



ANGELA DI GREGORIO \*

## UN RICORDO DI FELICE CARLO BESOSTRI\*\*

Felice Carlo Besostri era una persona appassionata ed instancabile in diversi ambiti professionali. Avvocato, politico, amministratore locale, consulente, ricercatore universitario.

Questo ricordo si limiterà alla dimensione accademica, non senza aggiungere qualche suggestione personale data dalla frequentazione con Felice.

Felice Carlo Besostri si è laureato in giurisprudenza nel 1969 all'Università degli Studi di Milano con il professor Paolo Biscaretti di Ruffia (correlatore prof. Valerio Onida) con una tesi su «Il controllo materiale della costituzionalità sulle norme formalmente costituzionali nella Repubblica Federale Tedesca». Presso l'Ateneo milanese Besostri è stato contrattista prima alla Facoltà di Giurisprudenza (Istituto di Diritto Pubblico), e poi alla Facoltà di Scienze Politiche (Istituto di Politica Comparata e Relazioni Internazionali). Successivamente, in qualità di ricercatore di diritto pubblico comparato presso la medesima facoltà, ha aderito al Dipartimento di Studi Internazionali. Qui ha ripreso la sua attività didattica e di ricerca dopo i periodi di aspettativa per motivi politici, continuando parallelamente l'attività professionale di avvocato amministrativista. Come ricercatore ha collaborato agli insegnamenti di Diritto degli Stati Socialisti, Diritto Costituzionale dei Paesi dell'Europa Orientale, Diritto Costituzionale Comparato e da ultimo Diritto Pubblico Comparato, materia che ha insegnato dall'A. A. 2004-2005 all'A.A. 2008-2009. È stato collocato a riposo nel maggio 2010.

A causa delle diverse passioni che coltivava parallelamente, l'attività accademica di Felice Besostri risulta necessariamente un po' frammentata sia per lo svolgimento di mandati politici (sindaco di Borgo San Giovanni dal 1983 al 1988; senatore nella XIII legislatura, dal 1996 al 2001) sia di altri incarichi amministrativi (consigliere della Zona Città Studi Argonne- Milano, componente del Comitato Tecnico Legislativo della Regione Lombardia e del Comitato di esperti per la riforma dello Statuto della Regione e del Regolamento dell'Assemblea regionale, Presidente dei Comitati Regionali di Controllo di Milano e della Regione Lombardia dal 1976 al 1987) e di consulenza (consulente legale della FISAC-CGIL

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano. Il presente contributo è stato scritto con la collaborazione del Prof. Mario Ganino.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

e della CGIL per la difesa del diritto di sciopero) nonché per l'attività professionale come avvocato<sup>1</sup>.

Pur essendo più conosciuto per l'attività politica e di “difensore degli elettori” (è stato ricorrente contro l'ammissione dei referendum elettorali e la legge elettorale per il Parlamento europeo, interveniente nei giudizi contro la legge elettorale per il Parlamento nazionale), Felice Besostri ha portato avanti ricerche accademiche in diversi ambiti.

Fedele alla tradizione della scuola milanese di Paolo Biscaretti di Ruffia, Besostri si è occupato in diverse fasi della sua vita accademica, sia agli esordi sia in periodi successivi, dello studio dei paesi dell'Europa centro-orientale, con particolare predilezione per l'Albania e la Bielorussia. Diverse sono le pubblicazioni riguardanti questi paesi nella fase dello Stato socialista, tra le quali ricordiamo «Il progetto di Costituzione della Repubblica Popolare Socialista d'Albania» nel volume nr. 4 del 1976 di *Amministrare*, rassegna internazionale di pubblica amministrazione, e la monografia sulla «Repubblica Popolare Socialista d'Albania», volume quinto della serie su *L'amministrazione locale in Europa* a cura di Paolo Biscaretti di Ruffia, Giuffrè Editore, Milano, 1985. In questo periodo ha curato anche l'aggiornamento e la revisione della traduzione italiana della Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca nella seconda edizione del volume *Costituzioni straniere contemporanee* di P. Biscaretti di Ruffia, Giuffrè Editore, Milano, 1976 ed ha scritto su «Gli Enti Locali nella nuova Costituzione portoghese» nel volume nr. 1 del 1976 di *Amministrare*.

