos-Strangas, *Rapport grec pour la Table ronde « Constitution et élections »*, AIJC, 2003, pp. 179 ss.

Una delle più rilevanti novità introdotte dalla revisione del 2001¹⁴ è la costituzionalizzazione della procedura per la variazione del sistema elettorale. La novità consiste nella previsione dell'entrata in vigore della legge elettorale successivamente allo svolgimento di due tornate elettorali, a meno che la legge non sia stata approvata dalla maggioranza qualificata dei due terzi del numero totale di membri. In questa ultima ipotesi, la legge che modifica il sistema elettorale in senso stretto si applica immediatamente alle prossime elezioni (articolo 54 co. 1 della Costituzione)¹⁵. Si segnala che il sistema elettorale risultante dalla recente riforma è il decimo in ordine di approvazione dal 1926, data in cui è stato abbandonato definitivamente il metodo delle palline quale modalità di espressione del voto¹⁶. I rimaneggiamenti del sistema elettorale, più frequenti a partire dagli anni '80, hanno inciso solo marginalmente sulla stabilità governativa del Paese che è stata garantita lungo un trentennio dal carisma politico dei leader dei due principali partiti.

3. L'abolizione del premio di maggioranza e la stabilità governativa

La previsione del premio di maggioranza, contenuta nella precedente legge elettorale, non ha corretto l'instabilità governativa che caratterizza la vita istituzionale della Grecia del nuovo millennio.

La legge in vigore dal 2012, è stata utilizzata nel corso delle ultime quattro elezioni politiche – (maggio e giugno del 2012, gennaio e settembre 2015) – in seguito alle quali nessun partito ha ottenuto la maggioranza assoluta¹⁷, nonostante l'assegnazione del premio di maggioranza, richiedendo la stipulazione di alleanze tattiche tra formazioni ideologicamente distanti, pur di poter formare un governo¹⁸. Nel 2012 l'allora leader della Nuova democrazia, Antonis

¹⁴ Sulla revisione del 2001 v. S. Koutsoubinas, *Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση*, (trad. it: *Il funzionamento del Parlamento*) in *To Néο Σύνταγμα*, a cura di D. Tsatsos, Ant. N. Sakkoulas, 2001, pp. 253-261. V. Perifanaki Rotolo, *Cenni sulla revisione della Costituzione greca del 2001*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pp. 469 ss. S. Koutsoubinas, *Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τροποποίηση του κανονισμού της Βουλής*, (trad. it: *Il funzionamento del Parlamento dopo la revisione costituzionale e le modifiche al regolamento parlamentare*), in *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, (trad. it: *Cinque anni dopo la revisione costituzionale del 2001. Valutazione e proposte per una nuova riforma costituzionale*), a cura di X. Contiades, Ant. N. Sakkoulas, 2006.

¹⁵ *Art. 54.* – 1) Il sistema elettorale e le circoscrizioni elettorali sono stabiliti dalla legge in vigore a partire dalle seconde elezioni successive, a meno che non sia previsto che essa entri in vigore immediatamente dopo le prime elezioni successive sulla base di una espressa disposizione votata dall'Assemblea a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

2) Il numero dei deputati di ciascuna circoscrizione elettorale è fissato con un decreto del Presidente della Repubblica sulla base della popolazione legale della circoscrizione risultante dall'ultimo censimento. I risultati del censimento sono considerati come pubblicati sulla base dei dati del servizio competente dopo un anno a partire dall'ultimo giorno del suo completamento.

3) Una parte dei componenti della Camera, non superiore al ventesimo del numero complessivo dei deputati, può essere eletta per l'insieme del territorio nazionale in funzione della forza elettorale totale conseguita da ciascun partito nel Paese, così come è prescritto dalla legge.

L'art.54, ed in particolare i commi primo e secondo, sono stati oggetto della revisione costituzionale del 6 aprile 2001 (*Z' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων*).

¹⁶ Per una rassegna storica sui sistemi elettorali in Grecia, v. A. Pantelis, *Τα Ελληνικά Εκλογικά Συστήματα και οι Εκλογές (1926-1985) στον ηλεκτρονικό υπολογιστή*, (trad. it: *I sistemi elettorali greci*); G. Sotirelis, *Σύνταγμα και Εκλογές 1864-1909 Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας* – Θεμέλιο 1991 (trad. it: *Costituzione e elezioni 1864-1909 Ideologia e prassi del voto*); K. Chrisogonos, *Εκλογικό Σύστημα και Σύνταγμα*, (trad. it: *Sistema elettorale e costituzione*) Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996.

