

Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge?

Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*

di Federico Gustavo Pizzetti**

(12 novembre 2012)

Rispondendo il 6 novembre 2012 alle domande postegli da alcuni giornalisti nel corso del Vertice Asem di Ventiane, il Presidente del Consiglio Monti ha ritenuto “tecnicamente possibile” (o “immaginabile”) un intervento del Governo con decreto-legge per sbrogliare la matassa della riforma della legge elettorale vigente (il c.d. “*Porcellum*”, ovvero la l. n. 270/2005) di fronte alle lentezze e ai ritardi delle forze politiche in Parlamento (le quali, peraltro, con voto favorevole del P.d.I., della Lega Nord, dell’U.d.c., dell’A.p.i. e dell’M.p.a., hanno approvato, nello stesso giorno, in Commissione Affari costituzionali del Senato, una modifica volta ad attribuire il c.d. “premio di maggioranza”, pari al 55% dei seggi, al partito o alla coalizione che ottenga il 42,5% dei voti validi e non, come ora accade, al partito o alla coalizione che ottiene la maggioranza dei voti, qualunque sia la soglia raggiunta).

L’affermazione del Presidente del Consiglio tocca un nodo particolarmente complesso, e mai del tutto risolto, circa il perimetro che la decretazione d’urgenza incontra, sollevando, di conseguenza, l’interrogativo se un atto governativo di parziale riscrittura della legge elettorale possa, oppure no, considerarsi costituzionalmente legittimo.

Ora, è noto che l’art. 15, comma 2, lett. b) della l. n. 400/1988 dispone che il Governo «non può» mediante un decreto-legge «provvedere nelle materie indicate nell’articolo 72, quarto comma, della Costituzione»: materie, queste, fra le quali rientra anche quella «elettorale».

Di primo acchito, dunque, si dovrebbe rapidamente e pacificamente concludere nel senso dell’impossibilità (o dell’inimmaginabilità) di una parziale riscrittura

* Scritto sottoposto a *referee*.

della legge elettorale per opera del Governo Monti, contrariamente a quanto il Professore, invece, ha affermato.

Vero è, però, che il divieto in discorso, essendo contenuto in una fonte primaria non dotata di forza superiore a quella delle altre fonti sue parigrado, non è in grado di vincolare il successivo esercizio della funzione legislativa, compresa quella d'urgenza.

Fra la legge n. 400/1988, da una parte, ed un ipotetico decreto-legge che intervenisse in materia elettorale, dall'altra, il secondo, in quanto atto successivo nel tempo, prevarrebbe sulla prima, a norma degli artt. 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale (r.d. n. 262/1942), e la dichiarazione del Presidente Monti sarebbe perfettamente corretta dal punto di vista dei rapporti fra le fonti del diritto.

La questione – tuttavia – si rivela ancor più complessa.

Qualora si ritenesse da un lato, che l'art. 15, comma 2, lett. b) della l. n. 400/1988 non fa altro che "esplicitare" una regola già implicita in Costituzione, e, dall'altro lato, si riscontrasse che un decreto-legge che abbia per contenuto la riformulazione dei meccanismi della legge elettorale difetta dei requisiti richiesti dall'art. 77 Cost., allora si sarebbe in presenza di un contrasto fra livelli di fonti non equiordinate fra di loro con la conseguenza che la via del decreto-legge, contrariamente a quanto sostenuto invece dal Presidente Monti, non sarebbe "tecnicamente" percorribile.

Che il divieto di cui all'art. 15, comma 2, lett. b) della l. n. 400/1988 trovi sicuro ancoraggio in Costituzione dal punto di vista dell'esclusione in generale della «materia elettorale» dal novero di quelle disciplinabili per decreto-legge è, in effetti, perlomeno dubbio, tant'è vero che, in passato, si è riscontrata l'adozione di un decreto-legge in tale ambito (trattasi del d.l. n. 83/1993, c.d. "decreto Gambino", più volte reiterato).

