

# Riforma elettorale e riforme istituzionali: missione impossibile?

*di Giovanni Tarli Barbieri*

(Professore straordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze)

pubblicato su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

1. Il *rebus* della riforma elettorale è ancora ben lungi dall'essere risolto, nonostante che il Senato abbia approvato, nella seduta antimeridiana del 7 giugno, la richiesta di dichiarazione di urgenza, presentata dal sen. Calderoli, sulle proposte di legge recanti le modifiche alla l. 270/2005 attualmente giacenti presso la prima Commissione permanente e che, in conseguenza, il Presidente di questa Commissione, sen. Bianco, nella seduta del 19 giugno, abbia comunicato l'intenzione di presentare un testo unificato entro il 28 giugno prossimo.

Varie sono le difficoltà di addivenire ad una riforma elettorale, tanto più prima dell'eventuale celebrazione dei referendum "Segni-Guzzetta".

In primo luogo, il metodo prescelto, ovvero quello di una revisione della l. 270/2005 ampiamente condivisa, sconta tutte le difficoltà legate alla ricerca di soluzioni gradite a maggioranza ed opposizione, nonché, all'interno delle due coalizioni, ai grandi ed ai piccoli partiti.

Del resto, riforme elettorali condivise rappresentano una rarità nella storia istituzionale della Repubblica: se, infatti, la c.d. "legge truffa" del 1953 e la "legge Calderoli" del 2005 sono state approvate dalla sola maggioranza parlamentare, la legge "Mattarella" è stata

“figlia” del referendum del 1993 (non a caso, come si ricorderà, il Capo dello Stato, parlò di una riforma da scrivere “sotto dettatura” del referendum).

Il Governo ha promosso, sui temi delle riforme istituzionali, una serie di consultazioni con tutti i gruppi parlamentari, i cui esiti sono stati resi noti nelle comunicazioni del Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali presso le prime Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento lo scorso 23 aprile. Sul significato di questa iniziativa, però, non sono mancati equivoci anche gravi: a tale proposito, è bene sottolineare che le consultazioni, svolte prima dal Ministro Chiti e poi da questi insieme al Presidente del Consiglio, non sono state finalizzate a definire o a presentare le linee fondamentali di un possibile progetto di riforma ma a predisporre una sintesi delle varie posizioni ai fini della successiva redazione in sede parlamentare di una proposta di revisione della legge del 2005. Del resto, che questo fosse lo scopo della c.d. “bozza Chiti”<sup>1</sup> è testimoniato dal fatto che il Governo Prodi ha sempre escluso la possibilità di una propria iniziativa in materia, riservando a sé un ruolo meramente istruttorio, testo, per l'appunto, a facilitare la ricerca di un accordo tra le diverse forze politiche.

In questo senso, le diffuse valutazioni negative sulla “bozza Chiti” non possono coinvolgere l'operato del Ministro, il quale ha cercato, senza successo, di individuare il nucleo di un possibile modello di riforma, partendo dai minimi comuni denominatori emersi nella fase informale delle consultazioni. Semmai, come si dirà anche più oltre (par. 4), soprattutto in alcuni aspetti la bozza rivela un insufficiente livello di approfondimento del dibattito tra le forze politiche, dovuto probabilmente all'assenza di una volontà politica in questo senso: se vi è stata un'intesa, essa ha riguardato principi del tutto generici, e, in alcuni casi, opzioni presentate come alternative, cosicché, diversamente da quanto ipotizzato in un primo momento, queste indicazioni non si sono tradotte in un atto parlamentare di indirizzo che avrebbe dovuto costituire l'inizio del percorso riformatore.

Lo stesso atteggiamento delle diverse forze politiche non ha certo contribuito alla chiarezza delle posizioni: sono state prefigurate proposte ispirate ai più diversi modelli (dal ritorno alle leggi del 1993, ad un sistema maggioritario a doppio turno; dal sistema tedesco al modello spagnolo), in una spirale che ha visto possibili soluzioni prima avanzate e poi rapidamente ripudiate dagli stessi *leaders* politici. In questo contesto, non sono mancate proposte concepite in modo anche tecnicamente confuso. È il caso, ad esempio, di quelle che vorrebbero ispirarsi alla c.d. “legge Tatarella”, transitoriamente vigente nelle Regioni a statuto

---

<sup>1</sup> Il testo della “bozza Chiti” è desumibile dalle comunicazioni del Ministro in seno alle prime Commissioni permanenti di Camera e Senato di cui si è detto nel testo.

ordinario (l. 43/1995), quando è noto che tale legge presuppone (anche formalmente a seguito della l. cost. 1/1999) l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, la conseguente espressione di un doppio voto (anche disgiunto) ed il possibile ampliamento dei componenti del Consiglio regionale al fine di assicurare alla coalizione collegata al Presidente eletto il premio di maggioranza. Similmente, la stessa evocazione del c.d. "modello spagnolo", nella parte in cui presuppone una meccanica coincidenza delle circoscrizioni con le Province, appare, almeno in parte, fuori asse rispetto a quanto previsto dall'art. 56, comma 4, Cost. (vi sono infatti Province con una popolazione inferiore al quoziente derivante dalla divisione del numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei deputati delle circoscrizioni nazionali; in non pochi altri casi questo modello darebbe vita a collegi uninominali o binominali, difficilmente accettabili dai partiti di dimensioni medie e piccole).

Un ulteriore elemento di incertezza è dato dal rapporto tra riforma elettorale e possibili, puntuali interventi sul testo costituzionale: è del tutto evidente, infatti, che una riforma del bicameralismo (tanto ardua nelle possibilità di successo quanto auspicabile per superare uno degli elementi più criticabili della seconda parte della Costituzione), così come la riduzione del numero dei parlamentari e la parificazione dell'elettorato attivo per i due rami del Parlamento condizionerebbero le scelte in materia elettorale.

Anticipando quanto si dirà nel par. 5, occorre sottolineare che, se non sarà rivisto l'assetto del nostro Parlamento, e in particolare il doppio rapporto fiduciario, e se permarranno le diversità dei corpi elettorali della Camera e del Senato, qualunque sia il sistema elettorale prescelto, non potrà essere esclusa in alcun modo la possibilità di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento (ed in effetti le elezioni del 1994 e del 1996 hanno già evidenziato, almeno in parte, questo esito): in questo senso, la previsione di sistemi elettorali con premi di maggioranza nazionale aggraverebbe questo rischio.