Per quanto riguarda in particolare il volume monografico sull'Albania, gli fu dunque affidata dall'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP) – che con approccio multidisciplinare intendeva sin dalla sua creazione studiare i problemi della pubblica amministrazione – la stesura del quinto volume, che completava la serie sull'Amministrazione locale negli Stati socialisti europei, iniziata oltre venti anni prima con il Volume del 1964 dedicato a quattro paesi (URSS, Repubblica Socialista Cecoslovacca, Repubblica Popolare Polacca e Repubblica Democratica Tedesca)<sup>2</sup>. Lo stesso prof. Biscaretti nella sua Presentazione del quinto volume motivava il fatto che l'indagine relativa all'Albania fosse giunta per ultima per due ragioni principali: «l'estrema scarsità della documentazione legislativa e giuspubblicistica esistente in argomento in lingue occidentali e, dall'altro, nella difficoltà di trovare una persona in grado di poter svolgere con successo una siffatta indagine». Veniva sottolineata la qualità di Besostri, «noto studioso di problemi internazionali» e ricercatore universitario. Besostri dovette tuttavia impiegare alcuni anni per «svolgere il suo arduo compito», compreso «un breve soggiorno d'informazione e documentazione» a Tirana, ospite necessariamente delle autorità albanesi. Da non

<sup>1</sup> Una ricostruzione delle diverse attività può essere reperita al sito da lui stesso curato <https://www.felicebesostri.it/biografia-opere-2/>. Si veda anche il ricordo di D. Comero al seguente link: <https://www.civica.one/in-onore-del-difensore-degli-elettori-e-della-costituzione/>.

<sup>2</sup> Come tutti i volumi della serie, ogni studio veniva introdotto da una Presentazione redatta da Biscaretti. Il Primo volume conteneva lo studio dei 4 paesi indicati, svolti per l'URSS dallo stesso Direttore della Ricerca, nonché per gli altri due successivi da Francesca Trimarchi e l'ultimo da Michele Salvati. Come anche per tutti gli altri volumi, lo studio veniva completato con i testi della costituzione e della principale legislazione. Il secondo volume uscì nel 1974 con gli studi di Franco Bassanini sulla Repubblica Popolare Bulgara e di Maria Paola Viviani sulla Repubblica Popolare Ungherese. Il terzo tomo riguardò invece la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, affidato a Giuseppe Franchi. Il quarto volume dedicato alla Repubblica Socialista Romena, che toccò a Mario Ganino, fu pubblicato nel 1982.

dimenticare che anche nella Premessa a tale volume, come in altre occasioni, il Prof. Biscaretti ribadiva l'utilità di «una maggiore reciproca conoscenza per potere instaurare fra i due Paesi, anche se retti da concezioni ideologiche assai diverse, fruttiferi rapporti di amicizia e collaborazione».

Più avanti Besostri si è occupato di alcuni paesi dell'Est nella fase successiva al crollo della forma di Stato socialista a regime comunista. Nell'ultima fase prima del collocamento a riposto, sulla scia degli interessi del gruppo milanese diretto da Mario Ganino, ha partecipato a diversi convegni e seminari interessandosi di una serie di paesi dell'ex URSS, in particolare della Bielorussia. A tale proposito vale la pena di menzionare i contributi: «Valori costituzionali e adesione all'Unione Europea: gli Stati Baltici» nel volume *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione* a cura di M. Ganino e G. Venturini (Giuffrè, 2001); «La Russia e il Consiglio d'Europa: un'adesione tormentata», un accurato saggio (pp. 35/82) contenuto nel volume *La costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Atti del Convegno, Milano, 14-15 novembre 2003, a cura di M. Ganino, A. Di Gregorio e C. Filippini, Giuffrè, 2005; «Referendum costituzionali e forma di governo in Bielorussia» nel volume *La Comunità di Stati Indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'URSS*, a cura di C. Filippini, Maggioli, 2014. Ha pubblicato alcuni contributi sulla rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*, della cui redazione faceva parte: «Ucraina: Le elezioni per la Verkhova Rada del 31 marzo 2002» in DPCE, III, 2002; «La legge sulla libertà di coscienza e di organizzazione religiosa nella Repubblica di Belarus» in DPCE, IV, 2003. Ha pubblicato anche alcuni contributi nell'Annuario politico-economico *Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica*, a cura di S. Bianchini e M. Dassù, il Mulino: «L'iniziativa centro-europea e la dimensione parlamentare» nel 2001; «L'allargamento a Est della UE e l'Iniziativa centro-europea» nel 2003.

La predilezione per i paesi dell'Est si è tradotta in soggiorni di ricerca e didattica *in loco*: nel 2002 ha tenuto un corso di Diritto Costituzionale e Comparato, in lingua inglese, presso la Facoltà di Giurisprudenza della *European Humanities University* di Minsk; nel 2003 ha preso parte al seminario su «L'Unione europea e la sua futura costituzione» presso la stessa Università. Ricordiamo anche nel 1993 un seminario sulla ricostruzione della democrazia locale nei paesi dell'Europa centrale ed orientale presso l'Università Humboldt di Berlino.

