

FILIPPO MARIO GRAMEGNA^{*}

Il sistema elettorale nella riforma del premierato e l'introduzione del principio maggioritario in Costituzione: profili di legittimità costituzionale e riflessioni sulle prospettive di elezione del Presidente della Repubblica^{**}

ABSTRACT (EN): The proposal of the constitutional revision approved as the first reading by the Senate of the Italian Republic raises the issue of the direct election of the Prime Minister, according to the neo-parliamentary model already adopted by the regional systems. To this extent of the electoral systems, this article aims at deepening the emerging findings, arising from the constitutionalization of the majority system, with a particular focus on the effects related to the election of the President of the Republic.

ABSTRACT (IT): La proposta di riforma costituzionale, approvata in prima lettura al Senato della Repubblica, introduce il tema dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, nel solco del modello neoparlamentare, già adottato a livello regionale. Il presente contributo si propone di approfondire i rilievi, nell'ambito della tematica, inerente ai sistemi elettorali, derivanti dalla costituzionalizzazione del sistema maggioritario, con un particolare focus sugli effetti relativi all'elezione del Presidente della Repubblica.

SOMMARIO: 1. La scelta del premierato elettivo: questione di merito e non di metodo. - 2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale maggioritario. - 3. La giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: profili di criticità della riforma. - 4. La previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e le prospettive di elezione del Capo dello Stato

1. La scelta del premierato elettivo: questione di merito e non di metodo

Con l'inizio della XIX legislatura, il tema delle riforme istituzionali, con particolare riguardo alla modifica della forma di governo, ha assunto rinnovata centralità nel dibattito politico e dottrinario italiano, sebbene il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con il voto contrario alla proposta di riforma "Renzi - Boschi", che prevedeva l'abolizione del bicameralismo perfetto, nella direzione di un modello bicamerale imperfetto, avesse determinato, almeno temporaneamente, una pausa di riflessione sul punto.

In argomento, in riferimento al metodo, la proposta di riforma del titolo III della Costituzione, approvata in Consiglio dei Ministri e sottoposta al vaglio delle assemblee

^{*} Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche e politiche - Università degli Studi Guglielmo Marconi.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

parlamentari con AS935, sembra muovere dal presupposto di un progressivo abbandono all'approccio di modifica strutturale alla parte II della carta, nel tentativo di eludere i rischi della balcanizzazione delle rispettive posizioni politiche, nonché al fine di evitare la poca comprensione sia della ratio nonché dell'effettivo contenuto riformatore, da parte del corpo elettorale¹.

Pertanto, si è preferito fare ricorso ad una sistematicità meno invasiva, limitata ad un solo titolo della II parte della Costituzione, come accaduto con la riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato, approvata nel 2020. In tal senso, l'assenza dei presupposti, per l'approvazione della riforma, con la maggioranza qualificata dei 2/3 e il probabile ricorso al referendum costituzionale, direzionano il legislatore costituzionale verso l'approvazione di riforme non involgenti tutta la II parte della Costituzione, ma puntellando solo il titolo, relativo al Governo.

Orbene, il testo, approvato in Consiglio dei ministri, si limita quasi esclusivamente alla modifica del titolo III della II Parte della Costituzione, eccezion fatta per l'abrogazione dell'art. 58 Cost, che, in caso di approvazione definitiva della Riforma, nelle forme previste dall'art. 138 Cost, determinerebbe l'eliminazione della componente non elettiva del Senato della Repubblica, con l'abolizione della figura dei Senatori a vita.

Se la questione del metodo non ha suscitato particolari divisioni², dovendosi sul punto ribadire come da più parti sia stato accolto positivamente il ricorso alla procedura di cui all'art. 138 Cost., in luogo delle pur già intervenute commissioni bicamerali, anche in ragione degli esiti negativi delle precedenti esperienze, la scelta del premierato elettivo non ha trovato trasversale aderenza.

In tal senso, la scelta del premierato elettivo, avendo l'attuale maggioranza parlamentare abiurato all'ipotesi del semipresidenzialismo alla francese, appare evidentemente raccogliere il *favor* di coloro che ne hanno individuato lo strumento, per superare una certa disaffezione elettorale, ponendo al centro della scelta l'elettore³. Ed invero, nel dibattito dottrinario, il progressivo abbandono delle posizioni di pregiudizialità verso qualsivoglia ipotesi di modifica della forma di governo ha spinto verso una più attenta riflessione, circa il modello da adottare,

¹ A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023, per cui: "il dato esperienziale suggerisce di procedere per riforme puntiformi, su singoli istituti piuttosto che proporre riforme ad ampio raggio poi poco comprese dal corpo elettorale che all'appuntamento referendario respinge tutto come è accaduto nel caso della riforma Renzi-Boschi nel 2016".

² S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023; concorda A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023, per cui, la priorità deve essere quella della condivisione, dovendosi ritenere non auspicabile il ricorso alle Commissioni Bicamerali, che, nel passato, hanno evidentemente condotto alla mancata approvazione di qualsivoglia ipotesi di riforma.

³ L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto*, Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.

senza mancare di rimarcare le note fragilità dei sistemi parlamentari⁴. Sul punto, la scelta dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri accoglie le aderenze dei tempi⁵, nonché i mutamenti, che, emersi pur nel perimetro del testo vigente, il sistema istituzionale italiano ha evidentemente assimilato⁶, con il passaggio dalla "prima" alla "seconda repubblica".

Non vi è dubbio che la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri abbia man mano evidentemente risposto ad una configurazione strutturale diversa, dirigendosi, verso, una maggiore razionalizzazione della forma di governo, e determinando, per prerogative e poteri, evidentemente l'incompatibilità del vigente assetto, con le mutevoli esigenze programmatiche del tempo.

La scelta del premierato, in luogo di una riforma meno invasiva della II parte della Costituzione, che si limitasse alla eliminazione del bicameralismo perfetto, ha, d'altro canto, risvegliato una quanto mai sopita ostilità a tale modello⁷, laddove si è ampiamente ritenuto che le trasformazioni, già avvenute nel tempo, mediante la manipolazione della legislazione ordinaria, avessero già determinato un depauperamento della rappresentanza, in favore di un incauto accentramento del potere, nelle mani di "uno solo".

Parimenti, anche rispetto alle pregresse proposte di riforma⁸, l'ipotesi in campo appare distanziarsi anche dai precedenti tentativi⁹, che avevano, difatti, non accolto integralmente l'ipotesi del premierato all'italiana, caratterizzato da due rilievi: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e l'attribuzione al Capo del Governo della prerogativa di sciogliere le Camere¹⁰.

