

**Dal *Parteienstaat* al populismo:
(prospettive e limiti della) democrazia maggioritaria
fra riforme elettorali, presidenzializzazione
degli esecutivi e svalutazione del Parlamento**

di Silvio Gambino

(destinato agli *Scritti in onore di Franco Modugno*)

SOMMARIO: 1. Il governo parlamentare in Italia: rapporti fra partiti politici, sistemi elettorali e forma di governo – 2. Dal disegno originario dei costituenti alla prassi attuativa: *metus tyramni* e ‘governo debole’ – 3. Dalla ‘democrazia dei partiti’ alla ‘democrazia immediata’, fra partiti senza democrazia interna e spinte referendarie antiproporzionali – 4. Trasformazione dei partiti, riforme elettorali e ‘presidenzializzazione’ della politica – 5. Verso una nuova (contrastata) costituzione materiale: riforme elettorali (prevalentemente maggioritarie), disgregazione del sistema politico-partitico e affermazione di ‘partiti personali’.

1. Il governo parlamentare in Italia: rapporti fra partiti politici, sistemi elettorali e forma di governo

Nell'accostarci all'analisi dell'evoluzione della forma di governo parlamentare (razionalizzata e non), non possono omettersi alcune osservazioni metodologiche¹. Accanto a un metodo giuridico formale, fondato su tipologie di governo basate sulla separazione/distribuzione dei poteri fra gli organi costituzionali e sulla previsione di relazioni di indirizzo/controllo fra gli stessi, la ricerca costituzionale non ha potuto sfuggire alla stessa utilizzazione di un metodo ‘realista’, nel quale trovassero considerazione gli stretti rapporti esistenti tra quadro normativo-costituzionale e sua concreta traduzione nella realtà². Una mancata integrazione fra i due momenti analitici – formale il primo, sostanziale il secondo – incorrerebbe nello stesso rischio di non attingere l'oggetto del proprio studio quando la ricerca costituzionale si apprestasse a studiare la natura (e lo stesso rendimento istituzionale) del parlamentarismo (moderno e contemporaneo) e, al suo interno, più in modo più specifico, le

¹ Sul punto cfr. anche i nostri *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004; *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; “Forma di governo e rappresentanza politica fra costituzione materiale e prospettive *de jure condendo*. Riflessioni introduttive”, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Milano, 2007; S. GAMBINO, G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996 (pubblicato anche in Spagna: G. RUIZ-RICO RUIZ, S. GAMBINO (ed.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, 1997).

² Per un approccio in questo senso cfr., per tutti, L. ELIA, “Governo (forme di)”, in *Enc. del dir.* In una bibliografia sommaria sul metodo giuridico nel diritto costituzionale cfr. almeno, fra gli altri, S. BARTOLE, “Costituzione materiale e ragionamento giuridico”, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1986 e dello stesso A., “Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali”, in *Riv. trim. sc. ammin.*, 1985, 3; L. ELIA, “Diritto costituzionale” in AA.Vv., *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1982, p. 357; M. GALIZIA, “Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale”, in *Archivio giuridico*, 1963; C. MORTATI, “Costituzione (dottrine generali)”, in *Enciclopedia del diritto*; M. NIGRO, “Costituzione ed effettività costituzionale”, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 1969; G. GUARINO, “Sulla normatività della costituzione materiale”, in *Il foro penale*, 1957; F. MODUGNO, “Il concetto di costituzione”, in AA.Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, 1977; M. DOGLIANI, “Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo”, in *Giur. cost.*, 1973. Sul punto cfr. anche la classica manualistica di diritto pubblico comparato, fra cui, in particolare, C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973; G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2007; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2007; R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992.

problematiche relative alla funzionalità complessiva del Governo, in ragione della natura monocratica ovvero collegiale dell'organo³, del tipo di relazioni intercorrenti fra quest'ultimo e il Parlamento, degli impatti che sull'insieme di tali relazioni (rappresentative e di governo) producono tanto il formato dei partiti quanto il tipo di sistema elettorale utilizzato per tradurre i voti in seggi parlamentari.

La più avvertita dottrina costituzionale italiana (ed europea, più in generale), da tempo e con lucidità anticipatrice, aveva colto e sottolineato tali problematiche di ordine metodologico e sostanziale, sia con riguardo alla centralità del sistema dei partiti e al relativo condizionamento (secondo un principio di effettività) dell'indirizzo politico e di governo⁴, sia con riguardo, in modo più specifico, alle complesse interazioni fra partiti, regole elettorali utilizzate e funzionamento complessivo della forma di governo (soprattutto parlamentare), che costituisce un *unicum* nella tradizione politico-costituzionale europea nei due secoli di storia dello Stato democratico.

Nell'ottica appena richiamata, intendiamo riferirci, in particolare, all'analisi della 'razionalizzazione' della forma di governo parlamentare, intesa sia in termini di assetto e di funzionamento delle istituzioni di governo che nei termini del relativo rendimento politico⁵. Ci riferiamo altresì a ciò che, nella risalente dottrina italiana e in quella più recente, si vuole intendere quando si fa riferimento a nozioni come quelle di 'costituzione materiale', 'vivente', 'reale' o a terminologie similari (sulla cui ambiguità, nondimeno, conviene la dottrina costituzionalistica).

A mo' di premessa, così, si vuole sottolineare come, accanto allo studio giuridico dei rapporti fra i poteri dello Stato accolti nelle forme di governo del costituzionalismo (moderno e in quello) contemporaneo, occorre anche accostarsi – per integrarne l'analisi nell'approccio politico-costituzionale – ai soggetti politico-comunitari (i partiti politici) che, da più di un secolo, ormai, si sono fatti carico di dinamizzare il funzionamento delle originarie meccaniche istituzionali accolte nelle forme parlamentari di governo e, più in generale, le multiformi manifestazioni della democrazia partecipativa accolte nello Stato contemporaneo⁶. Solo approfondendo tali dinamiche politico-istituzionali potremo cogliere le evoluzioni registrate nel parlamentarismo contemporaneo a seguito del venir meno di tale influenza e a seguito della crisi dei partiti politici, in breve a causa della complessa fenomenologia politico-istituzionale colta

³ Nella dottrina italiana cfr., almeno, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano 1981; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986; G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CARLO, L. CARLASSARE, "Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96", in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994.

⁴ M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1951.

⁵ Come bene sottolineava il giurista franco-russo Boris Mirkine-Guetzévitch, in un suo saggio del 1936 (cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, II ed., Pars, 1936, cap. I.) e come lo stesso ribadiva nel "saggio sintetico" collocato ad introduzione del volume "Le costituzioni europee" del 1951 (cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano, 1954).

⁶ Nell'ampia bibliografia, sul punto, cfr. anche i nostri *Partiti politici e forma di governo* (Napoli, 1977), *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione* (Pisa, 1983), "Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme costituzionali. Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'", in G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.

come 'democrazia maggioritaria'⁷ e più in generale della deriva populista da tempo in corso nella vita istituzionale del Paese⁸.

Con tale nuovo e più complesso approccio, il costituzionalista potrà più agevolmente accedere alla comprensione dei differenziati 'modelli di legittimazione' del Governo⁹, le cui linee di elaborazione teorico-costituzionale e la cui stessa evoluzione nel tempo appaiono assolutamente necessarie da ricostruire se si vogliono cogliere gli elementi di continuità (ma anche di discontinuità) nel parlamentarismo 'razionalizzato' accolto nelle costituzioni contemporanee (che fanno dell'esperienza spagnola¹⁰, di quella tedesca, di quella francese¹¹ sia pure in forma estremizzata, e di quella svedese¹², alcune delle esperienze costituzionali europee più originali e innovative, ma anche alcune fra le forme di governo parlamentare più stabili e con maggiore rendimento istituzionale, in termini di stabilità dei governi nonché di coesione interna del relativo indirizzo politico).

Senza poter risalire, in questa sede, alle origini storico-istituzionali (nell'esperienza britannica) e alle evoluzioni più recenti della forma parlamentare di governo, deve sottolinearsi, dunque, come almeno in una parte della dottrina costituzionale si contesti lo stesso presupposto che ne è alla base, e cioè il dogma della separazione dei poteri, assumendo perfino come "monche e fuorvianti", sotto il profilo euristico, quelle analisi che si fondano sui criteri tipologici adottati dalla dottrina costituzionalistica classica e perfino come inutilizzabili le tradizionali tipologie delle forme di governo basate sulla mera distribuzione del potere (e dei relativi equilibri) fra gli organi costituzionali in base al classico principio di separazione dei poteri; ciò senza che tale approccio si accompagni e si integri con la contestuale evoluzione registrata dalla forma di Stato e dal rilievo occupato, al suo interno, dai partiti politici, secondo quanto richiama la pregnante formula del *ParteienStaat*. Una formula descrittiva indubbiamente efficace, da cogliere tanto come 'Stato di partiti', tanto come (legittimante un) 'governo di partiti'!

La rilevanza dei partiti politici negli ordinamenti costituzionali e nel costituzionalismo 'vivente' costituisce dunque un dato ormai pienamente accolto

⁷ Cfr. il nostro "Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)", in *Pol. del dir.*, 2008, n. 2.

⁸ Cfr. A. SPADARO, "Costituzionalismo versus populismo. Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee", in *Forum di Quaderni costituzionali*.

⁹ Nella dottrina spagnola, sul punto, cfr. almeno L. LÓPEZ GUERRA, "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, n. 23; J.L. CASCAJO CASTRO, "La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español", in *Revista vasca de administración pública*, 1992, n. 34; R.L. BLANCO VALDÉS, "Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo", in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; M. ARAGÓN REYES, "Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales", in M. ARAGÓN REYES – A.J. GÓMEZ MONTORO, *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, 2005.

¹⁰ Sul punto cfr. anche il nostro, "Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de Gobierno, en la experiencia parlamentaria española", in *Revista de estudios políticos*, 2009, n. 146.

¹¹ Nell'ampia bibliografia sul punto, cfr. anche il nostro "La forma di governo francese", in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Milano, 2007. Per un approfondimento della forma di governo alla luce della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 (di modernizzazione delle istituzioni della Va Repubblica), fra gli altri, cfr. M. VOLPI, "La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008", in *Scritti in onore di Angel Antonio Cervati* (ora anche in *Astrid Rassegna* 2009).

¹² Cfr. S. CECCANTI, "L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neo-parlamentarismo alternante", in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.

sia nella dottrina costituzionale italiana¹³ che in quella europea¹⁴. Tale orientamento pone termine a una lunga e contrastata evoluzione nel corso della quale si sono confrontate due opposte correnti di pensiero: una che individua/va nel partito politico la natura di associazione privata e l'altra che, al contrario, ne coglie/va una natura a rilevanza pubblicistica, di organo o quasi-organo dello Stato.

L'orientamento dottrinario orientato a sottolineare nel sistema dei partiti – oltre all'elemento della 'concorsualità' nella definizione delle politiche nazionali – un processo complesso, dialettico e giuridicamente tuttora incompiuto di trasformazione dell'originario modello della democrazia rappresentativa, si afferma già a partire dagli anni Venti del secolo scorso, trovando linee di riflessione comune alla dottrina costituzionale tradizionale e a quella che abbiamo colto come 'più moderna'¹⁵.

Le ragioni teoriche profonde di tale evoluzione sono da individuare soprattutto nella ricerca di meccanismi di 'razionalizzazione del potere', concepiti come ricerca di strumenti per nuovi bilanciamenti fra i poteri dello Stato. Poteri che, nella transizione dal costituzionalismo liberale originario a quello sociale contemporaneo, apparivano significativamente sfasati a causa dell'ingresso sulla scena politico-istituzionale, in modo organizzato, del popolo, inteso sia nella sua globalità, sia – e forse soprattutto – nelle sue articolazioni interne di gruppi sociali portatori di interessi disomogenei e confliggenti¹⁶.

Nel corso degli ultimi decenni, l'analisi dottrina relativa ai rapporti (nel diritto e nella realtà) fra partiti politici e Stato – nel quadro di una tendenza al superamento delle concezioni tradizionali del diritto che, se non comportano il superamento del rigido approccio formalistico ai problemi del diritto (e dello

¹³ Sul punto, fra gli altri, cfr. anche il nostro "Note su partiti politici e forme di governo: il contributo di Leopoldo Elia al rinnovamento del metodo giuridico nella scienza costituzionale", in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, nonché S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Milano, 1993.

¹⁴ Nella dottrina spagnola cfr., almeno, R.L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Madrid, 1990; M. GARCÍA PELAJO, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986; J.L. GARCÍA GUERRERO, *Escritos sobre partidos políticos (Como mejorar la democracia)*, Valencia, 2007; E. ALVAREZ CONDE, *El derecho de partidos*, Madrid, 2005; J. TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, 2004; M.A. PRESNO LINERA, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, 2000.

¹⁵ Cfr. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; V. CRISAFULLI, "I partiti nella costituzione italiana", in *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, II, Firenze, 1969; C. ESPOSITO, "I partiti politici nella Costituzione italiana", in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; M.S. GIANNINI "Prefazione" a Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950; T. MARTINES, "Partiti sistema dei partiti pluralismo", in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1979; L. ELIA, voce "Governo (forme di)", in *Enc. del dir.*; G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986; M. DOGLIANI, "Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo", in *Giur. cost.*, 1973.

¹⁶ Ispiratore principale, in modo diretto o indiretto, di questo atteggiamento delle Costituzioni europee verso i partiti, e più in generale del modello di democrazia politica che si è affermato (ispiratore egli stesso della Costituzione austriaca del 1920), è senz'altro il Kelsen degli studi teorico-dogmatici sul diritto e sullo Stato. La concezione kelseniana della democrazia – come è noto – ha fondamenti ben diversi da quelli radicali teorizzati da Rousseau, secondo cui l'individuazione della 'sovranità' nella 'volontà generale' della collettività implicava necessariamente indivisibilità e rifiuto della delega. La libertà del singolo, in questo modello, è garantita dal suo assoggettamento alla legge generale e astratta. Tuttavia, la produzione di tale "strumento di libertà", la legge, in una collettività dagli interessi e dai valori sostanzialmente disomogenei, non può essere che l'atto finale di un compromesso fra maggioranza e minoranza, in cui quest'ultima cercherà di far passare nella decisione finale la maggior parte possibile delle proprie domande e aspettative, che spetta comunque alla maggioranza di stabilire. Con Kelsen si ha, così, l'affermazione di una teoria della 'sovranità popolare' che si contrappone alla teoria della 'sovranità nazionale': una teoria che nega l'attribuzione della sovranità ad una entità astratta, come la 'nazione', per ripartirla – restando sempre integra – fra la totalità dei soggetti che compongono lo Stato-società. Nella concezione kelseniana, pertanto, è il partito, in base al consenso numerico di cui dispone, a dover selezionare i propri deputati da eleggere in Parlamento. Se ne può concludere che se nelle Costituzioni del primo dopoguerra non erano state trasfuse tutte le intuizioni del Kelsen, la maggior parte di esse sono senz'altro presenti nel definire il quadro giuridico delle associazioni-partiti, che costituiscono, al contempo, le premesse teoriche per la evoluzione ulteriore che il rapporto Stato-partiti registrerà nelle costituzioni del secondo dopo-guerra. Nell'ampia bibliografia sul punto cfr. anche il nostro "Stato sociale e Stato socialista in Costantino Mortati", in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007.