Di solito, però, si ritiene che, se non è esclusa dalla decretazione d'urgenza "tutta" la materia elettorale, lo sia almeno quel "settore" specifico che attiene ai meccanismi di elezione dei parlamentari (la c.d. legislazione elettorale "in senso stretto": si v., in proposito, quanto affermato da Corte cost., sent. n. 161/1995), tant'è che anche il sopracitato intervento del Governo aveva riguardato solamente

la c.d. legislazione elettorale “di contorno” (in particolare, si trattava della disciplina della propaganda elettorale attraverso il mezzo radiotelevisivo) e fu comunque all’origine di vivaci dibattiti e di non poche polemiche, tanto che, alla fine, non venne convertito in legge.

Nel caso presente, invece, il Presidente Monti ventila un’azione governativa direttamente incidente sui meccanismi (fra i più delicati e sensibili) della legislazione elettorale “principale” dal momento che si ipotizza una riformulazione dei criteri per l’attribuzione del “premio di governabilità” ed, eventualmente, anche la reintroduzione del voto di preferenza al posto delle attuali “liste bloccate”.

La motivazione a sostegno dell’incompatibilità coi principi costituzionali di un decreto-legge che intervenga direttamente sul cuore della legislazione elettorale potrebbe ruotare attorno all’assunto che l’Esecutivo, nella forma di governo prevista dalla Costituzione del 1948, trae la sua fonte di legittimazione nella fiducia della maggioranza politico-parlamentare.

Una scrittura delle regole del gioco politico nazionale che coinvolge, necessariamente, anche le opposizioni e che, comunque, incide sulle modalità di formazione dell’organo rappresentativo per eccellenza, espressione dell’intera sovranità popolare, non potrebbe allora avvenire da parte di un organo espressione di una parte soltanto.

Tale *ratio*, senz’altro condivisibile, potrebbe però esser accantonata, nello specifico delle presenti circostanze, in ragione della peculiarità del Governo “tecnico” in carica che si regge su una maggioranza “trasversale” tanto ampia (pur non comprendendo alcuni gruppi parlamentari) da poter legittimare, forse, un intervento diretto sulle regole del gioco politico-parlamentare senza che questo appaia come forma di intollerabile “imposizione” di una sola componente sulle altre.

Vale, però, la pena osservare che, siccome le forze politiche che sostengono l’attuale Esecutivo “dei tecnici” non hanno perfetta identità di vedute fra di loro sul “come” modificare la legislazione elettorale (pur tutte condividendo l’opportunità di cambiarla), qualsiasi scelta del Governo a favore di uno o di un altro tipo di legge elettorale rischierebbe di non essere affatto neutra, bensì di sposare o l’una o l’altra delle diverse posizioni in gioco e quindi di sottoporre a forte *stress* il rapporto

fiduciario e la tenuta della “strana maggioranza” che sorregge il Governo Monti e di non presentarsi affatto come soluzione frutto di larghe intese con tutto quel che ne potrebbe conseguire dal punto di vista dell'accettazione, politica e popolare, dell'operazione in questo modo compiuta.

D'altra parte, se il Governo si facesse carico di mediare e comporre le divergenze fra i partiti, addivenendo alla fine ad un testo largamente condiviso, non si vede bene perché un tale “concerto” abbia bisogno proprio del supporto del Governo dei tecnici e non possa essere invece autonomamente raggiunto dalle forze politiche in Parlamento, considerato anche che nel programma del Governo Monti, sul quale si è basata la fiducia parlamentare che gli è stata data, vi era proprio la divisione di “compiti” fra “partiti”, da una parte, e “tecnici”, dall'altra, che “riservava”, per così dire, ai primi il varo delle riforme istituzionali.

Ma v'è ancora di più: anche ammesso che, data la peculiare situazione politico-parlamentare, un d.l. in materia elettorale non incontri limiti costituzionali impliciti derivanti dalla forma di governo e dai rapporti tra maggioranza politica, governo e opposizione parlamentare, occorre pur sempre interrogarsi sulla rispondenza di un siffatto atto d'urgenza ai requisiti resi espliciti nell'art. 77 Cost.

A prima vista, sembrerebbe difettare, infatti, la necessità di provvedere. Dal punto di vista strettamente formale, non si può non notare che la l. n. 270/2005 è vigente, applicabile ed operante, tant'è che sulla base di essa si sono tenute ben due elezioni politiche (2006 e 2008).