Pur rispondendo ad un'esigenza politica insuperabile, la scelta di far procedere parallelamente e in modo incrociato il percorso parlamentare della riforma elettorale e di quelle costituzionali (il Senato esaminerà per primo le proposte di riforma della l. 270/2005; la Camera le proposte di revisione della seconda parte della Costituzione) non appare condivisibile, stante la logica precedenza delle seconde sulla prima e le loro strette interrelazioni.

2. In questo contesto, anche se la prima Commissione permanente del Senato ha avviato l'esame delle proposte di riforma elettorale fino dal novembre scorso, non può stupire che queste ultime consistano in progetti "di bandiera" e non tali da costituire una base seria

per un percorso di riforma; e non a caso, lo stesso disegno di legge “Calderoli” (A.S. 1474), non solo non può essere definito come una proposta della Casa delle libertà, ma nemmeno della Lega Nord, essendo stato sottoscritto dal solo proponente.

Ad oggi, quindi, i referendum “Segni-Guzzetta” appaiono l’unica proposta concreta in campo, ma anch’essi presentano non pochi problemi.

In primo luogo, la dottrina sta discutendo animatamente sui problemi di ammissibilità soprattutto dei primi due referendum in questione (quelli cioè che mirano all’abrogazione del congegno del premio di maggioranza per le coalizioni) ma anche sulla possibilità per l’Ufficio centrale per il referendum di sollevare la questione di costituzionalità di leggi delle quali l’iniziativa referendaria propone l’abrogazione. Rinviando alla dottrina che si è pronunciata su questa problematica (in particolare, A. Pizzorusso, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, pp. 278 ss.), in questa sede è il caso di osservare che dubbi di ammissibilità riguardano anche il terzo quesito, quello, cioè, che vorrebbe sopprimere la possibilità delle candidature multiple. Infatti, la proposta vorrebbe abrogare, in particolare, nell’art. 19, primo periodo, del D.p.r. 361/1957 («Nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni nella stessa o in altra circoscrizione, pena la nullità dell’elezione») la locuzione «nella stessa». In tal modo, il significato della disposizione risulterebbe completamente trasformato: se infatti attualmente la disposizione vieta ai candidati la presentazione in liste con diversi contrassegni nella stessa circoscrizione o in un’altra, a seguito dell’abrogazione referendaria si determinerebbe il divieto di presentazione, anche in liste con lo stesso contrassegno, in più di una circoscrizione; tale effetto “creativo” non sembra però possibile, stante la giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sent. 36/1997)<sup>2</sup>.

Se quindi il dibattito sull’ammissibilità già ferve, altre questioni, altrettanto importanti, sono rimaste sullo sfondo. In primo luogo, rilevanti interrogativi sussistono sui contenuti di una eventuale nuova legge elettorale che intenda superare i referendum, nel rispetto di quanto previsto dall’art. 39, l. 352/1970 e dalla sent. 68/1978 della Corte costituzionale. Detto più chiaramente: una legge elettorale proporzionale che preveda un riparto dei seggi a base circoscrizionale con un premio di maggioranza attribuito alla coalizione che abbia ottenuto il

---

<sup>2</sup> Tali considerazioni, però, non vogliono in alcun modo negare la bontà della *ratio* di questo quesito che aggredisce uno dei punti più criticabili della l. 270/2005. La possibilità delle candidature multiple e l’ignobile “girandola” delle opzioni ha fatto sì che «in pratica la composizione definitiva del Parlamento non è stata decisa dagli elettori nel momento elettorale ma dopo, a seguito di decisioni prese dai singoli candidati e dalle oligarchie di partito» (D’Alimonte, *Legge elettorale e sistema politico. Rapporto introduttivo*, in *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali*, Firenze, ed. Polistampa, 2006, p. 43): candidature multiple e liste bloccate lunghe hanno, come è noto, scatenato le polemiche di chi ha sostenuto che il Parlamento della XV legislatura è stato, almeno in parte “nominato”.

maggior numero di seggi (nella quota minima del 40%) sul modello della “bozza Chiti”, sarebbe o no idonea ad evitare i referendum “Segni-Guzzetta”? E posto che non fosse considerata idonea, l’Ufficio centrale potrebbe trasferire il quesito sulla nuova legge? In caso contrario, si potrebbe sostenere l’incostituzionalità della nuova legge, con la conseguenza di far svolgere i referendum sulla vecchia legge?

Rinviando alla dottrina che ha affrontato queste complesse questioni, e date le oscillazioni della “giurisprudenza” dell’Ufficio centrale circa la sufficienza dell’abrogazione, sembra fondata la tesi di chi sostiene, in primo luogo, la pratica impossibilità per l’Ufficio centrale in questi casi di trasferire (o meglio: di “costruire”) il quesito sulla nuova legge; in secondo luogo, sembra criticabile la tesi dell’incostituzionalità della nuova legge, sia perché essa postula una sorta di “vincolo di direzione” al legislatore che non sembra ipotizzabile, sia perché presuppone la reviviscenza della legge abrogata da un’altra legge non meramente abrogativa dichiarata incostituzionale (Luciani, *Commento all’art. 75 Cost.*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 2005, pp. 551 ss.).

Ciò detto, a parte i problemi di ammissibilità, i primi due referendum “Segni-Guzzetta” presentano anche problemi di merito. Come parte della dottrina ha messo bene in evidenza, essi, da un lato, non risolverebbero alcuni dei gravi problemi che la l. 270/2005 presenta (a cominciare dalla “lotteria” dei premi di maggioranza regionali al Senato) e, dall’altro, dal punto di vista degli effetti, rischierebbero di produrre due esiti entrambi indesiderabili: o l’attribuzione del premio di maggioranza ad una lista in ipotesi anche assai minoritaria, o la formazione di finte liste di partito (in realtà “listoni di coalizione”) che non ridurrebbero i livelli di frammentazione del nostro sistema politico ma anzi rischierebbero di aumentarli (posto che il premio sarebbe attribuito a quella lista che ottenesse anche un solo voto più di un’altra); il tutto aggravato dalla perdurante impossibilità per l’elettore di scegliere i candidati all’interno della lista.

