



Salvatore Bonfiglio*

Per una riforma del sistema elettorale in senso stretto**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Per un sistema elettorale a formula alternativa (proporzionale o maggioritaria). - 3. Equilibri e *quorum* costituzionali di garanzia.

1. Premessa

Il governo guidato da Mario Draghi è sostenuto da un'ampia maggioranza parlamentare. Si tratta di una maggioranza non omogenea, che si è formata per far fronte alla crisi sanitaria, economica e sociale.

Prima delle elezioni politiche previste nel 2023 – a meno che si vada a un voto anticipato – è auspicabile che il Parlamento adotti alcune riforme istituzionali necessarie per una maggiore stabilità ed efficienza del governo e per dare continuità e rilievo alle iniziative italiane in ambito europeo. Oggi questo rilievo dipende molto da una personalità autorevole, come l'attuale Presidente del Consiglio, figura estranea al sistema dei partiti. E, del resto, pure il predecessore di Mario Draghi, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, non ricopriva nessuna carica politica nell'ambito del partito di maggioranza relativa.

Nel Regno Unito, come in Germania e in Spagna, e così anche nella maggior parte dei sistemi parlamentari, pure in situazioni di crisi molto gravi la guida del Governo non è affidata a *leadership* estranee al sistema dei partiti. Sarebbe molto utile per il Paese che i partiti politici la smettessero di fare i malati cronici che si affidano alle cure dei medici senza in realtà voler guarire. Le riforme istituzionali non sono certo una cura miracolosa, ma possono contribuire a dare una risposta al bisogno di legittimazione democratica.

Ancor prima della caduta del Muro di Berlino, Leopoldo Elia scriveva: «dobbiamo utilizzare i dati di diritto comparato per raggiungere l'obiettivo di "europeizzare", con congegni non troppo sofisticati, il sistema elettorale politico, per sottrarre l'elettore alla condizione di inferiorità in cui

* Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

viene mantenuto, per dare, non ultimo vantaggio, un coefficiente di stabilità ai governi della Repubblica»¹.

2. Per un sistema elettorale a formula alternativa (proporzionale o maggioritaria)

Anche se poco probabile², è certamente auspicabile una trasformazione – ma non in via referendaria³ – del sistema elettorale per almeno due motivi. Il primo riguarda la legge n. 165 del 2017 (c.d. *Rosatellum-bis*)⁴, che andrebbe comunque cambiata in quanto presenta profili di incostituzionalità⁵ – basti pensare al fenomeno delle pluricandidature – e, inoltre, perché si è rilevata incapace di garantire governabilità. Il secondo motivo è riconducibile all’esigenza di valorizzare la partecipazione dei cittadini attraverso i partiti politici nell’ambito del sistema parlamentare e di una democrazia pluralista che vede un’espansione di diverse forme di partecipazione politica e di molteplici livelli decisionali a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

Per sottrarre l’elettore alla condizione di inferiorità in cui viene mantenuto, dunque, è opportuno favorire per le elezioni dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica la formazione di coalizioni pre-elettorali e, sulla base della scelta operata dal corpo elettorale, la formazione di compagini e maggioranze parlamentari in grado di dar vita a governi più stabili. Ciò, come si dirà, è possibile mettendo l’elettore nella condizione di fare una scelta sia a favore del singolo partito, sia per la coalizione di partiti in grado di costituire una maggioranza.

Di diverso segno, rispetto all’orientamento suddetto, appare il disegno di legge di cui il primo firmatario è l’on. Brescia (AC 2329), il quale propone un modello proporzionale – che presenta profili di incostituzionalità, già evidenziati dalla dottrina⁶ – con soglia di sbarramento al 5% alla

¹ L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, in *Il Politico*, 4/1987, 572.