Sempre di prima battuta, neppure il caso in esame sembrerebbe potersi definire come “straordinario” nel senso da richiedere un intervento legislativo “imprevedibile” (e immediato). In effetti, mai il Paese può restare privo di legge elettorale o con una legge elettorale inapplicabile o non funzionante. Dal momento che il Parlamento è un organo indefettibile, qualsiasi tentativo di smontaggio dei meccanismi elettorali che conduca alla loro disattivazione, rendendo impossibile la rinnovazione delle Camere, sarebbe costituzionalmente illegittimo (cfr. Corte cost., sent. n. 13/2012) e incontrerebbe il blocco *preventivo* degli organi di garanzia costituzionale (la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità del quesito, nel caso di un'istanza referendaria, o il Presidente della Repubblica, all'atto

della promulgazione della legge, in presenza di un'iniziativa legislativa parlamentare).

E ancora: attenendosi sempre alla lettera costituzionale, appare dubbio che sussistano i requisiti di urgenza per l'adozione – oggi – di un d.l. elettorale, dal momento che le Camere non sono sciolte; mancano comunque ancora alcuni mesi alla loro naturale scadenza; e il Presidente della Repubblica ha più volte fatto trapelare il proprio orientamento nel senso di non voler chiudere, almeno nei limiti del possibile, la legislatura in via anticipata.

La riflessione condotta dal Presidente Monti a proposito della legge elettorale non può – però – essere valutata e apprezzata soltanto sulla base della lettura della Costituzione formale: in modo, cioè, del tutto avulso dal presente quadro complessivo, istituzionale, politico, economico e sociale connotato da elementi peculiari difficilmente riscontrabili nella storia della Repubblica.

Va, infatti, sottolineato che il Governo Monti, la maggioranza che lo appoggia e le condizioni stesse della sua formazione (condizioni, queste, che si riflettono sul suo mandato e sul dipanarsi del suo operato) appaiono per molti versi “eccezionali” rispetto al sistema costituzionale delineatosi a séguito dei mutamenti della forma di governo “materiale” avvenuti a partire dalla precedente crisi “sistemica” del 1992-1994.

È stato lo stesso Presidente della Repubblica ad aver rimarcato, nella dichiarazione resa il 13 novembre 2011 al termine delle consultazioni che hanno portato al conferimento dell'incarico di governo al sen. Monti, che non si trattava del venir meno all'impegno di rinnovare la democrazia dell'alternanza di governo fra partiti/coalizioni contrapposte e competitive, che si è affermata nelle ultime legislature, bensì di dar vita a un Esecutivo a termine, che unisse forze politiche diverse in vista di uno sforzo definito dallo stesso Capo dello Stato come straordinario e necessariamente chiesto dall'emergenza finanziaria ed economica, e dalla connessa urgenza di consolidare al più presto la situazione finanziaria del Paese, migliorando le prospettive di crescita e di equità complessive, in un quadro di enorme crisi e di seri pericoli di regressione per l'Europa e per l'Italia (quest'ultima particolarmente esposta e fragile, in ragione dell'altissimo debito pubblico accumulato

nel passato e della conseguente responsabilità di recuperare e di mantenere salda la fiducia degli investitori internazionali e delle Istituzioni europee).

Il forte richiamo compiuto dal Presidente Napolitano al quadro economico-finanziario interno ed estero posto alla base della sostenibilità, politica e costituzionale, della soluzione della crisi del Governo Berlusconi IV, dà fino in fondo la misura di come il *sistema complessivo* sia entrato, nell'ultimo anno, in uno stato di conclamata e persistente eccezione, a fronte del quale sono stati e tuttora sono necessari interventi straordinari e urgenti per far fronte tanto a fattori esogeni (la "crisi" finanziaria internazionale, i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e all'area-EURO), quanto endogeni (l'enormità del debito sovrano italiano; la debolezza del sistema imprenditoriale del Paese in termini di produttività e competitività; la forte disoccupazione, specialmente giovanile, qualificata e meridionale; l'insostenibilità di un sistema di *welfare* pubblico particolarmente "generoso").

Più ancora che l'emersione di *singoli casi specifici* di straordinaria necessità ed urgenza che fondano l'adozione del decreto-legge, a norma dell'art. 77 Cost., è dunque *la stessa situazione generale* del Paese, interna ed esterna (europea e internazionale), a manifestare quei tratti di *straordinarietà, necessità e urgenza a provvedere* che la Costituzione richiede che sussistano per poter legittimamente adottare un decreto-legge.