Stato), favoriscono una più attenta riconsiderazione dei complessi rapporti esistenti tra la realtà sociale e il complesso delle norme – s'inscrive in un tentativo di riconoscimento del *continuum* pregiuridico-giuridico che solo riesce a rendere la complessità dell'ordinamento giuridico vigente, la c.d. 'costituzione vivente'¹⁷.

Nella prospettiva di tale sforzo di rinnovamento metodologico nel quadro della dottrina costituzionalistica europea, la novità fondamentale costituita dai partiti politici (e dal loro inserirsi fattualmente nell'organizzazione costituzionale dello Stato), considerati sia nel loro aspetto sociologico (partiti 'di massa' o 'di quadri', partiti 'istituzionali' o 'anti-sistema', ecc.), che nel loro aspetto di sistema, consiste nel fatto che essi costituiscono ormai un elemento fondamentale per giungere all'identificazione della forma dello Stato e del suo modello organizzativo, la forma di Governo. Sia l'una che l'altra non si definiscono più in termini astrattamente fissi quanto piuttosto, come lucidamente sottolineava Leopoldo Elia, in funzione dinamica, come parti del diritto costituzionale "vivente", non potendosi più trascurare le reciproche influenze e interferenze che vanno instaurandosi tra le due figure, fino al punto che l'instabilità dell'assetto governativo opera in termini fortemente negativi sulla stessa vitalità e sopravvivenza della forma dello Stato.

Proprio in questo rinnovamento metodologico, che ha imposto alla dottrina costituzionale una verifica di forme e di contenuti, ha trovato ampia giustificazione il tentativo di assumere il sistema dei partiti come un elemento imprescindibile nello studio dei governi parlamentari, come un elemento fondamentale per comprendere il funzionamento del meccanismo costituzionale complessivo e le stesse questioni poste dalle forme istituzionali da seguirsi per assicurare l'equilibrio fra i poteri.

La concezione dello Stato contemporaneo come 'Stato di partiti', così, costituisce un apporto rilevante a una moderna teoria dello Stato democratico-rappresentativo. Una teorica in gran parte elaborata dalla dottrina tedesca degli anni Venti del secolo scorso, e solo successivamente fatta propria dalla restante dottrina europea, passando per un approccio metodologico, quello mortatiano della 'costituzione materiale'¹⁸ che, nella realtà (almeno a livello tendenziale), per molti profili risulta giustificazionista di prassi di occupazione indebita di poteri costituzionali. Con essa sembra farsi maggiore chiarezza su tutta una serie di problematiche che il costituzionalismo classico non riusciva più ormai a risolvere, fermo com'era a concezioni ancora asettiche e statiche delle forme di Stato e di Governo, in cui non trovavano posto i moderni e complessi problemi imposti dalla crisi non solo del parlamentarismo ma anche dei partiti.

Tale impostazione, che inizia a farsi strada anche nella dottrina più tradizionale¹⁹, finisce però con il concentrare l'attenzione sulle relazioni tra i

¹⁷ Sul punto cfr. anche il nostro "Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: assetti politico-istituzionali e profili problematici della lunga transizione italiana", in SCUDIERO M. (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009.

¹⁸ Così C. MORTATI, "Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano", in *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, p. 114 ss.; ID., *La costituzione in senso materiale* (ristampa inalterata con una premessa di G. Zagrebelsky), Milano, 1998.

¹⁹ Caposcuola ed esponente più autorevole di questa corrente di pensiero è per unanime riconoscimento G. MARANINI, di cui cfr. "Governo parlamentare e democrazia" in *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958; ID., *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963.

partiti e le istituzioni tipiche del sistema di governo parlamentare (sostanzialmente sul binomio partiti-Parlamento e partiti-Governo), mettendo in secondo piano elementi fondamentali della fenomenologia dei rapporti politici che pure avevano dato corpo alla crisi del sistema stesso.

Salvo a tornare successivamente su questo problema, che costituisce una questione centrale nell'approfondimento della tematica oggetto di questa breve riflessione, occorre ora accennare, anche se in modo essenziale, alle principali novità metodologiche registrate a partire dagli anni Settanta e ai più significativi risultati conseguiti nell'analisi dei partiti (considerati sia *uti singuli* sia nella loro pluralità), di volta in volta colti nella dottrina giuridica e in quella politologica (a seconda delle varie ipotesi interpretative) come sistema multipartitico 'esasperato', ovvero 'temperato', come sistema 'tendenzialmente bipartitico' ovvero a 'bipartitismo esasperato', di tipo 'personale', ecc.

Nella dottrina costituzionale italiana, uno spazio del tutto specifico e particolare è occupato dagli studi sulle forme di governo svolti da Leopoldo Elia, uno studioso che ha mostrato maggiore sensibilità alla comprensione dei condizionamenti di natura extragiuridica in sede di attuazione delle norme costituzionali e ciò in ossequio a una metodologia giuridica deformalizzata, per effetto della quale l'organizzazione strutturale dei poteri viene analizzata unitamente alla comprensione dei relativi momenti funzionali e dinamici, fornendo, per tale via, rinnovati e più congrui strumenti ed esiti conoscitivi nello studio costituzionalistico e comparatistico delle forme di governo²⁰.

L'affermarsi di un metodo 'realistico', infatti, è ciò che Elia – più che auspicare – sembra dare come scontato quando riflette sugli sviluppi nella metodologia accolta dai costituzionalisti a partire dagli anni Sessanta, anche alla luce dei contributi offerti dalla letteratura anglosassone e dallo studio delle giurisprudenze costituzionali straniere. Un metodo – quest'ultimo – che si orienta al superamento del "divorzio tra indirizzo empirico e indirizzo sistematico", pur cogliendo come eccessivamente ottimistica quell'auspicata convergenza tra istanze sociologiche, politiche e giuridiche nella ricerca costituzionalistica, che teneva tuttavia fermi "l'autonomia e il carattere giuridico della stessa"²¹.

Unitamente al rilievo occupato dai sistemi partitici nel funzionamento concreto dei governi parlamentari, tanto di quelli multipartitici che di quelli a base bipartitica, un ruolo specifico, particolarmente condizionante il funzionamento complessivo della forma di governo, è svolto dai sistemi elettorali con i quali si accompagnano le specifiche esperienze di governo. In

Scriveva G. MARANINI, nel suo *Miti e realtà della democrazia* che: "I partiti nell'epoca moderna si presentano come organismi disciplinati, dotati di burocrazia, finanza, stampa, inevitabilmente collegati alle organizzazioni sindacali o turistiche, delle quali riflettono le lotte e gli interessi. Veri stati nello Stato, ordinamenti giuridici, cioè autonomi, essi mettono in crisi con il loro particolarismo e talvolta con il loro illiberalismo il debole Stato liberale-parlamentare, al quale si presenta un compito ben più grave di quello solo per il quale era attrezzato; non si tratta ormai più di difendere l'individuo contro l'individuo, ma si tratta di difendere l'individuo e la legge contro potenti organizzazioni" (*op. cit.*, p. 53).

²⁰ Cfr. S. GAMBINO, "Note su partiti politici e forme di governo ... *cit.*"

²¹ Cfr. M. GALIZIA, *op. cit.* Alla stessa sottolineatura dei limiti del normativismo nella comparazione costituzionale si richiama quell'autorevole dottrina, secondo la quale "diventa problematico comprendere le ragioni del funzionamento di un sistema costituzionale senza far riferimento a quella che penso si possa chiamare *formula politica istituzionalizzata* che rappresenta il vero tipo ... della struttura costituzionale dell'uno o dell'altro sistema ..."; in ogni caso trattando di questi argomenti il discorso tende a fuoriuscire dal campo proprio del diritto per entrare in domini "ad esso prossimi, ma da esso distinti e diversi, come la scienza politica, la sociologia del potere" (G. LOMBARDI, *op. cit.*). Sul punto cfr. anche il nostro *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004.

tale visione, sia negli studi costituzionalistici che in quelli politologici si assume che i sistemi elettorali devono essere intesi non semplicemente come strumenti tecnico-giuridici per la trasposizione dei voti in seggi, ma come un fondamentale elemento di riqualificazione della rappresentanza politica e di garanzia della 'governabilità', potendo gli stessi svolgere, in tal modo, una delicata quanto fondamentale funzione istituzionale finalizzata alla trasformazione della stessa forma di governo verso un modello (prevalente nelle contemporanee democrazie rappresentative) ispirato al ricambio della classe di governo e all'alternanza al potere fra partiti (o coalizioni di partiti) alternativi, tutti comunque legittimati a governare, realizzando in tal modo una democrazia 'compiuta' e 'governante'²².

Gli obiettivi assegnati alla legislazione elettorale e soprattutto alla sua riforma, nel quadro più ampio del dibattito istituzionale in materia presente in quasi tutti i Paesi europei, in tal senso, da una parte, mirano a individuare meccanismi capaci di assicurare una maggiore stabilità, forza e autorevolezza all'Esecutivo (riassunti nella formula politologica della 'governabilità'), rafforzando le coalizioni di governo attraverso i vantaggi assicurati dalla distribuzione dei seggi parlamentari effettuata con un sistema elettorale di tipo (prevalentemente) maggioritario; dall'altra, sembrano ricondursi a logiche di democrazia 'immediata', che potrebbero riassumersi – con una formula politologica che ha avuto molto successo – nella "restituzione dello scettro al principe"²³ – i cittadini-sovrani, appunto –; uno scettro occupato, con scarsa qualità rappresentativa, dai partiti politici (ormai stabilmente costituiti in oligarchie autoreferenziali, cristallizzate e ossificate al loro interno), i quali, da strumenti di partecipazione politica, gradualmente, si sono andati costituendo come un vero e proprio diaframma fra i cittadini (titolari della "concorsualità" nella determinazione della politica nazionale) e le istituzioni rappresentative²⁴.

Secondo tale impianto argomentativo (che risulta centrale se si vuole riannodare il tema elettorale con quello dei partiti politici e con lo stesso tema dell'efficienza del circuito parlamentare-governativo), risulta necessario orientare le linee di direzione del processo di riforma elettorale e istituzionale verso forme di democrazia che tendano a comprimere i ruoli impropri svolti dai partiti politici, per espandere una più piena e matura crescita partecipativa/decisionale del cittadino, come singolo e nelle multiformi manifestazioni assicurate dall'esercizio delle libertà costituzionali. Tale approccio costituisce il punto di partenza nell'analisi delle esperienze razionalizzate di governo, prima ancora di pervenire all'analisi delle forme di razionalizzazione dell'assetto costituzionale di governo. Prima di avviare tale indagine, tuttavia, si vuole sottolineare come, nel dibattito costituzionale del Paese e nella stessa ricerca comparatistica, siano andate emergendo e consolidando, nel tempo, tendenze forti verso modelli di democrazia che, con formulazioni mutate dalla dottrina francese, sono state anche definite 'immediate' per sottolineare un rapporto di diretta investitura dei governi da parte del corpo elettorale. Un nuovo orientamento a favore di sistemi elettorali a

²² Cfr. G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, 1999.

²³ Cfr. G.F. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1985.

²⁴ Nell'ampia bibliografia sul punto cfr. anche il nostro "Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)", in *Politica del diritto*, 2008, n. 2.

base maggioritaria (più o meno sistemici), che altrove sono stati sperimentati da tempo e con relativo successo (rispetto agli obiettivi loro assegnati), viene presentato e motivato come maggiormente idoneo a dare risposta alle aspettative del corpo sociale relativamente alla valorizzazione del conflitto democratico e alla garanzia dell'alternanza fra forze politiche, in una parola alla realizzazione di un processo di maggiore trasparenza dei (e nei) rapporti fra istituzioni rappresentative e di governo e con il corpo elettorale²⁵.

Rispetto all'emersione di tale modello di democrazia, appare significativamente recessivo il modello di democrazia che è stato sperimentato nell'ultima metà di secolo nella gran parte delle esperienze europee: un modello di democrazia 'mediata', di tipo 'consociativo', fondato sul pluripartitismo esasperato (benché talora bilanciato al suo interno da clausole preclusive, nella formazione dei governi, verso i partiti ritenuti 'antisistema'). A fronte delle opportunità rappresentative assicurate dal modello di democrazia 'mediata', di tipo eminentemente proiettive, che si avvale di sistemi elettorali a base proporzionale, il modello di democrazia 'immediata' o 'di investitura', che più di recente tende ad affermarsi in Europa, appare ispirato a valorizzare una logica 'competitiva'.

In tal modo, si sottolinea la ricerca di un rapporto di maggiore prossimità del cittadino sovrano nel suo potere d'influenza nella determinazione della politica nazionale, soprattutto in sede di scelta degli organi rappresentativi e dei vertici degli esecutivi, la cui determinazione, in tal modo, viene sottratta alla disponibilità dei partiti. Secondo tale diversa (e nuova) formula, il modello di democrazia risulta particolarmente agevolato, trascorrendosi, in tal modo, da una 'cultura della coalizione' a una 'cultura dell'alternanza', che viene letta, in tale prospettiva, come il sistema elettorale più adeguato, secondo un criterio di tipo sistemico, ad assicurare il pieno funzionamento della logica interna, della relativa regola aurea, delle forme parlamentari di governo²⁶.

2. Dal disegno originario dei costituenti alla prassi attuativa: metus tyranni e 'governo debole'

L'evidenziamento di tali modalità (che rinviano, come si è visto, ad una questione anche metodologica) non può sottrarci al compito di affrontare taluni punti nodali che da tempo sono al centro della strategia delle riforme costituzionali. In tal senso, si deve osservare che risulta quanto meno riduttiva la spiegazione dello stato di crisi degli organi costituzionali più rilevanti dell'apparato statale (ma soprattutto degli organi costituzionali di governo) nella realtà delle prassi e delle convenzioni, più o meno conformi a Costituzione, che si sono affermate nel tempo. Senza negare l'importanza di tale spiegazione, si può sottolineare, tuttavia, come una parte significativa della caratterizzazione e

²⁵ Sul punto, cfr. anche AA.VV., *L'Italia fra crisi e trasformazione*, Bari, 1994; P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2004 (III éd.).

²⁶ Cfr. R. RUFFILLI - A. CAPOTOSTI (a cura), *Il cittadino come arbitro*, Bologna, 1988; O. MASSARI - G. PASQUINO, *Introduzione: per eleggere rappresentanti e governanti*, in O. MASSARI - PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bologna, 1994; G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1985; R. BLANCO VALDÉS, "Crisi del partito di massa e razionalizzazione della forma di governo", S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; P. CIARLO, "Partiti in trasformazione e revisione costituzionale", in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo ... cit.*; S. GAMBINO, "Crisi del partito di massa, forma di governo ... cit.

delle stesse problematiche della forma di governo vigente in Italia e delle stesse prassi costituzionali (distorsive del regolare funzionamento degli organi costituzionali) debba farsi ricondurre al particolare disegno originario dei rapporti fra gli organi costituzionali definito dai costituenti. Tale lavoro, come è noto, fu influenzato sia dall'esperienza pre-fascista (regime parlamentare liberale, per come accolto nello Statuto albertino), che faceva temere i rischi impliciti in un regime assembleare, sia dall'esperienza fascista, con le rotture in esso sperimentate del principio di divisione dei poteri ad esclusivo vantaggio dell'Esecutivo e del capo del Governo (Duce del regime). Alla Costituente, come è noto, il solo Partito d'Azione, con Piero Calamandrei, aveva avvertito con maggiore determinazione che il fascismo era nato, se non proprio dalla fragilità dei governi parlamentari del primo dopoguerra, nel contesto delle incertezze e delle debolezze che gli stessi alimentavano, argomentando da quest'analisi la proposta di governi a forma presidenziale. Si trattò, come si ricorda, di una indirizzo minoritario; a seguito del noto o.d.g. Perassi, la scelta dei costituenti nell'organizzazione del Governo operò a favore della forma parlamentare. In essa veniva evidenziata la necessità di assicurare stabilità all'Esecutivo, attraverso la ricerca di dispositivi costituzionali che evitassero ogni ricaduta nel regime assembleare.