Orbene, non può mancare di osservarsi che la scelta di introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, sottraendo il potere di scelta al Presidente della Repubblica, si pone in evidente antitesi, con i rilievi in ordine alla attribuzione presidenziale di risoluzione della crisi di governo, nel vigente sistema istituzionale.

⁴ M. BELLETTI, *Il valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore: Semipresidenzialismo o Premierato?* in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023.

⁵ M. BELLETTI, *Il valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore: Semipresidenzialismo o Premierato?* in *Federalismi.it*, in cui si è evidenziato che la instabilità governativa è emersa nella vicenda del Next Generation EU, in cui l'Italia si è contrassegnata per il susseguirsi di tre esecutivi (Conte II, Draghi e Meloni).

⁶ O. SPATARO, *Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023.

⁷ G. AZZARITI, *Sulle riforme costituzionali e sul valore della Costituzione*, 14 giugno 2010; G. PASQUINO, *Premierato, un rimedio peggiore del male*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2003.

⁸ In particolare, si fa riferimento all'ipotesi del premierato, proposta con il D.d.l. Tonini, nel corso della XIV legislatura, che, in ogni caso, non prevedeva l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, e che appunto recava la seguente dicitura: "Norme per la stabilizzazione della forma di governo intorno al Primo Ministro e per il riconoscimento di uno Statuto dell'opposizione".

⁹ Si fa riferimento al testo della Legge Costituzionale concernente 'Modifiche alla Parte II della Costituzione' approvato dal Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 e bocciato dall'esito referendario del giugno 2006. Il testo approvato, pur prevedendo l'indicazione del Presidente del Consiglio, nella legge elettorale, non stabiliva l'elezione diretta del Capo del Governo, rimanendo immutata la previsione che venisse nominato dal Presidente della Repubblica, ma in ogni caso scelto tra chi risultasse candidato a tale carica dalla maggioranza, uscita vincitrice dalle elezioni.

¹⁰ G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nr. 2/2023.

Difatti, le recenti crisi di governo, coevamente al risultato delle elezioni politiche del 2022, hanno fatto riemergere le diverse valutazioni sulla interpretazione del ruolo del Presidente della Repubblica, sulla paventata e mai nascosta laconicità delle disposizioni costituzionali di riferimento, regolatrici dei poteri e delle funzioni del Capo dello Stato, e del cosiddetto “*potere a fisarmonica*”¹¹.

In tal senso, la contrapposizione politica non ha escluso di osservare, da più parti del quadro politico, come in alcuni specifici frangenti istituzionali, l'intervento del Presidente della Repubblica, laddove si fosse segnalato per il rifiuto della nomina di un dato ministro, indicato dal Presidente del Consiglio incaricato, si è sostanziato in una indebita invasione di campo, contrariamente a coloro i quali, ribadendo la legittimità di tale attività, hanno osservato, come tale azione rientrasse debitamente nella sfera di competenza del Capo dello Stato, nel ruolo di garante della Costituzione¹².

In tal senso, se il testo approvato ben si guarda sia dal modificare la prospettiva bicamerale perfetta del Parlamento, nonché l'attribuzione della scelta dei ministri al Capo dello Stato, appare evidente che l'introduzione del premierato elettivo determina la decisiva e incontrovertibile delimitazione del “campo di gioco” del Presidente della Repubblica.

Non relegato sullo sfondo, ma nuovamente attore protagonista della vicenda riformatrice è il tema della scelta del sistema elettorale, che, in antitesi ai precedenti tentativi, non solo non rimane “abbandonato” all'eventuali determinazioni successive del legislatore ordinario, sebbene pienamente integrato nell'alveo di quelle leggi definite costituzionalmente necessarie, ma irrompe nella sua portata sistematica nell'ambito della modifica della Costituzione.

2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale maggioritario

Il testo della riforma, deliberato dal Consiglio dei ministri, nel 2023, e poi approvato in prima lettura al Senato, modifica l'art. 92 della Costituzione: l'introduzione del premierato elettivo, con l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, con durata quinquennale della carica, viene agganciata alla previsione che i membri di entrambi i rami del Parlamento vengano eletti mediante un sistema elettorale maggioritario, necessario a garantire la maggioranza parlamentare, al Presidente del Consiglio.

Orbene, sullo sfondo della previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che appare evidentemente superare gli auspici di coloro i quali, pur preconizzando l'introduzione del premierato¹³, avessero, in ogni caso, sconsigliato di adottarlo nella forma elettiva, il testo della riforma si caratterizza per la introduzione, nell'alveo costituzionale, di una specifica disciplina, in materia elettorale, mediante un meccanismo di attribuzione dei seggi, di impronta

¹¹ S. GRIMALDI, *I Presidenti nelle forme di governo*, Carocci Editore, 2012.

¹² E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

¹³ G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista europea di scienze politiche*, 2003, p.285; S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario "Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto" del 17 maggio 2023. per cui alla proposta di premierato elettivo, sarebbe stata preferibile l'ipotesi del premierato forte, caratterizzato dall'introduzione di un sistema elettorale a doppio turno, che potesse assicurare al candidato eletto, almeno il 50% dei voti validamente espressi.

maggioritaria, aprendo, di fatto, la discussione sull'effettiva compatibilità del suffragato sistema con i principi consolidatisi, anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, sul punto.

Non vi è dubbio che l'espressa previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza ripropone il tema della neutralità della Costituzione, in materia elettorale.

Nell'alveo di una quesitone particolarmente dibattuta e dell'evidente dualismo tra rappresentanza e governabilità, nei più recenti arresti giurisprudenziali, la Corte Costituzionale, chiamata a vagliare la legittimità dei molteplici sistemi elettorali, succedutisi nel tempo, e partoriti da un legislatore iperattivo, ha confermato la tesi della neutralità della Costituzione, ribadendo la discrezionalità del legislatore ordinario, nella individuazione del modello da adottarsi, pur delineando dei limiti entro cui evidentemente lo stesso è chiamato ad operare.

Sul punto, non può sottacersi che l'orientamento più risalente, seppur minoritario, che considerava contrari al dettato della carta i sistemi maggioritari assoluti, ha costituito un punto di partenza, nel dibattito dottrinario.

Invero, si è ampiamente sostenuto¹⁴ che la Costituzione contenesse un generalizzato divieto di introduzione di sistemi elettorali maggioritari, sia nella forma dei sistemi maggioritari assoluti (come ad esempio quello in uso per l'elezione dei membri del Parlamento del Regno Unito¹⁵), sia dei sistemi maggioritari relativi, sulla base della teorizzata tendenza proporzionale del sistema costituzionale italiano, in ragione di una lettura particolarmente estensiva del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., nella duplice declinazione dell'eguaglianza formale e sostanziale.

