

Ritorno al futuro? Punti fermi e prospettive nel sistema elettorale italiano

LUCA DELL'ATTI*

Sommario

1. Le elezioni regionali in Calabria ed Emilia-Romagna: una nuova chiamata al maggioritario? – 2. Legge elettorale e sistema partitico frammentato. – 3. Legge elettorale e forma di governo a debole razionalizzazione. – 4. Sulla riforma elettorale: questioni di merito. – 5. (Segue) Questioni di metodo, tra furia riformatrice ed esigenze di stabilità.

Data della pubblicazione sul sito: 26 marzo 2020

Suggerimento di citazione

L. DELL'ATTI, *Ritorno al futuro? Punti fermi e prospettive nel sistema elettorale italiano*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottore di ricerca in Principi giuridici e istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Indirizzo mail: luca.dellatti@uniba.it.

1. Le elezioni regionali in Calabria ed Emilia-Romagna: una nuova chiamata al maggioritario?

I tentativi di intravedere tendenze bipolariste nel comportamento del corpo elettorale in corrispondenza dei più svariati appuntamenti elettorali sono sempre all'erta nella stampa ed in certi ambienti politici, come pure in qualche riflessione dottrinarìa.

Tentativi riemersi anche a seguito delle elezioni politiche del 2018 (GUZZETTA 2018) e, persino, dopo la crisi dello scorso agosto ed il giuramento del Governo Conte II (D'ALIMONTE 2019). Quelle elezioni, invece, hanno consegnato uno schema partitico chiaramente a tre poli, uno dei quali (il centro-destra) all'epoca privo di una forza in netta posizione trainante in termini di peso elettorale. Il radicale cambiamento di formula politica che ha portato all'accordo di governo fra PD e 5 Stelle, poi, ha sottratto credibilità a qualsivoglia lettura degli eventi nel senso del ritorno al bipolarismo, di qualunque matrice (VOLPI 2018).

Ma la recente tornata elettorale che ha chiamato gli elettori di Calabria ed Emilia-Romagna a rinnovare i rispettivi organi regionali ha ridestato l'interesse, mai del tutto sopito, verso formule maggioritarie. Tali elezioni hanno visto la netta vittoria, rispettivamente, del centro-destra e del centro-sinistra e l'elezione sia di Jole Santelli che di Stefano Bonaccini con più del 50% dei voti ed il forte ridimensionamento del peso elettorale dei 5 Stelle in due territori piuttosto rilevanti per il Movimento che, se a Bologna aveva la sua patria "ideologica", avendo il capoluogo emiliano ospitato il primo V-day nel 2007, in Calabria raccoglieva il 43% dei suffragi alle elezioni politiche del 2018 e poco meno del 27% a quelle europee del 2019.

Analizzando questi dati, più di un commentatore e qualche esponente politico (sia del centro-destra che del centro-sinistra, ma non, comprensibilmente, dei 5 Stelle) vi ha intravisto la possibilità di (ri)polarizzazione del sistema partitico attorno a talune linee assiologiche di fondo e, dunque, i prodromi di una nuova stagione bipolare.

Si tratterebbe, nel dettaglio, del ritorno ad un sistema partitico semplificato, connotato dai classici caratteri della *adversarial democracy* (alternanza, investitura fiduciaria popolare diretta, stabilità dei governi) col corollario — ineccepibile sul piano dell'analisi comparata delle forme di governo — della formula elettorale (prevalentemente o esclusivamente) maggioritaria.

Le elezioni regionali dello scorso 26 gennaio non fanno, come tali, oggetto del presente contributo, ma offrono l'occasione per tornare ad interrogarsi sul complesso intreccio tra forma di governo, sistema elettorale e assetto partitico, ripercorrendo l'esperienza italiana a partire dalla comparsa delle formule maggioritarie nel 1993 per arrivare al tempo in cui si scrive. L'obiettivo è quello di

fornire qualche riflessione — in punto di merito e di metodo — auspicabilmente utile a sgomberare il dibattito sulle riforme elettorali da quelli che Pasquino ha definito “feticci da sconfiggere”, relativi alla pretesa di poter pre-determinare, a mezzo della legge elettorale, la governabilità del sistema (2017).