¹⁷ Prima dell'entrata in vigore nel 2012 della legge il premio di maggioranza (il cd. bonus) era fissato nel numero di 40 seggi.

¹⁸ Come è stato sostenuto da Dodd «da formazione di coalizioni partitiche non necessariamente confliggono con la capacità dei governi di durare nel tempo», v. L. C. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton, Princeton University Press 1976. Per quanto riguarda il caso della Grecia, tutti i governi che si sono formati dal 1828 (177), a partire dal governo

Samaras, si è alleato con il Pasok, mentre nel 2015 è stato il leader della sinistra radicale, Alexis Tsipras, a stringere un accordo di governo con i Greci Indipendenti (AN.EL.), formazione della destra nazionalista e xenofoba.

Sebbene i sistemi elettorali siano stati concepiti in modo tale da favorire il primo partito, la stabilità governativa rappresenta una circostanza piuttosto rara per la Grecia, dove la Bouli è stata spesso sciolta prima del termine della legislatura¹⁹ e non è inconsueto il fenomeno delle cd. “migrazioni” di parlamentari dai banchi del partito nell’ambito del quale sono stati eletti ad un altro partito²⁰.

In questo contesto la nuova legge elettorale rappresenta un pegno dato da Tsipras al suo elettorato, in particolare all’ala più radicale. Per molti anni Syriza è stato tra i principali critici del premio di maggioranza, ritenuto il garante del bipartitismo e, quindi, del mantenimento di un potere oligarchico. In un momento in cui i sondaggi riferiscono di una disaffezione alla politica che lambisce i massimi storici, il Primo Ministro coglie l’occasione di distinguersi dai suoi predecessori, modificando un sistema elettorale che lo ha premiato per ben due volte. In assenza della previsione di un premio di maggioranza la costruzione di maggioranze stabili si rende complicata nel contesto politico greco, caratterizzato da una profonda frammentazione. Sarà, pertanto, necessario il ricorso ad ampie coalizioni per le quali non è più sufficiente solo l’accordo tra due partiti, rendendo il raggiungimento dell’obiettivo della stabilità governativa ancora più complesso da realizzare.

L’opposizione, guidata a destra da Kyriakos Mitsotakis, muove al Premier l’accusa di “cinismo politico”, affermando che la nuova legge elettorale giunge al momento più opportuno per trarre il governo fuori dalle sabbie mobili in cui lo hanno gettato i recenti sondaggi, i quali riferiscono dell’avvenuto sorpasso da parte della Nuova democrazia. L’introduzione del proporzionale puro consentirebbe, nell’interpretazione dei partiti dell’opposizione, a Tsipras di godere di un più ampio margine di manovra per garantire la propria permanenza al potere. Rimane, tuttavia, ancora poco chiaro su quali larghe alleanze possa contare Syriza, al momento alleato dei greci indipendenti del partito nazionalista AN.EL., e distante dagli altri partiti della sinistra greca.

4. Il futuro della nuova legge elettorale

Mentre c’è chi già intravede all’orizzonte nuove elezioni politiche, le terze in meno di due anni, alcune precisazioni sono d’obbligo circa l’applicazione della nuova legge elettorale.

La normativa approvata in luglio rischia di rimanere lettera morta. La Costituzione greca prevede, come si è visto, la possibilità di modificare la legge elettorale con la sola

presieduto da Ioannis Kapodistrias e fino al governo di Alexis Tsipras, solamente dieci sono stati governi di coalizione. Si segnala che negli ultimi vent’anni la tradizione dei governi monocolori ha resistito ad eccezione dei casi dei tre recenti governi (Papademos (2011–2012), Samarás (2012–2015) Tsipras (2015–)).

¹⁹ Bisogna risalire all’epoca dei due governi di Kostas Simitis (1996–2004) per avere delle legislature portate a termine.

²⁰ Sui diritti dei parlamentari v. P. Foundedaki, *Ta δικαιώματα των βουλευτών στο ελληνικό Κοινοβούλιο: Βουλή των βουλευτών ή Βουλή των κοινοβουλευτικών ομάδων; τόμ. Α’, Οι θεμελιώδεις αρχές του κοινοβουλευτικού δικαίου*, (trad. it: *I diritti dei deputati nel Parlamento greco: Parlamento dei deputati o Parlamento dei gruppi parlamentari?*), Atene, Sakkoulas, 1993.

maggioranza semplice, pur disponendo che le modifiche entreranno in vigore solo successivamente a due tornate elettorali.