² Sulla probabile inazione in materia di sistema elettorale in senso stretto, si veda F. LANCHESTER, *Introduzione. Il sistema elettorale in senso stretto: Quali prospettive?*, intervento al Convegno “La legge elettorale in senso stretto quali prospettive in Italia?” del 28 aprile 2021 organizzato da *Nomos* e dalla Fondazione “Paolo Galizia – Storia e Libertà”, in questa *Rivista*, n. 1/2021, 5. Nello stesso fascicolo si vedano anche i contributi di Roberto Borrello, Augusto Cerri, Nicola Colaianni, Matteo Cosulich, Pino Pisicchio, Massimo Siclari e Lara Trucco. Come affermava Roberto Ruffilli, assassinato il 16 aprile 1988 dalle Brigate Rosse-Partito comunista combattente, permane più in generale d’intraccio fra un uso “partigiano” ed un uso “sistemico” della riforma elettorale: tra una sua finalizzazione al miglioramento delle posizioni del singolo partito a scapito degli altri ed una sua finalizzazione ad un funzionamento più efficace e corretto del sistema dei partiti, e delle sue relazioni con le istituzioni e con i cittadini» (R. RUFFILLI (a cura di), *Premessa*, in *Materiali per la riforma elettorale*, Bologna, il Mulino-Arel, 1988, 10; pubblicato anche in R. RUFFILLI, *Istituzioni società Stato*, vol. III, *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituzione alla progettazione delle riforme istituzionali*, Bologna, il Mulino, 1991, 810).

³ Del resto, come era prevedibile, è stato bocciato dalla Corte costituzionale per «eccessiva manipolatività» il tentativo di trasformare in via referendaria la legge n. 165 del 2017 in un modello interamente maggioritario (Corte cost., sent. n. 10/2020).

⁴ Ora *Rosatellum-ter*, dopo la legge 27 maggio 2019 n. 51, che ha introdotto una formula frazionaria in grado di rapportarsi alla variabilità del numero dei parlamentari e successivamente alla nuova determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, attuata mediante il d.lgs. 23 dicembre 2020, n. 177, in esecuzione della delega contenuta nella stessa legge n. 51 del 2019.

⁵ Vedi A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 8 e ss. e, più di recente, R. BORRELLO, *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in questa *Rivista*, n. 1/2021.

⁶ G. AZZARITI, *La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell’attuale maggioranza*, in *Consulta online*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, 8 giugno 2020; F. A. SANTULLI, *La proposta di modifica del sistema elettorale: appunti su A.C. 2329*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2021; R. BORRELLO, *op. cit.*

Camera e al 15% a livello regionale per il Senato, liste bloccate fino ad otto candidati e sistema delle pluricandidature che permette di candidarsi fino a cinque collegi plurinominali. In sintesi, si tratta di una “delega in bianco” ai partiti politici, che si può evitare, invece, proprio con la formazione di coalizioni pre-elettorali. Queste ultime, pur essendo un’espressione creativa della attività dei partiti politici, ricevono però un consenso elettorale immediato; esse, inoltre, favoriscono una più stretta correlazione fra uomini e programmi, riducendo le potenzialità trasformistiche degli accordi partitici post-elettorali.

Ovviamente questo non basta per avere maggioranze stabili e, soprattutto, omogenee.

Tra le proposte in materia elettorale⁷, si potrebbe considerare l’ipotesi di un sistema elettorale a formula alternativa (proporzionale o maggioritaria), in particolare con un premio assegnabile a doppio turno eventuale. Il funzionamento, piuttosto articolato, vorrebbe contemperare esigenze di rappresentanza, auspici di governabilità e indicazioni della Corte costituzionale: le forze politiche sarebbero libere di presentarsi singolarmente o di coalizzarsi tra loro (per le coalizioni, in tutti i casi, i seggi spettanti sarebbero distribuiti prima alla coalizione stessa e poi alle sue liste, in base ai loro risultati).

Volendo immaginare un premio di maggioranza a favore della governabilità, sembra opportuno prevedere la soglia minima del 40% dei voti perché una coalizione (o una lista non coalizzata) possa ottenere il premio al primo turno⁸, arrivando al massimo al 55% dei seggi in entrambe le Camere. Qualsiasi premio che andasse oltre questa soglia metterebbe in pericolo l’equilibrio dei diversi poteri e il sistema delle garanzie costituzionali.