2. Legge elettorale e sistema partitico frammentato

Qualunque riflessione — sia essa *de jure condito* o *condendo* — sulla legge elettorale non può prescindere dalla sussistenza di una stretta relazione, ampiamente indagata dalla scienza giuridica e politica, con altre due fondamentali categorie: la forma di governo e il sistema dei partiti.

In primo luogo, che la formula elettorale prescelta in un dato sistema sia dotata di un potenziale conformativo dell'assetto partitico è noto quanto meno a far data dalla formulazione delle leggi di Duverger, la prima delle quali descrive l'attitudine del sistema maggioritario puro a semplificare il sistema partitico in senso bipartitico (1961).

Questa, pur rivisitata e corretta (SARTORI 2013), è, a prima vista, sufficientemente descrittiva della transizione al maggioritario che l'Italia ha vissuto a seguito dei referendum del 1993 e dell'approvazione delle ll. 276 e 277 del 1993 (cd. *Mattarellum*) che ricorrevano, com'è noto, all'uninomiale *plurality* — strumento maggioritario *par excellence* — per l'attribuzione della gran parte dei seggi di entrambe le Camere.

Attenti studi politologici che hanno analizzato con dovizia gli esiti dei comizi elettorali celebrati con le leggi in commento (1994, 1996 e 2001) hanno registrato il verificarsi dell'effetto di semplificazione del sistema partitico tipico del collegio uninominale, riscontrandone, però, l'operare sul piano di coalizione e non di partito. L'impatto della formula maggioritaria del *Mattarellum* su un sistema partitico di per sé plurale — reso ancor più frammentato dalla congiuntura legata alla crisi dei partiti tradizionali e, in particolare, allo sfaldamento del corposo bagaglio elettorale della Democrazia Cristiana in numerosi rivoli — non ha, cioè, prodotto la deforestazione dell'arco partitico. Ha, invece, sospinto i partiti — il cui numero è persino aumentato — a coalizzarsi, allo scopo di profittare del congegno maggioritario (BARTOLINI e D'ALIMONTE 2002). In altri termini, il maggioritario ha semplificato il sistema dandogli un aspetto bipolare ma non l'ha irrobustito, conservandone — e, per certi aspetti, incrementandone — il tasso di frammentazione (BARTOLINI, CHIARAMONTE, D'ALIMONTE, 2002).

La spinta alla coalizione, dunque, pur accompagnata da una qualche condivisione di fondo su questioni programmatiche (più che ideologiche), era fortemente incentivata da ragioni elettorali. Di conseguenza, le coalizioni erano deboli ed eterogenee (SANI e SEGATTI, 2002) e le rispettive leadership tutt'altro che stabili: se il centro-sinistra non ha mai avuto una leadership

indiscussa e duratura, la maggiore stabilità di quella del centro-destra e la sua coincidenza col vertice del partito di maggioranza relativa del polo, erano dovute probabilmente più al carisma personale e alla forza economica dell'on. Berlusconi che ad un autentico idem sentire intercorrente fra le forze politiche dello schieramento. Una stabilità che si sarebbe, comunque, incrinata: alle elezioni del 2006 i principali partiti del centro-destra recavano nel contrassegno elettorale della lista il cognome del relativo leader di partito; nella XVI legislatura, poi, la fuoriuscita dell'on. Fini dal Popolo della Libertà nel 2010 segnò l'inizio della crisi del IV Governo Berlusconi che, inizialmente supportato da una vastissima maggioranza parlamentare, sarebbe caduto sotto i colpi della crisi economica.

Un tale ordine di cose ha continuato a reggere il sistema anche dopo l'approvazione della l. 270/2005 che, se prevedeva una formula proporzionale per il riparto dei seggi, la correggeva, però, con un premio di maggioranza tale da assicurare la pratica certezza della governabilità; salva, per vero, l'alea del Senato, per il quale il premio si attribuiva su base regionale.