Orbene, la tesi della costituzionalizzazione del sistema proporzionale, pur avendo riscontrato una ampia condivisione nella dottrina risalente¹⁶, è stata soventemente esclusa dall'orientamento prevalente, che ha, poi, trovato efficace sanzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

¹⁴ C. LAVAGNA, *Il Sistema elettorale nella Costituzione Italiana*, in Riv., Trim. dir, pubblico, 1952, afferma che i sistemi elettorali maggioritari assoluti risulterebbe vietati in quanto: "Il corpo elettorale viene convocato in un unico collegio nazionale per eleggere una sola lista di maggioranza, negano la rappresentanza alle minoranze, sarebbero in contrasto con: a) l'articolo uno della costituzione perché tenderebbero a mantenere al governo chi giace rendendo la democrazia semplicemente apparente, contro ogni principio di continuità ed effettività democratica; b) l'art 3, comma 2, perché impedirebbero a priori la partecipazione all'organizzazione politica del paese ad ampi strati di categoria sociali; c) l'art. 49 perché impedirebbero a tutti i gruppi politici -1 di intervenire nella determinazione dell'indirizzo politico parlamentare".

¹⁵ L'elezione dei membri della House of Commons avviene mediante sistema elettorale maggioritario assoluto, con collegi uninominali, ove vengono presentate singole candidature e il seggio viene assegnato al candidato che risulta aver ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi, in applicazione del principio "first the past post system".

¹⁶ Cort. Costituzionale, sent. 61/1963, che, in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio Provinciale di Bari, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570, contenente norme per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, ha così affermato: "È da obiettare, peraltro, come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato, che l'esigenza sancita dall'art. 48 della Costituzione, che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addiungono in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo. Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale. Ma, contrariamente a quanto si rileva nella deliberazione del Consiglio provinciale, il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari".

La previsione del divieto di adottare modelli elettorali maggioritari, pur sostenuta in più parti della dottrina risalente¹⁷, risultava in ogni caso minoritaria, dovendosi, al contrario, rilevare come la prevalente letteratura scientifica¹⁸ avesse ampiamente ricostruito la tesi della neutralità della Costituzione in materia elettorale, tale da ritenere ammissibile, per l'elezione dei componenti del Parlamento, l'adozione di qualsivoglia sistema sia di natura proporzionale che di natura maggioritaria, nonché misto, che congiuntamente garantisse la rappresentanza delle minoranze, nonché consentisse la stabilità di governo.

La Corte Costituzionale, aderendo all'orientamento maggioritario, volto a sostenere la neutralità della carta costituzionale, in tema di legislazione elettorale fu, difatti, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dei sistemi elettorali per le elezioni amministrative comunali, e, pertanto, ebbe a ribadire che il principio di uguaglianza, codificato dall'art. 3 Cost, in materia elettorale, limita il proprio ambito di applicazione esclusivamente alla posizione di perfetta parità dei cittadini nell'espressione del voto, non estendendosi anche al concreto risultato della manifestazione di volontà, che dipende esclusivamente dal sistema che legislatore ordinario ha ritenuto di adottare, pur effettuando un espresso richiamo al principio di rappresentanza.

Invero, con la nota sentenza nr. 43/1961, che a tutt'oggi, costituisce punto di partenza e parimenti di approdo, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover aderire all'orientamento maggioritario, per cui, contrariamente a quanto osservato in dottrina, l'art. 48, comma 2, non preconizza un'estensione del principio di eguaglianza al risultato di manifestazione di volontà dell'elettore, quanto piuttosto sancisce la posizione di parità di tutti gli elettori.

Sul punto, si è avuto modo di sottolineare¹⁹ che la tesi di Lavagna venne evidentemente sconfessata alla radice, richiamando i principi fondamentali, contenuti nella Carta, escludendo la sussistenza della necessaria costituzionalizzazione del sistema proporzionale, tra le altre, confermata, da ultimo, con la sentenza nr. 165/2017, che ha ribadito l'insussistenza dell'obbligo generalizzato per il legislatore di adottare un modello di impronta proporzionale.²⁰

Ciò posto, la Corte ha ribadito che la volontà del legislatore costituente era quella di rimettere la scelta del modello del sistema elettorale al legislatore ordinario, chiarendo, altresì,

¹⁷ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e di governo*, Bologna, 1981.

¹⁸ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; S. FURLANI, *Sistemi elettorali*, in *Enc. Giur. Treccani*, XII, Roma, 1989; da ultimo A. GIGLIOITTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, *Rivista AIC*, nr. 4/2014 che afferma "il Costituente decideva quindi di non pronunciarsi esplicitamente sul punto e, conseguentemente, di affidare alla discrezionalità del legislatore la scelta delle modalità di elezione dei parlamentari. In realtà, il silenzio della Costituzione non deve essere interpretato come frutto di valutazioni meramente contingenti, ma piuttosto come una scelta pienamente cosciente e meditata. L'opzione in favore del sistema proporzionale fatta dai partiti assumeva una logica ben precisa esclusivamente nel quadro di una stagione politica come quella che essi avevano dinanzi, ma proprio per tale ragione era inopportuno irrigidirla in modo da poterla superare qualora le condizioni politiche fossero mutate¹⁵. La decisione di non costituzionalizzare il sistema proporzionale, in altri termini, non metteva in discussione l'impianto istituzionale che si stava disegnando, ma non pregiudicava neppure le scelte future, che i partiti avrebbero potuto modulare in base al contesto politico di volta in volta presente, senza essere vincolati da un principio che a quel punto sarebbe stato difficile da superare".

¹⁹ E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, nr. 2/2019;

²⁰ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2017.

che i sistemi maggioritari possono ritenersi compatibili con il dettato costituzionale, ogni qualvolta non precludono in assoluto la rappresentanza delle minoranze²¹.

Ancora, non può omettersi di richiamarsi quell'orientamento, che aveva, al contrario, auspicato che il legislatore ordinario evitasse l'applicazione di sistemi proporzionali "puri", nell'ottica di favorire accordi preelettorali, di natura programmatica²².

Ciò posto, le suindicate coordinate dottrinarie e giurisprudenziali appaiono evidenziare profili di criticità della riforma in commento.

In tal senso, il disegno di legge, approvato in prima lettura, al Senato, in data 18 giugno 2024, seppur successivamente depurato dall'attribuzione del premio di maggioranza nella misura del 55% dei seggi, non ha abbandonato il riferimento alla previsione di un meccanismo premiale, sia per la Camera che per il Senato, alle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto.

Orbene, sebbene non possa non rilevarsi che la disposizione presenti una sua evidente *ratio*, nell'introduzione del meccanismo elettivo diretto e del conseguente premio, volto ad evitare il profilarsi di ipotesi di disallineamento, per cui il Presidente del Consiglio eletto, si trovi nella condizione di non "disporre" di una maggioranza parlamentare²³, che sostenga l'azione dell'esecutivo, la costituzionalizzazione del sistema maggioritario appare sovvertire il consolidato orientamento giurisprudenziale sopra richiamato.