Se la prima coalizione o lista non raggiungesse il 40% dei voti, si potrebbe assegnare lo stesso premio di maggioranza al ballottaggio; per evitare distorsioni eccessive sanzionabili dalla Corte costituzionale⁹, tuttavia, sembra opportuno prevedere questo secondo turno solo ove entrambe le coalizioni/liste più votate abbiano raggiunto almeno il 35%. Ciò, oltre a porre al riparo le nuove

⁷ Già nel 1984 Roberto Ruffilli proponeva una quota riservata alle coalizioni, ipotizzando un premio del 10% dei seggi riservato al collegio unico nazionale ripartito tra la coalizione vincente e la seconda classificata. Si veda il suo intervento nella seduta del 18 luglio 1984 della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Doc. XVI bis, n. 3 ter, pp. 486 e ss.); ora in R. RUFFILLI (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Bologna, il Mulino, 1987, 43 ss. In questo volume si veda anche il lucido contributo di Antonio Agosta, il quale, pur apprezzando la proposta di Ruffilli, considera il premio ipotizzato «insufficiente a garantire (in quella misura) stabilità e omogeneità della maggioranza» (A. AGOSTA, *Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale (in tema di rappresentatività e efficienza*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, cit., 234; questo scritto riproduce, con alcuni aggiornamenti, il *paper* presentato al Convegno della Società Italiana di Scienza politica, dedicato al «Rendiconto delle istituzioni» Università di Padova, 18/20 aprile 1985, pubblicato nella rivista *Il Politico*, n. 2/1986, 285-315). Per correggere la proposta di Ruffilli, Agosta ipotizzava «un meccanismo che, prevedendo circoscrizioni più ampie (al fine di assicurare la massima rappresentanza), assicurasse però anche un premio di consistenza maggiore di quello proposto, da assegnare alla coalizione (dichiarata preventivamente) che ottenesse la maggioranza relativa» (A. AGOSTA, *op. cit.*, 250).

⁸ La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale ha ritenuto che il premio, mancando una soglia minima di voti per conseguirlo, consentisse «una illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare». La cosiddetta “legge Calderoli” fu dichiarata incostituzionale anche perché sopra-rappresentava la lista o la coalizione di liste vincente, attribuendo il premio di maggioranza del 54% dei seggi a prescindere dalla percentuale di voti ottenuti, anche se minima. Ed, in effetti, nelle elezioni politiche del 2013 la coalizione di centro sinistra alla Camera dei deputati ottenne il 54% dei seggi (340) con appena il 29,5% dei voti. Viceversa, la soglia del 40% «non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro» (sentenza n. 35/2017, 6).

⁹ Corte cost. sent. n. 35/2017, 9.2.

norme da censure già incontrate in passato (relative soprattutto all'ipotesi in cui al ballottaggio vincessero la coalizione/lista meno votata delle due pochi giorni prima), favorirebbe sin dal primo turno la tendenza alla bipolarizzazione. Un effetto simile non si avrebbe, per esempio, portando la soglia minima per l'attribuzione del premio dal 40% al 45%: più che ridurre la frammentazione partitica, produrrebbe solo coalizioni molto disomogenee.

Qualora, invece, una sola coalizione o lista arrivasse al 35% (o se nessuna di queste raggiungesse l'obiettivo), non scatterebbe alcun premio di maggioranza e i seggi sarebbero tutti distribuiti secondo una formula proporzionale.

Nei primi due casi si sarebbe di fronte, in concreto, a un sistema maggioritario con rappresentanza delle minoranze; nel terzo e ultimo caso, a un sistema proporzionale. Per questo si è parlato, all'inizio, di un sistema a formula alternativa. Questa soluzione punta a distinguere nettamente l'applicazione di un sistema di fatto maggioritario (pur con l'inevitabile ripartizione dei seggi tra le coalizioni di minoranza e all'interno delle singole coalizioni in proporzione ai voti ottenuti) da quella di una formula proporzionale: in questo modo si "prende sul serio" il monito lanciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 (guardando anche alla giurisprudenza costituzionale tedesca), per cui «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita" [...] che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare».