Si può dire, anzi, che un premio di maggioranza così congegnato spiegasse l'effetto selettivo insito in ogni formula maggioritaria ben più potentemente del previgente uninominale (D'ALIMONTE 2007). Il premio di maggioranza, allora, era il vero fulcro del sistema elettorale che ha governato le elezioni politiche del 2006, 2008 e 2013, sì da non alterare lo schema bipolare cui l'assetto partitico si era frattanto accostumato in ragione del Mattarellum e, anzi, estremizzandone i caratteri più qualificanti: la spinta alla coalizione diveniva ben più intensa, non dovendo più i partiti, per assicurarsi la maggioranza dei seggi, contendersi, una per una, le sfide a due nei collegi uninominali, ma dovendo "solo" accumulare più suffragi dello schieramento avversario a livello nazionale alla Camera ed in quante più circoscrizioni regionali possibili al Senato: un autentico *first-past-the-post* di coalizione. Il Porcellum, quindi, irrobustiva la vocazione bipolare del sistema partitico ma, allo stesso tempo, ne irrobustiva la frammentarietà, dando ai singoli partiti un ruolo più rilevante di quanto non facessero le leggi elettorali precedenti (CHIARAMONTE 2007).

3. Legge elettorale e forma di governo a debole razionalizzazione

In secondo luogo, la dottrina comparatistica sui sistemi di governo parlamentari riscontra, notoriamente, una certa coincidenza fra formule elettorali maggioritarie e forme di governo "di gabinetto", connotate, fra l'altro, dalla coincidenza fra *leadership* e *premiership*, dalla certezza sulla composizione dell'esecutivo e sull'agenda di governo, da stabilità e longevità dell'esecutivo (DE VERGOTTINI 2013, 553 ss., PEGORARO e RINELLA 2017, 345 ss.). Ma si è anche sottolineato come la relazione tracciata sia biunivoca e vicendevole, nel senso che «se il sistema elettorale condiziona il funzionamento della forma di governo è altrettanto vero

che le scelte relative alla forma di governo incidono sull'attuazione pratica delle formule elettorali» (VOLPI 2007, 423). I maestri della comparazione insegnano, d'altra parte, che la validità di tali assunti va valutata caso per caso, destinata, inevitabilmente, a subire dissimili declinazioni in ragione delle peculiarità di ciascun ordinamento considerato.

Applicato al contesto istituzionale italiano successivo agli eventi del 1993, il primo dei detti assunti può essere verificato solo in parte: senz'altro, la spinta al bipolarismo impressa dal collegio uninominale prima e dal premio di maggioranza poi, ha determinato la compressione dello spazio di scelta ex art. 92 Cost. del Presidente della Repubblica, "tenuto" a conferire l'incarico al leader della coalizione risultata vittoriosa nelle urne e, pertanto, l'investitura popolare (quasi) diretta del Presidente del Consiglio (RUGGERI 2011), come pure la traslazione diretta del programma elettorale dello schieramento maggioritario in programma di governo.

D'altra parte, gli esecutivi hanno continuato ad essere di coalizione: benché si trattasse di coalizioni pre-elettorali, incaricate dagli elettori a formare il governo e non formatesi nel corso delle consultazioni a seguito di un accordo post-elettorale, l'eterogeneità delle stesse e la persistente frammentarietà dell'assetto partitico in generale, non hanno conferito stabilità e longevità agli esecutivi.

Di fatti, nell'arco di cinque legislature, dal 1994 al 2013, si sono succeduti undici governi, nessuno dei quali, dunque, è stato un governo di legislatura. La qual circostanza contribuisce a smontare il mito del mandato popolare diretto e, dunque, dell'avvenuta transizione ad una forma di governo di gabinetto (VOLPI 2012). In quattro occasioni, la caduta del governo ha dato vita a ministeri formati in Parlamento — non, dunque, nelle urne — quasi sempre con maggioranze parzialmente diverse da quella dichiarata vittoriosa dall'esito elettorale. In due di esse, persino, la crisi ha aperto le porte ad un ministero interamente tecnico: Dini nel maggio 1995 e Monti nel novembre 2011; il primo formatosi per effetto del cd. ribaltone che portò il PDS — principale partito d'opposizione al I Governo Berlusconi — in maggioranza; il secondo sorretto da una maggioranza vastissima, tale da coprire la quasi interezza dell'arco parlamentare, facendo totalmente saltare — certo, anche in ragione della situazione emergenziale — la logica dell'alternanza.