In più, poi, anche il *Governo attualmente in carica*, ovvero quell'organo sotto la cui responsabilità, secondo lo stesso art. 77 Cost., spetta l'adozione di un decreto-legge, è esso stesso, per le modalità della sua formazione e per le caratteristiche atipiche della maggioranza che lo sostiene, nonché per il mandato che ha ricevuto, sia la "*spia*" che la "*risposta*" istituzionale *specificata* alla situazione "emergenziale" venutasi a creare a partire dal novembre dell'anno passato.

Non può stupire, allora, riscontrare che nel "*modus legiferandi*" del Governo Monti il ricorso alla decretazione d'urgenza è risultato ancora più marcato rispetto al precedente Governo Berlusconi IV. Un esecutivo, quest'ultimo, che – peraltro – non era stato affatto parco nel servirsi dello strumento di cui all'art. 77 Cost. in modo particolare per quel che riguarda le varie "manovre" di finanza pubblica va-

rate a partire dall'estate del 2010, ciò che indicava già allora il maturare di quelle condizioni patologiche dei conti pubblici e del sistema economico del Paese che esploderanno poi con forza nell'autunno 2011 sino a portare, insieme all'indebolimento della maggioranza di centrodestra e all'appannarsi del prestigio internazionale dell'on. Berlusconi, al cambio di governo.

In base all'analisi dei dati disponibili a fine ottobre 2012, si registrano, infatti, a partire dal mese di novembre 2011, trentadue d.l. deliberati rispetto a ventidue d.d.l., al netto di quelli di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione di atti internazionali e della – peraltro, relevantissima – iniziativa legislativa costituzionale che ha poi portato alla l. rev. cost. n. 1/2012 sull'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione.

Con atto d'urgenza, in effetti, sono state varate (fra l'altro) tutte le riforme cruciali del Governo Monti, con l'esclusione soltanto di quella del mercato del lavoro che è stata avviata con d.d.l. a seguito di aspre critiche sull'ipotesi di ricorrere al d.l., ma sulla quale è stata poi posta la fiducia in ciascun ramo del Parlamento pur di accelerarne il varo e di "cristallizzarne" il testo.

Più in particolare, si segnalano: il d.l. n. 201/2011, c.d. "Salva-Italia"; il d.l. n. 212/2012, in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile; il d.l. n. 1/2012, c.d. "Cresci-Italia"; il d.l. n. 5/2012, c.d. "Semplifica-Italia"; il d.l. n. 16/2012, sulla semplificazione tributaria e il potenziamento delle procedure di accertamento; il d.l. n. 52/2012, in materia di razionalizzazione della spesa pubblica; il d.l. n. 73/2012, in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione; il d.l. n. 83/2012, contenente nuove misure per la crescita; il d.l. n. 95/2012, contenente ulteriori disposizioni per la "spending review"; il d.l. n. 158/2012, in materia sanitaria; il d.l. n. 179/2012, recante ulteriori misure per la crescita; il d.l. n. 174/2012 sulla finanza e il funzionamento degli enti territoriali al quale ha fatto seguito un ulteriore d.l. varato il 31/10/2012 di riforma di province e città metropolitane.

Appare interessante osservare, inoltre, come lo stesso Governo abbia, per così dire, "blindato" l'attività legislativa svolta per decreto ricorrendo parecchie volte alla proposizione della questione fiducia in sede di conversione (un terzo circa

dei d.d.l. di conv. in l. sono stati oggetto, infatti, di almeno una questione di fiducia; sino ad ora le questioni di fiducia approvate in generale dalle Camere hanno superato il numero di quaranta).

Nonostante la maggioranza così ampia, numericamente, sulla quale può contare, la necessità di rendere definitive le riforme introdotte, pur con modificazioni in Parlamento, senza incorrere in dilazioni o in eccessive diluizioni della loro portata frutto delle spinte politiche, che avrebbero rischiato di indebolirle agli occhi degli investitori internazionali e dell'Europa, ha portato – dunque – il Governo “emergenziale” a seguire assai spesso la via del “rafforzamento” al massimo grado della propria azione legislativa rispetto al Parlamento mediante la duplice “leva” dell’uso della decretazione d’urgenza e del ricorso alla questione di fiducia in sede di conversione in legge del decreto (sovente persino “doppia”, come nei casi del d.l. n. 201/2012, “Cresci-Italia”; del d.l. n. 1/2012, contenente misure per la concorrenza, lo sviluppo infrastrutturale e la competitività; del d.l. n. 5/2012, sulle semplificazioni; del d.l. n. 89/2012, sulla crescita; del d.l. n. 95/2012, sulla “*spending review*”, del d.l. n. 158/2012, in materia sanitaria; e in un caso, per il d.l. n. 16/2012, in materia tributaria, addirittura “tripla”).