Pensando al concreto funzionamento di questo sistema, si potrebbe dividere il territorio nazionale in circoscrizioni (di dimensione regionale, ma non necessariamente, alla Camera; di dimensione regionale al Senato, a meno che ovviamente non vada in porto la "riforma Fornaro" che introduce l'elezione dei senatori a base circoscrizionale), assegnando a ciascuna di queste i seggi loro spettanti in base alla popolazione. L'85% dei seggi assegnati a ogni circoscrizione sarebbe comunque assegnato secondo una formula proporzionale in base allo scrutinio di lista, con la previsione della doppia preferenza di genere¹⁰.

I seggi restanti (pari all'incirca al 15% di quelli da distribuire, sia pure per difetto) avrebbero un destino diverso in base al risultato elettorale. Qualora il premio scatti al primo turno, i seggi sarebbero assegnati alla lista o alla coalizione che ha superato il 40% dei voti, a partire dalle circoscrizioni in cui la lista/coalizione ha ottenuto la percentuale maggiore, fino al raggiungimento da parte della stessa del 55% dei seggi della singola Camera: qualora tale quota fosse raggiunta senza esaurire l'intero "pacchetto" del premio, i seggi residui (legati alle circoscrizioni in cui i soggetti destinatari del premio hanno "vinto meno") verrebbero attribuiti alla lista/coalizione giunta seconda nello scrutinio di lista. In entrambi i casi, i voti si trasformerebbero in seggi a beneficio delle prime persone non elette nei vari territori, sempre in ogni caso rispettando le preferenze espresse dal corpo elettorale.

Qualora invece almeno due liste/coalizioni raggiungano il 35%, il ballottaggio – senza

¹⁰ Con la revisione delle preferenze, si ricorda che la Corte costituzionale ha censurato nella sentenza n. 1/2014 le liste «bloccate», in quanto riguardavano quasi «la totalità dei parlamentari eletti» e spesso erano molto lunghe, così da non rendere conoscibili le persone candidate e da annullare per l'elettore il margine di scelta dei suoi rappresentanti.

possibilità di nuovi apparentamenti – servirebbe a far determinare agli elettori la lista o coalizione destinataria del premio, che in quel caso verrebbe assegnato per intero (visto che i beneficiari resterebbero comunque sotto il 55% dei seggi). Ovviamente la compagine parlamentare di maggioranza sarebbe meno nutrita rispetto al caso del premio vinto al primo turno; ciò sembra accettabile, considerando che si vuole limitare la distorsione del risultato del primo turno (come richiesto dalla Corte costituzionale e come l'introduzione della soglia di accesso al ballottaggio aiuta a fare). Anche in questo caso, il premio si tradurrebbe nell'assegnazione dei seggi corrispondenti alle prime persone non elette, nelle varie circoscrizioni, dalla lista/coalizione premiata in base alle preferenze ricevute nel primo turno.

Se, da ultimo, non scattasse affatto il premio, anche i seggi destinati a quello scopo sarebbero distribuiti con il sistema proporzionale nelle varie circoscrizioni, tra le liste e coalizioni che si sono affrontate. All'ipotesi in cui soltanto una o nessuna lista/coalizione raggiungesse il 35% dei voti, peraltro, occorrerebbe aggiungere quella in cui il premio dovesse essere vinto in modo disomogeneo tra le due Camere (quindi da liste/coalizioni diverse): anche in questo scenario, dunque, la distribuzione dei seggi sarebbe interamente proporzionale.

Queste ipotesi, ovviamente, sono sempre possibili, ma il modo in cui il sistema è stato pensato rende assai più probabile la formazione di maggioranze parlamentari (nette, ma mai oltre il 55% dei seggi) espressione della stessa coalizione elettorale vincente.

Nella sua parte a funzionamento maggioritario, il sistema può ricordare quello più diffuso a livello regionale (dopo il superamento dei "listini"), con il premio "ribaltato" sui gruppi di liste circoscrizionali. Ovviamente ci sono differenze rilevanti: innanzitutto non c'è l'elezione diretta di un presidente (e non si indica un capo della forza politica o della coalizione), poi il premio è solo eventuale e può richiedere un ballottaggio per la sua assegnazione (previsto in Toscana, sia pure a condizioni diverse da quelle viste qui).