L'instabilità dell'esecutivo, insomma, carattere endemico della nostra forma di governo (MARTUCCI 2002) non è stata affatto "debellata" per effetto delle formule elettorali maggioritarie e della semplificazione bipolare.

In un tale contesto, allora, non sono mai del tutto venuti meno gli elementi cardinali della forma di governo che trovano precisa corrispondenza in altrettante disposizioni costituzionali: la costituzione di una maggioranza in ambo le Camere che investa il Governo della *plenitudo potestatis* col voto di fiducia ex art. 94 Cost. e, pertanto, la derivazione parlamentare dell'esecutivo (ELIA 1970); il ruolo di gestore della crisi attribuito dall'art. 92 Cost. — e dalle consuetudini costituzionali

— al Capo dello Stato, chiamato a verificare, ai fini dell'attribuzione dell'incarico, la sussistenza di una tale maggioranza; il diritto dei parlamentari — liberi nel mandato secondo l'art. 67 Cost. — di mutare la propria lealtà nei confronti dell'elettorato, dando vita ad alleanze diverse da quella sorta nella fase pre-elettorale di costruzione della coalizione e di sottrarsi alla disciplina di partito, facendo venir meno il sostegno al Governo appoggiato dal relativo gruppo parlamentare (GIRELLI 2019).

Il tentativo di imprimere, per mezzo della maggioritarizzazione del sistema elettorale, una torsione in senso razionalizzante alla forma di governo delineata dalla Costituzione — stando alla quale il governo si forma nelle sale del Quirinale, nelle segreterie di partito e nelle aule parlamentari e non, invece, nelle urne — sarebbe stata, in definitiva, alquanto illusoria (VOLPI 2012).

4. Sulla riforma elettorale: questioni di merito

Segnalava Luciani, poco prima che gli eventi travolgersero i partiti della cd. Prima Repubblica e, con essi, il sistema elettorale proporzionale, che «l'efficienza di un insieme di regole elettorali ... può dunque essere valutata ... solo in relazione al grado in cui essi si mostra rispettoso delle finalità che di volta in volta sono imposte dal disegno costituzionale e parallelamente dalla realtà ... del sistema politico» (1991, 15).

Come si è mostrato, l'adozione di sistemi maggioritari in Italia, dal 1993 in poi, ha impresso una innegabile flessione tanto all'assetto partitico quanto alla forma di governo senza, tuttavia, trasformarli del tutto, non avendo, in particolare, intaccato i principali caratteri delle due grandezze prese in considerazione: la frammentarietà del sistema dei partiti (SARTORI 2013) e la scarsa razionalizzazione della forma di governo (LUCIANI 2010).

Il che rappresenta, oggi, un insegnamento per il legislatore alle prese con la riforma elettorale, quale che sia la formula su cui in concreto le forze politiche siano in grado di trovare un accordo. Se è abbastanza agevole rinvenire un punto fermo nei caratteri costituzionali della forma di governo italiana, non altrettanto lo è rispetto al sistema partitico, sfuggendo, questo, alla forza conformativa del diritto, sicché i mutamenti che lo attingono siano dipendenti da fattori in gran parte meta-giuridici, tanto più ove si consideri che i partiti sono gli artefici ma, ad un tempo, i primi destinatari della legislazione elettorale.

Tuttavia, l'esperienza italiana ha dimostrato quanto sia cruciale tener conto dell'assetto naturalmente plurale del sistema dei partiti, con particolare riguardo alla difficoltà di imporre coattivamente un raggruppamento dei partiti in coalizioni che non corrisponda all'emersione spontanea di esigenze politiche in tal senso, nonché alla concreta sussistenza di congruità ideologiche e programmatiche fra i

partiti che consenta loro un'alleanza stabile e non finalizzata alla sola formazione di un esecutivo di coalizione (VOLPI 2012).