Va dato atto, peraltro, che l’approvazione di un numero tanto elevato di questioni di fiducia dimostra anche la buona “tenuta” della coesione politica fra gruppi parlamentari che, fino a pochi mesi fa, erano impegnati in contrasti spesso aspri e che in futuro si sfideranno nuovamente alle elezioni generali: una “convergenza”, questa, perciò, non sempre agevole a raggiungersi e sicuramente indice di forte assunzione di responsabilità da parte dei partiti in momenti molto difficili.

Sino ad oggi, tuttavia, gli esempi più significativi di ricorso alla decretazione d’urgenza da parte dell’Esecutivo hanno riguardato settori intrecciati con la condizione di *crisi economico-finanziaria* del Paese, senza avventurarsi all’interno del “terreno” del funzionamento stesso del *sistema democratico-rappresentativo*, ciò che invece avverrebbe ora, ove si registrasse il ricorso ad un d.l. elettorale.

O meglio: in effetti, il Governo Monti ha inciso, e non poco, mediante decretazione d’urgenza, su alcuni circuiti della rappresentanza e anche su certi aspetti rilevanti per il “funzionamento” della politica.

Infatti, in sede di riordino delle funzioni e della natura, e di riduzione del numero delle Province, è stato stabilito che il Consiglio provinciale divenga, da organo eletto a suffragio universale e diretto, un organo rappresentativo di secondo grado delle diverse comunità locali insistenti nel territorio provinciale; mentre, sul piano dei “costi della politica”, l’Esecutivo ha recentemente introdotto dei robusti meccanismi premiali, basati sul diverso ammontare dei trasferimenti erariali a favore di Regioni più o meno virtuose, al fine di spingere con forza le Regioni stesse, senza intaccarne l’autonomia ex artt. 114, 117 e 119 Cost., ad adottare disposizioni severe per il contenimento e la riduzione delle spese per le indennità di carica e di funzione di consiglieri e assessori, e per i contributi ai gruppi consiliari.

Tali azioni, tuttavia, per quanto di indubbia rilevanza e significato, rivestono una “caratura” e un “impatto” piuttosto diverso rispetto a quello che avrebbe un ipotetico ricorso ad un d.l. elettorale.

La modifica della legge elettorale nazionale mediante un atto d’urgenza coinvolgerebbe, infatti, direttamente il livello statale della politica e della rappresentanza, e non solamente quello regionale o locale.

Inoltre, essa inciderebbe in profondità sulla formazione del Parlamento, ovvero di quell’organo che riveste indubbio rilievo centrale all’interno del sistema parlamentare disegnato dal Costituente anche dal punto di vista della fiducia che esso conferisce all’Esecutivo. Adottare per decreto-legge una nuova disciplina elettorale, condurrebbe, dunque, il Governo (fatta salva ovviamente la facoltà per le Camere di non convertire in legge il d.l.) a riscrivere in tutto o in parte le regole di costituzione di quello stesso organo che gli ha conferito la fiducia, con conseguente rovesciamento dei rapporti costituzionali nell’equilibrio fra Parlamento ed Esecutivo in una materia – quella elettorale – non a caso da sempre avvertita come di gelosa prerogativa parlamentare.

Alla luce delle considerazioni svolte, occorre allora interrogarsi se quelle stesse *condizioni di straordinarietà, necessità e urgenza nel fronteggiare la situazione “eccezionale”*, che hanno giustificato il varo del Governo Monti e l’uso frequente, da parte di quest’ultimo, del decreto-legge e della questione di fiducia per lanciare le “riforme” strutturali in campo economico e sociale (peraltro, in diversi casi, an-

cora tutte da completare in sede attuativa), *non possano essere altresì assunte quali elementi fondanti* il ricorso, in “*extrema ratio*”, alla decretazione d’urgenza, ex art. 77 Cost., pure in materia elettorale nazionale (andando anche oltre il vincolo posto dalla l. n. 400/1988).