Le prossime elezioni politiche si terranno nel settembre del 2019 e si svolgeranno secondo le modalità previste dalla precedente legge elettorale. Teoricamente, infatti, la legge approvata il 21 luglio 2016 non troverà applicazione prima del settembre 2023, questo perché è stata approvata con una maggioranza di voti inferiore a quella richiesta dall'art. 54 Cost. per l'immediata entrata in vigore. Questa ipotesi potrebbe non verificarsi nel caso in cui la maggioranza risultata vincitrice alle elezioni del 2019 approvi una nuova legge elettorale, questa volta assicurandosi il voto favorevole di almeno 200 deputati, affinché la legge possa entrare in vigore in tempo utile per le elezioni del 2023.

A rafforzare la convinzione che il futuro della legge elettorale, licenziata dal parlamento greco a luglio, sia piuttosto incerto, giungono le dichiarazioni del leader della Nuova democrazia, il principale partito di opposizione, Kyriakos Mitsotakis, il quale si è impegnato pubblicamente a modificare la legge.

Le considerazioni appena svolte inducono a ritenere che la reale portata della nuova legge elettorale sia piuttosto limitata e che si riduca ad un atto simbolico del governo di Alexis Tsipras, dietro al quale si cela una realtà poco rassicurante per la democrazia greca. Le acque tempestose nelle quali si trova a navigare il governo del giovane primo ministro, in seguito al braccio di ferro con i creditori dell'estate del 2015, la capitolazione successivamente all'approvazione del terzo memorandum e lo scontro sempre più aspro con le opposizioni, hanno condotto Alexis Tsipras verso un insolito, ma non inedito – soprattutto se si volge lo sguardo ai governi di altri ordinamenti europei – attivismo riformatore, accompagnato da un certo equilibrismo retorico. La crisi economica e l'austerità hanno alimentato la frammentazione politica e, parallelamente, hanno favorito la crescita delle forze anti-sistema, contribuendo ad amplificare le disfunzioni del democratico-rappresentativo.

L'assegnazione del premio di maggioranza al primo partito non ha rappresentato in questi anni di crisi del sistema politico un'ancora di salvezza, non riuscendo a garantire la governabilità, sancendo, piuttosto, l'arretramento del fattore ideologico nel confronto politico. Naturalmente, il sistema elettorale può essere in determinati contesti il freno o l'acceleratore dell'instabilità governativa, ma non certo la sua causa esclusiva.

Il premio di maggioranza stride con i presupposti proporzionalisti globalmente veicolati dal sistema elettorale e presuppone che il sistema politico abbia natura fondamentale bipartitica, circostanza questa venuta a mancare con la crisi economica, la quale ha determinato la comparsa di diverse nuove formazioni politiche, alternative ai due partiti che hanno dominato la scena politica greca successivamente al ritorno del Paese alla democrazia.

Negli ultimi anni la previsione normativa di un meccanismo considerato di stabilizzazione, quale il premio di maggioranza dei 50 seggi, ha tutt'altro che garantito stabilità governativa favorendo in un contesto politico fortemente disomogeneo, la costituzione di alleanze tattiche tra partiti ideologicamente molto distanti (come nel caso dei due Governi Tsipras 2015, 2015 bis, formati grazie all'alleanza stretta con la destra nazionalista di AN.EL.).

In questa prospettiva, quindi, la scelta di eliminare il “bonus” dei 50 seggi non può che essere apprezzata. Tuttavia, il superamento di tale meccanismo non manca di presentare alcune criticità, considerato il contesto politico greco ²¹.

Alcuni autorevoli studiosi hanno sostenuto, infatti, che l'introduzione della rappresentanza proporzionale pura, unitamente alla previsione dell'elezione diretta del Capo dello Stato da parte del corpo elettorale, previsione quest'ultima contenuta nella proposta di riforma costituzionale, consentirebbe l'espressione parlamentare di molteplici sensibilità politiche pur non scongiurando il rischio dell'ingovernabilità ²².

5. Legge elettorale e riforma costituzionale. Il cammino della riforma costituzionale: reale necessità o diversivo politico?

Anche in Grecia, come in Italia, il dibattito sulla nuova legge elettorale si lega a quello relativo alla revisione costituzionale ²³.