Tutti questi limiti nascondono poi ulteriori problemi: in caso di successo dei referendum non è affatto scontata la successiva approvazione di nuove leggi elettorali, poiché la consultazione popolare determinerebbe un “depotenziamento” delle Camere, con una conseguente spinta verso elezioni anticipate.

Ma anche ammesso che questi effetti non si verificassero, inevitabilmente emergerebbero i problemi legati alle scelte di un legislatore ormai condizionato dall’esito della consultazione.

Non si tratterebbe solo di un problema politico (la necessità di trovare accordi in un Parlamento frammentato non sarebbe comunque facile): sono infatti note le ambiguità legate

alla tesi che riconosce all'esito abrogativo del referendum un effetto di indirizzo ed un conseguente vincolo nei confronti del Parlamento. Oltre ad essere opinabile in sé (Luciani, *Op. cit.*, pp. 687 ss.), questa teoria scontrerebbe, nel caso dei referendum in questione, la difficoltà di discernere l'ampiezza e i limiti di questo presunto "vincolo" (ad esempio, un sistema elettorale come quello per il *Bundestag*, che conosce le soglie di sbarramento ma non il premio di maggioranza, o un sistema proporzionale sufficientemente selettivo ma senza premi di maggioranza, quale quello spagnolo, sarebbe coerente con la *ratio* dei referendum?).

Per concludere sul tema dei referendum, è attualmente allo studio un'ulteriore iniziativa referendaria diretta all'abrogazione totale della l. 270/2005 allo scopo di far rivivere la legge "Mattarella".

Anche tralasciando i dubbi di ammissibilità di questa proposta, rimane però il fatto che essa farà comunque seguito ai referendum "Segni-Guzzetta" e quindi, nella migliore delle ipotesi, potrà assumere il ruolo di una "proposta di riserva" probabilmente impraticabile sul piano politico nel caso di fallimento di questi ultimi.

3. Venendo a questo punto ai contenuti di una possibile riforma delle leggi elettorali nazionali, nella relazione svolta dal Ministro Chiti nell'ambito delle già ricordate comunicazioni presso le prime Commissioni permanenti di Camera e Senato sono state individuate tre coordinate di fondo ampiamente condivise: *a)* conservazione dell'attuale assetto bipolare del sistema politico italiano, pur nel rispetto della sua articolazione pluralistica; *b)* individuazione di congegni per favorire la stabilità e la coesione delle coalizioni, pur senza costringere gli attori politici ad una sorta di "bipolarismo coatto" che sacrifica l'omogeneità e la coerenza programmatica; *c)* previsione di meccanismi idonei ad avvicinare elettori ed eletti, in modo tale che i primi possano incidere in modo più efficace sulla selezione dei candidati.

Più in particolare, le proposte genericamente avanzate dai vari gruppi hanno evidenziato quanto segue: *a)* le forze del centro-destra ed alcune minori del centro-sinistra si oppongono a sistemi elettorali maggioritari su collegi uninominali: ciò comporta non solo l'accantonamento del modello inglese e di quello francese ma anche il ritorno ai sistemi elettorali del 1993, se si vuole mantenere ferma la scelta per una riforma ampiamente condivisa; *b)* per alcuni soggetti politici rilevanti, la garanzia di un perdurante assetto bipolare del sistema politico può essere assicurata solo dal premio di maggioranza; *c)* i partiti minori si oppongono ad un innalzamento significativo delle soglie di sbarramento; *d)* la grande

maggioranza delle forze politiche si oppone alla reintroduzione delle preferenze per l'individuazione dei candidati eletti.

Alla luce di questo insieme di vincoli, modelli di riforma, pure richiamati nel dibattito, quali quello tedesco, sono impraticabili. E d'altra parte, i piccoli partiti sembrano opporsi anche a sistemi proporzionali fortemente selettivi, come quello spagnolo, o anche a sistemi proporzionali basati su collegi uninominali, corretti dal premio di maggioranza (sul modello di quello vigente nelle elezioni provinciali), perché ritenuto di ostacolo rispetto all'esigenza di assicurare i quadri ed i dirigenti per la vita parlamentare.

Emerge quindi, come la l. 270/2005, al di là delle polemiche politiche che ne hanno accompagnato l'approvazione, nonché dei problemi di costituzionalità di alcune sue disposizioni, non possa essere genericamente condannata o, peggio, liquidata magari con espressioni colorite (ed il riferimento al *porcellum* non è certo casuale): a ben vedere, infatti, opposizione al ripristino di sistemi maggioritari, premio di maggioranza e basse soglie di sbarramento, quasi in una sorta di curioso "gioco dell'oca" portano ancora una volta nell'orbita della stessa "legge Calderoli" che si vorrebbe abbandonare.

È però vero che questa legge ha contribuito ad innalzare ulteriormente i livelli di frammentazione e che proprio questo aspetto dovrebbe essere corretto da una futura legge; ma questo scenario è davvero realistico? O, alla luce dei rapporti di forza, sarebbe un passo avanti una strategia istituzionale che mirasse a contenere e, magari, solo limitatamente a ridurre la frammentazione che c'è?

In effetti, per combattere la frammentazione, non è sufficiente intervenire sul sistema elettorale in senso stretto ma anche in altri ambiti, altrettanto decisivi. Si pensi, solo per citare alcuni esempi, alla disciplina della presentazione delle liste elettorali, oggi rimessa a meccanismi di filtro che si sono rivelati eccessivamente blandi e, in questo ambito, anche discriminatori (si tratta di vere e proprie disposizioni *ad partitum*). Ma si pensi anche alla rilevanza della normativa di contorno (leggi sul rimborso delle spese elettorali; disciplina della *par condicio*) ed all'importanza dei regolamenti parlamentari, le cui modifiche, soprattutto successive al 1993, non solo non hanno incentivato fenomeni di aggregazione dei gruppi parlamentari ma hanno esaltato le micro-formazioni, attraverso, ad esempio, la previsione delle componenti politiche del gruppo misto<sup>3</sup>.