Invero, l'operazione di costituzionalizzazione, qui descritta, determina che il legislatore ordinario sia effettivamente "dimezzato", nella determinazione del sistema da adottarsi.

Dal punto di vista sistematico, la formulazione dell'art. 92 Cost ha escluso in un solo colpo che il legislatore possa far fronte alla questione elettorale, mediante l'utilizzo di tutti quei sistemi elettorali, pur precedentemente approvati, (primo fra tutti il *Rosatellum*), con la paradossale eccezione della sola ipotesi della L. 270/2005, dichiarata parzialmente illegittima dalla Consulta, con sent. nr. 1/2014.

Deve, difatti, ritenersi che l'approvazione della riforma, in assenza di un intervento immediato del legislatore ordinario, aprirebbe lo scenario ad una quanto meno prevedibile pronuncia di incostituzionalità della vigente disciplina elettorale, atteso che la legge nr. 165/2017, come noto, ha evidentemente reintrodotta un sistema elettorale misto, a prevalenza proporzionale, con una limitata quota maggioritaria uninominale, ma privo della previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza.

Pertanto, l'assenza della parallela iniziativa legislativa di previsione di un sistema elettorale, compatibile con la disposizione costituzionale, espone il sistema vigente al *vulnus* di incostituzionalità.

²¹ Sul punto, Cort. Cost. nr. 6/1963, per cui, la legge elettorale per le elezioni comunali, quantunque fosse stato adottato il sistema maggioritario avrebbe dovuto in ogni caso contenere specifico correttivo per evitare che tutti i seggi venissero assegnati alla lista vincente.

²² C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Padova, 1975.

²³ G. GUZZETTA, *Il "governo di legislatura": applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023, per cui l'adozione del modello israeliano comporterebbe il *vulnus* per cui l'elezione diretta del Premier restava del tutto svincolata dalle maggioranze parlamentari, con la conseguenza che lo stesso Premier era in condizione di governare anche cambiando maggioranze e dunque con indirizzi politici diversi; *ex multis* E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, in G.PASQUINO, *Capi di Governo*, il Mulino, Bologna, 2005.

Sul punto, non si è mancato, per altro verso, di osservare che, quantunque l'approvazione della modifica costituzionale determinasse l'illegittimità del sistema introdotto, ne deriverebbe comunque una impossibilità materiale di farne dichiarare l'incostituzionalità dalla Corte, se non a seguito dello svolgimento delle elezioni²⁴.

Parimenti, non si potrebbe nemmeno intervenire mediante dei correttivi parziali da apportare all'odierno testo: da un lato, la previsione dell'attribuzione di 3/8 dei seggi, mediante il meccanismo maggioritario uninominale non appare passibile di essere manipolata nel senso auspicato dal testo di riforma; parimenti, se anche si volesse prevedere l'attribuzione del premio di maggioranza per la sola quota dei 5/8 dei seggi, eletti mediante il meccanismo proporzionale, in ogni caso, non risulterebbe garantita la maggioranza assoluta, senza sottacere le eventuali censure di illegittimità costituzionale, per l'elezione dei membri del Senato, nel caso di una applicazione restrittiva dell'art. 57 Cost.

Rebus sic stantibus, ne deriverebbe ancor di più l'incompatibilità del *Mattarellum*, il cui impianto, a prevalenza maggioritario, con collegi uninominali, risultava particolarmente aderente alle contingenze politiche del tempo, vista la propensione spiccatamente bipolare del quadro politico.

Appare evidente, al contrario, che il sistema, ipotizzato dal legislatore costituzionale, e nemmeno tanto celato, faccia intravedere nuovamente gli spettri della legge nr. 270/2005, che già prevedeva l'indicazione del "capo della coalizione", e che, solo laddove ridisegnata, sulla base delle coordinate espresse dalla sentenza nr. 1/2014 della Corte, potrebbe superare il vaglio di ammissibilità.

Gli effetti di siffatta previsione limitano evidentemente la discrezionalità del Parlamento, che, pertanto, risulta fortemente ridimensionato dall'intervento del legislatore costituzionale, che canalizza la scelta del sistema elettorale, verso un sistema proporzionale, con correttivo maggioritario, sulla falsa riga della legge nr. 270/2005, pur ritenuta costituzionalmente illegittima.

In ultima analisi, la previsione di costituzionalizzare il meccanismo dell'attribuzione di una quota maggioritaria e del collegamento dei candidati alla carica di parlamentari con il candidato Presidente del Consiglio, non risulta un *novum*, rispetto ai precedenti tentativi di riforma. In tal senso, già il DDL Tonini del 2002²⁵ aveva previsto l'introduzione dell'art. 58 bis, con il

²⁴ Sul punto, N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia*, 2017, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/SIVIGLIA_ZANON, in cui: "D'altra parte, in Italia, le vie d'accesso della legge elettorale politica al controllo di legittimità costituzionale sono assai strette. Non è previsto un controllo di costituzionalità preventivo ed astratto sulle leggi in generale (e perciò neanche sulle leggi elettorali), sul modello francese o tedesco, eventualmente su 1 iniziativa di minoranze parlamentari o di altri soggetti legittimati. E le possibilità di sollevare questioni in via incidentale sono pressoché chiuse, prima delle elezioni, dall'assenza di giurisdizione del giudice comune (ordinario o amministrativo) sulle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche; dopo lo svolgimento delle elezioni, dal disposto costituzionale dell'art. 66 Cost., in virtù del quale sono le stesse Camere parlamentari a giudicare dei titoli di ammissione dei propri componenti, quindi delle relative controversie, nonché delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Si comprende del resto come gli organi interni delle Camere, quand'anche li si voglia qualificare giudici dal punto di vista della funzione obiettiva che svolgono, ovvero anche giudici "ai limitati fini" della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, abbiano scarsa propensione a sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle fonti del diritto che legittimano la loro stessa esistenza".

²⁵ N. 1662 Disegno Di Legge Costituzionale, Senato.it.

collegamento dei candidati uninominali al candidato “Primo ministro”, nonché l’attribuzione di una quota di seggi in sovrannumero, nel limite massimo del cinque per cento dei seggi di ciascuna delle due Camere.

Nella specifica ipotesi richiamata, l’inserimento di siffatto meccanismo, tra le altre, nel titolo dedicato al Parlamento, non appariva lesivo dei principi di cui sopra, non prevedendo una costituzionalizzazione del principio maggioritario, atteso che si limitava ad inserire il richiamato correttivo e per una quota evidentemente residuale; non risultava, invece, secondario che la previsione dell’art. 58 bis esplicasse la unitaria direzione dell’adozione del sistema maggioritario, per cui, anche irrivalentemente, la disposizione costituzionale sembrava aderire all’allora meccanismo vigente, invertendo, pertanto, lo schema tra legge ordinaria e previsione costituzionale.