In tale ottica, fu scelto un sistema parlamentare misto, cioè un Governo parlamentare 'razionalizzato'; in questo spirito, furono adottati, quali dispositivi costituzionali atti a garantire la stabilità ministeriale, lo scioglimento delle Camere (o anche una sola di esse) da parte del Presidente della Repubblica, tranne che negli ultimi sei mesi del suo mandato (art. 88 Cost.), la razionalizzazione del voto fiduciario (art. 94 Cost.) e, infine, la distinzione tra Presidente del Consiglio e ministri (risultante, sia pure con qualche incertezza, dalla combinazione degli artt. 92 e 95 Cost. e dunque senza espressamente optare a favore del principio collegiale ovvero di quello monocratico).

Senonché, tali previsioni non si sono rivelate efficaci (almeno fino ai primi anni '90 del secolo scorso) alla prova del funzionamento concreto ed hanno finito con il dare vita ad un modello labile, dominato dai partiti politici, nei quali si è andato via via concentrando il potere di fare o disfare i governi, vale a dire il 'potere di crisi', condizione necessaria della garanzia reciproca che i partiti, in tal modo, si sono reciprocamente assicurati, grazie anche alla legge elettorale proporzionale (operante fino al 1993 ed ora nuovamente sia pure con modalità del tutto irrazionali, da far ipotizzare una sua illegittimità costituzionale), un ruolo forte in Parlamento, senza la necessità di coalizzarsi tra di loro prima del voto o almeno di dichiarare le proprie linee politico-programmatiche nella prospettiva delle future coalizioni di governo.

La scelta a favore di un regime parlamentare parzialmente razionalizzato e l'adozione di una legge elettorale proporzionale hanno favorito, nella 'costituzione reale' del Paese, un modello di Governo 'debole', nel quale l'Esecutivo, lungi dall'essere espressione di una maggioranza omogenea sostenuta in sede parlamentare, ha dovuto basarsi su coalizioni di partiti-gruppi parlamentari eterogenei, secondo la logica propria dei 'governi di coalizione'. Inoltre, la stessa logica delle coalizioni ha finito col consegnare ai partiti politici un potere eccessivo (non previsto dalla Costituzione), che ha portato fino al

controllo effettivo delle istituzioni ed in particolare del Governo.

Siamo troppo avanti nel tempo per comprendere fino in fondo la natura e la valenza 'garantistica' della strutturazione dell'organo governativo voluta dai costituenti, trascurando quelle preoccupazioni che, nella fase costituente, avevano fatto parlare, con ragione, di un *metus tyramni*. Nella definizione della forma di governo, improntata, più che alla garanzia della stabilità e dell'efficienza del potere decisionale politico, alla delineazione di un quadro organico di garanzie del sistema costituzionale complessivo, i costituenti avevano convenuto di individuare il vero punto di gravitazione organizzativo e funzionale nelle assemblee parlamentari e di prevedere articolate forme di autonomie politiche e territoriali ispirate, oltre che al decentramento dei poteri, alla valorizzazione del principio partecipativo ed alla garanzia del principio pluralistico. La scelta, dunque, ha operato a favore di una forma di parlamentarismo razionalizzato, sia pure temperato nelle forme richiamate in precedenza (e fortemente diversa da quella accolta nella LFB), nel contesto più generale di un *favor* verso il pluralismo istituzionale e territoriale, più che a sostegno del processo decisionale e del rafforzamento dell'Esecutivo.

Se, dunque, rispetto al disegno costituzionale originario, coglie nel segno quell'analisi dottrinaria che assume come centrale il Parlamento nella struttura organizzativa e funzionale della forma di governo vigente, si devono riconoscere come non adeguatamente motivate quelle analisi problematiche che – se pur corrette rispetto ad altri punti di vista – risultano limitate per una carente considerazione della specifica ed esplicita volontà dei costituenti nel merito organizzativo della forma di governo accolta. Si può anche aggiungere che il disegno originario, pur senza regolare in modo organico e definitivo l'organizzazione, la stabilità dell'organo esecutivo – lasciando irrisolta fra momento 'collegiale' e momento 'monocratico' la configurazione del Governo – ha, tuttavia, previsto una serie di meccanismi che, benché dissimili da altri (maggiormente stabilizzanti) accolti in altri ordinamenti costituzionali, descrivono come 'razionalizzata' la forma di governo parlamentare italiana. Questa, a sua volta, si caratterizza per un sistema organico di contrappesi che, tuttavia, ha funzionato in modo discontinuo nel sessantennio trascorso. A fronte di tale quadro funzionale dei rapporti fra gli organi costituzionali si è determinata, nella prassi, una diversa tendenza che ha portato (in modo differenziato nel tempo) a una permeabilità verso indirizzi e mediazioni delle maggioranze di governo, che ha messo in crisi, in tal modo, l'intero quadro delle garanzie e delle stesse procedure disegnate dalla Costituzione.

3. Dalla 'democrazia dei partiti' alla 'democrazia immediata', fra partiti senza democrazia interna e spinte referendarie antiproporzionali

Così riaffermata la non casualità dell'attuale strutturazione nell'organizzazione dei pubblici poteri e in particolare delle istituzioni costituzionali di governo, si può convenire sulla (almeno parziale) 'inadeguatezza' sopravvenuta della forma di governo parlamentare, soprattutto se considerata rispetto alle problematiche della sua funzionalità riguardo alle aspettative della stabilità e della decisione politica attese dalla società italiana nel suo processo di trasformazione sociale e negli stessi assetti economici.

È stato diffusamente argomentato dalla dottrina come i meccanismi stabilizzatori o – se si vuole – di ‘razionalizzazione’ dell’organo esecutivo, soprattutto nei suoi rapporti con le Camere e con il Presidente della Repubblica, si siano dimostrati ampiamente inefficaci. Gli stessi (risalenti) tentativi di razionalizzazione dell’Esecutivo perseguiti con norme destinate ad assicurare unitarietà e stabilità al Governo (l. n. 400/1988), nel tempo, si sono appalesati impari a contrastare la forza e la stabilità delle regole di coalizione e degli accordi di governo²⁷. Prassi e convenzioni costituzionali non previste e spesso contrarie allo ‘spirito’ e al testo costituzionale hanno regolato, nella concreta realtà, il funzionamento dei rapporti fra gli organi costituzionali ed in particolare degli organi titolari del potere legislativo e di quello esecutivo. Nuovi e vecchi principi, i partiti politici – ed al loro interno (con poche differenze fra partiti della maggioranza e quelli di opposizione) una classe politica nettamente indisponibile a darsi regole di democrazia interna nello spirito dell’art. 49 Cost.²⁸ – hanno tentato di sostituirsi, e spesso con successo, alla sovranità del Parlamento, ‘detronizzato’ e ridotto a notaio di decisioni adottate in sedi esterne (partiti, gruppi di pressione e/o d’interesse, quando non si tratta, come aveva lucidamente sottolineato N. Bobbio, di ‘cripto-governi’, cioè di veri e propri centri di potere occulto).

Una simile osservazione consente di cogliere le origini più profonde della crisi istituzionale italiana, che non sembra riguardare, almeno in modo principale, la forma di governo quanto piuttosto il modello più complessivo di democrazia alla cui realizzazione concorrono il sistema elettorale utilizzato, il sistema dei partiti, le culture e i comportamenti politici dei cittadini-sovrani. Nonostante i cambiamenti registrati nell’esperienza storico-politica del trascorso sessantennio, così, si osserva che la Costituzione ha registrato una singolare stabilità, che ha fatto da cornice giuridica a processi di cambiamento profondi nella società italiana (talora accompagnati da rotture laceranti).

Anche a volersi limitare alla sola esperienza di alcuni degli stati europei a democrazia pluralista, infatti, mentre una serie di Paesi hanno registrato vere e proprie rotture nei propri ordinamenti costituzionali (Spagna, Portogallo, Grecia), mentre altri ancora hanno introdotto trasformazioni più o meno profonde nell’assetto costituzionale per via consensuale-elettiva (Germania, Francia, Belgio, Svizzera), il modello costituzionale italiano è rimasto pressoché analogo a quello consegnato dai costituenti del ’47, sia pure con qualche lieve cambiamento.

La dottrina si è interrogata sulla natura e sulle qualità di tale stabilità del sistema costituzionale. Si è osservato, sotto tale profilo, che la stabilità delle istituzioni costituzionali in Italia, rispetto a quella registrata nelle altre esperienze costituzionali contemporanee in Europa, si può spiegare in base ad alcuni, fondamentali, elementi, uno dei quali è dato certamente dalla peculiarità e dal consenso presente nel ‘compromesso costituzionale’ che fu a base della

²⁷ Cfr. A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991. Sulla l. n. 400/1988 cfr., fra gli altri, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica, organi e poteri*, Rimini, 1989; S. GAMBINO, “La ‘razionalizzazione’ del potere esecutivo in Italia”, in *Quaderni costituzionali*, 1988, n. 3.

²⁸ Sul punto cfr. anche AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1995, nonché S. GAMBINO, “Una rilettura dell’art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti”, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005.

Costituzione repubblicana.

La Costituzione italiana ha riconosciuto e garantito la dialettica politica e sociale, ponendo come unico limite l'utilizzo del metodo democratico nella partecipazione politica di tipo partitico (art. 49 Cost.) ed opponendo, più in generale, nel momento associativo, il limite dei comportamenti vietati ai sensi dell'art. 18 Cost. A tale dialettica si oppone una società prefigurata, che si caratterizza per la ricerca di una democrazia compiuta, dell'eguaglianza sostanziale, dello sviluppo della persona, della partecipazione effettiva dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'altro elemento centrale di stabilità è dato dal sistema partitico, che ha guidato, con luci e ombre, il processo di democratizzazione del Paese. L'evoluzione nel ruolo dei partiti politici e dei sindacati, una notevole serie di prassi e convenzioni (più o meno conformi a Costituzione) nel funzionamento dei principali organi statali costituiscono elementi per affermare che nella 'costituzione reale' del sessantennio trascorso non si è avvertita l'utilità o la necessità di riforme costituzionali, più o meno incisive, per la semplice ragione che gli aggiustamenti ritenuti necessari venivano attuati in via di convenzioni e di prassi costituzionali.

La novità, dunque, anche sotto questo profilo, sembra da cogliere appunto nella forte evoluzione registrata in materia di rappresentanza politica e con riferimento alla crisi di rappresentatività dei partiti politici a fronte della (sempre più rimarcata e conflittuale) complessità sociale contemporanea. È appunto tale complessità dell'articolazione del corpo sociale che – a ben vedere – mette in questione la stessa produttività ermeneutica delle tradizionali categorie interpretative della dottrina costituzionale e comparatistica, rendendo quanto mai vantaggioso l'ausilio della ricerca politologica, orientato, – non è inutile ribadirlo – più che a fini prescrittivi, alla ricerca ed alla stessa misurazione del rapporto rappresentativo esistente fra la pluralità (esasperata) degli interessi in campo e le forme ed i principi della loro 'governabilità'. È in questo contesto, infatti, che si sono storicamente collocati il dibattito e le soluzioni offerte dal movimento referendario a favore di una legislazione elettorale a base maggioritaria, le incongruenze ed i limiti della cui traduzione legislativa sono ormai palesi dopo quasi un ventennio di pratica politica.

Sotto tale profilo, le sottolineature critiche nei confronti di una prospettiva orientata verso forme di 'democrazia immediata' – come è stato anche definito lo scenario politico-istituzionale in cui s'inscrive la strategia della riforma elettorale accolta in Italia – colgono nel segno, nel loro costituire una lucida attualizzazione del dibattito dottrinario sulle forme e sui limiti della democrazia rappresentativa (che è in discussione da Rousseau in poi e che è di pregnante attualità a partire dalle analisi del Kelsen sulla "*fiction representative*"). Si può osservare che tale orientamento di pensiero appare, probabilmente, troppo condizionato dall'aver assunto in modo rigido una categoria – quella di 'democrazia immediata' – che, da Vedel a Duverger in poi, non poteva certamente assurgere a categoria dogmatico-prescrittiva, dovendosi unicamente limitare a una categorizzazione della volontà d'integrare circuiti di comunicazione politica non limitati esclusivamente a quelli partitici²⁹. Si deve,

²⁹ Sul punto cfr. anche, fra gli altri, M. DUVERGER, "Le nuove frontiere della democrazia", in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2; L. ELIA, "Stabilità del Governo e regime parlamentare", in AA.VV., *La riforma delle istituzioni*, Roma, 1995.

peraltro, sottolineare che la sperimentazione che se ne è fatta negli ultimi anni deve far riflettere seriamente sui rischi di derive plebiscitarie e populistiche a cui una simile strategia istituzionale può andare incontro, soprattutto se non si affrontano, regolandole in modo adeguato, le centrali questioni dell'informazione e della proprietà dei mezzi di comunicazione di massa (stampa e radio-televisioni).

Se, dunque, le forme di 'democrazia immediata' non possono fondarsi su una concezione della rappresentanza del corpo sociale riunita in senso spirituale in un'unità che trascende l'articolazione delle sue parti³⁰, rimane, tuttavia, che l'analisi dei costi della 'democrazia immediata' – nella citata direzione plebiscitario/populistica – andrebbe, se non proprio capovolta, (almeno) integrata per interrogarsi sui 'costi' della presente democrazia, tuttora sregolata e indisponibile ad ogni soluzione (in sede legislativa o di auto-riforma dei partiti politici) di riqualificazione dei processi di selezione della classe politica e di democrazia interna ai singoli partiti.

Sulla scorta della migliore teoria classica, da Kelsen in poi, alla critica fondamentale rivolta alle forme della 'democrazia immediata', così, sembrerebbe necessario opporre che, nell'evoluzione delle forme sociali e delle relative istituzioni, la rappresentanza politica nelle forme fin qui conosciute ha perso (e da vecchia data) i contorni – peraltro mitici, 'fittizi', come già sottolineava Kelsen – di una democrazia perfetta, per divenire sempre più rappresentanza dei partiti, 'democrazia dei partiti', 'Stato dei partiti'.