Nella legislazione elettorale statale, il contrappeso rispetto alla frammentazione, dopo l'abbandono dei collegi uninominali, è stato rinvenuto nel premio di maggioranza, un istituto

---

<sup>3</sup> A ciò si dovrebbe aggiungere quantomeno la prassi dell'autorizzazione dei gruppi in deroga alla Camera che nell'attuale legislatura ha indotto una proliferazione dei gruppi stessi.

che, è bene ricordarlo, è tanto utilizzato in Italia (si pensi alle leggi elettorali regionali ed a quella provinciale e comunale) quanto scarsamente rinvenibile negli altri ordinamenti. Nel caso italiano, poi, il premio di maggioranza ha evidenziato una serie di limiti sistemici non secondari: in primo luogo, esso esalta la tendenza delle due coalizioni ad allargarsi a dismisura pur di prevalere nella competizione elettorale, anche a scapito dell'omogeneità e della coerenza sul piano programmatico; in secondo luogo, il premio ha contribuito ad irrigidire la dinamica politica ed il formato bipolare del nostro sistema politico: la pretesa quasi ossessiva dell'autosufficienza della maggioranza uscita dalle elezioni anche in caso di votazioni c.d. "bipartisan" è testimonianza di una degenerazione ambigua (perché parallelamente non sono mai cessate le proposte di governi istituzionali o di larghe intese) e pericolosa, soprattutto nell'attuale fase di transizione del nostro sistema politico.

In questo contesto, soprattutto se permarranno gli attuali livelli di frammentazione, il rischio reale potrebbe essere quello di un'evoluzione verso modelli di forma di governo, analoghi a quelli regionali e locali, che a livello statale, a parere di chi scrive, non sarebbero auspicabili (par. 5).

Alla luce delle considerazioni finora svolte, quali sono gli spazi possibili per un intervento riformatore?

Una prima ipotesi è costituita dalle correzioni delle leggi vigenti, suggerite a più riprese dal prof. D'Alimonte (i punti di questa proposta sono sintetizzabili come segue: attribuzione del premio di maggioranza sia alla Camera che al Senato alla coalizione che abbia ottenuto il maggior numero di seggi; parificazione dell'elettorato attivo tra Camera e Senato; premio di maggioranza nazionale al Senato; computo dei voti della Valle d'Aosta ai fini del computo del premio di maggioranza alla Camera; riduzione delle circoscrizioni elettorali; eliminazione delle candidature plurime; attuazione dell'art. 51, comma 1, Cost.).

L'obiezione fondamentale che si può muovere alle proposte "D'Alimonte" è che esse finirebbero per "cristallizzare" la l. 270/2005, precludendone una riforma organica che appare comunque necessaria.

Viceversa, queste proposte non presentano dubbi di costituzionalità. Anche la trasformazione del premio di maggioranza al Senato non sembra collidere con l'art. 57, comma 1, Cost., il quale prevede che questo ramo del Parlamento sia eletto a base regionale.

Infatti, non sembra seriamente sostenibile né la tesi per cui l'art. 57 Cost. sarebbe una «norma sostanziale sulla forma dello Stato, precisamente il punto fondamentale della congiunzione tra Governo centrale e governi regionali» (Manzella, *La corsia sbagliata della democrazia*, in *La Repubblica*, 15 dicembre 2005) (a rigore, se fosse vera questa tesi, tutto il

dibattito sulla Camera delle Regioni non avrebbe ragion d'essere), né quella per cui la Regione costituirebbe una circoscrizione elettorale "necessaria", nel senso che impedirebbe ogni meccanismo di attribuzione dei seggi a livello nazionale.

Al riguardo è noto che l'art. 57, comma 1, Cost. costituisce una sorta di "retaggio" di un disegno istituzionale assai più vasto, ma perdente in Assemblea costituente, che vedeva nella seconda Camera, il luogo di rappresentanza delle autonomie territoriali (e nell'idea di Mortati anche delle professioni). Abbandonato tale disegno, la locuzione in esame non può essere interpretata isolatamente ma sistematicamente, alla luce del fatto che cioè che essa è riferita ad una Assemblea eletta a suffragio universale, pienamente inserita nel circuito fiduciario e nel procedimento legislativo, nel quadro di un sistema bicamerale paritario. E tale interpretazione è suffragata anche dai lavori preparatori.

Tutto ciò induce a ritenere che l'art. 57 si presti ad essere interpretato più restrittivamente, nel senso di mero vincolo al legislatore elettorale a individuare circoscrizioni elettorali coincidenti con il territorio regionale, senza che però questo impedisca la previsione di un premio di maggioranza a livello nazionale, purché anch'esso "riportato" nelle circoscrizioni regionali. In concreto, tornando alla l. 270/2005, si ritiene che non vi sarebbero ostacoli di sorta a prevedere una prima ripartizione provvisoria dei seggi a livello regionale, successivamente "corretta" in forza del premio di maggioranza qualora in tale ripartizione alla coalizione maggiormente votata a livello nazionale non sia stato assegnato almeno il 55% dei seggi.

D'altra parte, elementi in senso contrario non possono desumersi dalla previsione del comma 3 dello stesso art. 57 Cost. che riserva ad ogni Regione almeno sette senatori: non sembra infatti che tale previsione possa suffragare una concezione forte della "base regionale", dato che lo stesso Mortati riteneva che «l'aumento di efficienza rappresentativa che ne deriva per le piccole regioni è così esiguo da doversi ritenere irrilevante» (*Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, Cedam, 1991, p. 475, nt. 1; d'altra parte, la proposta qui avanzata salvaguarderebbe pienamente il numero dei seggi assegnati a ciascuna Regione).

Viceversa, un ulteriore elemento che dimostra la fondatezza della tesi qui sostenuta deriva dal testo di revisione costituzionale attualmente in discussione presso la prima Commissione permanente del Senato (par. 5): esso propone, tra l'altro, una revisione dell'art. 57 Cost. la quale, da un lato, ribadisce che il Senato è eletto a base regionale e, dall'altro, prevede che i senatori eletti a suffragio universale e diretto siano eletti «con sistema elettorale proporzionale, senza recupero nazionale». Come si vede, tale ultima locuzione ("senza

recupero nazionale”) dimostra che l’esclusione di una “proiezione” nazionale nell’attribuzione dei seggi non deriva e non può derivare univocamente dal concetto di “base regionale”.