In conclusione, deve osservarsi che la scelta di introdurre il meccanismo premiale maggioritario, a prescindere dagli eventuali risvolti di merito, risulta contraddire quel consolidato orientamento, per cui, una Costituzione neutrale, in tema elettorale, agevoli la discrezionalità del legislatore ordinario, nel solco dei limiti costituzionali, ripercorsi anche dalla più recente giurisprudenza.

3. La giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: profili di criticità della riforma

Orbene, la costituzionalizzazione del principio maggioritario non appare esente dalle eventuali scure della Corte costituzionale, atteso che la giurisprudenza della Consulta ha evidentemente tracciato i limiti che il legislatore ordinario può lambire, nella scelta del meccanismo elettorale.

In tal senso, deve osservarsi che la formulazione dell’art. 92, come delineata dal DDL, approvato in data 18 giugno, sembra effettivamente limitare l’autonomia del legislatore, nella direzione sopra indicata, e, pertanto, verso la previsione di sistemi elettorali che, sebbene presentino un impianto di impronta marcatamente proporzionale, risultano caratterizzati da forti correttivi maggioritari, nel solco anche dei precedenti normativi adottati, tali da garantire l’attribuzione dell’invocato premio.

Ripercorrendo l’orientamento consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, non può sottacersi come l’iperattività del legislatore ordinario, sul tema dei sistemi elettorali, abbia evidentemente consentito di registrare plurimi interventi della Corte²⁶, in epoca relativamente recente.

Difatti, la legislazione elettorale italiana è risultata praticamente rimessa ai due interventi normativi del 47²⁷ e del 48²⁸ sino al 1993, allorché i movimenti referendari e la susseguente celebrazione dei referendum stessi hanno determinato l’abrogazione parziale delle richiamate disposizioni, sollecitando il Parlamento alla modifica strutturale del sistema elettorale, con la introduzione di un meccanismo a prevalenza maggioritaria con collegi uninominali per l’attribuzione del 75% dei seggi, come codificato dalla Leggi nr. 276 e 277 del 1993.

²⁶ G. FERRI, *Corte Costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2017.

²⁷ L. 7 ottobre 1947, n. 1058 per l’elezione dei componenti della Camera dei Deputati.

²⁸ L. 6 febbraio 1948, N. 29 per l’elezione dei componenti del Senato della Repubblica.

Nell'attuale fase storica, si è evidenziato un maggiore intervento della Corte costituzionale, in materia di legislazione elettorale, contrassegnato da un forte richiamo alla nozione di rappresentanza e al principio di rappresentatività. In tal senso, il successivo intervento normativo²⁹ e le storture del sistema adottato hanno determinato che la nozione di rappresentanza venisse nuovamente in evidenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

In particolare, l'indebolimento della legittimazione della rappresentanza, determinato dai sistemi elettorali, introdotti a partire dal 1993, è stata in parte corretta dalla giurisprudenza costituzionale, che ha evidentemente inciso sulla necessità di stabilire un più chiaro e diretto collegamento fra il voto degli elettori e gli effetti dello stesso sulla composizione degli organi rappresentativi³⁰.

Ed invero, la Corte, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale della legge nr. 270 del 2005, nel pronunciare l'illegittimità delle disposizioni ivi contenute³¹, ha effettuato un chiaro e incontrovertibile richiamo proprio a tali nozioni, al fine di svelarne l'incompatibilità con il testo costituzionale, di talune disposizioni ivi contenute.

Con particolare riguardo alla previsione, contenuta nella legge nr. 270 del 2005, di attribuzione del premio di maggioranza del 55% dei seggi alla Camera dei Deputati, per quelle liste o coalizioni che risultassero aver ottenuto anche la maggioranza relativa dei voti validamente espressi, la Corte Costituzionale ebbe a riaffermare, preliminarmente, che la carta costituzionale attribuisce al legislatore ordinario una discrezionalità, non esente da controllo, che laddove avesse trasbordato i limiti del dettato costituzionale, sarebbe risultata censurabile in sede di giudizio di costituzionalità.

Tale discrezionalità del legislatore, in materia elettorale, poteva condurre all'adozione di un modello elettorale che prevedesse un meccanismo premiale, consistente nell'attribuzione di una quota aggiuntiva di seggi purché venissero rispettate due condizioni: il raggiungimento dell'obiettivo di rilievo costituzionale; nonché che questo obiettivo venisse raggiunto con il minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti.

Il richiamo alla nozione di rappresentanza, in tal senso, appare evidente proprio in relazione a questo secondo presupposto laddove la Corte costituzionale ha censurato la legge elettorale nr. 270/2005 proprio in ragione della mancata prospettazione di una soglia minima di voti, nell'attribuzione del meccanismo premiale³².

In tal senso, deve osservarsi che, in quella occasione, la Corte costituzionale³³ bocciò la previsione di un premio di maggioranza proprio perché laddove tale premio fosse stato

²⁹ L. 21 dicembre 2005, nr. 270.

³⁰ L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto*, Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.

³¹ Cort. Cost. sent. 13 gennaio 2014, nr. 1.

³² C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005, Profili ordinamentali e costituzionali*, in *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, a cura di R. D'ALIMONTE e A. CHIAROMONTE, Bologna, 2007;

³³ Part. 3.1 del cons. in diritto ove la Corte afferma: "Nella specie, proprio con riguardo alle norme della legge elettorale della Camera qui in esame, relative all'attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi, questa Corte, pur negando la possibilità di sindacare in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo profili di illegittimità costituzionale, in particolare attinenti alla ragionevolezza delle predette norme, ha già segnalato l'esigenza

attribuito, senza una soglia minima di voti, avrebbe comportato un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.

Ciò posto, pur incontrando il favor di chi effettivamente aveva sostenuto la capacità distorsiva dei premi di maggioranza³⁴, la sentenza nr. 1/2014 non ha escluso in astratto né la previsione del premio di maggioranza, né tanto meno di ricorrere alle liste bloccate, seppur sancendo l'illegittimità delle cosiddette "liste lunghe".

In definitiva, l'iter logico - giuridico, seguito dalla Corte costituzionale, ha tracciato il principio per cui il legislatore, nel perseguire discrezionalmente l'obiettivo di rilievo costituzionale della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare, deve rispettare il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto, la rappresentanza politica nazionale.