In proposito, deve evidenziarsi che l'idea del definitivo accostumarsi del sistema italiano alle pratiche della democrazia dell'alternanza ha retto — con le contraddizioni che si sono evidenziate nei precedenti paragrafi — solo sino alla comparsa sulla scena politica del Movimento 5 Stelle: alla (ri)complessificazione del sistema cui si è assistito dal 2013 non ha contribuito una modifica in senso proporzionale della legge elettorale — né, tanto meno, una revisione costituzionale in senso ancor meno razionalizzato della forma di governo — ma la nascita di un soggetto politico dichiaratamente alternativo alla classica contrapposizione fra centro-destra e centro-sinistra, in grado di accumulare in poco tempo un consenso vieppiù crescente. Di conseguenza, lo schema bipolare è saltato e taluni contrasti con difficoltà serbati in entrambi gli schieramenti sono emersi con chiarezza.

Dopo l'ingresso dei 5 Stelle in Parlamento, l'unica soluzione in grado di scongiurare un immediato ritorno alle urne apparve — dopo il rifiuto categorico del Movimento di appoggiare un governo del PD e la rielezione di Giorgio Napolitano a Capo dello Stato — un governo cd. di larghe intese che, pur presieduto dall'on. Letta, numero uno del partito di maggioranza relativa dopo le dimissioni dalla segreteria dell'on. Bersani, godeva di una fiducia parlamentare ampia e trasversale, niente affatto coincidente con l'immagine bipolare degli anni precedenti.

Il legislatore, poi, falliti i tentativi di riforma del sistema costituzionale ed elettorale esperiti dal Governo Renzi, ha approvato una nuova legge elettorale mista (l. 165/2017), utilizzata per le elezioni del 2018, che distribuisce il 61% dei seggi con scrutinio di lista ed il 37% attraverso collegi uninominali, mentre il restante 2% è riservato alle circoscrizioni estero. La parte maggioritaria del sistema elettorale vigente ha conservato l'incentivo alla coalizione proprio dei precedenti, ma non al punto di consentire il raggiungimento ad uno schieramento di raggiungere la maggioranza dei seggi e, dunque, di poter governare “in solitudine”. A determinare un tale esito, però, ha contribuito non solo il numero contenuto di seggi attribuiti con l'uninomiale *plurality*, ma, appunto, anche l'assetto tripolare che si presentava agli elettori.

Si osservi, oltre tutto, che il centro-sinistra si presentava alle elezioni orfano di una sua rilevante costola (gli scissionisti del PD che correvano fuori dalla coalizione sotto la lista “Liberi e uguali” assieme a Sinistra Italiana), mentre l'apparente compattezza del centro-destra veniva meno non appena la Lega si rendeva disponibile alla formazione di un governo con i 5 Stelle, recuperata — non senza reciproche diffidenze — solo dopo la formazione del Governo Conte II, forse anche in vista delle elezioni regionali in cui la combinazione fra elezione diretta del Presidente e premio di maggioranza tipica dei sistemi elettorali regionali, continua a rappresentare un forte incentivo alla coalizione.

Nella presente legislatura, dunque, il ritorno al multi-partitismo è evidente. Parallelamente, sul piano dell'andamento della forma di governo, si è riproposto, se pur con qualche anomalia, uno schema niente affatto ignoto alla storia repubblicana, incentrato su dissociazione fra leadership del partito di maggioranza relativa e premiership, composizione della compagine ministeriale ed estensione del programma di governo in attuazione di un preciso accordo di governo post-elettorale, formula politica mutevole a seconda dell'opportunità del momento.