Naturalmente alla struttura di base del sistema elettorale occorre affiancare altri dettagli non trascurabili. Oltre alla frammentazione, infatti, va scoraggiata o "neutralizzata" la possibilità che i partiti principali delle coalizioni creino e coinvolgano "liste rastrellavoti", di scarsa consistenza, ma utili per raggiungere le soglie di accesso al premio o al ballottaggio: sarebbe quindi bene prevedere che ai fini del raggiungimento delle soglie predette, non siano computati i voti delle liste che hanno ottenuto meno dell'1% (queste potrebbero comunque concorrere al riparto dei seggi, non prevedendo il sistema proposto clausole di sbarramento).

Visto il mancato superamento del bicameralismo perfetto, poi, occorre naturalmente allineare l'elettorato attivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato. In tale senso, è auspicabile a breve l'approvazione in seconda lettura da parte del Senato della modifica dell'art. 58 della Costituzione; modifica che estende agli elettori che hanno superato il diciottesimo anno di età il diritto di votare anche per i componenti della seconda Camera.

Da ultimo, la scheda elettorale non subirebbe particolari scossoni rispetto alle forme cui siamo abituati in altre circostanze; essa potrebbe essere simile a quella prevista per le elezioni amministrative nei comuni superiori, ovviamente senza l'indicazione di capi della forza politica o della coalizione: ci sarebbe un rettangolo per ogni lista presentata (contenente il rispettivo

contrassegno e le due linee per consentire la doppia preferenza di genere), accostando i rettangoli delle liste coalizzate (“impilati” in fila per due, come prevede il modello più recente di scheda per quelle elezioni amministrative).

Gli elettori, dunque, non incontrerebbero difficoltà: potrebbero votare per una lista (e, volendo, indicare una o due preferenze tra le candidature), sapendo quali corrono da sole e quali in coalizione. Le distorsioni della loro volontà sarebbero eventualmente limitate alla sola quota del 15% dei seggi (e solo se scattasse il premio), ma si tradurrebbero in seggi sempre sulla base delle indicazioni del corpo elettorale fornite con le preferenze. Il risultato, dunque, non sarebbe frutto di alcuna “delega in bianco” ai partiti, ma dipenderebbe comunque dalle scelte degli elettori, nel far scattare il premio oppure no, nell’assegnazione dello stesso (magari col ballottaggio) e comunque nell’individuazione delle persone elette. In tal modo, l’*equilibrio ragionevole* tra rappresentanza e governabilità sarebbe il risultato non soltanto della legislazione elettorale, ma anche delle scelte degli elettori.

Il meccanismo elettorale proposto dovrebbe funzionare a regime con l’assegnazione del premio di maggioranza al primo turno, riducendo al minimo le occasioni di ricorso al ballottaggio. In ogni caso, anche nell’ipotesi che fosse necessario ricorrere al secondo turno, sono escluse, come si è detto, forme di collegamento o apparentamento fra liste elettorali tra il primo e il secondo turno¹¹, per rafforzare la scelta del cittadino-elettore orientata a favore di una più stretta correlazione fra uomini e programmi. In effetti, è impensabile che tra il primo e il secondo turno vi possa essere una seria e approfondita ridefinizione programmatica. In sostanza, con l’apparentamento verrebbe meno l’obiettivo di consentire al corpo elettorale di confrontare programmi di governo alternativi e di non precludere ad esso «la possibilità di contribuire alle scelte di indirizzo»¹².

3. *Equilibri e quorum costituzionali di garanzia*

¹¹ Sono le concrete modalità dell’attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio a determinare la lesione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; mentre «non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo» (Corte cost. sentenza 35/2017, 9.2). Forme di collegamento fra liste tra il primo e il secondo turno si possono considerare necessarie soltanto in assenza di correttivi alla riduzione dell’offerta elettorale nel turno di ballottaggio: ad esempio, senza un correttivo quale un *quorum* minimo di accesso con almeno il 35% vi è il rischio che il premio sia attribuito a una lista/coalizione priva di un adeguato radicamento nel corpo elettorale, «trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» (Corte cost. sentenza 35/2017, 9.2).