La Corte costituzionale è stata, poi, nuovamente chiamata a pronunciarsi in materia di legislazione elettorale³⁵, a seguito del successivo intervento normativo dovuto alla dichiarazione di incostituzionalità della legge nr. 270 del 2005 e, pertanto, in ragione della promulgazione della legge nr. 52 del 2015. Invero, l'approvazione del nuovo sistema elettorale, denominato *Italicum*, ha comportato un nuovo intervento della Consulta, non esente da perplessità atteso che è stato ritenuto, da una parte della dottrina³⁶, evidentemente illegittimo, atteso che la questione di legittimità costituzionale del cosiddetto *Italicum* appariva astratta, non essendo intervenuto l'applicazione pratica del richiamato meccanismo.

Superata tale incertezza, la Corte Costituzionale, nel caso dell'*Italicum*, è stata chiamata a pronunciarsi su tre punti dirimenti: il premio di maggioranza, le liste bloccate e il ballottaggio. Proprio relativamente al premio di maggioranza e alla previsione contenuta nella legge, oggetto di valutazione costituzionale, essendo previsto un premio di maggioranza per quella lista che avesse superato la soglia dei 40%, la Corte ha nuovamente invocato il principio di rappresentanza.

che il Parlamento consideri con attenzione alcuni profili di un simile meccanismo. Alcuni aspetti problematici sono stati ravvisati nella circostanza che il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (sentenze n. 15 e n. 16 del 2008). Successivamente, questa Corte, stante l'inerzia del legislatore, ha rinnovato l'invito al Parlamento a considerare con attenzione i punti problematici della disciplina, così come risultante dalle modifiche introdotte con la legge n. 270 del 2005, ed ha nuovamente sottolineato i profili di irrazionalità segnalati nelle precedenti occasioni sopra ricordate, insiti nell'«attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi» (sentenza n. 13 del 2012); profili ritenuti, tuttavia, insindacabili in una sede diversa dal giudizio di legittimità costituzionale».

³⁴ G. LODATO, S. PJANO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. Nr. 1/2014*, in *Federalismi.it*, nr. 9/2014, M. LUCIANI, Intervento al Convegno, Le Corti e il voto. La sentenza della Corte Costituzionale sul sistema elettorale, Roma, Università La Sapienza, 29 gennaio 2014.

³⁵ Cort. Cost. sent. nr. 35/2017.

³⁶ M. OLIVETTI, *Italicum: se la Corte oggi decidesse di non decidere*, *Avvenire*, 24 gennaio 2017.

In tal senso, la Consulta ha respinto l'eccezione di legittimità costituzionale relativamente al premio di maggioranza, affermando che la soglia del 40%, fissata dalla Legge nr. 52/2015, come limite minimo per l'accesso al premio, non risulta censurabile in quanto volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività con la tanto invocata stabilità del Governo del Paese e della rapidità nel processo decisionale.

Ciò posto, deve assumersi che la Corte, con la richiamata pronuncia, ha, evidentemente fissato un ulteriore parametro, stabilendo che la nozione di rappresentanza nonché il principio di rappresentatività possono trovare un adeguato contemperamento tutte le volte in cui vi sia una soglia minima tale da bilanciare tale aspetto con l'altro obiettivo di interesse e rilievo costituzionale ovvero la stabilità del governo.³⁷

Pertanto, la distinzione di sorta operata dalla Consulta nei due precedenti giurisprudenziali qui in commento evidenzia come la nozione di rappresentanza abbia differentemente "guidato" il giudice costituzionale nell'approccio ermeneutico alle due leggi elettorali.

Nel caso della legge 270 del 2005, la mancata previsione di una soglia minima, dal cui raggiungimento fosse possibile attribuire il premio di maggioranza, avrebbe determinato un eccessivo sacrificio del principio di rappresentatività, non tollerabile costituzionalmente, allorché la previsione di una soglia anche particolarmente elevata se confrontata con i risultati elettorali del tempo, ne consente un suo contemperamento in funzione dell'interesse della stabilità.

Al contrario, il richiamo al principio di rappresentanza ha proprio determinato la pronuncia di illegittimità costituzionale, contenuta nella sentenza numero 35 del 2017, con riferimento al meccanismo del ballottaggio, previsto dall'Italicum.

Invero, il meccanismo di ballottaggio, previsto fra le due liste meglio classificate nel primo turno elettorale, è stato ritenuto dalla Corte costituzionale non di per sé illegittimo, limitandosi la Consulta a censurare l'illegittimità costituzionale delle modalità di attribuzione del premio.

Difatti, la Corte ha censurato il rilievo che l'accesso al turno di ballottaggio era garantito anche a quelle liste che avessero conseguito un risultato esiguo al primo turno, potendo poi in caso di vittoria al ballottaggio ottenere il proprio premio di maggioranza e vedere i propri voti eccessivamente maggiorati. In tal senso, pertanto la Corte, nel censurare, nuovamente, la natura distorsiva di siffatta previsione legislativa ordinaria, in materia elettorale, ha evidentemente

³⁷ Cort Cost. sent nr. 35/2017, nella parte in cui afferma: "La legge n. 52 del 2015, prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste, prefigura stringenti condizioni che rendono inevitabile la conquista della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi da parte della lista vincente; e poiché, per le caratteristiche già ricordate, il ballottaggio non è che una prosecuzione del primo turno di votazione, il premio conseguentemente attribuito resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità. Ne consegue che le disposizioni che disciplinano l'attribuzione di tale premio al ballottaggio incontrano a loro volta il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto. Il rispetto di tali principi costituzionali non è tuttavia garantito dalle disposizioni censurate: una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente".

chiarito che la compressione eccessiva della rappresentatività deve ritenersi assolutamente incompatibile con il dettato costituzionale³⁸.

Fatta questa doverosa premessa, le due citate sentenze appaiono dirimenti, rispetto alla proposta in commento e alla individuazione della legge elettorale che dovrà essere approvata. Ed invero, laddove approvata in via definitiva la proposta di revisione costituzionale, la legge elettorale dovrà sicuramente prevedere il premio di maggioranza, in conformità all'art. 92 Cost, ma necessariamente contemperata con la previsione della soglia minima di attribuzione, seppur dovendosi ribadire che la Corte Costituzionale, sul tema, ha riconosciuto, almeno al legislatore regionale, ampi margini di discrezionalità³⁹; parimenti la previsione delle liste bloccate dovrà necessariamente ricalcare quanto già avvenuto con l'attuale legge vigente.

Parimenti, la sentenza nr. 35/2017 non ha escluso di per sé la legittimità del meccanismo del ballottaggio, ma al contrario ha esaltato il rilievo che ha la forma di governo adottata, entro cui la legge elettorale muove, operando un evidente parallelismo tra la forma di governo comunale e quella regionale⁴⁰.