Molte le frequentazioni per motivi di passione politica e di ricerca anche in America latina. Si ricordano: nel 1981 un seminario su «L'America Latina e l'Internazionale Socialista» presso il Centro di Relazioni Internazionali della Pontificia Università Cattolica di Rio de Janeiro; nel 2005 alcune Conferenze e seminari presso l'Università de Los Lagos di Puerto Montt, Università Bolivariana e Università Arcis di Santiago de Chile.

Diverse le esperienze di consulenza come esperto per il Consiglio d'Europa, tra cui ricordiamo quella per la riforma del Regolamento dell'Assemblea Popolare d'Albania e per la Legge Finanziaria delle autonomie locali nella Federazione Russa. È stato osservatore internazionale per le elezioni in Albania, Lettonia, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Bielorussia e membro (con funzioni di Presidente) della Commissione Informazione e cultura dell'Iniziativa Centro Europea.

Altro tema di ricerca accademica e di attività politica è stato quello delle minoranze etnico-linguistiche. Oltre ad essere stato relatore di maggioranza al Senato del progetto che ha portato all'adozione della legge 482/99 «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche» (alla pagina del Senato a lui dedicata sono reperibili tutte le attività svolte in qualità di senatore: [www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Attsen/00003844.htm#](http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Attsen/00003844.htm#)), è stato autore di alcune pubblicazioni in argomento, tra le quali ricordiamo: «La Legge 482/99», contributo agli atti del Convegno internazionale *Minoranze linguistiche: prospettive per l'operatività di una legge. In ricordo di Arturo Genre*, Provincia di Torino, Università degli Studi di Torino, Torino, 2002 e «La legislazione nazionale sulle minoranze linguistiche. Problemi, applicazioni, prospettive. In ricordo di Giuseppe Francescato<sup>3</sup>», Atti del Convegno Udine, 30 nov. – 1 dic. 2001 su *Plurilinguismo. Contatti di lingue e di culture* a cura di V. Orioles, Udine, Forum, 2003. È intervenuto sulle minoranze linguistiche storiche al Convegno svoltosi a Cosenza presso l'Università degli Studi della Calabria nel marzo 2003.

Anche successivamente al suo collocamento a riposo, e parallelamente alla sua attività di avvocato e di pubblicista, ha continuato, fino ad un mese prima di mancare, a sollecitare l'organizzazione di seminari ed altri momenti di confronto con gli studenti dell'Ateneo milanese per parlare dei temi a lui più cari, come le dinamiche dei sistemi elettorali, anche in prospettiva comparata (era un grande studioso della realtà tedesca), l'analisi dei risultati e delle riforme istituzionali in generale. Ricordiamo la partecipazione ai seminari su *le Elezioni Europee 2019. Il caso della Polonia* (febbraio 2019), *La crisi politico-costituzionale polacca tra la campagna per le elezioni europee e la contrapposizione con la Corte di giustizia* (febbraio 2019), *Le elezioni del 25 settembre 2022: abbiamo votato con una legge incostituzionale?* (ottobre 2022).

Infine qualche settimana prima che si aggravassero le sue condizioni di salute ha organizzato e partecipato a due seminari alla nostra facoltà (il 29 novembre e il 6 dicembre 2023). In occasione del seminario su *Il "Premierato" all'italiana. Riflessioni sul DDL S. 935 "Disposizioni per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica"*, del 29 novembre 2023, Besostri ci ha consegnato degli appunti che pubblichiamo di seguito. Alleghiamo altresì gli appunti consegnati in occasione del seminario dell'ottobre 2022 che esprimevano le sue valutazioni critiche della legge elettorale vigente e che, nello svolgimento della sua relazione, aveva accompagnato con una ricostruzione matematica dei voti ottenuti dalle diverse forze politiche nelle elezioni più recenti fatta al fine di dimostrare come la distorsione prodotta dalla legge elettorale in vigore (contro la quale pure portava avanti diverse battaglie) avesse potuto alterare sensibilmente il rapporto tra numero di voti e seggi ottenuti.

Gli scritti in materia di diritti elettorali, di sistemi elettorali e di riforme istituzionali, come pure gli interventi a convegni, seminari e scuole di formazione sono innumerevoli. Citiamo le pubblicazioni più prettamente scientifiche: «Un'Odissea elettorale-giudiziaria», estratto dal volume *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale* a cura di M.

<sup>3</sup> Linguista friulano morto qualche mese prima.

D'Amico e S. Catalano, Franco Angeli, Milano, 2014; «La sentenza della Consulta. Le riforme costituzionali» in G. Galli, F. Besostri, D.V. Comero, *L'Urna di Pandora delle Riforme. Renzi, le riforme istituzionali e l'Italicum*, Biblion edizioni, Milano, 2014; «Giurisdizione e leggi elettorali» estratto dal volume *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e processuali* a cura di A. Cerri, M.R. Donnarumma, Aracne, Roma, 2013.