Tale evoluzione è stata fortemente rivendicata, come si ricorderà, in modo esplicito fra la fine del XIX sec. e gli inizi del secolo scorso; nell'esperienza italiana della lotta al fascismo essa ha visto compiutamente legittimare i partiti democratici nella lotta per il superamento della dittatura e il ripristino della democrazia. Ciò, dunque, che risulta attualmente messo in questione non è tanto la funzione partecipatoria dei partiti nella formazione della volontà dello Stato quanto il pressoché totale asservimento di quest'ultimo alla loro volontà, con la sostanziale perdita di autonomia e di sovranità delle istituzioni statali, a sostegno delle quali, nella concreta realtà degli svolgimenti istituzionali, non risultano sempre attivate le procedure garantistiche predisposte dalla Costituzione per la sua tutela.

È in tale quadro soltanto, così, che si può comprendere e giustificare la ricerca di forme più adeguate – che rimangono comunque condizionate dai limiti intrinseci del modello teorico-costituzionale della democrazia rappresentativa e dai limiti materiali imposti dall'art. 139 Cost.³¹ – per il superamento della crisi di rappresentatività dei partiti ed il ripristino della piena capacità rappresentativa e decisionale delle assemblee parlamentari e, più in generale, per l'attuazione di una forma di governo stabile, forte e responsabile nel suo indirizzo³².

A una prima riflessione conclusiva della sommaria riflessione sul quadro

³⁰ Sul punto cfr., fra gli altri, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991.

³¹ Cfr. anche il nostro "La revisione della Costituzione fra teoria costituzionale e tentativi (falliti) di 'decostituzionalizzazione'. Limiti sostanziali e 'costituzione materiale'", in S. GAMBINO, D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, Milano, 2007.

³² ... ristabilendo, così, "un equilibrio certo non facile fra rappresentanza e forma immediata di espressione della sovranità, equilibrio che è la condizione necessaria perché la legittimazione diretta dei governi non acquisti tratti plebiscitari" (in tal senso A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 92).

politico- costituzionale, come si è presentata all'analisi dell'ultimo ventennio, così, si osserva che ad essa non può (e non dovrebbe) sfuggire nessuna proposta di (piccola o grande) riforma della Costituzione³³, quando si rifletta – secondo i migliori insegnamenti comparatistici – come ogni ordinamento politico-costituzionale si caratterizzi per le peculiarità della propria distribuzione dei poteri costituzionali e per i rapporti fra questi, le aspettative storico-politiche e la volontà di partecipazione dei soggetti comunitari. Non si può che concluderne allora con quel convincente orientamento secondo cui “ciò che diventa discriminante non è l'alternativa tra diverse forme di governo ... ma la verifica di quale modello di democrazia una società ha veramente bisogno in una data fase storica”³⁴.

Se le osservazioni fin qui svolte risultano corrette, sembra allora che si possa concludere su questo punto affermando che una delle ragioni principali della crisi istituzionale in Italia sembra da individuare nella concreta politica costituzionale praticata nel sessantennio trascorso dalle forze partitiche. Alle scelte delle forze politiche e fra queste, in particolare, ai partiti delle maggioranze che si sono succedute al governo del Paese, deve farsi ricondurre – almeno fino ai primi anni '90 – una delle principali distorsioni della democrazia parlamentare registrata nel Paese, data dalla mancata alternanza al Governo fra maggioranza ed opposizione, che è l'idea guida dello Stato costituzionale moderno e del suo modello di democrazia parlamentare. Ciò non per riaffermare tesi critiche sul ruolo politico-costituzionale reale e sulle distorsioni nella rappresentanza politica, che sono state già ampiamente argomentate in dottrina, quanto piuttosto per sostenere la sostanziale inutilità di ogni riforma costituzionale che non affronti in modo preliminare il problema del ruolo effettivamente svolto dai partiti nel sistema costituzionale reale e la questione ormai (più che) matura di una riforma che li riguardi (nell'ordinamento interno e nell'esercizio delle relative funzioni a rilevanza pubblicistica, come è da dirsi soprattutto per il procedimento elettorale e, al suo interno, per la proposizione delle candidature³⁵, riconosciuta alla loro competenza materiale da un indirizzo ormai costante del Giudice delle leggi) e che si proponga “l'obiettivo di ripristinare il processo di ripresa della loro funzione rappresentativa nel rapporto con i cittadini (nella loro effettiva caratterizzazione politico-sociale), in grado al contempo di garantire ‘incisività’ e responsabilità nel rapporto con il circuito politico decisionale, in particolare Parlamento- Governo”³⁶.

Le stesse osservazioni problematiche possono farsi a proposito delle proposte di riforma elettorale, come si vedrà meglio in seguito. Nonostante il diverso avviso delle prevalenti forze politiche del Paese che, nell'avviare il dibattito parlamentare sulla revisione della Costituzione, hanno escluso il tema delle riforme elettorali, della loro opportunità occorre ancora discutere perchè le proposte in materia, unitamente alla previsione di meccanismi istituzionali-

³³ Cfr., fra gli altri, AA.VV., *La riforma elettorale*, Bagno a Ripoli (FI), 2007.

³⁴ Così O. MASSARI, “Democrazia dell'alternanza e riforma elettorale”, in *Dem. e dir.*, 1991, 4, p. 38 ss. Sul punto, cfr. anche A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.

³⁵ Sul tema cfr. V. ATRIPALDI, “Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei deputati. Designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori”, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro*, I, Milano, 1968 e, più di recente, anche i nostri *Elezioni primarie ... cit.*, nonché “Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti”, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005.

³⁶ Cfr. G.F. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1985, p. 155.

costituzionali di razionalizzazione interna alla forma parlamentare del Governo, appaiono necessarie rispetto all'obiettivo di ridurre il livello della frammentazione, della polarizzazione politico e per rendere stabili, coese – e per ciò stesso responsabili – le maggioranze e gli indirizzi di governo.

A fronte della crisi istituzionale da tempo in atto, la prospettiva che si apre al sistema politico- costituzionale nella sua ricerca di soluzioni di razionalizzazione della forma di governo è quella bene sottolineata da Elia quando osservava che “sbaglierebbe ... chi ritenesse che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica in un sistema alla francese o del Presidente del Consiglio in un regime neo-parlamentare siano alternative alla riforma del sistema elettorale in senso riduttivo del proporzionalismo italiano. È vero il contrario: anche scegliendo le soluzioni monocratiche non possiamo declinare l'arduo dovere della rinuncia al proporzionalismo vigente”³⁷.

Tirando le fila complessive di queste osservazioni, in conclusione, si può dire che, se in astratto il dibattito sulle riforme istituzionali ha una sua validità, in quanto riflessione sui nodi politici della democrazia italiana e sulle cause che la rendono tuttora una democrazia bloccata, se non si vuole ricadere nel rischio di una chiusura autoritario-plebiscitaria del sistema politico (le cui premesse sembrerebbero già presenti), meglio varrebbe – contestualmente all'opera di razionalizzazione della forma di governo – attendere allo scioglimento di quelli che, a giudizio comune, costituiscono i nodi accertati da sciogliere: da una parte, quelli finalizzati ad un miglioramento dell'attività e del funzionamento dell'istituto parlamentare nella direzione di una sua semplificazione numerica e di miglioramento del processo decisionale, dall'altra – e in particolare – quelli relativi al superamento dei vincoli nella struttura dell'istituzione governativa e dei relativi rapporti con il legislativo. Ma tale prospettiva si scontra – come si è detto – con una realtà che non è più composta di soli assetti giuridico-costituzionali quanto di uomini che rendono tali assetti concretamente vivi ed operanti, in un modo piuttosto che in un altro. Si vuole dire, cioè, che nessuna riforma appare praticabile o capace di produrre cambiamenti effettivi se non si affronta prioritariamente il problema degli uomini, quindi della classe politica, della sua qualità rappresentativa, del suo ampliarsi a dismisura, del suo rifiuto a darsi procedure e regole adeguate a riavviare la ripresa di un rapporto di fiducia e di affidabilità che, al momento, appare fortemente compromesso. Se considerate in questa prospettiva, risultano adeguate le strategie istituzionali che si orientano a garantire il continuo ricambio (al centro e in periferia) della classe politica e la sua responsabilizzazione. Prima ancora, risulta adeguato rispetto a tale obiettivo un ridimensionamento delle interferenze dei partiti nella dinamica dei poteri costituzionali. S'inscrivono in questa ottica le proposte avanzate da più parti di riduzione numerica e di sistemi di selezione adeguati dei parlamentari. Un'altra direzione riformistica, fondamentale nella direzione delle prospettive qui considerate, è quella più specificamente orientata a un intervento riformatore concernente taluni aspetti della vita del partito a maggiore gravitazione pubblicistica nonché la sottolineatura di altri aspetti della stessa vita interna dei partiti che, benché attribuiti all'autonomia interna degli stessi, devono rispondere a procedure giuridiche più trasparenti ed efficaci al fine di

³⁷ Cfr. L. ELIA, “Governo (forme di) ... *cit.*

rivitalizzare la partecipazione politica di tipo partitico. La previsione, in tal senso, di statuti-tipo che assicurino la democrazia interna dei partiti appare una questione non ulteriormente rinviabile. La rivoluzione copernicana, come è stato sottolineato, consiste innanzitutto nella penetrazione delle procedure democratiche nelle aree in cui si esercita il potere reale per renderle al tempo stesso trasparenti e realmente partecipative. Come ai primordi dello Stato moderno, la sfida centrale del costituzionalismo contemporaneo, dunque, rimane quella di "limitare il sovrano"³⁸, rappresentato tutt'oggi dal sistema dei partiti (che è in crisi ma rimane cionondimeno sregolato e in molti casi perfino del tutto 'senza regole'). Ciò può avvenire in forme differenziate (che non si possono approfondire in questa sede) fino alla sperimentazione di riforme che si estendano alle modalità di scelta dei candidati.

4. Trasformazione dei partiti, riforme elettorali e 'presidenzializzazione' della politica

La stessa legislazione elettorale e i relativi rapporti con la forma di governo costituisce una *vexata quaestio* fin dal dibattito costituente, caratterizzandosi, in seguito, e soprattutto a partire dagli anni '80-'90, come oggetto di una riforma avvertita come opportuna e/o necessaria, che potesse operare a disciplina invariata delle disposizioni costituzionali in materia di forma di governo. Tuttavia, tale capacità delle regole elettorali di assicurare un equilibrio accettabile fra funzioni di rappresentanza politica e di stabilità governativa fu messa ben presto in questione a favore di una strategia istituzionale volta a intervenire direttamente sul livello costituzionale, riadeguando secondo formule diverse le stesse modalità di legittimazione dell'Esecutivo e rafforzandone il relativo ruolo secondo formule che, nell'ultimo testo di revisione costituzionale (respinto nel referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006), inseguono un modello di 'premierato assoluto'³⁹, in parte secondo le soluzioni del cancellierato tedesco, ed in parte secondo quelle della forma di governo israeliana (poi essa stessa revisionata)⁴⁰.

Richiamandosi alle scelte seguite dal costituente, che, pur non assegnando veste costituzionale a leggi elettorali di tipo proporzionale, ne seguiva tuttavia l'impianto in sede di organizzazione costituzionale dei poteri, in via di premessa, si vuole osservare come una riflessione in materia imponga di tenere strettamente legate le esigenze proprie della forma di governo con quella dello Stato. Con ciò volendosi sottolineare le forti ed innovative scelte seguite dal legislatore costituzionale repubblicano al momento di disciplinare (per la prima volta in forma costituzionale) l'individuazione dei partiti politici come strumenti concorsuali nella partecipazione alla formazione della politica nazionale; uno

³⁸ L'approccio in questo senso è di G.U. RESCIGNO, "Potere politico e sistema dei partiti", in *Politica del diritto*, 1984, n. 1, cui adde anche, fra gli altri, il mio *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, 1983 e, qualche anno prima, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977.

³⁹ Cfr. L. ELIA, "Il Premierato assoluto", Relazione al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione (Roma, 22 settembre, 2003), in *astridonline.it*.

⁴⁰ Per una bibliografia (molto) essenziale sul punto cfr., almeno, F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004; P. CALDERISI -F. CINTIOLI -G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa*, Soveria Mannelli, 2004; D. GALLO -F. IPPOLITO (a cura di), *Salviamo la Costituzione*, Taranto, 2005 (in quest'ultimo volume cfr., in particolare, L. Ferrajoli, "Processo costituente"); L. VANDELLI, *Devolution ed altre storie*, Bologna, 2005.

strumento – quest’ultimo – accompagnato da un ricco apparato di formule e di strumenti costituzionali d’integrazione della democrazia rappresentativa con quella partecipativa. Pertanto, pare necessario sottolineare come le soluzioni accolte e quelle che si vorranno in futuro ancora prevedere in tema di riforme elettorali devono dimostrare, *per tabulas*, la capacità di assolvere da parte di tali centri di potere politico-comunitari alle funzioni di partecipazione politica per essi costituzionalmente previste. Ed è per questa ragione che, in un primo approccio al tema, si ritiene necessario richiamare, sia pure per grandi linee, le tematiche relative al rapporto fra riforme elettorali, sistema politico-partitico e partecipazione politica, colte, tuttavia, secondo un approccio non attento in modo prevalente alle *technicalities* quanto piuttosto alla logica sistema cui deve ispirarsi.

La riflessione sulle problematiche costituzionali poste dalla democrazia dei partiti ma anche all’interno degli stessi⁴¹, all’interno più generale di una forma di Stato e di democrazia fondata sui partiti, ha origine – come si è già osservato in precedenza – nel dibattito costituente, conoscendo un seguito importante nell’immediato secondo dopo-guerra. Nei primi anni ’90, essa si sviluppa in occasione del varo delle nuove leggi elettorali per la Camera, per il Senato, per le amministrazioni locali e per le regioni. Il tema centrale di tale riflessione s’incentra tanto sulla dinamica (formale e sostanziale) dei rapporti fra sistema dei partiti e istituti costituzionali del circuito di rappresentanza e di governo, quanto sulla questione della democratizzazione della vita interna dei partiti e sulla previsione di una diversa disciplina dei relativi rapporti con gli organi e i poteri costituzionali dello Stato (e delle assemblee rappresentative territoriali), da realizzarsi con una disciplina legislativa delle più significative attività a rilevanza pubblicistica svolte da parte di questi ultimi.

Tale ultima esigenza trovava la sua giustificazione nella considerazione fattuale secondo cui i partiti si erano ormai trasformati, prima in modo embrionale e in seguito in modo sempre più netto, in macchine organizzative chiuse in sé, autoreferenziali e, in alcuni casi, più di recente, in veri e propri ‘partiti personali’ (o ‘partiti-azienda’)⁴². Fatti penalmente rilevanti, disvelati a partire dai primi anni ’90, confermavano come simili ‘macchine’ avessero ormai perso parte significativa della capacità e della qualità rappresentativa, per concentrarsi su tecniche di ricerca del consenso secondo modalità che poco avevano a che fare con le funzioni proprie del partito, che sono quelle della rappresentanza degli interessi dei cittadini volte ad assicurarne il concorso nella determinazione della politica nazionale, nel rispetto del dettato costituzionale.

L’orizzonte di fondo in cui s’inscrivono queste riflessioni introduttive al tema delle riforme elettorali e del relativo impatto con la forma di governo, in evidente contrasto con talune tesi pessimistiche sostenute da autorevoli studiosi⁴³ – per i

⁴¹ Sul punto, cfr. anche il nostro “Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)”, in *Politica del diritto*, 2008, n. 2.