¹² La citazione è tratta da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, decima edizione rielaborata ed aggiornata, a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova, Cedam, 1991, 464. Aggiunge Mortati: «Sembra invece che proprio dal riconoscimento ai cittadini del diritto considerato dall’art. 49 debba argomentarsi l’obbligo del legislatore di predisporre sistemi elettorali non solo limitativi di un esasperato proporzionalismo, ma anche tali da agevolare la formazione, preventivamente al voto popolare, di accordi programmatici impegnativi per la futura azione di governo fra più formazioni politiche; accordi dai quali potrebbe derivare il duplice benefico risultato: di permettere una pronuncia da parte degli elettori sui programmi medesimi e di assicurare una loro maggiore stabilità quale può ottenersi attraverso la formazione di “governi di legislatura”» (C. MORTATI, *op. cit.*, 464).

La rilegittimazione dei partiti politici non è una variabile indipendente rispetto alla «necessità di fare del cittadino, e dell'elettore, il reale arbitro ultimo per l'individuazione della maggioranza e della opposizione e per la valutazione dell'operato dell'una e dell'altra»¹³. D'altra parte, i cittadini non possono pensare di fare a meno dei partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost. it.). Una democrazia senza partiti politici democraticamente organizzati¹⁴ si espone continuamente al rischio di una deriva plebiscitaria o a nuove forme di populismo¹⁵. Per tale ragione, anche sul tema della regolazione dei partiti politici occorrerà fare un altro e più decisivo passo in avanti rispetto al decreto-legge n. 149/2013 voluto dal governo guidato da Enrico Letta¹⁶ e convertito con legge n. 13/2014.

Ora, vediamo di riflettere sulla necessità di “mettere in sicurezza”¹⁷ gli attuali *quorum* costituzionali di garanzia. Questi, indipendentemente dal premio sopra ipotizzato, sono già oggi a rischio con il *Rosatellum-bis*, che può determinare «un premio implicito ben maggiore di quello che gli offrirebbe il sistema a doppio turno di coalizione con premio di maggioranza»¹⁸.

Anche nel caso, poco probabile, di un ritorno al proporzionale – e, del resto, anche il sistema elettorale qui proposto a “formula alternativa” dovrebbe funzionare a regime con l'attribuzione del premio – appare necessario, a tutela della rigidità della Costituzione, elevare a due terzi dei voti (senza subordinate) il *quorum* per la revisione dell'art. 138 Cost., secondo il modello della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania¹⁹. In tal senso una proposta di legge costituzionale fu presentata per iniziativa di Leopoldo Elia, Franco Bassanini e altri deputati nel corso della XII Legislatura²⁰. A differenza della Legge Fondamentale tedesca, però, la suddetta proposta confermava il referendum sospensivo-confermativo anche sulle leggi costituzionali e di

¹³ R. RUFFILLI, *Istituzioni società Stato*, vol. III, *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituzione alla progettazione delle riforme istituzionali*, Bologna, il Mulino, 1991, 813. Sul punto vedi il recente saggio di A. SCORNAJENGI, *Il progetto riformatore di Roberto Ruffilli*, in *Studium*, 2/2021.

¹⁴ Sulla democrazia nei partiti sono numerosi i contributi. Si segnalano qui soltanto quelli pubblicati più di recente: F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, 100 ss.; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della «forma» partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, Cacucci, 2017, 101 ss.; S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, in questa Rivista, n. 3/2018; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, Franco Angeli, 2018, 42-76; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019, 90 ss.; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019, 135 ss.; M.R. Magnotta, *Costituzione e diritto vivente dei partiti*, in questa Rivista, n. 2/2019; I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, II ed., Bari, 2020, Cacucci, 199 ss.; R. ORRÙ, «*Il “metodo democratico” nei partiti: alcune considerazioni di contesto*», in *DPCE online*, n. 1/2021, 364; S. BONFIGLIO - G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia. Dall'art. 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, seconda edizione, Bologna, il Mulino, 2021.