In seguito alla crisi economica la costituzione greca ha mostrato di possedere un'elevata capacità di adattarsi ai mutamenti, mentre a soccombere è stato il sistema politico, affetto da lungo tempo dai mali endemici del clientelismo e del populismo ²⁴. L'elasticità della Costituzione greca non è vana, tuttavia, ad allontanare le ipotesi di una sua revisione.

La recente vicenda parlamentare dell'approvazione della nuova legge elettorale ha convinto il Primo Ministro Alexis Tsipras che i tempi per la costituzionalizzazione del sistema proporzionale siano ormai maturi e che la decisione non possa essere ulteriormente procrastinata ²⁵. I nodi centrali attorno ai quali si è sviluppato il dibattito politico e accademico sono essenzialmente: l'istituzione di una Corte costituzionale ²⁶, l'introduzione

²¹ Tra le peculiarità del sistema politico greco vi è che il consenso viene raccolto dalle personalità politiche piuttosto che dai programmi presentati dai partiti. Tale tendenza ha avuto il suo culmine negli anni '80 del XX secolo grazie al carisma dei leader dei due principali partiti politici, Andreas Papandreu e Kostas Karamanlis.

²² I. Drossos, *To éδαφος και ο λόγος για τις συνταγματικές αλλαγές*, (trad. it *Il fondamento e le ragioni per le modifiche costituzionali*), in «Αυγή», 26/6/2016. Secondo l'Autore anche il rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica e la conseguente creazione di un secondo polo di potere non garantirebbe, infatti, la governabilità.

²³ A. Papachelas, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος* <http://www.katbimerini.gr/863439/opinion/epikairothta/politikh/b-ana8evrshsh-toy-syntagmatos>.

²⁴ Sull'impatto della crisi economica sull'ordinamento greco sia consentito il rinvio a G. Aravantinou Leonidi, *L'impatto della crisi economica sul sistema costituzionale della Repubblica di Grecia*, in *El Impacto De La Crisis Económica en Las Instituciones de La Ue y Los Estados Miembros*, F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte, E. Guillén López et J.-F.Sánchez Barrilao (ss dir.), Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 335-377.

²⁵ D. Antoniou, *Απλή αναλογική στη συνταγματική αναθεώρηση*, (trad. it: *Proporzionale semplice nella revisione costituzionale*) <http://www.katbimerini.gr/868328/article/epikairothta/politikh/aplh-analogikh-sth-syntagmatikh-ana8evrshsh>.

²⁶ Contrario all'ipotesi dell'istituzione di una Corte costituzionale K. Mavrias, *Εισήγηση κατά την ημερίδα της 27^{ης} Φεβρουαρίου 2013*. L'Autore ritiene che gli sforzi del legislatore dovrebbero rivolgersi piuttosto nella direzione di conferire ulteriori competenze alla già esistente Corte Suprema Speciale. Sull'organizzazione della giustizia in Grecia si vedano: K. Mavrias, *Συνταγματικό δικαιο*, Sakkoulas., 2005 (trad. it: *Manuale di diritto costituzionale*); N. Bakopoulou, *Περι Των Αναθεωρητέων Διατάξεων Του Συντάγματος Αναφορικώς προς το Συμβούλιον της Επικρατείας και την Οργάνωσιν της Διοικητικής Δικαιοσύνης* (trad. it: *A proposito delle disposizioni costituzionali relative alla revisione con riferimento al Consiglio di Stato e all'organizzazione della giustizia amministrativa*) Library of Aueb; F. Vegleris, *La Constitution, la loi et les tribunaux en Grèce*, Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1967, pp. 437-477. F. Vegleris, *Χαρακτηριστικά του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας*, (trad. it: *Caratteri del Consiglio di Stato greco*) Tomo celebrativo del Consiglio di Stato, I, Sakkoulas, 1979, pp. 13-43 (17). G. Ierapetritis, *Το Σύνταγμα και ο δικαστής: Μια αέναη διαλεκτική σχέση. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3242/2004 και 343/2004 του ΣτΕ για τον «βασικό μέτοχο*, (trad. it: *La Costituzione e le Corti: un rapporto dialettico perpetuo. Pensieri in occasione delle decisioni 3242/2004 e 343/2004 del Consiglio di Stato sul “principale azionista”*), in *Nomiko Vima* 4, 2005 pp. 443 ss. G. Ierapetritis, *Ισορροπία εξουσιών και δικαστικός παρεμβατισμός: Συγκριτικές σκέψεις στη λειτουργία του Ελληνικού Συμβουλίου Επικρατείας και του Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου των ΗΠ*, (trad. it: *Equilibrio di poteri e attivismo giudiziario: pensieri comparativi sul funzionamento del Consiglio di Stato greco e la Corte*