⁴² Cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000; Id., “Il governo di partito in prospettiva costituzionale”, in M. CALISE (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992; I Id., *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Roma-Bari, 2006; G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soneria Mannelli, 2005; F. RANIOLO, “Partiti politici”, in A. COSTABILE -P. FANTOZZI -P. TURI (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Roma, 2006; S. CECCANTI -S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.

⁴³ La tesi per la quale un sistema elettorale maggioritario di per sé distrugge la ‘democrazia dei partiti’ come elemento processuale e sostanziale della forma di Stato democratico-repubblicana viene sottolineata da G.U. RESCIGNO, di cui cfr., almeno, *Le*

quali la legislazione elettorale più recente, di tipo prevalentemente maggioritaria, avrebbe definitivamente distrutto i partiti di massa (così come conosciuti almeno nell'ultima metà del secolo scorso) – è nel senso di ritenere tutt'altro che conclusa la funzione rappresentativa degli stessi a favore di modalità rappresentative di tipo personalistico, assicurate dal ruolo svolto dalle *leadership*, che troverebbero il loro *pendant* costituzionale nella prospettiva di nuovi assetti di “presidenzializzazione della politica”⁴⁴ e delle istituzioni di governo del Paese. Ciò sia che si pensi alle inadeguate formule di governo semipresidenzialistiche previste nei lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, nel 1997-98, sia che si pensi alle (ancor più) discutibili soluzioni accolte nell'ultimo testo di revisione costituzionale (respinto dal corpo elettorale) relativamente alle forme di elezione (quasi) diretta del Presidente del Consiglio/Primo Ministro⁴⁵.

Rispetto alle diverse proposte di riforma costituzionale prospettate con riferimento a ipotesi più o meno radicali di presidenzialismo e di “personalizzazione della politica”, esse devono ritenersi del tutto inadeguate quando si rifletta al fatto che una parte significativa degli stessi studiosi degli Stati Uniti ritengono la forma di governo presidenziale inadeguata rispetto alle esigenze di ‘governabilità’ del Paese. Discorso omologo deve parimenti farsi anche per il semipresidenzialismo, per ragioni che sembra trovare ormai d'accordo la maggioritaria dottrina costituzionale del Paese e quella europea.

Se, dunque, la stessa prospettiva di tale fase politica non sembra lasciare aperte molte strade a una ingegneria costituzionale fondata sull'accoglimento di forme di ‘presidenzializzazione’ della politica, con le relative conseguenze di accentuata ‘personalizzazione’ delle cariche istituzionali (di vertice e non), rimane confermato che i partiti politici, così come opportunamente ridefiniti alla luce delle nuove esigenze rappresentative imposte dalla legislazione elettorale, continuano a costituire (nonostante la relativa crisi) strumenti qualificati ed insostituibili per assicurare le funzioni di rappresentanza politica e di necessaria mediazione rispetto alla composita congerie degli interessi rappresentati in Parlamento, ancorché gli stessi non possano rivendicare ruoli di ‘esclusività’ nell'esercizio di tale funzione, che in passato hanno politicamente preteso e praticato.

La crisi dei partiti, dunque, non riguarda solo la funzione di concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale – che costituiva e costituisce tuttora un modello avanzato di democrazia politica – quanto piuttosto il processo di condizionamento degli organi costituzionali di governo operato dagli stessi, soprattutto in ciò che si può cogliere come una “fusione partitocratica” di Esecutivo e Legislativo (con ciò che ne consegue in termini di deresponsabilizzazione e di confusione istituzionale). Lungi da ogni pretesa di

nuove leggi elettorali per la Camera dei deputati e il Senato della repubblica, (Bologna, 1993); “A proposito di prima e seconda Repubblica”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, p. 27 e “Democrazia e principio maggioritario”, Relazione al Convegno AIC, *Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena 3-4 dicembre 1993.

⁴⁴ Tale tendenza è bene sottolineata, fra gli altri, da L. ELIA (“La presidenzializzazione della politica”, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 29.11.2005) e da M. CALISE (“Presidentialization, Italian Style”, in T. POGUNTKE -P. WEBB, *The Presidentialization of politics in democratic societies*, Oxford, 2004).

⁴⁵ Sul punto, cfr. anche il nostro “Presidenzialismo e parlamentarismo nella Va Repubblica francese e nelle proposte di riforma costituzionale in Italia”, in L. MEZZETTI -V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi ...cit.*

svalorizzazione delle più recenti manifestazioni del concorso dei cittadini alla formazione della politica nazionale, tale orientamento di pensiero assume che il principio democratico e quello partecipativo devono ulteriormente e più adeguatamente diffondersi sia nell'ambito delle organizzazioni partitiche sia attraverso l'utilizzazione di nuovi e più efficaci strumenti di formazione della volontà politica. Ciò soprattutto dopo la scelta operata con le (ormai non più recenti) leggi di riforma elettorale che, come è facile osservare, non hanno conseguito gli obiettivi sistemici ai quali si erano ispirate, irrigidendo ulteriormente il carattere oligarchico ed autoreferenziale dei partiti politici. In tale visione, era stato assunto che il sistema elettorale, inteso non semplicemente come strumento tecnico-giuridico per la trasposizione dei voti in seggi ma come un fondamentale elemento di ridefinizione-riqualificazione della rappresentanza politica, potesse svolgere una delicata quanto fondamentale funzione istituzionale finalizzata alla trasformazione della stessa forma di governo verso il modello prevalente nelle contemporanee democrazie rappresentative, fondato sul ricambio della classe di governo e sull'alternanza al potere fra partiti (o coalizioni di partiti) alternativi, tutti comunque legittimati a governare, realizzando in tal modo una democrazia 'compiuta' e 'governante'.

Va tuttavia rilevato, a questo proposito, che l'approccio con cui per lungo tempo sia la dottrina costituzionale che (e soprattutto) i partiti politici hanno affrontato la questione elettorale si è rivelato del tutto strumentale ed insufficiente. Solo nel dibattito teorico e parlamentare più recente la riforma della rappresentanza politica, infatti, viene presa in considerazione non più solo come valore autonomo ma come elemento che va considerato in stretta correlazione con l'obiettivo sistemico identificabile nella definizione di una forma di governo ispirata al principio di alternanza e a quello, correlato, dell'effettualità della responsabilità politica del ceto politico (di governo e di opposizione) nei confronti del corpo elettorale e delle dinamiche costituzionali maggioranza/opposizione. Quest'ultima verrebbe conseguita anche attraverso una valorizzazione del peso decisionale del voto (non più solo per la scelta delle rappresentanze parlamentari ma per l'investitura quasi diretta dello stesso Governo e come 'voto-sanzione').

In un orientamento di pensiero che è stato maggioritario nel Paese (e che attualmente s'interroga sui limiti di riforme elettorali non accompagnate da riforme istituzionali e costituzionali nella direzione della garanzia delle minoranze, della *par condicio* nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa e del rispetto del divieto di concentrazione degli stessi)⁴⁶, così, si era ritenuto che le distorsioni presenti nel sistema politico, che avevano la loro manifestazione più evidente nella crisi della rappresentanza, nella carente funzionalità degli apparati istituzionali di governo (circuiti Parlamento-Governo) e ancor di più nell'occupazione partitica dello Stato, fossero aggredibili attraverso il superamento del carattere 'bloccato' e incompiuto della forma di democrazia conosciuta nel Paese (e della cosiddetta 'prassi consociativa'), ispirandosi a concetti di democrazia di tipo sistemico. Secondo l'opinione

⁴⁶ Fra gli altri, in tal senso, cfr. anche S. GAMBINO -G. MOSCHELLA, "La riforma elettorale in Italia: un modello discutibile di democrazia maggioritaria", in S. GAMBINO -G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia, Rimini*, 1996; S. GAMBINO, "Forma di governo e riforma costituzionale ... cit."; S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Milano, 2004.

prevalente, pur avendo garantito il funzionamento delle istituzioni rappresentative durante le fasi cruciali della storia politico-costituzionale repubblicana, un simile 'patto compromissorio' aveva finito con il privilegiare il metodo della cogestione rispetto all'esercizio del controllo democratico sul Governo e all'elaborazione di progetti alternativi, impedendo, in tal modo, una nitida differenziazione in ordine all'imputazione delle rispettive responsabilità e competenze istituzionali tra maggioranza ed opposizione, tra Parlamento e Governo, tra esecutivi e legislativi in generale.

Pur nella sottolineatura dei rischi (almeno tendenzialmente) di deriva populistico-plebiscitaria connessi allo stesso sviluppo delle forme della 'democrazia referendaria'⁴⁷, si può ricordare come uno gli obiettivi centrali del movimento referendario che si era attivamente impegnato nei primi anni '90 per l'abrogazione delle leggi elettorali a base proporzionale al tempo vigenti (nonché per la soppressione delle preferenze multiple) fosse appunto quello di giungere ad un pieno dispiegamento del modello democratico-parlamentare attraverso la trasposizione delle regole istituzionali proprie dei regimi costituzionali cosiddetti dell'alternanza, che si caratterizzano per un'accentuata competitività delle forze politiche rappresentate in Parlamento, per la funzione di critica, controllo e di rappresentanza di posizioni alternative sulle singole *issues* svolte dall'opposizione, della quale viene pertanto garantita 'istituzionalmente' la possibilità reale di sostituirsi al/i partito/i di maggioranza (battendolo/i alle elezioni politiche) nel governo del Paese. In tale contesto, l'avvio di un processo di riforme elettorali si era proposto l'obiettivo del superamento dei processi consociativi con i limiti che, in sede di 'costituzione reale', avevano caratterizzato la forma di governo del Paese nell'ultima metà del secolo appena alle spalle. Nel concreto svolgimento dei rapporti fra (funzioni di) rappresentanza politica e (funzionalità degli) organi di governo, infatti, la mancata alternanza fra forze politiche ed in particolare l'operatività di convenzioni preclusive verso alcune forze politiche, a sinistra e a destra dello schieramento parlamentare, si erano accompagnate con prassi consociative, sia nell'ambito legislativo che nella stessa amministrazione, secondo moduli convenzionali che lucidamente Giuliano Amato aveva colto come ispirati ad un modello di 'governo spartitorio'⁴⁸. Corresponsabilizzando impropriamente (sia pure con diverso grado) le forze parlamentari di governo e quelle di opposizione, tale prospettiva (di natura consociativa) aveva reso difficile per il cittadino-sovrano l'esercizio del voto-indirizzo e del voto-sanzione, essendo quest'ultimo, in tal modo, limitato ad esprimere, sostanzialmente, un mero voto-mandato al partito (e al sistema dei partiti).

I limiti di un simile 'governo spartitorio', coniugandosi con le rigidità imposte dalla 'crisi fiscale dello Stato' e con le resistenze del sistema politico-istituzionale a varare riforme organiche nella direzione della razionalizzazione delle istituzioni pubbliche, avevano alimentato un convincimento diffuso sulle positive opportunità offerte da una riforma elettorale che si proponesse di conseguire l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione della rappresentanza politica, rispondendo meglio all'esigenza di sciogliere i principali

⁴⁷ Su cui cfr., fra gli altri, M. FEDELE, *La democrazia referendaria*, Roma, 1994.

⁴⁸ Cfr. G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1973; Id., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1977.

nodi evidenziati nel sistema politico-istituzionale. I termini della questione erano stati identificati, in tale ambito, nella necessità d'individuare nuovi e più efficaci strumenti di rappresentanza e di governo in un panorama istituzionale capace di ridare nuova linfa e corretto svolgimento allo schema classico delle democrazie rappresentative, con una chiara distinzione di ruolo e di responsabilità tra maggioranza ed opposizione parlamentare. Si poteva ritenere, infatti, che tali elementi potessero concorrere a rafforzare, anche all'interno della cultura e della prassi delle forze politiche, una tendenza verso la trasformazione della democrazia rappresentativa, con una riforma del sistema istituzionale che potesse segnare il passaggio dalla 'cultura della coalizione alla cultura della rappresentanza' – che costituisce, come è noto, la regola di fondo della trasparenza e della responsabilizzazione politica delle istituzioni rappresentative e di governo –.

In tale contesto, dunque, la questione elettorale era affrontata con riferimento alle reali condizioni del sistema politico ed a quella che era stata definita la 'costituzione materiale' realizzata dai più importanti centri di potere politico-comunitari, partiti politici *in primis*. In tale chiave interpretativa, la revisione del sistema elettorale si collocava, dunque, come un elemento di assestamento istituzionale rispetto ai profondi mutamenti registrati sul piano della 'costituzione materiale', che si riconducevano, fondamentalmente, alla crisi della concezione di "esclusività" nella rappresentanza politica ritenuta dai partiti politici, anche al di là della previsione costituzionale, nonché all'inadeguatezza del modello consociativo a definire una forma compiuta di democrazia parlamentare.

Tali analisi, in breve, portavano a sottolineare come – a fronte della natura peculiare della crisi istituzionale in atto nel Paese (consistente, più che nella debolezza dell'Esecutivo, nella trasformazione complessiva del sistema costituzionale di governo rispetto all'impatto con il sistema politico-partitico) – s'imponesse una strategia istituzionale volta a restituire certezza alle regole, autorevolezza, funzionalità e capacità decisionale alle istituzioni costituzionali di governo, unitamente alle funzioni rappresentative proprie delle assemblee elettive. In tal senso si era fatto osservare come la questione cruciale non fosse data dalla sola modificazione della forma di governo quanto piuttosto dalla previsione di un sistema elettorale capace di consentire ai cittadini di operare in modo diretto delle scelte sui rappresentanti (eletti e partiti), sulle politiche (programmi politici) e sugli schieramenti (alternativi). In una parola, la riforma elettorale costituiva argomento centrale perché era chiamata – secondo la filosofia istituzionale cui s'ispirava – a operare una nuova legittimazione delle istituzioni della rappresentanza e del governo, attraverso una maggiore responsabilizzazione delle forze politiche (nella dinamica maggioranza-opposizione) e una possibilità reale garantita ai cittadini-elettori di una loro sanzionabilità politica.

Una riflessione sull'inquadramento di tale tema nel più ampio dibattito sulle riforme istituzionali, la stessa valutazione delle proposte di riforma istituzional-costituzionali (recenti e non), così, impongono di sottolineare un dato, che è anche di ordine metodologico, su cui concordano da tempo gli studiosi di diritto costituzionale. Esso è dato, come si è già osservato, dal superamento della

stessa validità ermeneutica delle analisi sulle forme di governo che si fondano sul tradizionale principio della separazione dei poteri.

L'evoluzione del costituzionalismo italiano (ma analogo discorso può farsi per tutti gli ordinamenti costituzionali europei) dalla originaria fase liberal-democratica a quella contemporanea⁴⁹ impone, infatti di accogliere – accanto alla disciplina dei rapporti fra Stato e cittadini (posta a presidio delle libertà civili e politiche) e a quella relativa alle diverse relazioni fra i soggetti costituzionali – la presenza e l'operatività di attori sociali differenziati, di centri di potere politico-comunitari, che organizzano – rendendolo efficace – l'esercizio della libertà di partecipazione politica e che, in qualche modo, mettono in questione – condizionandoli significativamente – la stessa attività e l'indirizzo degli organi costituzionali di governo, in ciò concretizzandosi il modello della 'democrazia di partito/i'. Per il tipo di rapporti che sono andati intessendo con lo Stato e la manifestazione sociale e pubblica dei relativi poteri, tali centri di potere comunitario – e soprattutto i partiti politici, che ne costituiscono l'espressione più stabile, organizzata e per questo qualificata – possono ben cogliersi come organi ausiliari dello Stato, se non come veri propri organi statali, come pure sono stati definiti da autorevole dottrina, nei primi anni '50.