In questo senso, allora, il rilievo per cui l’art. 57, comma 1, Cost. imporrebbe «il rispetto, almeno tendenziale, degli effettivi orientamenti politici espressi dall’elettorato regionale» (Agosta, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in *La riforma elettorale*, cit., p. 151) sembra assecondare in definitiva, sia pure “in tono minore” la tesi ora criticata (in effetti lo stesso autore sembra negarne l’assolutezza, laddove si riferisce ad un rispetto “almeno tendenziale”): peraltro, l’esigenza sottesa al rispetto degli orientamenti politici regionali potrebbe essere perseguita, anche se in modo appunto tendenziale, applicando le correzioni eventualmente necessarie a far conseguire alla coalizione vincente il premio di maggioranza nazionale nelle Regioni in cui la stessa sia risultata maggioritaria.

Ciò detto, però, rimangono tutti i dubbi legati alla previsione di un doppio premio di maggioranza che appare certamente poco razionale; e tuttavia, come detto (par. 1), questo problema non può che essere compiutamente affrontato in sede di revisione costituzionale, ridefinendo composizione e compiti del Senato (par. 5).

4. In alternativa alle proposte “D’Alimonte” si possono solo immaginare possibili riforme basate su modelli proporzionali con premio di maggioranza, sviluppando gli spunti peraltro ancora generici della “bozza Chiti”.

Più in particolare, per quanto riguarda la Camera dei deputati, essa prefigura un modello per cui il 90% dei seggi sarebbe assegnato con metodo proporzionale con il sistema delle liste concorrenti ed il rimanente 10% a titolo di premio di maggioranza in favore della lista o della coalizione che ottenga il maggior numero di seggi purché pari ad almeno il 40%.

Per quanto riguarda la prima quota, le consultazioni svolte dal Ministro hanno registrato un consenso diffuso circa la necessità della fissazione di una soglia di sbarramento che però, non a caso, non è stata quantificata né è stato chiarito se si tratti di una soglia calcolata a livello nazionale o a livello circoscrizionale. Tuttavia, sembrerebbe già assodato un accordo ampio sui seguenti quattro punti: *a*) unicità della soglia per tutte le liste, a prescindere cioè dalla loro appartenenza a coalizioni; *b*) per la Camera eliminazione del meccanismo di “ripescaggio” per la lista più votata tra quelle sotto la soglia del 2% all’interno delle coalizioni; *c*) possibilità di ripescaggio per le liste che, pur non avendo superato la soglia di sbarramento, abbiano un significativo consenso elettorale in più circoscrizioni; *d*) possibilità di “graduare” la soglia di sbarramento, prevedendo il suo possibile innalzamento a

partire dalle elezioni della XVII legislatura (secondo un modello già previsto, a livello regionale, dalla legge elettorale calabrese).

Quanto ai criteri di attribuzione di questa prima quota di seggi, sono stati ipotizzati più scenari diversi, anche se il modello presentato dal Ministro come preferibile prevede la ripartizione dei seggi su base proporzionale in circoscrizioni di ampiezza ridotta rispetto alle 26 attualmente previste (si ipotizzano di ampiezza variabile da 3 a 6 seggi, tranne per le Province più grandi), senza il voto di preferenza e con il divieto di candidature multiple. Non sono stati però chiariti aspetti cruciali, quali il metodo di riparto (su base nazionale e quindi all'interno delle circoscrizioni, come oggi? Su base circoscrizionale? Ed in questo secondo caso con o senza utilizzazione dei resti a livello nazionale?) e la formula elettorale da utilizzare.

Di conseguenza, non è stato chiarito nemmeno come dovrebbe essere concretamente assegnato il premio di maggioranza (è stato fatto solo un accenno all'eventualità che i beneficiati siano i primi dei non eletti), tranne il fatto che esso non dovrebbe garantire alla coalizione vincente più del 53-54% dei seggi e non scatterebbe qualora vi fossero maggioranze diverse tra Camera e Senato (ipotesi, questa, non poco problematica nella misura in cui fa dipendere il funzionamento di un sistema elettorale ad un evento "esterno").

Infine, quanto all'indicazione del candidato *Premier*, essa è stata qualificata come meramente "politica". Su questo punto, è il caso di osservare, sul piano della legittimità costituzionale, che, anche se si possono nutrire dubbi circa l'incostituzionalità *tout court* di ogni meccanismo di indicazione del candidato Presidente del Consiglio sulla scheda elettorale, rimane il fatto che, come dimostra la già ricordata vicenda della l. 43/1995 e della successiva l. cost. 1/1999, essa è ambigua nella misura in cui appare come una sorta di improprio surrogato dell'elezione diretta o, peggio, come un "primo passo" verso una tale evoluzione.

Quanto al Senato, in sede di comunicazioni presso le prime Commissioni permanenti il Ministro Chiti ha alluso a due modelli diversi: un modello proporzionale, nel caso in cui siano preventivamente modificate le funzioni di questo ramo del Parlamento; un modello simile a quello della Camera, a Costituzione invariata.

Senza entrare nel merito di queste indicazioni ancora generali, sono comunque da evidenziare i benefici effetti di una ripartizione della gran parte dei seggi a livello di circoscrizioni, e ciò per diversi motivi: innanzitutto, l'aumento del numero delle circoscrizioni unito ad un riparto nazionale dei seggi determinerebbe effetti perversi, soprattutto quanto all'individuazione degli eletti (nelle ultime elezioni della Camera, con 26 circoscrizioni è stato

eletto un candidato dell'Udeur in Umbria, dove la lista ha conseguito solo lo 0,57%); in secondo luogo, una ripartizione "dal basso" sarebbe, oltre che più razionale, anche più rispettoso degli orientamenti politici locali; in terzo luogo, una ripartizione in circoscrizioni pluriprovinciali o regionali (per le Regioni più piccole) potrebbe avere effetti selettivi più o meno evidenti a seconda sia dell'ampiezza della circoscrizione che della formula elettorale utilizzata (Agosta, *Op. cit.*, pp. 143 ss.); in quarto luogo, un tale modello limiterebbe, almeno in parte, gli effetti negativi del sistema delle liste bloccate.

Quanto poi all'ampiezza delle circoscrizioni, vi è una correlazione diretta con la formula elettorale utilizzata e con la soglia di sbarramento.