Le cennate anomalie, per lo più relative al “contratto di governo” stipulato da Lega e 5 Stelle per la formazione del primo ministero Conte — la cui differenza da un classico accordo di governo è, per vero, più estetica che fornita di sostanza giuridica (FICHERA 2018) — sono, fra l'altro, venute meno con l'apertura della crisi nell'agosto del 2019 e la formazione del Conte II. Come si è sottolineato, si è trattato di una crisi «semi-parlamentare», che ha riportato il sistema nell'alveo della Costituzione, restituendo al Parlamento la doverosa centralità nella genesi dell'esecutivo (CAMERLENGO 2019, 15), sorto, quest'ultimo, all'esito della stipula di un tradizionale accordo di coalizione fra Movimento e PD.

Sarebbe forse eccessivo dichiarare l'avvenuto ritorno allo schema tipo della cd. Prima Repubblica, lettura espressamente contestata in dottrina (SICLARI 2018), ma non può non riconoscersi che la coincidenza fra sistema proporzionale, assetto partitico plurale e governi a coalizione post-elettorale, rimandano alle dinamiche istituzionali stratificatesi lungo i primi quaranta anni di vita repubblicana. Se l'idea della inopinata restaurazione delle prassi del passato può apparire più romantica che scientificamente dimostrata, l'esito delle elezioni del 2018 ha, quanto meno, «sotto il profilo scientifico ... contribuito a spazzare via l'idea mitologica, che tanto spazio ha avuto in Italia negli ultimi venticinque anni, che il Governo e il Primo ministro fossero eletti dal popolo» (VOLPI 2018, 2).

Tornando all'interrogativo che è l'oggetto proprio di tale contributo, va detto che le considerazioni sin qui svolte non autorizzano, di per sé, a ritenere, nella (semplificatoria) alternativa fra formule maggioritarie e proporzionali, doverosa la scelta delle seconde. Non è infatti detto che la proporzionale sia la formula più confacente ad un assetto partitico frammentato com'è l'italiano, né che determini un più ampio spazio di scelta per l'elettore, né, infine, che garantisca, di per sé, la rappresentatività delle Camere, potendo spiegare effetti selettivi al pari del maggioritario.

Ma, come si è autorevolmente scritto, «la legge elettorale non può essere il sostituto della capacità del sistema politico di stabilizzarsi» (GALLI 2013, 6). Ne è che, oggi, il ritorno al bipolarismo può essere ipotizzato più che come conseguenza diretta di una riforma elettorale prevalentemente o esclusivamente maggioritaria, come effetto dello spontaneo riarticolarsi del sistema partitico, ad esempio nell'ipotesi (allo stato dell'arte poco realistica) del collasso elettorale e della conseguente scomparsa dall'agone partitico dei 5 Stelle ovvero in quella (più

probabile) della stabilizzazione dell'alleanza, per il momento congiunturale, fra PD e Movimento.

A meno che, naturalmente, il legislatore non elabori una formula maggioritaria in grado di garantire ad un solo partito la maggioranza dei seggi in ambo le Camere, consentendo la formazione di governi monocolore. Ad una formula del genere, ad esempio, ricorreva la l. 52/2015 (cd. *Italicum*), mediante l'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi al partito che avesse raggiunto, da solo, il 40% dei voti o, in alternativa, al partito più suffragato all'esito di un secondo turno elettorale ristretto alle due liste arrivate per prime nel turno precedente. Ma una formula siffatta sarebbe, assai verosimilmente, incostituzionale, come, del resto, era l'*Italicum* in quanto perseguiva l'obiettivo legittimo della governabilità attraverso «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» (Corte cost., 35/2017, diritto, 9.2).

5. (Segue) Questioni di metodo, tra furia riformatrice ed esigenze di stabilità

La stabilità del sistema elettorale rappresenta, fra le altre, una differenza di massima fra la cd. Prima Repubblica e la più caotica fase successiva. Se la forma di governo, in ragione della rigidità della Costituzione, è rimasta tendenzialmente inalterata e il sistema dei partiti ha conservato, anche dopo la svolta maggioritaria degli anni Novanta, il suo assetto frammentato, sul piano della legislazione elettorale, invece, va registrata una sensibile divaricazione fra la stabilità della formula proporzionale adoperata nella prima fase — salvo l'incidente della cd. legge truffa — e la furia riformatrice dei periodi successivi, che ha subito un'accelerazione esponenziale col passare del tempo.