All'interno delle forme di governo degli stati contemporanei, a livello embrionale nella fase originaria (come quella delineata dalla Costituzione italiana del '48) e in modo compiuto in quella più recente, così, i partiti politici, per le modalità di svolgimento delle funzioni connesse alla rappresentanza politica (e alla mediazione fra gli interessi sociali), diventano sempre più, sia pure nella sola via fattuale, organi di rilievo costituzionale, capaci di determinare o anche solo d'incidere in modo determinante sulla formulazione e sull'esercizio dell'indirizzo politico. Ma essi sono, al contempo, per come si è già ricordato, associazioni di tipo privato e come tali sono fortemente insediate nella società, apparendo difficile, anche per tale ragione, la ricomposizione strutturale e funzionale in una lineare, soddisfacente, definizione della loro stessa natura giuridica.

Si può osservare, in proposito, che il ritardo registrato da una parte significativa della dottrina nel considerare il partito sotto il suo aspetto funzionale di 'elemento costitutivo del sistema di governo' costituisce anche una ragione della più generale difficoltà a comprendere la sua configurazione 'a prevalente gravitazione pubblicistica' e dunque la sua natura di parte integrante fondamentale del modello di democrazia e della forma di Stato vigente. Questa è stata appunto definita 'Stato dei (di) partiti' in quanto caratterizza il funzionamento del modello di democrazia previsto dalla Carta costituzionale a partire dall'attività prevalente dei partiti, nella cui configurazione giuridica, come si è detto, rileva tanto una natura associazionistica quanto una, contestuale e inscindibile, di tipo organicistico, pubblicistico.

In un quadro come quello appena richiamato, il dibattito sulle forme di governo⁵⁰ ritrova una sua nuova attualità dopo la riforma elettorale italiana dei

⁴⁹ Fra gli altri, cfr. S. GAMBINO, *Stato e diritti sociali fra costituzioni nazionali e Unione europea*, Napoli, 2009.

⁵⁰ Sugli stretti rapporti esistenti fra forma di Stato e forma di governo, da utilizzarsi anche come criterio metodologico nell'indagine comparatistica, oltre all'analisi proposta da ELIA, "Governo (forme di)", in *Enc. del dir.*, cfr. anche, almeno, G.U. RESCIGNO, "Forme di Stato e forme di governo", in *Enciclopedia giuridica Treccani* e C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, 2009.

primi anni '90, a seguito del pronunciamento referendario sulla parziale abrogazione della previgente legge elettorale per la Camera e per il Senato.

Per richiamare, in modo essenziale, con qualche interesse ai fini della comparazione con altri sistemi le soluzioni offerte dalla riforma elettorale dei primi anni '90 e accostarsi alle problematiche che essa ha dischiuso nell'analisi giuridica e nel dibattito politico del Paese, occorre inquadrare l'intera tematica ora in considerazione nella più generale problematica posta dalla riforma istituzionale (e costituzionale), avviata da tempo, e che ha conosciuto una sua accelerazione, soprattutto a partire dai primi anni '80, con la proposta socialista della 'grande riforma' e quelle dottrinarie avanzate dal c.d. 'gruppo di Milano', orientate a una riforma costituzionale nella prospettiva di 'governi presidenziali' o 'semipresidenziali', nel primo caso, verso 'governi di legislatura', secondo l'orientamento del richiamato gruppo di giuristi milanesi. In questo contesto, le riforme elettorali venivano individuate come snodo obbligato per affrontare le problematiche istituzionali dell'instabilità governativa e della connessa difficoltà di assicurare la coesione delle coalizioni di governo e l'omogeneità dei relativi indirizzi politici. L'analisi teorico-dottrina e il dibattito parlamentare, nel loro complesso, hanno evidenziato, tuttavia, un atteggiamento di forte resistenza nelle forze politiche a ritrovare un accordo su riforme istituzionali e costituzionali relative alla forma di governo e alla c.d. 'legislazione di contorno'.

Le resistenze espresse dalle forze parlamentari a varare riforme istituzionali-costituzionali in tali ambiti, superate nel merito dall'intervento del corpo elettorale attraverso il referendum, rinviano alla questione centrale posta dall'esistenza nel Paese di una 'costituzione reale' che non sempre si conforma a quella formale e, al suo interno, dalla centralità occupata dai partiti politici nel loro concreto impatto sulla forma di governo effettivamente vigente.

Dal punto di vista costituzionale, così, la questione viene ricollegata alla necessità di analizzare, accanto ai meccanismi costituzionali predisposti per disciplinare in una forma 'razionalizzata' (rispetto al parlamentarismo ottocentesco e alle stesse vigenti disposizioni costituzionali) i rapporti fra gli organi della rappresentanza politica e quelli del governo, tutta una serie di prassi e di convenzioni costituzionali (*ultra* ma anche *contra constitutionem*) che, nelle diverse fasi della vita repubblicana del Paese, hanno caratterizzato lo svolgimento e gli equilibri costituzionali complessivi della forma di governo.

Dal punto di vista più strettamente politico, l'esperienza italiana si caratterizzava, fino al 1993, come è noto anche agli osservatori stranieri, per una costante indisponibilità ad aprire le coalizioni di governo alle forze politiche collocate a destra e soprattutto a sinistra delle tradizionali coalizioni governative. Un'autorevole dottrina aveva colto in tale assetto materiale l'esistenza di una vera e propria '*conventio ad excludendum*'⁵¹, che delineava scenari di 'democrazia zoppa', una democrazia, cioè, nella quale risultava assente la 'regola aurea' del parlamentarismo liberal-democratico – l'alternanza al governo fra forze politiche – intesa come principio di trasparenza e di effettualità della responsabilità politica, rispettivamente, del Parlamento e del Governo.

⁵¹ Fra i diversi contributi di L. ELIA sul punto, si rinvia, in particolare, al già citato "Governo (forme di) ... *cit.*, p. 654.

Tale crisi delle forme costituzionali relative all'organizzazione e al funzionamento del Governo (soprattutto nelle sue fasi fondamentali relative alla formazione e alla crisi) si salda, soprattutto a cavallo degli anni '90, con la crisi delle principali forze politiche di maggioranza (e della relativa *leadership*), evidenziandosi con l'affermazione di movimenti politici nuovi, di caratterizzazione eminentemente regionale/localistico (leghe), e aggravandosi in modo irreversibile con riferimento al coinvolgimento giudiziario dei più importanti *leaders* partitici dell'area di governo, ma anche di opposizione (sia pure in misura minore).

Così richiamati i termini fondamentali dello scenario politico in cui si affermano le nuove regole elettorali, occorre richiamare, sia pure in termini essenziali, la filosofia politica e i principi istituzionali invocati a sostegno delle riforme elettorali da parte del movimento referendario e della stessa dottrina che ne aveva sostenuto le ragioni⁵².

Quali che fossero le scelte auspiccate dai partiti politici, rimane come dato certo che, nelle aspettative del corpo sociale, gli obiettivi cui doveva conformarsi la riforma elettorale erano sostanzialmente di due tipi. Innanzitutto, si trattava d'individuare meccanismi capaci di assicurare una maggiore stabilità, forza e autorevolezza all'Esecutivo (riassunti nella formula descrittiva della 'governabilità'), rafforzando le coalizioni di governo attraverso i vantaggi assicurati dalla distribuzione dei seggi parlamentari effettuata con un sistema elettorale di tipo (prevalentemente) maggioritario. Un secondo obiettivo assegnato alla riforma elettorale, sul quale erano stati enunciati orientamenti dottrinari articolati ed anche fortemente critici, era riassumibile, secondo una formula di successo di quegli anni, nella "restituzione dello scettro al principe" – i cittadini-sovrani – uno scettro che era stato, con scarsa qualità rappresentativa, occupato dai partiti politici che, da strumenti di partecipazione politica, gradualmente, si erano andati costituendo come un vero e proprio diaframma fra i cittadini (titolari della "concorsualità" nella determinazione della politica nazionale *attraverso* i partiti politici) e i partiti (ormai stabilmente costituiti in oligarchie cristallizzate ed ossificate al loro interno e nella funzione di rappresentanza e di mediazione rispetto alle istituzioni rappresentative e di governo).

Secondo tale profilo (che risulta centrale se si vuole riannodare il tema elettorale con quello dei partiti ed anche con lo stesso tema dell'efficienza del circuito parlamentare/governativo), quest'orientamento assumeva, in modi e con finalità esplicite, la necessità di orientare le linee di direzione del processo riformistico (elettorale ed istituzionale) verso forme di democrazia che tendessero a comprimere i ruoli impropri svolti dai partiti politici per espandere una più piena e matura crescita partecipativa/decisionale del cittadino, come singolo e nelle multiformi manifestazioni assicurategli dall'esercizio delle libertà costituzionali. Tali modalità, nel dibattito costituzionale interno e nella ricerca comparatistica, con formula indubbiamente schematica mutuata dalla dottrina

⁵² Fra cui anche chi scrive (cfr., in tal senso, "Le riforme elettorali fra costituzione materiale e democrazia dell'alternanza", in *Pol. dir.*, 1992, 2), che, evidentemente, ha ritenuto di dover cambiare opinione sull'ottimismo a suo tempo espresso circa l'effettiva disponibilità-capacità dei partiti politici a mettere in questione le risalenti prassi di democrazia interna, poco aperte alle regole democratiche, ma che s'imponessero nel nuovo scenario che, con una democrazia (prevalentemente) maggioritaria, avrebbe limitato importanti spazi partecipativi ai cittadini nell'ambito del procedimento elettorale per riconoscerli alle sole forze politiche, '*dominae*' della designazione dei candidati alle cariche elettive, come anche della formazione dei programmi elettorali.

d'oltralpe, sono state anche definite 'immediate' per sottolineare un rapporto di diretta investitura dei governi da parte del corpo elettorale. Un nuovo orientamento a favore di sistemi elettorali a base maggioritaria, che altrove erano stati sperimentati da tempo e con relativo successo (rispetto agli obiettivi loro assegnati), appariva, così, maggiormente convincente per la sua capacità di dare una risposta alle aspettative del corpo sociale relativamente alla valorizzazione del conflitto democratico ed alla garanzia dell'alternanza fra forze politiche, in una parola alla realizzazione di un processo di maggiore trasparenza dei (e nei) rapporti fra istituzioni rappresentative e di governo e con il corpo elettorale⁵³.

Accanto alle opportunità offerte dalle diverse formule elettorali, lo scenario di tale dibattito, come si può osservare, mette a confronto due diversi modelli di democrazia. Rispetto al primo dei due, che il Paese aveva sperimentato nell'ultima metà di secolo – un modello di democrazia 'mediata', 'consociativa', fondato sul pluripartitismo più o meno esasperato (benché bilanciato al suo interno dalla già richiamata clausola preclusiva, nella formazione dei governi, verso i partiti ritenuti 'antisistema') –, il secondo dei due modelli ha rinviato a forme di organizzazione della democrazia di tipo 'competitivo', che sono state anche definite 'immediate' per sottolineare la ricerca di un rapporto di maggiore prossimità del cittadino sovrano nel suo potere d'influenza e di concorso alla determinazione della politica nazionale, soprattutto in sede di scelta dei suoi organi rappresentativi e dei vertici degli esecutivi, la cui individuazione, in tal modo, veniva sottratta alla disponibilità dei partiti. Secondo tale diversa e nuova formula, il modello di democrazia risultava particolarmente agevolato, trascorrendosi, in tal modo, da una cultura della coalizione a una dell'alternanza⁵⁴.

5. Verso una nuova (contrastata) costituzione materiale: riforme elettorali (prevalentemente maggioritarie), disgregazione del sistema politico-partitico e affermazione di 'partiti personali'

Così richiamata la filosofia istituzionale ispiratrice della riforma elettorale dei primi anni '90, rimane ora da chiedersi, alla luce quasi di un ventennio di sperimentazione, quali effetti concreti essa ha potuto/saputo esercitare sulla costituzione materiale del Paese (soprattutto in tema di coesione interna ai governi 'di coalizione'); rimane, inoltre, da riproporsi il quesito se la stessa sia stata (o meno) capace di assicurare quegli obiettivi attesi di 'governabilità' ai quali si era ispirata (e che il corpo elettorale aveva fatto propri con un esito referendario particolarmente chiaro).

Nell'accostarsi a un tema che appare indubbiamente complesso, attesa la prossimità storica alla fase politico-istituzionale oggetto ora di analisi, può dirsi, in una prima valutazione generale, che la riforma elettorale dei primi anni '90 ha indubbiamente assicurato uno degli obiettivi per il quale era stato richiesto e approvato, quello cioè di consentire l'effettività dell'alternanza al governo fra

⁵³ Sul punto, cfr. anche AA.VV., *L'Italia fra crisi e trasformazione*, Bari, 1994; P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 1998.

⁵⁴ Sulle connessioni fra riforme elettorali e crescita del "potere degli elettori" cfr. R. RUFFILLI -A. CAPOTOSTI (a cura), *Il cittadino come arbitro*, Bologna, 1988; nonché O. MASSARI -G. PASQUINO, "Introduzione: per eleggere rappresentanti e governanti", in O. MASSARI -G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bologna, 1994; G. PASQUINO, *Restituire lo scettro ... cit.*

forze politiche contrapposte. Nelle due legislature più recenti, infatti, due partiti che in precedenza erano stati ritenuti 'antistema' e per questo erano stati esclusi dalla formazione dei governi per circa una metà di secolo – sia pure in uno scenario politico-istituzionale nuovo, caratterizzato dalla ridefinizione delle relative ragioni sociali e da nuovi programmi/statuti politici (PCI poi trasformatosi in DS e di recente in PD e MSI in AN) – hanno potuto accedere per la prima volta al governo, all'interno di governi di coalizione. Con tale accesso all'interno delle maggioranze parlamentari di turno, si è parimenti determinato un secondo importante effetto, quello della loro piena legittimazione (nell'accesso al governo) e di una loro reciproca legittimazione in quanto forze politiche democratiche, operanti nel sistema.