In tal senso, al fine di chiarire gli effetti anche sulle tornate elettorali regionali, si è legittimamente osservato che, nei modelli regionali, l'organo monocratico e il relativo consiglio, devono necessariamente essere espressione di un identico indirizzo politico di talché appare del tutto conseguente e logico che il sistema elettorale sia tale da assicurare al vertice dell'esecutivo la maggioranza in consiglio⁴¹.

Orbene, deve evidenziarsi che la diretta investitura del vertice dell'esecutivo potrebbe consentire di ritenere ammissibile la previsione del ballottaggio, di talché il precedente giurisprudenziale citato (cfr sent. Nr. 35/2017) deve ritenersi aprire il varco, per l'introduzione del ballottaggio.

In ultimo, non vi è dubbio che la previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza generalizzato, per ambedue i rami del Parlamento, determini la recrudescenza della mai sopita questione dell'applicazione dell'art. 57 Cost, laddove prescrive che l'elezione dei membri del Senato debba avvenire su base regionale. In tal senso, la disciplina della legge nr. 270/2005 aveva aggirato la questione, limitandosi a "sdoppiare" il sistema elettorale: la previsione del premio di maggioranza nazionale, per la Camera dei Deputati, con l'assegnazione del 55% dei seggi, si accompagnava ad un meccanismo premiale, assegnato su base regionale che non garantiva l'agognata stabilità, come plasticamente accaduto, con le elezioni del 2006, e ancor di più nel quadro politico tripolare, avutosi con le politiche del 2013.

³⁸ A. VUOLO, *La Legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017;

³⁹ A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Forumdiquadernicostituzionale.it*, 2015, ove si evidenzia che la Corte costituzionale, con sentenza nr. 24 settembre 2015, n. 193, chiamata a valutare la legittimità della soglia di attribuzione del premio di maggioranza della legge regionale, per l'elezione del Consiglio Regionale della Lombardia, ebbe sbrigativamente a dichiarare la questione inammissibile, atteso che, nel caso sottoposto al vaglio della Corte, i risultati elettorali avevano determinato che l'eventuale questione di legittimità costituzionale risultasse esclusivamente ipotetica e non attuale.

⁴⁰ A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale, nei processi statuari regionali*, ID., *Percorsi del Regionalismo*, Milano, 2004.

⁴¹ A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza nr. 1/2014, sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, 4167 ss.

I successivi interventi normativi non hanno evidentemente affrontato il tema della compatibilità con l'art. 57, atteso che l'*Italicum* si limitava a disciplinare l'elezione dei membri della Camera, in combinato disposto con la riforma costituzionale che eliminava l'elezione diretta dei componenti del Senato; d'altro lato, il *Rosatellum* non pone particolari problematiche di applicabilità, atteso che la locuzione "su base regionale", contenuta nell'art. 57 Cost, non impone di adottare sistemi elettorali che prevedano l'allocatione dei seggi su base regionale⁴².

Al contrario, la formulazione, contenuta nel testo della riforma, con cui genericamente ci si riporta all'attribuzione del premio di maggioranza, ripropone la tematica, per il legislatore nazionale, nell'adozione del sistema elettorale dei componenti del Senato della Repubblica, di dare rilievo alla dimensione regionale nell'articolazione delle circoscrizioni elettorali⁴³.

In tal senso, sarebbe preferibile procedere alla modifica del meccanismo elettorale, prescindendo dalla modifica del titolo III, e privilegiando l'introduzione di un sistema elettorale, volto ad eliminare le liste bloccate e le candidature multiple, nel rispetto della sovranità popolare e del fondamentale principio di rappresentanza⁴⁴.

4. La previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e le prospettive di elezione del Capo dello Stato

Sullo sfondo della proposta di riforma degli articoli 92 ss., si staglia sopito il tema della formazione del corpo elettorale del Presidente della Repubblica.

L'art. 83 della Costituzione è stato da più parti ritenuto disposizione efficace, tale da consentire, a più riprese, l'intento di eleggere un Presidente della Repubblica, in grado di rappresentare l'unità nazionale e di svolgere il proprio ruolo in una prospettiva *super partes*⁴⁵.

Al contempo, l'elezione del Capo dello Stato porta con sé, nell'ultimo decennio, il dibattuto tema della rielezione del Presidente in carica, che, in entrambe le ipotesi sia della rielezione del Presidente Napolitano, nonché nel 2022, in occasione del rinnovo del mandato del Presidente Mattarella, sebbene intervenute in contesti politici simili ma non analoghi, è sembrata svolgere una funzione suppletiva all'evidente inefficienza del contesto politico, incapace di individuare un valido candidato.

⁴² G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018.

⁴³ N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, il rapporto alla costituzione*, in *Federalismi.it*, 2017, nr. 22.

⁴⁴ F. SALMONI, *Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali*, in *Federalismi.it*, nr. 6/2023;

⁴⁵ F. CLEMENTI, *Art. 83.*, in F.CLEMENTI, L.CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, Vol. II, il Mulino, Bologna, 2021.

In tal senso, il tema della rielezione del Presidente della Repubblica è stato ampiamente aggirato dalla riforma in commento, che, evitando di intervenire sul relativo titolo, si è ben guardata dall'andare a solleticare i pareri favorevoli⁴⁶, nonché quelli evidentemente contrari⁴⁷.

Parimenti, deve osservarsi che il richiamato tema della rielezione del Presidente della Repubblica ha, difatti, fatto emergere sensibilità diverse in merito all'azione parlamentare: in tal guisa, la rielezione del Presidente Mattarella è parsa costituire elemento di rinnovato vigore "ad un Parlamento che si è alla fine riscattato da una situazione di debolezza nella quale sembrava confinato"⁴⁸.

Ancora, non si è mancato di disegnare ipotesi di modifica del meccanismo di elezione del Presidente della Repubblica, che sono state avanzate, prescindendo dall'intento della riforma della forma di governo, ad esempio, auspicando l'introduzione dell'elezione a maggioranza, anche relativa, dopo un certo numero di scrutini⁴⁹, al fine di evitare che le intese tra i partiti vengano postergate ai soli casi di evidente stallo.

In tal senso, deve ritenersi consolidata quella tendenza per cui, laddove venga posto in votazione, su esplicita indicazione di una delle forze politiche, un determinato candidato e non ottenga voti sufficienti alla sua elezione, questo deve ritenersi definitivamente respinto⁵⁰.

Ed invero, non può non rilevarsi che la riforma, come giustappunto sopra evidenziato, pur limitandosi ad un intervento di carattere evidentemente settoriale, e indi esclusivamente sul titolo III della seconda parte della Costituzione, evitando di intervenire con una riforma a più ampio spettro, anche in antitesi ai precedenti tentativi, finisca per incidere sul complessivo assetto istituzionale.