Felice Besostri ha elaborato una riflessione organica sui sistemi elettorali e sulla loro concreta incidenza sull'assetto di governo del Paese, all'insegna di un ragionamento i cui cardini sono rinvenibili nella democraticità che deve pervadere l'elaborazione della formula elettorale (voto di preferenza, formula proiettiva) e nella coerenza che deve misurare ogni tassello del sistema democratico (legge elettorale e partiti politici).

Sostenitore convinto del voto di preferenza e della coerenza che deve orientare la costruzione della formula elettorale, Besostri si è più volte espresso a favore della formula proporzionale pura che viene necessariamente coniugata al voto di preferenza, proprio perché consente di valorizzare la scelta dell'elettore. Non riteneva invece coerente snaturare l'effetto proiettivo del sistema proporzionale con soglie di sbarramento o premi di maggioranza sovrabbondanti, che genererebbero formule "artificiali" con esiti elettorali contraddittori.

D'altronde, se la funzione dei correttivi indicati (premio di maggioranza e soglie) è quella di garantire la stabilità governativa che (stando alle osservazioni dei principali detrattori) il sistema proporzionale non favorirebbe, occorrerebbe per Besostri sgomberare il campo da false correlazioni, in quanto la storia repubblicana italiana testimonia che sotto la vigenza del sistema proporzionale (fino al 1993) l'instabilità registratasi in diverse occasioni è stata prevalentemente riconducibile ai dissensi interni ai grandi partiti piuttosto che alla formula elettorale *ex se*.

Considerato che il sistema proporzionale consente la valorizzazione democratica delle scelte dell'elettorato soltanto quando il sistema dei partiti sia solido e funzionante, alla luce della debolezza ormai conclamata della tradizionale organizzazione partitica Besostri auspicava un rinnovamento dei partiti politici sul fronte sia dei contenuti che dell'organizzazione interna<sup>4</sup>.

Vorremmo infine ricordare le diverse occasioni in cui Felice Besostri ha preso parte ai seminari organizzati dal prof. Lanchester i cui atti sono stati pubblicati su *Questa Rivista*, insieme ad una preziosa raccolta di documenti ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it/?s=besostri](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/?s=besostri)).

Di questi scritti su *Nomos* vorremmo ricordarne in particolare due. Nello scritto *Una testimonianza di sei anni di battaglie*, sul numero 3 del 2013, vengono spiegate le ragioni personali e professionali che lo hanno spinto ad accanirsi contro quella violazione inaccettabile del principio di eguaglianza che egli ravvisava nella legislazione elettorale

---

<sup>4</sup> Al seguente link una sua riflessione sulla legge elettorale: <https://www.youtube.com/watch?v=7kVab6r3wcQ>. Ringraziamo per la segnalazione e per alcune riflessioni sulla posizione di Besostri in merito alla legislazione elettorale la dr.ssa Francesca Sgrò, che ha collaborato con Besostri (e Daniele Comero) a numerose iniziative di studio e tavole rotonde sulla questione elettorale in Italia, incluse le discussioni su di una proposta di legge elettorale elaborata da Besostri insieme a Giorgio Galli qualche mese prima che fosse approvato il Rosatellum.

italiana degli ultimi anni. Facendo ricorso alla sua storia personale, iniziando dall'adolescenza (e dallo studio della lingua tedesca cui suo padre, commerciante di frutta con l'Alto Adige, lo aveva costretto per motivi pratici ma che gli aveva consentito più tardi di accedere alla conoscenza della giurisprudenza costituzionale tedesca in materia elettorale, che così tanta influenza avrà sulle sue convinzioni e sul contenuto dei suoi ricorsi), Besostri ci ha spiegato la sua concezione di democrazia attraverso la relazione tra voto e rappresentanza. Il ricordo dello studio della lingua tedesca gli serve a spiegare come «senza quella scelta che ho fatto, o più precisamente mi hanno fatto fare a 11 anni, forse il Porcellum sarebbe ancora in vigore». Infatti, precisa poi, «la giurisprudenza della BVerfG è stata la mia ispiratrice quando iniziai la mia lotta nel dicembre 2007 alle modifiche introdotte ai testi unici per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica dalla Legge n. 2007/2005». Nello scritto, nel ricordare il difficile percorso processuale che poi sfocerà nella storica sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, Besostri non manca di menzionare le rilevanti innovazioni processuali, in tema di ricorribilità alla Corte, che grazie allo sforzo suo e degli altri avvocati del *team*, si sono così prodotte. Nell'*Intervento* pubblicato su *Nomos*, n. 3, 2017 così riassume le sue convinzioni in merito a democrazia, diritti elettorali, e principio di eguaglianza: «Credo che tutti si possa convenire sul fatto che in una Repubblica Democratica con forma di governo parlamentare la legge elettorale e la sua conformità a Costituzione sia una componente essenziale della sua legittimazione, che sfida la sua stessa efficacia, anche se questa parola viene confusa come stabilità e rapidità di decisione. La stabilità non è un bene in sé: un governo incapace di risolvere i problemi della società – e nella mia visione occupa un ruolo prioritario la riduzione delle diseguaglianze –, è meglio che se ne vada. Anche la rapidità della decisione – non siamo in una borsa valori quando si tratta di anticipare gli andamenti delle quotazioni – non è un bene in sé: le decisioni sbagliate prese rapidamente producono i maggiori danni e spesso in modo irreversibile. Nelle istituzioni rappresentative la rappresentanza è fondamentale». Insomma, riecheggiando la giurisprudenza costituzionale tedesca e la sentenza del CdS, sez. IV, 13.5.2011 n. 2886, egli riteneva che «la governabilità è solo un obiettivo costituzionalmente legittimo, mentre la rappresentanza è un bene costituzionalmente tutelato: non sono quindi sullo stesso piano»<sup>5</sup>.