Nel messaggio reso a conclusione delle consultazioni che hanno portato all’incarico a Mario Monti, il Capo dello Stato ribadì come, una volta esauritasi la “parentesi tecnica” con lo spirare della legislatura, il confronto a tutto campo tra i diversi schieramenti sarebbe ripreso col ritorno della parola ai cittadini per l’elezione di un nuovo Parlamento.

Lo stesso Presidente della Repubblica non ha però mancato, in altre e successive occasioni, di sottolineare come la difficoltà delle prove che ancora attendono l’Italia nel mantenere fede agli impegni assunti in sede internazionale e nel riconquistare la fiducia degli investitori stranieri, insieme alla necessità di consolidare (e completare) l’opera riformatrice avviata dai “tecnici” richiedano, dopo le elezioni, l’avvicinarsi di un governo “stabile”, non fragile, non diviso e che possa operare efficacemente.

Non v’è dubbio che – e il Presidente Napolitano ne è ben conscio – «anche la migliore legge elettorale non può garantire automaticamente una soluzione di governo stabile che è sempre il risultato di scelte politiche, di accordi politici»; altrettanto vero è, però, che il “*Porcellum*” non ha dato sinora buona prova di sé, visto che – lo segnala sempre il Capo dello Stato – occorre arrivare ad una riforma «che scongiuri il ripetersi di guasti largamente riconosciuti e che risponda ad aspirazioni legittime avvertite dai cittadini».

Nella presente legislatura (XVI), infatti, l’ampia maggioranza attribuita dal risultato elettorale e dai meccanismi premiali alla coalizione di “centrodestra” non ha assicurato la stabilità e l’efficacia dell’azione di governo; nella precedente (XV), la vittoria piuttosto risicata da parte della coalizione di “centrosinistra” nelle urne, resa ancor più incerta al Senato dall’operare dei premi di governabilità su base regionale, ha contribuito a creare le condizioni che hanno portato allo scioglimento anticipato della legislatura dopo appena un biennio.

Se è vero che molto dipende anche dalle dinamiche interne alle forze politiche e alle coalizioni (e da questo punto di vista non va trascurato che nelle due legislature in cui il “*Porcellum*” ha operato, si è assistito a complessi percorsi di “fusione” e “scissione” fra partiti, e di ridefinizione delle relative piattaforme programmatiche in entrambi gli schieramenti di centrodestra e centrosinistra), è pur vero che le regole elettorali vigenti non hanno fino in fondo impedito la rissosità politica e la frammentarietà parlamentare.

Soprattutto esse hanno alimentato la disaffezione dei cittadini verso l’istituzione parlamentare, centro nevralgico della vita democratica e repubblicana voluta dalla Costituzione, limitando di molto la possibilità per l’elettorato di influenzare significativamente, in sede di voto, l’elezione dei singoli parlamentari.

D’altro canto, la stessa Corte costituzionale, quando è stata chiamata a pronunciarsi sull’ammissibilità delle richieste referendarie presentate in passato per abrogare in parte la legge elettorale, fermo restando che non era quella la sede per uno scrutinio di costituzionalità, ha formulato osservazioni assai perplesse sul contenuto del “*Porcellum*” (sentt. nn. 15-16/2008). In particolare, la Consulta ha segnalato al Parlamento l’esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi.

Ora, è difficile dubitare che l’instabilità del quadro politico (che il “*Porcellum*” non è riuscito ad evitare), da una parte, l’inasprirsi delle tensioni fra le forze parlamentari dovute alla difficoltà di addivenire ad un accordo sulla legge elettorale, dall’altra parte, la caduta di legittimazione che le Camere subiscono davanti alla pubblica opinione per l’incapacità che sembrano dimostrare nel modificare una legge elettorale di cui tutti – supremi organi di garanzia costituzionale compresi – hanno più volte segnalato i limiti, da un’altra parte ancora, non aiutino affatto ad accrescere la reputazione europea e internazionale dell’Italia e non servano di certo a mettere al sicuro i sacrifici e gli sforzi fatti dai cittadini, con riconosciuto senso di responsabilità, in questi ultimi mesi.