Nell'ambito della proposta approvata, non può non rilevarsi che la previsione, contenuta nel modificato articolo 92, che i membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica vengano eletti sulla base di una legge elettorale che assicuri un premio di maggioranza, al candidato Presidente del Consiglio che ottenga la maggioranza dei voti

⁴⁶ Ex multis, G. U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 64; M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1985, 502ss.; F. PETRANGELI, *Art.85*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino 2006, 1664.

⁴⁷ Su tutti L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986, 165 ss., specie 183; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, V ed., Bologna 1997, 219 ss., specie 225; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed., riveduta e corretta da G. SILVESTRI, Milano 2013, 457-458; A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, in *Il Fatto quotidiano*, 21 aprile 2013; M. DOGLIANI e I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino 2015, 399; L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl. eur. online*, n.1/2022.

⁴⁸ S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴⁹ C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022.

⁵⁰ L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato, Tra regole, regolarità e innovazioni*, in *Nomos*, nr. 1/2022, p. 3, ove viene espressamente richiamata la candidatura del Presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi, che durante l'elezione del 2013, al quarto scrutinio, non ottenne i voti necessariamente validi per l'elezione a maggioranza assoluta nonostante le forze politiche che avessero pubblicamente espresso il proprio favore a tale elezione risultassero autosufficienti per procedere all'investitura.

validamente espressi, si ripercuote inevitabilmente anche nell'ambito dell'elezione del presidente della Repubblica.

Se invero, la riduzione del numero dei parlamentari, definitivamente approvata con il referendum del settembre del 2020, ha determinato, in assenza di una revisione dell'articolo 83 della costituzione, che ai delegati regionali fosse attribuita una maggiore incidenza rispetto all'originaria formulazione della disposizione, l'introduzione del premierato elettivo, con la previsione di un meccanismo elettorale, che collega espressamente la maggioranza parlamentare al candidato Presidente del Consiglio risultato vincitore, rischia di determinare un cortocircuito istituzionale.

Anche tale effetto appare, in realtà, in netta controtendenza rispetto alle ipotesi di riforma, per cui si è necessariamente provato a introdurre i necessari correttivi, per ristabilire l'effettivo bilanciamento dei delegati, nell'elezione del Presidente della Repubblica⁵¹.

La previsione del collegamento dei membri del Parlamento all'elezione diretta del Presidente del Consiglio trascina con sé il rischio di una evidente rapporto di dipendenza dei primi rispetto al secondo, determinando che il Parlamento si trasformi in una camera di decantazione delle decisioni del Governo, e del suo Capo.

Sul punto, la scelta del Presidente della Repubblica, anche facendo riferimento alle elezioni più risalenti, è sempre stata improntata alla individuazione di candidati in grado di esprimere la natura *super partes* del ruolo, ed evidentemente garantire quel rilievo di neutralità che contraddistingue la carica.⁵²

Al contrario, la previsione di attribuire la scelta del candidato alla carica della Presidenza della Repubblica, ad un Parlamento, la cui composizione è strettamente dipendente dalle "vicende" del Presidente del Consiglio, di fatto, risulta presentare molteplici fattori di rischio: da un lato, la possibilità che il candidato venga materialmente scelto dal Presidente del Consiglio, e che venga eletto, dal quarto scrutinio in poi, potrebbe determinare un vizio genetico, che sconterebbe in tema di neutralità della carica, per tutta la durata del mandato; di fatto, l'introduzione del premierato elettivo, di certo, scongiurerebbe, per il Presidente del Consiglio eletto, di "scegliere" il Presidente della Repubblica, tra figure di alta legittimazione, anche popolare, a tutela della propria investitura popolare, che, in ogni caso, risulterebbe particolarmente ridimensionato nella sfera delle sue competenze.

In tal senso, non si è mancato di osservare che la modifica dell'art. 92 Cost determina una evidente compressione delle prerogative del Presidente della Repubblica, che, incontrovertibilmente vedrebbe eliminarsi qualsivoglia autonomia nella scelta del Presidente del Consiglio; parimenti, la previsione di un sistema elettorale che elegge i membri del Parlamento in collegamento con l'elezione diretta del Premier potrebbe aumentare la

⁵¹ Si fa riferimento alla proposta di legge costituzionale, C. 2238, con cui non solo si prevedeva di modificare la base territoriale per l'elezione dei Componenti del Senato, ma si prevedeva, altresì, la riduzione a due delegati regionali, nell'elezione del Presidente della Repubblica. La proposta di legge è stata approvata esclusivamente in prima lettura alla Camera dei Deputati, che, però, ha poi determinato la soppressione dell'art. 2, che prevedeva la riduzione del numero dei delegati.

⁵² R. BRIZZI, *Storia dell'elezione del capo dello Stato*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, *I Presidenti della Repubblica, il Capo dello Stato, e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. II, il Mulino, Bologna 2018.



percezione di un organo parlamentare, ormai svuotato delle proprie prerogative, ivi compresa la scelta del Capo dello Stato.

Sul punto, si è giustappunto ritenuto che l'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri comporterebbe che quest'ultimo, con l'effetto "trascinamento" dei membri del Parlamento, in assenza di una revisione dei *quorum*, previsti dall'art. 83, disporrebbe, *de facto*, della maggioranza assoluta in entrambe le Camere, di talché, dal quarto scrutinio, avrebbe la possibilità di eleggere un Presidente della Repubblica evidentemente depotenziato e "in debito" della propria elezione nei confronti del Presidente del Consiglio.⁵³

In conclusione, deve ritenersi che la necessità di preservare le prerogative del Capo dello Stato, nel ruolo di soggetto posto al vertice dell'organizzazione costituzionale, e pertanto nella qualità di garante dell'unità nazionale e della carta costituzionale, avrebbe consigliato un approccio, da parte dell'attuale legislatore costituzionale, di maggiore cautela, anche con la previsione di un allargamento degli orizzonti della riforma, volta, mediante l'implementazione dell'articolo 83 della costituzione, a garantire il giusto bilanciamento di equilibri.

In tale ottica, se l'introduzione del Premierato elettivo necessariamente richiede la previsione del collegamento del Presidente del Consiglio ai candidati, con l'attribuzione del premio di maggioranza, al fine di scongiurare che l'elezione del Premier si risolva nel generare un cortocircuito istituzionale, sarebbe stato necessario, nell'ottica di garantire un equilibrio istituzionale, prevedere una modifica all'impianto dell'art. 83 Cost, volta ad allargare le maggioranze necessarie, per l'elezione del Presidente della Repubblica, anche oltre i primi tre scrutini.

⁵³ D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*; in *Federalismi.it.*, nr. 11/2014.