Gli stessi testi dei suoi ricorsi andrebbero ripubblicati come testimonianza di impegno vivo fino all'ultimo in difesa della Democrazia.

Con la consapevolezza che la sua passione civica e la passione per lo studio non sono mai state disgiunte ci piace ricordare la sua figura bonaria, rassicurante e il suo tono sempre pacato, anche quando parlava di cose cui teneva moltissimo. Gli scambi di e-mail, le conversazioni telefoniche e le rare occasioni conviviali che ci hanno visto condividere anche il suo profondo lato umano e di vero intellettuale rimarranno tra le pagine più vive nei nostri ricordi.

---

<sup>5</sup> Vedi ancora *Una testimonianza di sei anni di battaglie*, cit., p. 9.

## Elezione diretta del capo del Governo-Primo Ministro

*Relazione di Felice Besostri al seminario del 29 novembre 2023, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano.*

Ddl migliorabile? Va respinto *tout court*?

Le prime audizioni in Commissione affari costituzionali in Senato degli ex presidenti della Corte costituzionale Cartabia, Zagrebelsky, De Siervo e Silvestri e le critiche puntuali mi convincono che il progetto dell'elezione diretta del Capo del Governo-Primo Ministro (ho deciso che non userò la *Premier*, perché non figura nel ddl costituzionale e nessuno dei *Premier* di consolidata tradizione democratica nel Regno Unito, Austria, Spagna e Germania, colà *Kanzler*, è eletto direttamente dal popolo) cambierà, a iniziativa della stessa maggioranza, il testo iniziale.

Lo farà, altrimenti, darebbe un pessimo segnale, che vuole fare da sola, incurante di critiche, anche solo tecniche e redazionali. Se si tratta invece di un testo di Manifesto politico della coalizione di DXC vincitrice e auto sufficiente meglio saperlo subito. Il testo sarà migliorato dal punto di vista della lingua, ma non nella sostanza.

La Meloni e FdI vogliono cambiare radicalmente la forma di governo, per dare un segnale inequivocabile, ossia che sono una maggioranza coesa, che controlla quasi il 60% dei seggi e che realizza il programma approvato dalla maggioranza degli italiani.

Dovrà essere chiaro che l'Italia del futuro, nostalgica del passato, romperà la gabbia della Costituzione, figlia della Liberazione e del Vento del Nord, la possente parola d'ordine di Pietro Nenni, che ha spazzato via la monarchia sabauda, complice del fascismo e dell'entrata in guerra a fianco della Germania nazista.

L'obiettivo va respinto con nettezza, senza ambiguità, doveva essere l'opposizione a parlare per prima di referendum costituzionale, ma con una strategia complessiva di introduzione di garanzie di sistema, quale che sia l'esito referendario. Non dobbiamo dimenticare mai, che se vince il NO, ci sarà crisi di governo ed elezioni anticipate con la legge elettorale vigente, la più incostituzionale di quelle approvate dopo l'infatuazione maggioritaria e per la governabilità, *Porcellum*, *Italicum* e *Rosatellum*.

Faceva eccezione il *Mattarellum*, fortemente maggioritario tanto che nel 1994 diede per la prima volta una maggioranza di seggi alla Camera, 366/630, a chi, con il 42,84%, non aveva la maggioranza dei voti validi. Ma tre quarti dei Parlamentari alla Camera e il 100% al Senato erano scelti dagli elettori direttamente con voto libero e personale come vuole l'art. 48 della Costituzione.

Con la legge elettorale vigente è possibile, invece, avere una maggioranza di due terzi con meno del 50,01% dei voti, visto che con il 43,78% ha il 59% del Parlamento in seduta comune, al 66% mancano appena 7 punti percentuali, e il CDX con leggi maggioritarie ebbe il 49,56% nel 2001 e il 49,74% nel 2006, a fronte del 49,81% della "disunita" Unione.