Da questo punto di vista, un modello possibile, per la Camera, potrebbe partire da una prima ripartizione dei seggi (il 90%, come dichiarato dal Ministro Chiti<sup>4</sup>) con metodo proporzionale nelle 26 circoscrizioni attualmente previste (a tale proposito, si è proposto un metodo correttivo di quello d'Hondt, con divisori successivi di 0,5 anziché di 1 per favorire ancora di più processi di aggregazione tra le forze politiche: Caravita, *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in *La riforma elettorale*, cit., pp. 176 ss.). Per evitare il fenomeno delle liste bloccate "lunghe", ciascuna circoscrizione dovrebbe essere ripartita in collegi uninominali (si potrebbero a tal fine "ripescare", almeno in prima attuazione, quelli previsti dalla legge del 1993, pur nella consapevolezza della necessità della loro revisione, alla luce dei mutamenti demografici intervenuti), anche se sarebbe data possibilità ai partiti di esprimere candidature circoscrizionali in numero di 1 o di 2 a seconda del numero di seggi assegnati alla circoscrizione stessa (questo "listino" servirebbe per superare le obiezioni dei piccoli partiti cui si è alluso in precedenza)<sup>5</sup>.

Sarebbero eletti, entro il numero di seggi spettanti a livello circoscrizionale, innanzitutto il candidato o i candidati circoscrizionali e quindi i candidati nei collegi uninominali che avessero ottenuto le più alte cifre individuali.

Rimane poi il problema dell'entità della soglia di sbarramento. In un modello del genere, sarebbe coerente prevedere una soglia circoscrizionale (come in Spagna), pur nella

---

<sup>4</sup> Si tratterebbe di prevedere due ripartizioni distinte a livello delle stesse circoscrizioni: una prima (pari al 90% dei seggi) ed una seconda ai fini dell'eventuale attribuzione del premio di maggioranza (cfr. *infra*).

<sup>5</sup> Il collegio uninominale, unito al divieto di candidature in più di un certo numero di collegi (massimo 3) segnerebbe la fine dell'esperienza delle liste bloccate lunghe (ciò che ha determinato nelle elezioni del 2006 l'incredibile stortura di candidati di partiti piccolissimi "ospitati" in partiti più grandi, in cambio dell'adesione ad una stessa coalizione) e della proliferazione delle candidature multiple.

consapevolezza che una ripartizione come quella descritta incorpora in sé, per così dire, una soglia implicita<sup>6</sup>.

Infine, il premio di maggioranza sarebbe attribuito, secondo quanto dichiarato dal Ministro, alla coalizione che, nell'insieme delle circoscrizioni, abbia riportato il maggior numero di seggi. Il premio quindi non scatterebbe: *a)* se la coalizione vincente avesse ottenuto già 340 seggi; *b)* se la coalizione avesse ottenuto un numero di seggi insufficiente ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi anche con l'intero premio di maggioranza.

Un modello del genere potrebbe assecondare l'evoluzione in atto nel nostro sistema politico, e, in particolare, i fenomeni di aggregazione in corso di definizione entro la coalizione di centro-sinistra che potrebbero favorire analoghi processi anche all'interno del centro-destra. Si tratta di un aspetto insieme delicato ma relevantissimo nel dibattito politico sulle riforme elettorali, eppure, fino a questo punto, sostanzialmente sottovalutato.

5. Come accennato nel par. 1, la riforma delle leggi elettorali dovrebbe accompagnarsi all'approvazione di una serie di puntuali revisioni di alcune disposizioni costituzionali sulla forma di governo. Sulla praticabilità politica di questo ulteriore percorso riformatore è lecito nutrire dubbi ancora maggiori rispetto a quelli già evidenziati a proposito della riforma elettorale: a più riprese, infatti, i gruppi di opposizione hanno fatto balenare la propria contrarietà, non tanto sui contenuti, quanto per il timore che questo tema sia usato strumentalmente dalla maggioranza per prolungare la vita del Governo Prodi, cosicché il fatto che uno dei relatori delle proposte di legge costituzionale già presentate sia un deputato di Alleanza nazionale (l'on. Bocchino) non appare affatto decisivo.

Nella seduta del 21 giugno scorso presso la prima Commissione permanente della Camera è stata presentata una proposta di testo unificato relativa a: 1) riforma del bicameralismo e del procedimento legislativo; 2) revisione degli artt. 92 e 94 Cost.; 3) revisione degli artt. 76 e 77 Cost. in materia di atti con forza di legge del Governo.

Si tratta di tre ambiti sui quali la necessità di un intervento riformatore appare non solo condivisibile ma anche urgente; e tuttavia, il testo in questione, per la rilevanza e l'ampiezza dei suoi contenuti, ha assunto ormai il carattere di una quasi riforma organica della seconda parte della Costituzione che, per di più, mutua alcune delle discutibili disposizioni del testo di riforma approvato nella scorsa legislatura e respinto nel referendum del giugno 2006: da questo punto di vista, esso deve fare i conti con le obiezioni, sollevate da una parte della

---

<sup>6</sup> Per temperare questa selettività si potrebbero studiare meccanismi di apparentamento (rigorosamente stabiliti per non alterare la ratio del modello) per consentire ai partiti più piccoli di conseguire un certo numero di seggi.

dottrina, circa l'ammissibilità stessa di una revisione non meramente puntuale del testo costituzionale.

In questa sede ci si occuperà di quelle sole innovazioni che presentano connessioni con le scelte in materia elettorale.

1) Iniziando dal tema del bicameralismo, e da quella, conseguente, del procedimento legislativo, si tratta, come detto (par. 1) di una riforma tanto necessaria (e, per inciso, prefigurata dall'art. 11 della l. cost. 3/2001) quanto difficile da realizzare, soprattutto nell'attuale contingenza politica.

In sintesi il testo di riforma prevede la trasformazione del Senato in un "Senato federale della Repubblica"<sup>7</sup>, composto da 250 senatori elettivi, ripartiti tra le Regioni in proporzione alla popolazione, fermo restando che ad ognuna di esse dovrebbero spettare almeno cinque senatori (salvo il Trentino-Alto Adige cui ne spetterebbero due per ciascuna Provincia autonoma, il Molise, cui ne spetterebbero due e la Valle d'Aosta cui ne spetterebbe uno).

Nelle Regioni con più di quattro seggi, due senatori sarebbero eletti dal Consiglio regionale e due dal Consiglio delle autonomie locali entro trenta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale, con voto limitato ad uno. Gli altri sarebbero eletti a suffragio universale e diretto dai cittadini della Regione contestualmente alle elezioni del Consiglio regionale. Sarebbero eliminate le disposizioni che limitano l'elettorato attivo a venticinque anni e quello passivo a quaranta.