Anzi, uno degli effetti che la torsione bipolare del sistema sembra aver prodotto a partire dagli anni Novanta sta nella diffusione dell'idea secondo cui le regole basilari della struttura democratica della Repubblica — e, dunque, eminentemente quelle elettorali e quelle costituzionali di Parte seconda — non siano riservate alla consensualità fra partiti di maggioranza e di minoranza, ma rientrino, invece, nella conflittualità maggioranza/opposizione, al pari di qualunque politica su cui ordinariamente e fisiologicamente si svolge la dialettica parlamentare (VOLPI 2012). Si può dire, cioè, che la tentata (ma non consumata) svolta maggioritaria abbia spinto i partiti della cd. Seconda Repubblica a realizzare riforme a maggioranza — approvate con un numero di voti che si aggira attorno alla maggioranza assoluta e senza ricercare il consenso delle minoranze parlamentari — e di maggioranza — vale a dire realizzate in conseguenza della specifica *vision* dei partiti momentaneamente al governo in materia elettorale e istituzionale (DELL'ATTI 2017).

Si pensi alle riforme costituzionali “globali” del 2001, 2005 e 2016, rispettivamente approvate dai soli voti di maggioranza del centro-sinistra, centro-destra e centro-sinistra (D’ATENA 2011). Quanto a quelle elettorali, sul finire della XIV legislatura, la maggioranza di centro-destra approvava la l. 270/2005, mentre dieci anni dopo la maggioranza a trazione PD dell’allora segretario Matteo Renzi approvava il cd. Italicum, altresì ricorrendo ad una assai criticata questione di fiducia. Questa tendenza si è temporaneamente interrotta nel 2017, allorché il Parlamento ha approvato la legge elettorale attualmente vigente con i voti, oltretutto dei partiti di maggioranza, di Forza Italia e Lega — ma non dei 5 Stelle, all’epoca principale partito di opposizione — probabilmente sulla considerazione che un sistema misto ma prevalentemente proporzionale rappresentasse una formula sintetica di garanzia reciproca.

Nella legislatura in corso, infine, è tornata la conflittualità (D’ALIMONTE 2019b): se gli attuali partner di Governo pare stiano cercando un accordo su di una riforma puramente proporzionale con clausola di sbarramento e diritto di tribuna — benché il segretario del PD si sia affrettato, all’esito delle elezioni regionali dello scorso gennaio, a dichiarare l’avvenuto ritorno del bipolarismo — la Lega, principale partito dell’opposizione, si è persino spinta a chiedere un referendum abrogativo, dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale, l. 165/2017 che, abrogandone la parte proporzionale, la manipolasse al punto da renderla interamente maggioritaria.

L’impressione, insomma, è che da circa due decenni a questa parte, il riformismo elettorale delle forze politiche sia animato più da tatticismi a breve termine che da contrastanti visioni culturali e/o ideologiche del rapporto fra corpo elettorale e aule parlamentari (LUPO 2017).

Ne discende un rischio per la stessa tenuta democratica del sistema: la legge elettorale, autentica *liaison* fra Costituzione formale e materiale, perde, in conseguenza dei commentati processi, quel carattere di tendenziale stabilità che ne assicura il consenso dei cittadini e la funzionalità in termini di garanzie costituzionali. La continua rimessa in discussione delle regole elettorali, infatti, in quanto denota l’assenza di una condivisione comune delle regole del gioco fra le forze politiche dominanti, è immagine plastica di un sistema politico affannato, in costante crisi di fiducia con i rappresentati e nella persistente difficoltà di individuare con sufficiente stabilità la base elettorale di riferimento (DELLEDONNE 2019).

Per concludere, quindi, nell’approcciare il delicato tema della riforma elettorale, è fondamentale non solo che la formula elettorale concretamente individuata sia non distorsiva del dato costituzionale e di quello partitico, ma anche che il metodo della discussione parlamentare sia — com’è, del resto, naturale — improntato alla negoziazione, alla ricerca di soluzioni condivise e garantiste.