¹⁵ R. TARCHI, *Le «democrazie illiberali» nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato?*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 4170 ss.

¹⁶ Si veda la relazione al disegno di legge presentato dal presidente Letta, di concerto con i ministri Quagliariello e Saccomanni (XVII Legislatura, Atto Camera n. 1154).

¹⁷ Sul punto si veda G. DELLE DONNE, *Stabilità e condivisione delle scelte in materia elettorale. Osservazioni sulle proposte di legge costituzionale A.C. 2244 e 2335*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2020, 132 ss.; e, più di recente, S. CURRERI, *Riforma della legge elettorale: le indicazioni della Corte costituzionale*, in *laCostituzione.info* (18 giugno 2021).

¹⁸ F. LANCHESTER, *Introduzione*, cit., 5.

¹⁹ Art. 79, comma 2, LF.

²⁰ Proposta di legge costituzionale *Modifica agli articoli 64, 83, 136 e 138 della Costituzione*, presentata il 28 febbraio 1995, AC 2115. Essa prevedeva di elevare a due terzi la maggioranza costituzionalmente prescritta per approvare leggi costituzionali o di revisione della Costituzione, al fine di riformare i regolamenti parlamentari e per eleggere i principali organi di garanzia: Presidente della Repubblica e giudici costituzionali di designazione parlamentare.

revisione costituzionale approvate dalla maggioranza parlamentare dei due terzi²¹.

Un'altra importante questione riguarda il Presidente della Repubblica, che opera in costante riferimento alla riaffermazione dei principi costituzionali e all'ordine costituzionale europeo in cui è inserita la stessa unità della Nazione italiana²². Pur non essendo organo di indirizzo politico, il Capo dello Stato ha indubbiamente esercitato nel corso dell'esperienza repubblicana – e anche di recente con il presidente Mattarella – una significativa influenza sulla dinamica della forma di governo. Non è un caso che in Italia l'attenzione della dottrina costituzionalistica si sia concentrata più sul Presidente della Repubblica e meno sul Presidente del Consiglio. Soprattutto nei momenti più difficili, basti pensare alle complesse vicende legate alla formazione dei governi anche nella legislatura in corso²³, il Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale ha svolto fino in fondo la sua funzione di garante della Costituzione, operando per il mantenimento degli equilibri costituzionali all'interno della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione.

Il Presidente della Repubblica deve conservare la sua posizione costituzionale di organo *super partes*; una posizione questa che sarebbe compromessa, ad esempio, nel caso in cui si volesse prevedere la sua elezione a suffragio universale diretto. Piuttosto, per rafforzare la sua funzione di garante, occorrerebbe una revisione dell'art. 83, comma 3, della Costituzione, prevedendo l'elezione del Presidente della Repubblica per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea nei primi tre scrutini e dei tre quinti (non bastando più, dunque, la maggioranza assoluta) nei successivi, come previsto, del resto, per l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune dei cinque giudici costituzionali²⁴.

Inoltre, nel caso in cui alla scadenza del mandato del Presidente uscente non sia stato ancora eletto dall'Assemblea il suo successore, le funzioni di Presidente sarebbero provvisoriamente assunte dal Presidente della Corte costituzionale oppure sarebbero prorogati i poteri del Presidente in carica. In quest'ultima ipotesi, per spingere le forze politiche parlamentari a raggiungere un accordo sul candidato alla Presidenza ed evitare una rischiosa paralisi istituzionale, sarebbe anche utile prevedere lo scioglimento delle due Camere con un atto firmato dal

²¹ Inoltre, si proponeva che il referendum potesse essere richiesto ed indetto «solo per singoli articoli della Costituzione sottoposti a revisione o per gruppi di disposizioni costituzionali tra loro collegate per omogeneità di materia: condizione essenziale per consentire all'elettore una valutazione delle singole innovazioni costituzionali, data la natura binaria della decisione referendaria (che non consente emendamenti o voti per separazione)» (AC 2115).