Per non respingerlo *tout court* bisogna conoscere le reali intenzioni della Meloni. Il pericolo mortale per la democrazia non è l'elezione diretta, e su questo non sono in sintonia con la maggioranza degli oppositori, che mettono in uno stesso calderone Presidenzialismo, Semi-presidenzialismo (parola ingannevole: il Presidente francese con maggioranza parlamentare

ha più poteri di quello statunitense) e Premierato, forme di governo molto differenti e di cui la più pericolosa è l'ultima, perché non conosce la divisione dei poteri e i *checks and balances* (controlli e bilanciamenti, meglio che pesi e contrappesi) contro la concentrazione del potere, comprese le elezioni di mezzo termine.

Il Primo ministro eletto direttamente vuole, invece, durare 5 anni, ed essere inamovibile se non con nuove elezioni anticipate. Probabilmente ci sarà una modifica, con il consenso di settori di opposizione di Sua Maestà, quindi molto tiepidi, all'insegna del motto "*simul stabunt, simul cadent*", sperimentato con successo nei Comuni e nelle Regioni, una formula che emargina il Parlamento in cui si sia formata una maggioranza alternativa e il Presidente della Repubblica. Molto meglio una sfiducia costruttiva, come in Germania.

Altro cambiamento necessario e imprescindibile è quello dell'art. 3 ddl cost. di *Modifica dell'articolo 92 della Costituzione* con la riscrittura del secondo comma, con l'eliminazione di ogni riferimento alla legge elettorale delle due Camere, che costituiscono il Parlamento, ma introducendo i principi dell'elezione del Primo Ministro, che possono essere copiati dal ddl cost. A.C. n. 716 presentato da FdI nella XVIII Legislatura a prima firma Meloni, per cui "*È eletto il candidato che ha ottenuto la metà più uno dei voti validamente espressi*". Quindi di regola conteggiando anche le schede bianche. Meglio ancora se fosse dei votanti e con un *quorum* di partecipazione pari almeno al 50% degli aventi diritto.

Ma la ragione fondamentale del cambiamento del secondo comma è di evitare che, con la collocazione nel Titolo Terzo della Parte Seconda della Costituzione, il Parlamento diventi anche formalmente una struttura al servizio del Governo, anzi del suo o sua *leader*: del Parlamento si deve parlare nel Titolo Primo della Parte Seconda.

L'art. 67 della Costituzione non è oggetto di proposta di modifica, quindi "*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*". Per rappresentare la Nazione i parlamentari devono essere eletti dal popolo, al quale nella Repubblica democratica italiana appartiene la sovranità, e non nominati come ora dai partiti e non debbono avere l'obbligo di votare sempre come vuole il Governo e neppure di dare sempre la fiducia al Primo Ministro. Il divieto di vincolo di mandato è la pietra angolare della moderna democrazia, che ha sostituito i Parlamenti rappresentativi degli interessi di ordini e ceti sociali, a meno che non si abbiano nostalgie anche delle sole Corporazioni.

Questa sarà la cartina al tornasole delle reali intenzioni della Meloni, se vuole far scegliere i parlamentari e il Primo Ministro direttamente dal popolo nell'interesse della rappresentatività e anche della governabilità, intesa come capacità di governare e non di comandare, o invece, come nella "Deforma Costituzionale" di Renzi affossata dal popolo il 4 dicembre 2016, fare del Capo della maggioranza parlamentare la figura più potente del nostro ordinamento costituzionale, al di sopra del Presidente della Repubblica e del Parlamento, alterando gli equilibri esistenti.

Il Primo ministro deve avere la fiducia del Parlamento, ma con i premi di maggioranza e le liste bloccate i parlamentari non rispondono più agli elettori bensì ai capi partito e perdono ogni potere di controllo se vogliono essere rieletti e il Presidente della Repubblica, in carica fino al 2029, grazie all'art. 90 Cost. diventa un ostaggio del Primo Ministro, che controlla

senza avere la maggioranza del corpo elettorale il Parlamento in seduta comune e a regime con l'attuale art. 83 Cost. sarà o un burattino (se uomo) o una marionetta (se donna) del Primo Ministro del quale non sono previsti limiti di mandati, anche quattro, quindi per 20 anni.

Primo Ministro e Presidente della Repubblica politicamente omogenei nominano 2/3 della Corte Costituzionale e i giochi sono fatti. Non possiamo permetterlo.