Per quanto riguarda la Camera essa sarebbe composta da 512 deputati di cui dodici eletti nella Circostrizione estero<sup>8</sup> tra tutti i cittadini maggiorenni (verrebbe meno quindi anche per la Camera la disposizione che limita l'elettorato passivo a venticinque anni).

Il testo in esame sancisce l'abbandono del bicameralismo paritario.

Infatti, la Camera dei deputati sarebbe l'unico ramo del Parlamento inserito nel circuito fiduciario e si vedrebbe riconosciute competenze prevalenti nel procedimento legislativo.

A quest'ultimo proposito, il novellato art. 70 distingue due tipi di procedimento: uno per i disegni di legge, in materie tassativamente enumerate, che sarebbero approvati collettivamente dai due rami del Parlamento (comma 2, lett. *a-g*), uno, per i disegni di legge

---

<sup>7</sup> Si tratta di una curiosa definizione, visto che l'aggettivo "federale" risulterebbe solo a proposito della seconda Camera e non già quale attributo caratterizzante il titolo V.

<sup>8</sup> Questa precisazione, unita all'assenza di ogni riferimento a senatori eletti all'estero nel novellato art. 57 Cost. sembrerebbe significare l'eliminazione dei senatori eletti dagli italiani all'estero; e ciò, d'altra parte, sarebbe coerente con la nuova configurazione del Senato.

in tutte le altre materie, che vedrebbe la Camera dei deputati in una posizione prevalente; in questo secondo tipo di procedimento, il disegno di legge, una volta approvato dalla Camera sarebbe trasmesso al Senato federale che, entro trenta giorni, su richiesta dei due quinti dei componenti, potrebbe proporre sulle quali la Camera si pronuncerebbe in via definitiva.

Quanto all'esame dei disegni di legge all'interno di ciascuna Camera, il Governo si vedrebbe attribuita una corsia preferenziale, poiché potrebbe chiedere l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno e la votazione entro una data determinata che dovrebbe però consentire in ogni caso un adeguato esame della proposta<sup>9</sup>.

L'insieme di queste proposte non appare del tutto soddisfacente, pur nella consapevolezza delle difficoltà politiche sottese alla riforma del bicameralismo.

In primo luogo, sul piano della composizione, il progettato "Senato federale della Repubblica" appare ispirato ad un modello misto che, laddove sperimentato (come in Spagna), ha dato cattiva prova di sé, tanto da essere oggetto di progettate revisioni. In particolare, la diversa derivazione dei componenti (in parte dal Consiglio regionale, in parte dal Consiglio delle autonomie locali, per di più in modo da rappresentare le minoranze; in parte a suffragio universale) allontanerebbe questa Assemblea da un modello di Camera delle Regioni almeno nella misura in cui questo criterio di composizione finirebbe per valorizzare le appartenenze politico-partitiche (si potrebbe seriamente sostenere che gli eletti in una Regione rappresenterebbero davvero la volontà della "Regione" stessa? Oppure, più realisticamente, gli eletti finirebbero per aggregarsi secondo linee di affinità politica, magari insieme ai senatori direttamente elettivi?). Né un collegamento serio sembra essere quello (già presente nel testo di riforma approvato nella XIV legislatura) della contestualità tra elezioni regionali e elezioni dei senatori da parte dei cittadini: anche se la *ratio* di questa scelta è quella di "anteporre" i temi regionali e locali a quelli nazionali nell'elezione dei senatori, non si potrebbe certo escludere in linea di fatto il rischio opposto (cioè che i temi nazionali "contaminassero" le elezioni regionali, e tanto più se l'elezione di questa quota di senatori fosse decisiva per gli equilibri interni all'assemblea). A ciò si aggiunga che la contestualità di elezione finirebbe per determinare una diversa durata in carica dei senatori eletti dai Consigli regionali e delle autonomie locali rispetto a quelli eletti dai cittadini: questi ultimi, infatti, sarebbero soggetti ad integrale rinnovo in caso di scioglimento anticipato dei Consigli regionali, ai sensi dell'art. 126 Cost.

---

<sup>9</sup> Tale previsione pone, in primo luogo, il rapporto tra questa procedura e la questione di fiducia alla Camera e, in secondo luogo, la praticabilità di essa al Senato in cui mancherebbero per definizione una maggioranza e una o più opposizioni.

Sul piano dell'esercizio delle funzioni, mentre appare condivisibile la scelta di escludere il Senato dal rapporto fiduciario, la disciplina del procedimento legislativo appare criticabile nella misura in cui è ispirata ad un riparto per materie che, in quanto tale, presenta dubbi ed incertezze destinate ad alimentare dubbi di costituzionalità dei progetti di legge.

Questo limite, evidentissimo nel progetto di revisione approvato nella XIV legislatura, è riscontrabile anche nel progetto in esame, che pure individua soltanto due tipi di procedimento legislativo, indicando in modo tassativo, ed in alcuni casi discutibile<sup>10</sup>, i disegni di legge approvati necessariamente da entrambe le Camere. Tuttavia, alcuni di essi (quali quelli in materia di funzioni fondamentali degli enti locali, quelli di cui agli artt. 117, commi 5 e 9, 118, commi 2 e 3, 119, commi 3 e 5, Cost.) presentano una significativa *vis* espansiva che finirebbe per valorizzare il ruolo del Senato, accentuando i dubbi legati alla sua nuova configurazione.

Per i disegni di legge diversi da quelli di cui all'art. 70, comma 2, Cost., la competenza prevalente della Camera potrebbe nei fatti divenire esclusiva alla luce dell'alto *quorum* richiesto per l'esame al Senato (40% dei componenti).

Per compensare l'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario e la limitazione delle sue prerogative nel procedimento legislativo, ad esso sarebbe attribuita una competenza esclusiva in ordine alla costituzione delle Commissioni di inchiesta. Si tratta di una scelta coerente con un modello diverso di seconda Camera (si pensi al Senato delle garanzie, previsto dal progetto di revisione della Commissione D'Alema) che in più pone il problema dell'esclusione della Camera dei deputati rispetto all'esercizio di una competenza potenzialmente prodromica all'accertamento di responsabilità politiche.