²² Si parla anche del Presidente della Repubblica quale garante dell'indirizzo politico costituzionale europeo. Sul punto vedi: G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 402 s.; F. FABBRINI, O. POLLICINO, *Constitutional Identity in Italy: Institutional Disagreements at a Time of Political Change*, in *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, edited by E. VAN DER SCHYFF - D.L. CALLIES, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, 201 s.; L. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna on-line*, 1/2020, 8 ss.

²³ Anche nel caso del governo Draghi, come negli altri governi “tecnici” Ciampi Dini e Monti, l'impulso del Presidente della Repubblica è stato particolarmente evidente nel rispetto della Costituzione e delle norme ‘convenzionali’. Si veda: N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, n. 8/2021, 134-148.

²⁴ Come noto, secondo l'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, *Modifiche dell'art. 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale*: «I giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea».

Presidente della Repubblica e controfirmato dal Presidente della Camera dei deputati.

Infine, un'altra revisione auspicabile riguarda l'art. 64 della Costituzione sul *quorum* necessario per l'adozione dei regolamenti parlamentari: dalla maggioranza assoluta a quella dei due terzi dei suoi componenti.

Sin qui si è detto quanto sia importante la revisione di alcuni *quorum* costituzionali, ma non si può trascurare neppure quanto sia altrettanto utile l'introduzione di altri *quorum* per gli equilibri costituzionali.

Ad esempio, come per l'amnistia e l'indulto è prevista dalla Costituzione una legge deliberata a maggioranza dei due terzi (art. 79 Cost. it.), anche per l'approvazione di altre leggi – non costituzionali o di revisione costituzionale, ma certamente di rilevanza costituzionale, oltre che, ovviamente, costituzionalmente necessarie²⁵ – si dovrebbe prevedere la medesima maggioranza qualificata. Ciò dovrebbe valere, in primo luogo²⁶, per le leggi elettorali relative alla Camera e al Senato²⁷.

La previsione di una maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera per l'adozione del sistema elettorale consentirebbe un'ampia convergenza sulla formula elettorale²⁸; mentre le riforme partigiane, anche quando riescono a passare, hanno sempre il fiato corto, come ci conferma l'esperienza costituzionale.

²⁵ Come ha dichiarato la Corte costituzionale nella sentenza 1/2014, visto che le leggi elettorali sono indispensabili per garantire il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali.

²⁶ Non solo, si pensi alle leggi sul numero dei componenti o sul sistema elettorale riguardanti il CSM, alla legge in materia di ordinamento giudiziario.

²⁷ In tal senso, si veda la proposta di legge costituzionale, *Modifica all'articolo 72 della Costituzione concernente la maggioranza necessaria per l'approvazione delle leggi che disciplinano l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, presentata il 7 novembre 2019 (AC 2244).

²⁸ L'adozione di tale *quorum* non esclude che si possa anche introdurre un giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Le suddette leggi, prima della loro promulgazione, dovrebbero essere sottoposte al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge. Si tratta di una proposta analoga a quella contenuta nel testo di legge costituzionale recante: «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*» (G.U. n. 88 del 15-4-2016). In questo testo si prevedeva che il ricorso motivato potesse essere presentato oltre che da un quarto dei componenti della Camera, anche da almeno un terzo dei componenti del Senato. In alternativa, per allentare la pressione politica indotta sulla Consulta dall'iniziativa delle minoranze parlamentari, si potrebbe riconsiderare la proposta emendativa avanzata in sede di lavori preparatori del testo di riforma da M. LUCIANI, *Appunti per l'Audizione dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* – 28 luglio 2015, in *Astrid-online.it*, volta a sostituire il giudizio preventivo “su ricorso”, con un controllo pure anticipato rispetto alla promulgazione, ma attivato in via “automatica”. D'altra parte, il controllo preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali non chiude certo la strada che la Corte costituzionale ha reso praticabile con la sentenza n. 1 del 2014 (e che ha confermato soprattutto con le successive pronunce n. 35 del 2017 e n. 48 del 2021) sul controllo delle leggi elettorali innescato per via incidentale.