dell'elezione diretta per il Presidente della Repubblica, il rafforzamento del ruolo del Parlamento, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta ed infine la costituzionalizzazione del sistema elettorale. Quest'ultima proposta rappresenta un forte elemento di rottura rispetto alle intenzioni dei costituenti greci i quali hanno ritenuto più opportuna la scelta di affidare al legislatore ordinario la determinazione del sistema elettorale.

Prima di entrare nel merito delle proposte formulate dal governo Tsipras, vale la pena richiamare brevemente le disposizioni costituzionali concernenti la revisione.

Il procedimento di revisione costituzionale è descritto dall'art.110 della Costituzione . Il primo limite alla revisione costituzionale si rinviene al primo comma, che sottrae alla revisione costituzionale la forma di governo parlamentare repubblicana²⁷, a cui seguono

suprema federale degli Stati Uniti) in Τμητικός Τόμος για τα 75 χρόνια του Συμβουλίου Επικρατείας , Sakkoulas, Atene-Salonicco, 2004; G. Kassimatis, *Μελέτες. IV, Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας 1973-1999*, (trad. it.: *Studi. Temi speciali del potere giudiziario 1973-1999*), Sakkoulas, Atene-Kommotini, 2000 τόμος IV/7. https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-EL-it.do; V. A. Manitakis, *Fondement et légalité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce*, R.I.D.C., 1988/1, pp. 39 ss.

²⁷ Analogamente, la Costituzione italiana sancisce e regola il potere di revisione alla Sezione II del Titolo VI, consentendone l'esercizio nei confronti di ogni norma o parte della Costituzione, tranne che in ordine alla forma repubblicana idealmente e sostanzialmente legata al principio democratico (art. 138-139 Cost. it.). La dottrina si è interrogata sulla possibilità di individuare un procedimento per modificare la forma repubblicana, pur in presenza del limite prescritto dall'art. 139. Costantino Mortati ha dato risposta negativa a tale interrogativo, avendo il procedimento di revisione costituzionale la funzione di mantenere viva nel tempo la Costituzione, adeguandola alle esigenze che vengano in emersione successivamente, essa non potrebbe sovvertire il sistema di principi e valori contrassegnanti l'assetto originario. Sulla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano v. V. Angiolini, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, Cedam, 1995; A. Baldassarre, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, fasc. 2, pp. 235-260; P. Barile, *La revisione della costituzione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e A. Levi, II, Firenze, Barbera, 1950, pp. 465-496; S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004; M. Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano, Giuffrè, 1997; A. Cerri, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, Treccani, 1991; A. A. Cervati, S. Panunzio, P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001; A. A. Cervati, *La revisione costituzionale*, in AA. VV., *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1997; S. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972; G. Contini, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1971; G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale: un'analisi comparativa*, in *Giur. Cost.*, 1994, fasc. 2, pp. 1339-1400; M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996, pp. 253-289; C. Esposito, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, Cedam, 1934, ora in Id., *La validità delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1964 (ristampa inalterata della edizione del 1934); C. Esposito, *Costituzione. Leggi di revisione della costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Carlo Arturo Jemolo*, III, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 191-219; P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2015; G. Ferri, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001; M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, Il Mulino, 1998; P. G. Grasso, voce *Potere costituente*, in *Enc. dir.*, XXXIV Milano, Giuffrè, 1985, pp. 642-670; T. Groppi, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001; F. Lanchester, *Costantino Mortati e la "Legislatura costituente"*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016 (indirizzato *Atti del Convegno Costantino Mortati: Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale, Roma - Camera dei Deputati, 14 dicembre 2015*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè); C. Lavagna, *Le costituzioni rigide: lezioni tenute nell'a.a. 1963-64*, Roma, Edizioni Ricerche, 1964; M. Manetti, *La deroga all'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Rass. parl.*, 2013 fasc. 4, pp. 771-783; M. L. Mazzoni Honorati, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982; F. Modugno, *Revisione costituzionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, V, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5184-5198; G. Morbidelli, *Le dinamiche della costituzione*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 73-118; C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 379-415, ora in Id., *Scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 3-41; A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002; A. Pace, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 1127-1149; A. Pace, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016 (indirizzato *Atti del Convegno Costantino Mortati: Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale, Roma - Camera dei Deputati, 14 dicembre 2015*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè); S. Panunzio, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992 fasc. 3, pp. 551-568; C. Pinelli, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, in *Iustitia*, 1980 fasc. 3, pp. 250-285 (prima parte) e *Iustitia*, 1980 fasc. 4, pp. 335-364 (seconda parte), ora in *Iustitia*, 1981, fasc. 1, pp. 54-89; A. Pizzorusso, *Art. 138*, in *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali: artt. 134-139*, a cura di G. Branca, Bologna, Roma, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, 1981, pp. 703-728; M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953. Anche la giurisprudenza ha avuto modo di esprimersi sul tema dei limiti alla revisione