Sotto tale profilo, dunque, non può che sottolinearsi il successo di un sistema elettorale che ha visto allargata la base di formazione dei governi, confermando, in tal senso, la fondatezza e la lungimiranza presenti nelle aspettative in esso riposte sia da parte del corpo referendario sia da parte del Parlamento e della dottrina che ne aveva sostenuto (almeno parzialmente) le ragioni. Tuttavia, problemi non erano mancati soprattutto con riferimento alla debolezza dei vincoli di lealtà esistenti all'interno dei partiti della coalizione (soprattutto di governo). Mentre nel corso della prima delle due richiamate legislature basate sul nuovo sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario tale debolezza determinava un persistente ricorso alla risalente prassi (incostituzionale) delle crisi *extra*-parlamentari (con l'abbandono della maggioranza governativa del tempo da parte di una delle sue componenti più critiche, quella di Rifondazione comunista), nell'ultima legislatura (a partire dai suoi inizi) tale debolezza del vincolo coalizionale si manifestava come rafforzamento relativo di una delle componenti della maggioranza governativa, quella della Lega Nord, che aveva buon gioco, in tale quadro, di ricorrere ad un potere di 'minaccia della crisi' per conseguire una negoziazione politico-programmatica di favore. Il mancato prodursi di una nuova crisi *extra*-parlamentare in un simile quadro pare dovuto alla capacità di negoziazione bilaterale all'interno della maggioranza governativa (con evidenti effetti critici su altre forze politiche che la compongono) e alla piena disponibilità dell'indirizzo politico della maggioranza governativa e soprattutto del suo *leader* di farsi carico di una negoziazione sullo stesso testo di revisione della Costituzione secondo una direzione (almeno apparentemente) imposta dalla Lega Nord.

Prima di ritornare su tale questione (come faremo in seguito), occorre anche aggiungere che se il nuovo sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario non appare direttamente responsabile della crisi del partito di massa⁵⁵ almeno può affermarsi che la sua pratica si è accompagnata con tale crisi. Le relative manifestazioni appaiono di comune osservazione; esse vanno dall'indebolimento del vincolo di lealtà politica fra eletti e partiti (con lo sviluppo abnorme del 'transfughismo'), dalla costituzione di una molteplicità di gruppi parlamentari (con la crescita parimenti abnorme del numero dei parlamentari iscritti al gruppo misto sia alla Camera che al Senato) fino al rafforzamento della

⁵⁵ Sul punto, cfr. almeno R. BLANCO VALDÉS, "Crisi del partito di massa e razionalizzazione della forma di governo", in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo ... cit.*; P. CIARLO, "Partiti in trasformazione e revisione costituzionale", in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo ... cit.*; S. GAMBINO, "Crisi del partito di massa, forma di governo e ... cit.

tendenza alla 'personalizzazione' del potere (soprattutto, ma non solo, negli esecutivi).

L'affermazione di 'partiti personali', del c.d. 'partito-azienda' (Forza Italia, ora Casa delle libertà), costituisce, in tal senso, il sintomo di un processo più vasto e profondo, che ha le sue radici in una perdita progressiva del modulo partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che si trasferiscono – sia all'interno del richiamato 'partito-azienda', sia (ancorché in forme più celate ma non meno effettive) negli altri partiti – direttamente nelle mani del *leader* unico (nel primo dei due casi richiamati) ovvero nelle (egualmente ristrette) segreterie politiche (di norma esclusivamente nazionali) con riferimento alle altre ipotesi richiamate. È a questo livello in particolare, così, che trovano una loro giustificazione quegli orientamenti che si sono in precedenza richiamati circa l'opportunità/necessità che la riforma elettorale (prevalentemente) maggioritaria si accompagnasse con la ripresa di un'attenzione riformistica relativa alla democrazia interna ai partiti e con la stessa apertura da parte di questi ultimi rispetto alla scelta dei candidati alle elezioni politiche e agli organi esecutivi di vertice non solo al proprio interno ma aprendosi anche a candidature provenienti dalla società civile (elezioni primarie aperte), secondo un metodo disciplinato in via legislativa. Ma, come si è già sottolineato in precedenza, ciò non si è verificato. Una delle ragioni del fallimento delle nuove regole elettorali risiede appunto nella mancata adesione da parte del sistema politico-partitico verso quest'apertura alle regole della democrazia interna dei partiti e nella stessa mancata apertura (formale) del procedimento elettorale, da una parte, al sistema delle 'elezioni primarie aperte' e, dall'altra, alla candidatura delle donne nelle liste elettorali. In questa sede non possiamo sviluppare tale ultimo profilo – centrale in un'ottica di democrazia compiuta – dovendo per questo rinviare agli approfondimenti di merito.

Ritornando al tema sul quale ci eravamo soffermati in precedenza, si può allora sottolineare che la recente legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria pare indubbiamente aver risolto una delle questioni centrali nella formazione delle maggioranze parlamentari, quella cioè relativa all'investitura elettorale diretta (o quasi diretta) dei relativi *leaders* nelle cariche di governo, la cui capacità di trascinamento elettorale si riflette in modo indubbiamente positivo sulla (almeno tendenziale) stabilizzazione della forma di governo, in un quadro che, come si è già detto, resta caratterizzato dal ricorso a governi di coalizione. Sotto tale ultimo profilo, si potrebbe osservare che la nuova costituzione materiale determinata dalla riforma elettorale sottrae materialmente al Presidente della Repubblica la individuazione del *leader* incaricato della formazione del Governo; pur restando formalmente libero nell'esercizio di tale onere costituzionale, il capo dello Stato riceve un indubbio e inequivoco indirizzo da parte del corpo elettorale, risultandone in tal modo sostanzialmente condizionato. Ciò che invece le nuove regole elettorali non potevano assicurare era la coerenza di azione dei partiti all'interno di governi che erano (e restavano) di coalizione, con la conseguenza che alla parziale stabilità conseguita dall'Esecutivo attraverso l'investitura del suo *leader* non si accompagnavano la forza, la coesione interna e pertanto la stessa autorevolezza delle relative scelte politico-programmatiche.

Qualora assunto come obiettivo positivo da conseguire (come, tuttavia, non assumiamo, in ragione della diversa e risalente storia parlamentare del Paese), tale obiettivo avrebbe potuto essere conseguito solo ricorrendo (come il corpo referendario dei primi anni '90 aveva probabilmente voluto, ma che le forze politiche del tempo avevano assunto come non adeguato alle esigenze rappresentative e istituzionali del Paese) a un diverso sistema elettorale, di tipo maggioritario secco, a base uninominale.

L'effetto di una simile formula elettorale sul sistema politico del Paese, in tale caso, avrebbe potuto più coerentemente e con logica sistemica operare secondo un'attesa logica bipolare; tale sistema avrebbe consentito, probabilmente, la stessa presenza parlamentare di un partito eminentemente regionale, come la Lega Nord, al pari di quanto è dato osservare nel sistema britannico per lo *Scottish party*, esso stesso partito con base regionale. La formula elettorale utilizzata in Gran Bretagna, inoltre, e come è ben noto, più che 'investire' un *leader* legittimandolo direttamente nell'esercizio della funzione di capo del Governo, consente la scelta da parte degli elettori di un partito, chiamandolo direttamente alla responsabilità di governo e sostenendolo nel suo indirizzo politico. Tale scelta, in un'ottica che è appunto di tipo bipolare, si accompagna con regole parlamentari particolarmente stringenti, che sono volte ad assicurare al Governo una sua continuità nell'indirizzo politico fra maggioranza parlamentare e maggioranza di governo, accompagnata dalla stabilità della sua compagine istituzionale; con la conseguenza che, in caso di inadeguatezza di quest'ultimo o di un contrasto ritenuto negativo da parte della maggioranza parlamentare di sostegno, quest'ultima potrà liberamente decidere di sostituire il *Premier* senza dover ricorrere alle più complesse e macchinose previsioni di bilanciamento, come quelle di riconoscere al *Premier* un potere di scioglimento delle Camere e a queste ultime di poterlo comunque sostituire ricorrendo ad altro *leader* appartenente alla stessa maggioranza parlamentare (come si prevedeva nell'ultimo testo di revisione costituzionale).

Come si può osservare, la riflessione appena svolta invoca l'utilità del ricorso alle esperienze comparatistiche in tema di 'democrazia maggioritaria'; ciò anche in considerazione del fatto che l'attesa stabilità del Governo, in Italia, è stata sicuramente assicurata, ma non pare potersi affermare che tale successo si estenda anche alla coerenza interna al Governo. I governi fondati su un bipolarismo (almeno tendenziale) sostenuto dalla legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria adottata nei primi anni '90 si sono rivelati, nella realtà, per quelli che istituzionalmente essi sono, cioè 'governi di coalizione', in altri termini, governi sostenuti da forze politiche e fondati su accordi elettorali intorno ad un *leader*, le quali, nel Parlamento, rivendicano (comprensibilmente) visibilità e responsabilità rappresentativa. Quali che siano i meccanismi utilizzati, dunque, non pare conseguito l'atteso obiettivo di una legislazione elettorale a sostegno di un 'governo del *Premier*'.

Il tema ritorna così a riproporsi negli stessi termini dei primi anni '90, allorché si era manifestato nel Paese un orientamento indiscusso verso la 'democrazia maggioritaria', fatta in gran parte di scelte d'investitura diretta dei vertici degli esecutivi e di semplificazioni elettorali e partitiche, in breve, di formule orientate nella direzione della 'personalizzazione' della politica e della

‘presidenzializzazione’ del potere esecutivo. Dopo un decennio di pratica di tale modello di democrazia è ragionevole interrogarsi sui rapporti fra rappresentanza e governabilità per come assicurati da tale legislazione maggioritaria. Ciò appare particolarmente opportuno anche in ragione del fatto che se, da una parte, i partiti politici ne sono risultati (almeno in parte) delegittimati, dall’altra, la dinamica dei rapporti fra Parlamento e Governo ha visto il primo pressoché totalmente asservito al secondo e quest’ultimo piegato a logiche di tutela di interessi settoriali e spesso ‘personali’ incompatibili con un modello di democrazia che si assume come matura.

Il bipolarismo, dunque, se doveva costituire, nell’intenzione dei riformatori dei primi anni ’90, una modalità per farsi carico dei problemi della ‘governabilità’, non pare riuscito nell’intento e, al contempo, ha compresso oltre il ragionevole le esigenze di rappresentanza. Era (e rimane) ragionevole interrogarsi sui rendimenti sistemici e istituzionali di tale legislazione.

Che la soluzione seguita dalla più recente riforma elettorale costituisca una risposta plausibile appare del tutto discutibile, se non per una evidente volontà volta verso una strategia elettorale a breve termine, al fine cioè di ricavarne un possibile vantaggio competitivo da parte della maggioranza parlamentare del tempo. Al contrario, se l’obiettivo fosse stato quello di affrontare in modo adeguato il tema di un necessario ed equilibrato rapporto da prevedersi fra esigenze della rappresentanza politica ed esigenza di ‘governabilità’, sia nel dibattito dottrinario del Paese sia nell’esperienza di altri paesi è dato individuare soluzioni adeguate a soddisfare ambedue i richiamati valori.

Fra le altre esperienze di razionalizzazione sono utili da richiamare in tal senso, sia pure in modo essenziale, quella tedesca⁵⁶, con il ricorso ad un sistema elettorale proporzionale con soglie di sbarramento (questo modello ha ben funzionato con riferimento alle esigenze di funzionalità del cancellierato tedesco), oppure – in un’alternativa che si vedrebbe comunque in continuità con l’opzione in favore di sistemi a base maggioritaria – quello francese⁵⁷, basato su un sistema elettorale maggioritario a doppio turno⁵⁸.

L’analisi può ora concludersi con alcune (breve) riflessioni relative alle linee

⁵⁶ Fra gli altri, sul punto, cfr., almeno, L. MEZZETTI, “La forma di governo tedesca”, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; V. GÖTZ, “L’esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi”, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo ... cit.*; V. GÖTZ, “Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: l’esperienza tedesca”, in L. MEZZETTI - V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi ... cit.*

⁵⁷ Fra gli altri, sul punto, cfr., almeno, A. DI VIRGILIO, “Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali ... cit.*; “Brevi note sul semipresidenzialismo ‘alla francese’: le difficoltà di esportazione di un modello di successo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo ...cit.* e, nello stesso Volume, J.P. BERARDO, “Le coabitazioni nell’esperienza costituzionale della V Repubblica francese (1986-1988); 1993- 1995”); S. GAMBINO, “Presidenzialismo e parlamentarismo nella Va Repubblica francese e nelle proposte di riforma costituzionale in Italia”, in MEZZETTI - V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi ... cit.*

⁵⁸ Una nuova formula ispirata a tale ultimo sistema elettorale potrebbe prevedere, come correzione rispetto alla previsione del legislatore elettorale francese, l’ammissione al secondo turno, per l’assegnazione dei seggi che non siano stati assegnati al primo, di tutte le forze politiche che avessero conseguito almeno l’1% di consenso elettorale (nel caso francese si prevede l’11,5%) e che stipulassero un accordo di adesione a una delle due coalizioni che accedono al secondo turno elettorale (fermo comunque la libertà delle forze politiche di non aderire a nessuna delle due coalizioni). La ripartizione del premio elettorale in termini di seggi potrebbe perfino prevedere un’assegnazione di maggiori seggi ai partiti meno votati al fine di consolidarne la lealtà coalizionale. Ma se non si volesse inseguire una scelta tanto netta e radicale, si potrebbe più semplicemente ripartire i seggi del premio elettorale secondo un meccanismo proporzionale classico. Con una simile opzione, come si può facilmente cogliere, tutte le forze politiche sono attivamente presenti nell’agone elettorale e, al contempo, la stabilità dell’Esecutivo non dovrebbe fondarsi su ‘stampelle’ costituzionali (peraltro di dubbia legittimità), in quanto la maggioranza politica in Parlamento si fonderebbe su una esplicita investitura da parte degli elettori.

salienti della vigente legge elettorale a base proporzionale con premio di maggioranza (l. n. 270 del 21 dicembre 2005) e alle sue evidenti discontinuità rispetto alle aspettative 'maggioritaristiche' sollevate dai primi referendum degli anni '90 (1991, 1993) nonché alle relative previsioni legislative di riforma. Seguendo un approccio già utilizzato nell'analisi della legislazione elettorale previgente, in tale riflessione, non ci soffermeremo sull'analisi delle soluzioni tecniche accolte nel nuovo testo (la cui legittimità, invero, è stata ampiamente messa in dubbio da parte di autorevole dottrina), rinviando alle specifiche analisi di dettaglio che si sono già profuse in merito. Non ci soffermeremo nemmeno, come pure non sarebbe consentito in un'analisi che si voglia non troppo incompleta, sull'analisi dei singoli profili di irrazionalità contenuti in tale legge, in quanto appunto disciplinante la materia in modo (almeno in parte) irrazionale e per questo incostituzionale. L'approccio cui c'ispireremo, pertanto, non potrà che proporsi di ricercare la logica sistemica sottesa alla nuova legge elettorale, portando ad interrogarsi sulla sua idoneità a farsi carico, al contempo, delle esigenze di rappresentanza e di governabilità e sui possibili (ma in realtà certi, quando si considerino gli impatti sul sistema politico e su quello istituzionale di governo della sua prima applicazione) effetti negativi che la stessa potrà avere relativamente alla previsione delle 'liste bloccate' nell'individuazione dei candidati e degli eletti. Una scelta – quest'ultima – di dubbia legittimità, che rischia di allontanare ulteriormente e in modo (forse) definitivo i cittadini dai partiti, riaffermando, in tal modo, quel principio di 'esclusività' nella funzione di rappresentanza e di mediazione politica che già in precedenza si è diffusamente criticato.