## **Le elezioni del 25 settembre 2022: abbiamo votato con una legge incostituzionale?**

*Testo di Felice Besostri in occasione del seminario del 12 Ottobre 2022, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano.*

Incostituzionalità della vigente legge elettorale

In sintesi:

a) *Violazione uguaglianza di voto (artt. 3 e 48 Cost.)*

Nella parte in cui sia alla Camera che al Senato conteggia a favore della coalizione i voti espressi a favore di liste coalizzate con l'1% di voti validi, mentre una lista non coalizzata deve raggiungere il 3%.

b) *Violazione uguaglianza di voto sotto altro profilo (artt. 3 e 48 Cost.)*

La deroga alla soglia nazionale del 3% è prevista unicamente per liste rappresentative di minoranze linguistiche in regioni a Statuto speciale, in relazione a norme statutarie o di attuazione dello Statuto in relazione a determinati risultati elettorali di circoscrizione o di regione. La violazione dell'art. 3 Cost. riguarda gli appartenenti a minoranze linguistiche residenti in regioni ordinarie, a minoranze politiche che abbiano la stessa percentuale di voto nelle loro circoscrizioni malgrado l'art. 3 Cost. vieti ogni discriminazione tra cittadini per ragioni attinenti alla loro lingua o opinioni politiche. Non solo, sono conteggiabili al Senato voti a favore di liste coalizzate inferiori all'1% purché in almeno una regione abbiano raggiunto il 20% dei voti validi, mentre una lista non coalizzata con la stessa percentuale o superiore non è conteggiabile.

c) *Violazione del voto libero, personale e diretto (artt. 48, 56 e 58 Cost.)*

Nei collegi uninominali maggioritari si può votare per il candidato e soltanto una lista collegata, pena di nullità, quindi il voto non è libero e personale come prevede l'art. 48 Cost., inoltre se si vota il solo candidato uninominale il voto viene attribuito percentualmente alle liste collegate sulla base dei voti espressi dagli elettori che hanno indicato anche una lista collegata, questo voto non è diretto come previsto dall'art. 56 Cost. per la Camera e 58 Cost. per il Senato. Ugualmente indiretto è il voto attribuito al candidato uninominale di chi abbia votato soltanto per una lista plurinominale.

d) *Violazione del voto uguale (artt. 3 e 48 Cost.)*

La legge n.51/2019 ha stabilito che i seggi sono attribuiti per 3/8 in collegi uninominali e maggioritari e 5/8 in collegi proporzionali, ma con il voto congiunto obbligatorio, ossia il voto dato nei collegi uninominali viene contato anche nella parte proporzionale, creando una discriminazione tra il voto che abbia eletto un candidato uninominale e il voto che non

abbia eletto. Sono favoriti i partiti di maggioranza relativa di ogni collegio uninominale. Nella legge elettorale per il Senato, la n. 276/1993, il 75% dei seggi era attribuito al candidato più votato nel singolo collegio, ma il 25% consentiva di recuperare candidati non eletti nei singoli collegi in proporzione ai voti ottenuti dalle loro liste dopo aver scorporato i voti ottenuti dai candidati proclamati eletti nei collegi maggioritari. I voti valevano in maniera uguale per l'elezione maggioritaria e per quella proporzionale consentendo il riparto previsto dalla legge, in quella attuale il voto maggioritario altera il proporzionale.

e) *Violazione del voto uguale sotto altro profilo (artt. 3 e 48 Cost.)*

I criteri di arrotondamento della proporzione tra seggi maggioritari e proporzionali non sono gli stessi: alla Camera con 400 deputati si arrotonda all'unità inferiore, mentre al Senato con 200 membri all'unità più prossima, con il risultato di favorire il numero di collegi maggioritari. Con i criteri della Camera il Senato avrebbe meno 14 seggi maggioritari con effetti distorsivi meno accentuati di quelli già derivanti dal numero minore di componenti. Lo stesso numero di voti ha effetti diversi alla Camera e al Senato del tutto irrazionalmente visto che siamo in un sistema bicamerale paritario, che già sconta la diversa composizione del corpo elettorale (18° e 25° compiuti) e la base regionale del Senato.

f) *Violazione del voto uguale nella ripartizione dei seggi (artt. 3 e 48 Cost.)*

Anomalie si riscontrano nella ripartizione dei seggi tra uninominali maggioritari e proporzionali. Non sempre è rispettata la proporzione tra 3/8 e 5/8 con le norme speciali per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol sia alla Camera (4 uninominali su 7) che al Senato (6 uninominali su 6). Questo altera sia il voto attivo che le candidature: il Molise alla Camera con le regole generali doveva avere 2 seggi proporzionali, invece ha un maggioritario e un proporzionale con un seggio.

g) *Violazione del voto uguale (artt. 3 e 48 Cost.) e della base regionale per l'elezione del Senato (art. 57 Cost.).*