Bibliografia

BARTOLINI, S. e D'ALIMONTE, R. (2002), *La maggioranza ritrovata. La competizione elettorale nei collegi uninominali*, in D'ALIMONTE, R. e BARTOLINI, S. (curr.), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna: Il mulino, 199 ss.

BARTOLINI, S., D'ALIMONTE, R. e CHIARAMONTE, A. (2002), *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, in D'ALIMONTE, R. e BARTOLINI, S. (curr.), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna: Il mulino, 363 ss.

CAMERLENGO, Q. (2019) *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5

CARAVITA DI TORITTO, B., (2019), *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5

CARLASSARE, L. (2007), *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *costituzionalismo.it*, n. 3

CHIARAMONTE, A. (2007), *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in D'ALIMONTE, R. e CHIARAMONTE, A. (curr.), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna: Il mulino, 369 ss.

CUCCODORO, E. (2013) *Il governo parlamentare della Costituzione e le innovazioni possibili*, novembre, in *Osservatorio costituzionale*

D'ALIMONTE, R. (2007), *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in D'ALIMONTE, R. e CHIARAMONTE, A. (curr.), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna: Il mulino, 51 ss.

D'ALIMONTE, R. (2019a), *Il ritorno del bipolarismo*, in *Il sole 24 ore*, 14 agosto

D'ALIMONTE, R. (2019b), *Un proporzionale da Prima Repubblica*, in *Il sole 24 ore*, 6 dicembre

D'ATENA, A. (2011), *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in *Diritto e società*, n. 1

DE VERGOTTINI, G. (2013), *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., Padova: Cedam

DELL'ATTI, L., (2017), *Sul referendum costituzionale. Apologia di uno strumento democratico*, in *federalismi.it*, n. 1

DELLEDONNE, G. (2019), *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli: Editoriale Scientifica

DUVERGER, M. (1961), *I partiti politici*, Milano: Edizioni di Comunità

ELIA, L. (1970), *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano: Giuffrè, vol. XIX, 634 ss.

FICHERA, M. (2018), *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *costituzionalismo.it*, n. 3

GALLI, C. (2013), *Legge elettorale, e oltre*, in *costituzionalismo.it*, n. 3

GIRELLI, F. (2019), *La crisi di governo nella logica del "libero" mandato parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 settembre

GUZZETTA, G. (2018), *Il nuovo, strano bipolarismo*, in *Il Dubbio*, 7 marzo

LUCIANI, M. (1991), *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma: Editori riuniti

LUCIANI, M. (2010), *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano: Giuffrè, 2010, vol. III, 538 ss.

LUPO, N. (2017), *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale*, in *federalismi.it*, n. 22

MARTUCCI, R., (2002), *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma: Carocci

MORRONE, A. (2017), *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3

PASQUINO, G. (2017), *I feticci della riforma elettorale*, 1 marzo, consultabile all'indirizzo www.gianfrancopasquino.com

PEGORARO, L. e RINELLA, A. (2017), *Sistemi costituzionali comparati*, Torino: Giappichelli

RUGGERI, A. (2011), *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in ID. (cur.), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino: Giappichelli, 465 ss.

SANI, G. e SEGATTI, P. (2002), *Fratture sociali, orientamenti politici e voto: fra ieri e oggi*, in D'ALIMONTE, R. e BARTOLINI, S. (curr.), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna: Il mulino, 249 ss.

SARTORI, G., (2013), *Ingegneria costituzionale comparata*, VI ed., Bologna: Il mulino

SICLARI, M. (2018) *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Rivista AIC*, n. 2

VOLPI, M. (2007), *Considerazioni conclusive*, in OLIVIERO, M. e VOLPI, M. (curr.), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino: Giappichelli, 409 ss.

VOLPI, M. (2012), *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *costituzionalismo.it*, n. 1

VOLPI, M. (2018) *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2