Così richiamati i temi ora oggetto di analisi, non può non osservarsi come la nuova legge di riforma elettorale costituisca, sotto ognuno dei profili richiamati, un netto abbandono dei principi sistemici che avevano in passato ispirato la riforma (prevalentemente) maggioritaria (essi stessi, invero, molto incerti). Tale opzione, tuttavia, non sembrerebbe seguire un criterio formale di disinteresse istituzionale verso l'obiettivo della governabilità, quando si consideri che (almeno) alcune disposizioni sono previste in tale prospettiva (art. 1, V co., della l. 270/2005), come, ad es., la presentazione alla Camera di un "programma elettorale" e l'indicazione dei dati personali del *leader* indicato dai partiti o dai gruppi politici organizzati quale "capo della forza politica", indici – questi ultimi – che farebbero assumere un interesse verso la formazione di coalizioni guidate da un *leader* certo. Ma si tratta, come si può osservare, di disposizioni ampiamente inadeguate rispetto all'obiettivo atteso della stabilità e della coesione interna della maggioranza di governo, soprattutto se comparate con le più stringenti formule del sistema elettorale previgente, sia nella individuazione del *leader* capofila delle coalizioni sia nei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi parlamentari. È rispetto a questa incertezza di fondo nella garanzia della 'governabilità', infatti, che appaiono incongrue e irrazionali le farraginose soluzioni accolte con riferimento alla distribuzione del premio di maggioranza, fino a doversi sostenere, *in unum* con gli orientamenti della prevalente dottrina che si è fin qui occupata della questione, che siamo in presenza di una 'irrazionalità complessiva' della legge, che, per questa ragione, dovrebbe essere censurata dal Giudice delle leggi (qualora adito in sede di controllo incidentale della costituzionalità). Da una parte, infatti, la legge non prevede

(ma forse non poteva, quando si consideri la previsione accolta nell'art. 67 Cost.) alcuna sanzione per le coalizioni di forze politiche che, dopo aver fruito del premio di maggioranza, immediatamente dopo decidano di sciogliersi per confluire in altre forze politiche, violando in tal modo il principio di eguaglianza del voto e alterando di conseguenza le condizioni della competizione elettorale; dall'altra – e soprattutto – occorre sottolineare la scarsa (e per questo irrazionale) capacità premiante del 'premio di maggioranza', quando si consideri come la stessa, in sede di assegnazione dei seggi al Senato, finisca in realtà per annullarsi all'interno di ogni singola regione, non producendo quell'atteso effetto premiante e di stabilizzazione della coalizione di forze politiche vittoriose alle elezioni per assicurare alle stesse almeno il 55% dei seggi, a garanzia della stabilità governativa. Un premio regionale – quest'ultimo – che diviene manifestamente un "non premio" a livello nazionale in quanto i differenti, singoli, premi possono finire per annullarsi (come è appunto avvenuto al Senato nelle elezioni del 2006). Si tratta, in conclusione, di un sistema elettorale a base proporzionale corretto con premio di maggioranza e sbarramenti (variegati) che, tuttavia, non risulta idoneo ad assicurare i principi proiettivi propri dei sistemi elettorali a base proporzionale, né ad assicurare il ruolo di rappresentanza attraverso gli eletti.

Il paradosso di una riforma tanto in contrasto con la filosofia della governabilità seguita nell'ultimo decennio, nonostante i già richiamati limiti di tale legislazione elettorale, consistenti nella sola garanzia della stabilizzazione della maggioranza parlamentare non accompagnata dalla relativa coesione interna, tuttavia, sollecita l'interrogativo circa l'esistenza di "interessi partigiani" congiunturali alla base della scelta da parte della maggioranza parlamentare (del tempo, di centro-destra) a violare consolidate regole della costituzione materiale – come quella di adottare una legge elettorale *in limine* e "in solitudine" – e in contrasto con i principi dello stesso patrimonio costituzionale europeo. Naturalmente, una simile ricerca non può 'assolvere' le ragioni d'irrazionalità, e pertanto d'illegittimità, del nuovo sistema elettorale, per come già autorevolmente sottolineate dalla dottrina. Ma potrà forse aiutare a comprendere l'evidente difficoltà del recente legislatore, anche in ragione delle esigenze politiche di vedere garantita una coesione all'interno della maggioranza parlamentare rispetto al 'potere di crisi' esercitato da una forza minore, come quella della Lega Nord⁵⁹.

Rimane, infine, da sottolineare la distanza – si direbbe siderale – di una simile riforma elettorale rispetto alla filosofia-ingegneria istituzionale posta a base del testo di revisione costituzionale (poi respinto in sede referendaria)⁶⁰. Quest'ultimo pareva ispirarsi a una "nuova democrazia", fondata sulla (pressoché esclusiva) investitura diretta dei governi, accompagnandosi con la volontà di attutire fortemente (fino quasi a farli scomparire) meccanismi di equilibrio che i costituenti del '48 avevano assegnato al capo dello Stato ed alla Corte costituzionale; equilibri – questi ultimi – che nel complesso hanno ben funzionato, nel loro ruolo di equilibratori del sistema fondato comunque sulla

⁵⁹ Una ricerca in tal senso è stata svolta, di recente, da G.C. PINELLI -E. STRADELLA ("Un tentativo di 'analisi di impatto' della nuova disciplina elettorale", in *Forum di Quaderni costituzionali* (2006).

⁶⁰ Per una bibliografia (molto) essenziale sul punto cfr., almeno, F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004.

rappresentanza e sul Parlamento. Nel primo caso, infatti, si sarebbero determinato in modo compiuto le conseguenze piene della 'democrazia d'investitura', per la quale il Parlamento viene esautorato da ogni potere concreto d'indirizzo e di controllo sull'Esecutivo, a meno di non utilizzare come *extrema ratio* l'arma letale e autodistruttiva della mozione di sfiducia (o quella, parimenti difficile dal punto di vista politico, di una mozione di *sfiducia construens*). Rispetto al secondo rapporto, la riforma avrebbe ridotto, fino a distruggerlo, il ruolo di 'potere neutro' del Presidente della Repubblica, che tanta moderazione e saggezza può apportare (ed ha apportato) al sistema politico-costituzionale nei momenti di particolare crisi in cui quest'ultimo può venire a trovarsi (e si è concretamente trovato nel corso del tempo).

Al contrario, il modello di governo prospettato nel testo di revisione costituzionale (respinto in sede referendaria) si allontanava dal modello britannico per avvicinarsi alla fallimentare esperienza israeliana. Non richiama, infatti, il modello britannico perché il *Premier* inglese non dispone *materialiter* del potere di scioglimento delle Camere⁶¹ (e d'altra parte lo stesso può essere sostituito dalla sua maggioranza con altro *leader*, come è puntualmente avvenuto nell'avvicendamento fra la Thatcher e Major, fra Tony Blair e Gordon Brown)⁶²; si avvicinava fortemente, invece, a quello israeliano⁶³, cioè ad un premierato espressamente elettivo con potere di scioglimento, modello di cui peraltro Israele si era presto disfatto per i suoi conclamati limiti d'instabilità politica di quella formula di governo. In altri termini, pareva volersi inseguire un modello di allontanamento dell'investitura della maggioranza parlamentare a favore di una *leadership* solitaria, cioè quella del capo del Governo, *dominus*, nella fase di formazione del Governo e nella sua vita istituzionale, del potere di risolvere la crisi ogni volta che essa insorgesse, ricorrendo alle risorse istituzionali/costituzionali piuttosto che a quelle, più corrette, di un dialogo stringente fra il *Premier* e la sua maggioranza parlamentare. In breve, si ricorreva a una 'scorciatoia' costituzionale che era assolutamente in squilibrio rispetto al *mix* di 'pesi e contrappesi' che sono necessari in una democrazia parlamentare e perfino in una forma presidenziale, come hanno insegnato gli stessi costituenti nord-americani.

Il clima di transizione in cui, da più di un ventennio, versa il sistema politico del Paese, e nel quale sono stati sperimentati reiterati (ancorché vani) tentativi

⁶¹ In tal senso cfr. anche, di recente G.F. PASQUINO, *Capi di Governo*, Bologna, 2007.

⁶² La tesi qui seguita, naturalmente, non può essere intesa nel senso che il "potere di scioglimento" non sarebbe formalmente riconosciuto al *Premier* britannico, come si deduce dall'analisi della disciplina positiva, e come correttamente sottolineano, di recente, anche T.E. FROSINI, "Premierato e scioglimento delle Camere", in *federalismi.it* (2006/1), nonché S. CECCANTI, "Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi", in *www.spbo.unibo.it/pais/ceccanti*. La tesi, piuttosto sottolinea, l'esistenza di regole convenzionali alla base dello scioglimento delle Camere, alle quali concorrono tanto il potere formale del *Premier* quanto la concreta operatività del sistema elettorale maggioritario a base uninominale (e della connessa tendenza bipolare/bipartitica del sistema), secondo cui il corpo elettorale "elege", nel senso di "sceglie" (nel senso forte di una legittimazione quasi diretta della *premiership* e della maggioranza parlamentare), tanto il *Premier* quanto appunto la stessa maggioranza che lo sosterrà in Parlamento. È appunto a tale contestualità della legittimazione (quasi)-diretta da parte del corpo elettorale che si deve l'ulteriore conseguenza di un potere di scioglimento da parte del *Premier* che risulterà indebolito rispetto al diverso avviso della 'sua' maggioranza parlamentare, che per questo disporrebbe/dispone, fra le sue opzioni, anche quella di sostituire il *Premier* con altro *leader* individuato nell'ambito della maggioranza parlamentare, individuando in tale cambiamento del 'cavallo di corsa' una scelta politicamente necessaria per assicurarsi il successo nella successiva tornata elettorale.

⁶³ Su cui cfr. anche R. TONIATTI, "Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata: la soluzione dell'elezione diretta del primo ministro in Israele", in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi ... cit.*; F. CLEMENTI, "La riforma della Legge fondamentale sul Governo in Israele", in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2.

di riforma costituzionale volti a realizzare la strategia istituzionale del sostegno alle finalità partecipative e a quella della garanzia della stabilità governativa, sollecita, da ultimo, una riflessione sul dibattito in corso in tema di riforme elettorali. In un quadro di riferimento che auspica (e che assume comunque come determinante) un raccordo con la riforma costituzionale della forma di governo, queste ultime assumono, così, una loro non superata centralità nella discussione politica e istituzionale del Paese.

Prima di procedere oltre nell'analisi, così, e diversamente da quanto si assumeva nei primi anni '90, si sottolinea nuovamente che un processo di riforma deve strettamente integrare l'autoriforma dei partiti politici, la riforma elettorale e la riforma costituzionale (sia nel senso di una mitigazione del principio collegiale del Governo in favore di quello monocratico, sia nella direzione di una riduzione del numero dei parlamentari e dello stesso superamento dell'attuale bicameralismo). È convinzione diffusa che tali ultime riforme – riguardando la Costituzione in senso stretto ovvero materie che, pur senza esserlo formalmente, costituiscono materia costituzionale – impongono una loro approvazione con maggioranze diverse da quelle previste per l'approvazione delle leggi.

Entrando ora (sia pure brevemente) nel merito della riflessione sul tema, si può sottolineare, in via preliminare, che le soluzioni astrattamente ipotizzabili in tema di riforma elettorale possono essere variegate, ancorché "specializzate" in base all'angolo di osservazione più adeguato costituito dalle preferenze che si possono esprimere, in via generale, a favore dell'una o dell'altra articolazione interna dei vari sistemi elettorali astrattamente adottabili. Molte, così, sarebbero le soluzioni astrattamente ipotizzabili come maggiormente adeguate a dare soluzione alle più significative problematiche di rappresentanza e di governo presenti nel contingente quadro politico. Le problematiche politiche insite nella riforma di una legge elettorale, in ogni caso, portano ad osservare che le riforme che potranno/potrebbero concretamente affermarsi sono quelle soltanto che maggiormente rispondono agli interessi (partigiani) delle forze parlamentari che saranno chiamate alla relativa approvazione parlamentare e che rispondono a una valutazione di merito relativamente alle *performance* positive (o meno) del tipo di bipolarismo conosciuto nel Paese a seguito delle riforme elettorali dei primi anni '90. Come ipotesi di lavoro, in ogni caso, pare potersi escludere che le prevalenti modellistiche invocate nel dibattito (attualmente) in corso possano avere un seguito parlamentare, atteso che le stesse (soprattutto nella modulazione accolta all'interno della c.d. Bozza Vassallo-Ceccanti) rispondono in modo pressoché esclusivo agli interessi partigiani dei due maggiori partiti del quadro politico attuale (il Partito Democratico, appunto, e il Popolo/Casa delle libertà).

Le formule elettorali maggiormente richiamate (e discusse) nel recente dibattito politico e in quello dottrinario sono date, da una parte, da quella accolta nel sistema elettorale tedesco e, dall'altra, da quella accolta dal legislatore elettorale spagnolo. Se, al contrario, la riflessione seguisse il criterio sistemico, costituito dall'integrazione fra legge elettorale, stabilità del governo e garanzia della rappresentanza, occorrerebbe sottolineare come, fra tutti i sistemi elettorali in campo, quello più prossimo a farsi carico dell'insieme degli obiettivi

politico-istituzionali richiamati sarebbe il sistema elettorale francese. Tale sistema parrebbe costituire il logico e coerente sviluppo della legislazione elettorale (prevalentemente maggioritaria) dei primi anni '90 (vigente fino all'adozione della l. n. 270 del 2005; c.d. legge Calderoli). Tuttavia, tale analisi non ha incontrato fin qui il consenso dell'attuale coalizione delle forze di centro-destra, costituendo tale sistema elettorale, da più di un decennio, l'opzione istituzionale accolta nei programmi politici dei DS, almeno prima che questo partito (fondasse e) confluisse nel Partito Democratico. Gli orientamenti che precedono, in ogni caso, esprimono una mera valutazione tecnica, di coerenza politico-istituzionale, e non certo una preferenza personale nei riguardi del sistema elettorale d'oltr'alpe, limitandosi a sottolineare come esso costituisca la formula maggiormente coerente all'esito referendario dei primi anni '90 (che andava rispettata, al momento di progettare un nuovo sistema elettorale) e soprattutto al sistema elettorale adottato a valle di tale pronunciamento referendario (c.d. legge Mattarella)⁶⁴. Nel considerare gli effetti di tale sistema elettorale sul sistema politico francese – ormai stabili da più di un trentennio – così, non può non prendersi atto come, sotto lo stesso profilo della rappresentanza parlamentare, tale sistema abbia consentito un'efficace garanzia della stabilità e della 'governabilità' attraverso la presenza parlamentare, a supporto del Governo, di almeno due forze politiche (la c.d. 'quadrifolia bipolare'), e la stessa articolazione si è registrata nell'opposizione parlamentare⁶⁵.

⁶⁴ Cfr. F. BASSANINI (a cura di), *La riforma elettorale*, Firenze, 2007; L. ELIA, "Riflessioni sui sistemi elettorali", in *Astrid Rassegna* (30/11/2007); S. STAMMATI, "Sul sistema elettorale tedesco e sulla sua applicazione in Italia", Seminario *Astrid*, 20/XI/2007; F. BASSANINI, "Sul progetto di riforma elettorale del Partito democratico (Osservazioni sulla c.d. bozza Vassallo)", in *Astrid Rassegna*, n. 19 del 2007; S. GAMBINO, "Riforme elettorali e modelli di democrazia", in *federalismi.it*, 2006, n. 2.

⁶⁵ A. DI VIRGILIO, "Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese ... cit.