quelli posti in relazione agli articoli 2 comma 1, art.4 commi 1, 4 e 7, art.5 commi 1e 3, art.13 comma 1 e art.26 comma 2²⁸.

La forma di governo parlamentare costituisce, pertanto, un principio organizzativo immutabile del sistema costituzionale statale. La necessità della revisione della Costituzione è accertata con una decisione presa dal Parlamento, su proposta di almeno cinquanta deputati ed a maggioranza di tre quinti del numero complessivo dei membri dell'Assemblea, in due scrutini separati da un intervallo di almeno un mese. Le disposizioni da revisionare sono specificatamente determinate da tale decisione. Quando sia stata decisa con la menzionata delibera parlamentare la revisione costituzionale, la successiva Camera dei deputati si pronuncia, nel corso della sua prima sessione, sulle disposizioni da revisionare a maggioranza assoluta del numero complessivo dei suoi membri. Se la proposta di revisionare la Costituzione ottiene la maggioranza del numero complessivo dei deputati, ma non quella dei tre quinti dello stesso numero, come è richiesto al paragrafo 2), la Camera successiva può, nel corso della sua prima sessione, deliberare sulle disposizioni da revisionare; la sua decisione dev'essere presa a maggioranza di tre quinti del numero complessivo dei suoi membri. Ogni revisione delle disposizioni della Costituzione che sia stata votata viene pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro i dieci giorni che seguono il voto da parte della Camera dei deputati ed entra in vigore con una decisione speciale della stessa Camera. Nessuna revisione costituzionale è permessa prima della scadenza di un termine di cinque anni dall'attuazione della revisione precedente.

Le norme prescritte per la revisione costituzionale mirano a preservare il carattere rigido della Costituzione e a garantire la protezione dell'ordinamento. Sovente nel corso della storia della Repubblica di Grecia si è posta l'attenzione sulla complessità del procedimento di revisione, imputando a questo i poco proficui interventi di riforma del legislatore greco, da qui la proposta recente di intervenire sulle disposizioni di cui all'art.110. La proposta ha destato una certa preoccupazione tra i giuristi greci i quali se, da un lato, non rinvennero ostacoli di carattere costituzionale alla modifica del procedimento di revisione, purché venga rispettato e preservato il carattere rigido della Costituzione del 1975, dall'altro, non mancano di manifestare un qualche scetticismo circa la seconda parte della proposta che mira a ridefinire le disposizioni non soggette a revisione di cui al primo comma dell'art.110. E' utile

costituzionale. In proposito si veda la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 1146 del 1988, nella quale i supremi giudici hanno affermato che «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

²⁸ Sulla revisione costituzionale: X. Contiades, *Η συνταγματική αναθεώρηση*, (trad. it: *La revisione costituzionale*) in «Εθνος» 14/6/2016; P. Lazaratos, *Συνταγματική αναθεώρηση και Δημοψήφισμα*, in «Capital.gr», 8/6/2016; G. Katrougalos, *Γιατί νέο Σύνταγμα; Και πώς*, in «Καθημερινή», 19/6/2016; I. Drossos, *Το έδαφος και ο λόγος για τις συνταγματικές αλλαγές*, in «Αυγή», 26/6/2016; P. Foundedaki, *Αναθεώρηση με λιτή διατύπωση, Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας*, «Καθημερινή», 27/6/2016 X. Contiades, *Εξορθολογισμός της διαδικασίας*, in <http://www.kathimerini.gr/870289/article/epikairothta/politikh/e3or8ologismos-ths-diadikasia>; Sui limiti alla revisione costituzionale v. G. X. Sotirelis, *Ελαστικά και απαρέγκλιτα όρια του άρθρου 110Σ*, <http://www.kathimerini.gr/870291/article/epikairothta/politikh/elastika-kai-aparegklita-oria-toy-ar8roy-110s>; G. Metaxas, *Ιερότητες και αναγκαιότητες*, (trad.: *Sacralità e necessità*) <http://www.kathimerini.gr/870290/article/epikairothta/politikh/ierothtes-kai-anagkaiothtes>.