In tal senso, si potrebbe dire che sono proprio la storia stessa e le ragioni stesse della formazione del Governo Monti e della sua “strana maggioranza” a dimo-

strare la rilevanza cruciale che assume per la tenuta del quadro economico-finanziario e della coesione sociale, e per la stabilità dell'Italia e dell'Europa, la "razionalizzazione" del sistema politico italiano, la "decantazione" delle tensioni pregresse, il riattivarsi della fiducia e della stima dei cittadini negli organi rappresentativi, la correzione dei difetti segnalati nella l. n. 270/2005.

In un quadro che rimane ancora emergenziale e all'interno del quale la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo sono beni preziosi per superare la crisi economico-sociale, il protrarsi troppo a lungo dell'inerzia parlamentare nell'approvare la nuova legge elettorale, man mano che si avvicina il tempo che ci separa dalle prossime elezioni politiche, potrebbe incancrenire la situazione politica, mettendo a repentaglio anche la tenuta finanziaria del Paese, tanto da arrivare a giustificare persino l'intervento mediante atto legislativo governativo.

Tuttavia, va sottolineato che un Governo, il quale sia costretto, in nome dell'urgenza e della necessità più volte segnalate anche dal Capo dello Stato, a varare un decreto-legge elettorale all'approssimarsi della scadenza naturale della legislatura, quando cioè fare la riforma diviene pressoché ineludibile, rischia di correre alcuni, non marginali, rischi.

È noto che, a norma dell'art. 77 Cost., il decreto-legge deve essere convertito entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e a tal fine le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente per la conversione; mentre, in caso di mancata conversione del decreto in termini, lo stesso perde efficacia "sin dall'inizio", salva la facoltà per le Camere stesse di approvare una legge di sanatoria che conservi gli effetti giuridici dei rapporti sorti sulla base del decreto non convertito.

Perciò, se le Camere, continuando a temporeggiare, finissero per non riuscire a convertire il decreto nel termine previsto, oppure se, per contrarietà al modello elettorale adottato nel d.l., una parte dei parlamentari riuscisse a coagulare un consenso tale da impedire in Aula sia la conversione del decreto, sia l'approvazione della legge "di sanatoria", l'effetto finale sarebbe, tecnicamente, il ripristino della l. n. 270/2005 nel testo precedente le modifiche apportate col d.l., ma, sostanzialmente, quello di "minare" l'intero procedimento elettorale di rinnovo del Parla-

mento, nel frattempo in corso (le elezioni, infatti, debbono avvenire, a norma dell'art. 61 Cost., entro settanta giorni dalla fine della legislatura e la prima riunione delle nuove Camere, che fa cessare la *prorogatio* dei poteri delle precedenti, compreso quello di conversione in legge dei d.l., entro venti giorni dalla data in cui si svolge la votazione).

Un'evenienza, questa prospettata, che finirebbe per destabilizzare gravissimamente il quadro politico e istituzionale e, di riflesso, quello economico-finanziario e sociale con conseguenze largamente imprevedibili.

A fronte di uno scenario di questo tipo, il senso della responsabilità dovrebbe prevalere e guidare i gruppi parlamentari non solo a convertire il d.l. ove adottato dal Governo, ma, soprattutto, a raggiungere – prima ancora che si renda inevitabile ricorrere all'atto avente forza di legge – un accordo, il più ampio e condiviso possibile, direttamente in Parlamento.

Si eviterebbe, così, una situazione quasi da “sfida all'*o.k.-corra!*”: approvare il d.d.l. di conversione in legge del decreto-legge in “*articulo mortis*” della legislatura o correre fino in fondo tutti i pericoli che la mancata conversione dello stesso decreto potrebbe ingenerare sulla carne viva del Paese.

Ed è proprio facendo appello alla sensibilità delle forze politiche, per un verso, ed avendo in mente lo scenario a tinte fosche che si è qui ipotizzato, per l'altro verso, che il Presidente Monti, dopo aver adombrato la possibilità di ricorrere ad un decreto-legge nella partita in corso della legge elettorale al fine di “pungolare” il Parlamento, ha subito aggiunto che sarebbe auspicabile che sia la “politica” in prima persona, e non i “tecnici”, a farsi responsabilmente carico di dare all'Italia – per il “bene” stesso del Paese – una nuova legge elettorale.

** Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Milano