Un'ultima considerazione riguarda la riduzione del numero dei deputati (da 630 a 512) e dei senatori (da 315 senatori elettivi a 250). Si tratta di una linea di riforma condivisibile e non tanto in una logica di riduzione dei "costi della politica" ma per ragioni di funzionalità e, se si vuole, anche di "autorevolezza" delle assemblee elettive. Per inciso questa stessa linea di riforma dovrebbe riguardare anche i Consigli regionali, attraverso una revisione dell'art. 122, comma 1, Cost. diretta a riportare alla legge statale il compito di fissare il numero massimo dei consiglieri regionali (come è noto, attualmente questa competenza è degli statuti ordinari,

---

<sup>10</sup> Non si capisce ad esempio perché le leggi in materia di informazione ed emittenza radiotelevisiva siano comprese tra quelle ad approvazione da parte di entrambe le Camere mentre non sono comprese altre leggi egualmente rilevanti sul piano dei diritti costituzionali (si pensi alle leggi recanti le limitazioni alle libertà costituzionali) o sul piano ordinamentale (si pensi alle leggi relative ai rapporti con le confessioni religiose di cui agli artt. 7 e 8 Cost.).

in quanto parte della forma di governo, come riconosciuto dalla Corte costituzionale: sent. 3/2006).

2) Per quanto riguarda la revisione degli artt. 92 e 94 Cost. il testo prevede: *a)* la revoca dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio; *b)* il conferimento della fiducia da parte della sola Camera dei deputati al solo Presidente del Consiglio; *c)* l'innalzamento dei *quorum* per la presentazione della mozione di sfiducia (un terzo dei componenti la Camera) e per l'approvazione (maggioranza assoluta dei componenti).

Come si vede, si tratta di meccanismi di timida razionalizzazione che non vanno nella direzione dell'elezione diretta del *Premier* e nemmeno verso il recepimento degli istituti caratterizzanti la forma di governo tedesca.

Certamente, sia l'una che l'altra strada avrebbero presentato profili problematici.

Come è stato giustamente sottolineato, l'elezione diretta del *Premier* finisce per alterare inevitabilmente il sistema degli equilibri istituzionali, esaltando un dualismo non soltanto tra Parlamento e Governo ma anche tra il *Premier* e la sua maggioranza, almeno nella misura in cui esso si fonda, come negli ordinamenti regionali, sul principio del *simul stabunt, simul cadent*. Più in generale, assetti istituzionali "rigidi" che praticamente non lasciano alternative, in caso di crisi politica, o al rientro della stessa o a elezioni anticipate, sono sconsigliabili tanto più in una fase storica, quale quella attuale, che si caratterizza per assetti politici ancora in fase di compiuta definizione.

Da questo punto di vista, la forma di governo tedesca presenta soluzioni assai più flessibili ed il suo recepimento nella nostra Costituzione avrebbe potuto costituire un passo avanti nella direzione di assicurare una maggiore stabilità agli esecutivi.

Parte della dottrina ha però avanzato il dubbio che sistemi elettorali con premio di maggioranza (dai quali, come detto, non sembra possibile prescindere) e sfiducia costruttiva possano coesistere; e ciò nella misura in cui sarebbe inaccettabile che i seggi avuti in premio da una coalizione e da un leader possano servire per costituire una coalizione ed un leader diversi.

Non vi è dubbio che una tale disarmonia sussista ma, probabilmente, ciò non giustifica una ricostruzione in termini di radicale incompatibilità. Infatti, una forma di governo come quella tedesca e spagnola non esclude la formazione di una convenzione costituzionale per cui

la rottura della maggioranza parlamentare determina il ricorso ad elezioni anticipate<sup>11</sup>, ma consente anche di evitare il ricorso alle urne tutte le volte in cui sia opportuna o addirittura politicamente necessaria la formazione di un nuovo governo, come anche le vicende di questa legislatura sembrano dimostrare (a più riprese la Casa delle Libertà ha mostrato di non sgradire soluzioni diverse dallo scioglimento anticipato in caso di caduta del Governo Prodi).

Ciò detto, il progetto in esame non recepisce al proprio interno i due istituti caratterizzanti il modello tedesco, ovvero la sfiducia costruttiva e la possibilità per il Primo ministro di porre la questione di fiducia sul programma o su una dichiarazione di politica generale e, in caso di reiezione, di chiedere e ottenere dal Capo dello Stato lo scioglimento anticipato del Parlamento (esso non è però decretato qualora, entro un termine ravvicinato, un nuovo Premier riesca ad ottenere la fiducia). Per di più, il progetto in esame, pur prevedendo che sia il Presidente del Consiglio ad avere la fiducia della Camera e a proporre la revoca dei Ministri, non tocca l'assetto dei rapporti tra gli organi del Governo quale si desume dagli artt. 92 e 95 Cost., con ciò rinunciando a porre un assetto generale coerente con le limitate innovazioni previste.

Se queste sono le linee del progetto di revisione costituzionale attualmente in discussione al Senato, vale la pena di accennare a possibili, ulteriori innovazioni incidenti sulla materia elettorale di cui però non vi è traccia nel dibattito politico-istituzionale attuale. Si pensi, in particolare, alla revisione dell'art. 66 Cost. che riconduce alle Camere la c.d. "verifica dei poteri". Come è noto, tale disposizione corrisponde «ad un orientamento politico e culturale ormai decisamente superato» (Carrozza-Romboli-Rossi, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Ed. scientifiche, 2006, p. 712), tanto più in quanto la giurisprudenza della Cassazione ha esteso tale competenza esclusiva delle Camere alla validità ed alla regolarità di tutte le operazioni elettorali.

Si può discutere se, *de iure condendo*, sia preferibile riconoscere detta competenza alla Corte costituzionale o ai giudici comuni, attraverso la previsione di un apposito procedimento: di fatto, l'una e l'altra soluzione appaiono preferibili rispetto ad una prassi di abusi e di illegittimità che attualmente non possono trovare alcun rimedio.

---

<sup>11</sup> È questo il caso della Germania federale nella quale la rottura della maggioranza SPD/FDP nel 1982 portò, attraverso la sfiducia costruttiva, alla formazione di una nuova maggioranza parlamentare e all'elezione di un nuovo cancelliere ma, di lì a poco a nuove elezioni.