La legge costituzionale n. 1/2020 è stata approvata con referendum ex art. 138 Cost. e non si intende mettere in discussione il risultato finale, ma solo la modifica dell'art. 57 c. 3 Cost. nella parte in cui equipara le province autonome, senza altra specificazione, alle Regioni, al fine del numero minimo di senatori, senza modificare l'art. 57 c. 1 Cost. e senza tenere conto del fatto che le province Autonome non sono parti costitutive della Repubblica ex art. 114 Cost., ma per l'art. 116 c.2 Cost. della Regione Trentino Alto Adige, la sola che, con l'aggiunta di Südtirol, è nominata tra le regioni a statuto speciale dall'art. 116 c. 1 Cost. e nell'art. 131 Cost. Il rango costituzionale della norma non è d'ostacolo alla dichiarazione di contrarietà alla Costituzione in forza dei principi della sentenza cost. n. 1146 del 1988 per violazione dei principi supremi, quale è l'art. 3 Cost. Nel Senato, a differenza della

Camera, grazie all'art. 56 c. 4 Cost., per cui l'attribuzione dei seggi, tranne la circoscrizione Estero, è proporzionale alla popolazione residente nelle circoscrizioni, non vi è un principio analogo. In quanto vi era *ab initio* una regione con un numero fisso di senatori pari a 1, la Valle d'Aosta, che non aveva 200.000 abitanti, mantenuto anche quando i senatori elettivi furono, nel 1963, portati al numero fisso di 315.

Con la creazione del Molise, nello stesso anno, questo ebbe 2 senatori fissi. Altra deroga era quella del numero minimo di senatori, 6 inizialmente portati a 7 con il numero fisso di Senatori. Al momento del taglio dei parlamentari beneficiavano della norma le regioni Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Basilicata e Umbria, ciascuna di esse non aveva un numero di abitanti superiore a quello delle Regioni cui erano stati assegnati in base alla popolazione un numero di senatori superiore al minimo di 7, cioè 8, Liguria, Marche e Sardegna. Con la riforma costituzionale di riduzione dei Parlamentari salta ogni logica perché è ridotto a 3 il numero minimo: Umbria e Basilicata rispettano la *ratio* della previsione, ma non il Trentino Alto Adige/ Südtirol, che con l'attribuzione di 3 senatori alle province autonome di Trento e Bolzano come regione ne ha 6, cioè più senatori di regioni con 4 (Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia), ovvero 5 (Liguria, Marche e Sardegna) e addirittura lo stesso numero della Calabria, con quasi il doppio di abitanti con l'ultimo censimento, cioè 1.959.000, quasi il doppio dei Trentini Sudtirolesi (1.029.000).

In nessuno dei disegni di legge presi come base era prevista l'equiparazione delle Province Autonome alle Regioni: è stato il frutto di un emendamento del relatore, cui l'aula ha dedicato una quindicina di minuti, tra discussione e votazione. La redazione improvvisata è dimostrata dal fatto che non si è modificato il 1° comma dell'art. 57 Cost. La giustificazione che si trattasse di una soluzione obbligata per rispettare l'accordo Degasperi-Gruber (vincolante in quanto richiamato con il trattato di Pace approvato dopo la Seconda Guerra mondiale), basata sul fatto che con una legge elettorale, la n.422/1991, si è data attuazione al cosiddetto pacchetto, tra le quali la disposizione n. 111, per porre fine ad ogni contenzioso, non regge. Le disposizioni del pacchetto non sono norme di un trattato internazionale approvato dal Parlamento italiano e da quello austriaco. Le Camere italiane approvarono il pacchetto con ordini del giorno e in Austria ne presero semplicemente conoscenza. L'accordo Degasperi-Gruber riguardava la sola popolazione di lingua tedesca delle Province di Trento e Bolzano prima dell'istituzione della Regione e la rettifica dei loro confini, mentre la modifica costituzionale riguarda tutti gli elettori del Senato italiano e in particolare quelli delle regioni discriminate, che pure comprendono minoranze linguistiche riconosciute e tutelate dalla stessa legge n. 482/1999.

h) *Violazione del voto diretto (artt. 56 e 58 Cost.)*

Liste plurinominali corte, minimo 2-massimo 4, anche in collegi con il doppio di seggi, in unione con multi o pluri-candidature (1 uninominale e fino a 5 plurinominali), producono per esaurimento di nominabili nel collegio/circoscrizione l'emigrazione dei seggi in altre circoscrizioni e alla Camera producono l'elezione di candidati in forza di voti espressi in

altre circoscrizioni, quindi senza conoscibilità dei candidati, che sono eletti non direttamente.

Con un unico precedente, ma destinato ad aumentare con il ddl cost. Fornaro, n.2238 A.C., di modifica dell'art. 57 c.1 Cost., sostituendo la base regionale dell'elezione del Senato in Circostrizionale, nella presente legislatura è stato eletto un 8° senatore in Umbria, grazie ai voti espressi in un collegio siciliano, che aveva esaurito i nominabili.