ricordare che l'articolato procedimento di revisione costituisce un tratto distintivo della Costituzione greca rispetto alle costituzioni degli altri ordinamenti europei. Esso recepisce i caratteri peculiari della cultura politica e della storia costituzionale del Paese, per questa ragione qualsiasi intervento che ne preveda modifiche radicali dovrà essere soggetto ad una attenta ponderazione.

Numerose sono state in questi mesi le ipotesi di riforma avanzate rispettivamente da esponenti della maggioranza e dell'opposizione, molte delle quali convergenti nella sostanza.

A pochi giorni dal voto sulla nuova legge elettorale il Primo Ministro greco ha presentato il progetto di revisione costituzionale promosso dal suo governo ²⁹.

Facendo continui riferimenti a quella che definisce “la nuova transizione”, Alexis Tsipras ha illustrato la riforma costituzionale che si muove sostanzialmente su quelli che vengono definiti cinque “assi”: forma di governo, rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, rafforzamento dello Stato di diritto, rapporti Stato-Chiesa, diritti sociali.

Per quanto concerne le modifiche relative alla forma di governo, la proposta prevede la costituzionalizzazione del sistema elettorale proporzionale; l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva sul modello dell'art. 67 della legge fondamentale tedesca (*Mißtrauen im Bundestag*) ³⁰; l'elezione diretta del Capo dello Stato laddove per due volte consecutive non dia alcun esito il voto del Parlamento; il conferimento di nuove competenze al Presidente della Repubblica; la fissazione di un limite ai mandati parlamentari stabilendone il termine massimo in due legislature o in otto anni consecutivi; la formalizzazione della prassi per la quale può essere nominato Primo Ministro solo un membro eletto del Parlamento.

Il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta costituisce, invece, il secondo punto incorporato nella proposta del governo greco, che intende rendere obbligatoria l'indizione di referendum consultivi per il trasferimento delle funzioni statali.

Il terzo “asse” della proposta si prefigge il rafforzamento dello Stato di diritto attraverso l'istituzione di una Corte Suprema composta da soli giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge su proposta del Presidente della Repubblica o di 120 deputati. È, altresì, prevista l'abolizione delle immunità parlamentari ed una radicale revisione delle disposizioni relative alla responsabilità dei ministri.

Per quanto riguarda i rapporti tra lo Stato ellenico e la Chiesa ortodossa (art. 3 Cost. gr.), la proposta del governo prevede la formalizzazione della laicità dello Stato riservando, tuttavia, per ragioni di carattere storico e pratico, all'ortodossia lo status di religione prevalente. Il testo prevede, inoltre, l'eliminazione dell'obbligo per le alte cariche dello Stato, per i giudici e gli altri funzionari pubblici di prestare giuramento nelle mani delle autorità ecclesiastiche della Chiesa ortodossa greca (art. 59 comma 1; art. 33 co. 2). La riforma promossa dal governo Tsipras non poteva non dedicare una speciale attenzione ai diritti sociali, prevedendo espressamente il divieto a sottrarre al controllo dello Stato la gestione e la

²⁹ D. Antoniou, *Η πρόταση Τσίπρα για τη συνταγματική αναθεώρηση*, (trad.it: *La proposta Tsipras per la revisione costituzionale*), <http://www.kathimerini.gr/868777/article/epikairothta/politikh/h-protash-tsipra-gia-th-syniagmatikh-ana8enrshl>, 25/7/2016.

³⁰ Art. 67 GG: «[1] Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale solo se, a maggioranza dei suoi membri, elegga un successore e chiedi al Presidente federale la revoca del Cancelliere federale. Il Presidente federale deve dar seguito alla richiesta e nominare la persona eletta. [2] Tra la mozione e la votazione devono intercorrere quarantotto ore». In proposito v. F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009², p. 322.

fornitura dell'acqua e dell'energia elettrica; la garanzia chiara ed efficace della contrattazione collettiva quale unico mezzo per la determinazione del salario e la costituzionalizzazione dell'arbitrato.

Nelle ultime settimane si è sviluppato un intenso dibattito che ha coinvolto esponenti del panorama politico e accademico ³¹, nell'attesa che a settembre venga presentata la commissione che si occuperà di tutti gli aspetti procedurali prescritti dalla costituzione. In una prima fase si svolgeranno presso tutti i comuni del Paese delle discussioni sulle proposte del governo che vedranno la partecipazione di rappresentanti del panorama scientifico e sociale, dei movimenti sociali e di privati cittadini. La seconda fase prevede lo svolgimento di tredici assemblee in ciascuna regione del Paese contemporaneamente allo svolgimento di manifestazioni di consultazione tematica. Un'apposita piattaforma informatica sarà messa a disposizione del pubblico affinché possa esprimere le proprie opinioni e formulare proposte.

Nella primavera del 2017 la commissione organizzativa formalizzerà i risultati della consultazione pubblica e redigerà una relazione che sarà in seguito trasmessa a ciascun partito politico per stimolare l'avvio della fase parlamentare del procedimento di revisione.

La questione sulla quale ci si interroga è se ci siano le condizioni politiche per realizzare il progetto di riforma caldeggiato dal governo. I nodi da sciogliere riguardano, in particolare, la possibilità di giungere ad un accordo tra le forze politiche sulla strategia e le parti della Costituzione sottoposte a revisione. Negli ultimi mesi la possibilità di un accordo tra gli attori politicamente rilevanti non è mai stata più lontana dal realizzarsi a causa dell'intensificarsi della polarizzazione e della tensione tra i partiti che oggi sono protagonisti della vita politica ellenica. Attualmente, pertanto, il raggiungimento di un consenso generale sulla prossima riforma costituzionale non sembra possibile. Il clima avvelenato della politica greca degli ultimi anni, esacerbato dalla gravissima crisi economica e dalle difficoltà manifestate dalla classe politica nel gestirla, rende arduo ipotizzare un dialogo o una collaborazione tra le forze politiche, evidenziando le carenze della cultura costituzionale e politica greca. Spetterebbe a chi detiene oggi la maggioranza nel Paese adottare toni più concilianti così da evitare che il tentativo di riforma scada in un meschino conflitto, perdendo, forse, una opportunità di migliorare il funzionamento delle istituzioni costituzionali.

Cercare la stabilizzazione sistemica attraverso ausili tecnici, modificando il sistema elettorale o revisionando la costituzione, presenta degli evidenti rischi ai quali il sistema politico ellenico, caratterizzato da una scarsa omogeneità, non sembra, per il momento, in grado di esporsi senza incorrere in importanti conseguenze. I più recenti tentativi di revisione costituzionale in Grecia sono stati intrapresi in assenza di un consenso condiviso, da una classe politica dominante pervasa da opportunismo estemporaneo, che nel tentativo

³¹ Il dibattito è stato in parte ospitato dalle pagine della rivista giuridica *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου* (Attualità del Diritto Costituzionale), Centro Europeo di Diritto Costituzionale, Fondazione Themistocles Tsatsos, Luglio-Agosto 2016. *Ex multis* v. X. Contiades, *Η συνταγματική αναθεώρηση* (trad. it.: *La revisione costituzionale*). Il dibattito sulla riforma ha valicato i confini accademici e ha raggiunto il largo pubblico, grazie anche all'iniziativa promossa da uno dei principali quotidiani greci. Tra i diversi studiosi che si sono espressi sulle pagine del giornale v. G. Ierapetritis, *Το μετέωρο συνταγματικό βήμα*, (trad. it.: *Il passo costituzionale nel vuoto*), <http://www.kathimerini.gr/871051/opinion/epikairothta/politikh/to-metenro--syntagmatiko-vhma>, 15/8/2016.

di annichilire le opposizioni perde di vista le reali esigenze del Paese, ancora immobilizzato dalla morsa della crisi economica e scarsamente interessato a manomissioni della carta costituzionale mascherate da rafforzamento della partecipazione popolare attraverso un approfondimento degli strumenti della democrazia diretta.

L'ampia portata delle modifiche proposte richiede, dunque, da parte del legislatore greco cautela per evitare il rischio che la revisione della carta fondamentale si riduca ad un mero diversivo politico per garantire la permanenza al potere in assenza di consenso.