

Forma di governo e sistemi elettorali in italia

di Tania Groppi

25 gennaio 2007

[in corso di pubblicazione, in polacco, in « Przegląd Sejmowy », n.1/2007]

SOMMARIO: 1. Le origini: dal Regno d'Italia all'avvento del fascismo – 2. La forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione e la sua prima applicazione (1948-1953). – 3. Una forma di governo a pluralismo estremo e polarizzato (1953-1992). – 4. La riforma elettorale maggioritaria del 1993. – 5. Verso il bipolarismo: tentativi di riforma costituzionale (1993-2005). – 6. Il nuovo sistema elettorale e le elezioni politiche del 2006

1. Le origini: dal Regno d'Italia all'avvento del fascismo

La forma di governo rappresenta uno degli aspetti nei quali minore è stata la creatività dei Costituenti democratici italiani ed ove è più forte la continuità tra la Costituzione repubblicana del 1948 e il sistema costituzionale del Regno d'Italia. Si tratta, in entrambi i casi, di una forma di governo parlamentare, classica nel Regno d'Italia, debolmente razionalizzazione in epoca repubblicana.

Quando il Regno d'Italia nasce, nel 1861, eredita la forma di governo che si era sviluppata, in via di prassi, nel Regno di Sardegna, del quale eredita anche la Costituzione scritta, lo “Statuto albertino”.

Lo Statuto, un testo costituzionale *octroyé* e flessibile, analogo ad altri testi ottocenteschi, poneva le basi per quella che viene chiamata, dalla dottrina italiana “forma di governo costituzionale pura”¹. Una forma di governo dualistica, caratterizzata da una netta separazione tra due organi, forniti di due distinte forme di legittimazione: il Re, legittimato su base tradizionale ed il Parlamento, dotato di una camera elettiva, sia pure eletta con suffragio limitato², e pertanto legittimato grazie al principio rappresentativo. Il governo era nominato dal Re, e soltanto al Re doveva rispondere, in

¹ V. C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

² La Camera dei deputati. Il Senato era invece composto di membri nominati a vita dal Re (Statuto albertino, art.33).

un contesto nel quale al Re spettava una posizione di assoluta preminenza³. L'evoluzione di questa forma di governo, però, si era già indirizzata, nel Regno di Sardegna, verso una forma di governo parlamentare, nella quale le decisioni politiche venivano assunte dal binomio governo-parlamento: la Camera elettiva era riuscita ad imporre al Re la nomina di un Presidente del consiglio e di ministri graditi alla maggioranza parlamentare, e la revoca di ministri sgraditi, venendosi a configurare un rapporto di fiducia, in base al quale il governo era responsabile del suo operato di fronte al Parlamento⁴. Tale evoluzione, avvenuta senza alcuna modifica dello statuto, non è stata priva di incertezze, e molti autori hanno sottolineato come in Italia il Re non ha mai ceduto appieno alcuni suoi poteri, specie nel campo della politica estera e della difesa. Nei momenti di crisi, come è avvenuto nella c.d. "crisi di fine secolo" (1898) di fronte alla crescita dei movimenti operai, con la Marcia su Roma (1922) e con il crollo del fascismo (1943) il Re ha ripreso in mano i poteri ancora riconosciutigli formalmente dallo Statuto, come quello di nominare il presidente del consiglio⁵.

Il ruolo svolto dal sistema elettorale e il suo impatto sul funzionamento della forma di governo, in tutta questa fase, è stato minimo. Il Regno d'Italia ha conosciuto un'alternanza di sistemi elettorali di tipo maggioritario, basati su collegi uninominali o plurinominali di piccole dimensioni, fino alla introduzione, nel 1919, di un sistema elettorale di tipo proporzionale, con il voto espresso in vasti collegi plurinominali su liste contrapposte di candidati, rispetto alle quali l'elettore disponeva anche di un voto di preferenza⁶.

Quello che invece è risultato decisivo per l'evoluzione non solo della forma di governo, ma della forma di Stato, è stato l'allargamento del suffragio, che in origine era rigidamente censitario: si pensi che la legge elettorale del 1848 riconosceva il diritto di voto soltanto al 2% della popolazione. Attraverso successive riforme (nel 1877 si arriva al 7%, nel 1912 al 23%) si giunge, nel 1919, al suffragio universale maschile (per quello femminile occorre attendere il 1946). Pertanto, ad un sistema politico basato sul notabilato locale, si sostituisce, attraverso i decenni, un sistema più articolato, che vede

³ Statuto albertino, art. 5: spetta al Re il potere esecutivo; art. 65: Il re nomina e revoca i suoi ministri; art.9: spetta al Re lo scioglimento della Camera elettiva; art.7: il Re condivide il potere legislativo, attraverso la sanzione sulle leggi.

⁴ V. ad esempio S.MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI, a cura di, *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 1995; N.ANTONETTI, *La forma di governo in Italia tra Otto e Novecento: dibattiti politici e giuridici*, Bologna, Il mulino, 2002..

⁵ Questi caratteri della forma di governo nel Regno d'Italia sono sottolineati da U.ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989.

la nascita dei partiti politici di massa, cattolico e socialista, che sostengono fortemente la legge elettorale proporzionale del 1919.

Tuttavia, il breve esperimento di democrazia parlamentare condotto tra il 1919 e il 1922 si scontra con la crisi del primo dopoguerra e, in un quadro caratterizzato da instabilità governativa⁷ e disordine sociale, si assiste all'affermazione violenta del movimento fascista: a seguito di una prova di forza del partito fascista, con la Marcia su Roma, il Re, dopo aver rifiutato di firmare il decreto di stato d'assedio, richiestogli dai vertici militari e dal governo Facta, nomina Benito Mussolini Presidente del consiglio, benché il partito fascista fosse minoritario in parlamento.

Una delle prime misure adottate dal nuovo governo è l'adozione di una nuova legge elettorale, la c.d. "legge Acerbo" (legge 2444/1923), fortemente maggioritaria: essa attribuiva i due terzi dei seggi alla lista che avesse ottenuto la maggioranza dei voti, purché comunque avesse raggiunto almeno un quarto dei voti nel collegio unico nazionale. Questo risultato fu facilmente raggiunto dal Partito fascista nel clima di violenza che caratterizzò le elezioni del 1924: la legge elettorale segna pertanto un momento decisivo per l'avvento di un regime autoritario in Italia.

2. La forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione e la sua prima applicazione (1948-1953)

Negli anni dell'Assemblea costituente, la scelta in favore di una forma di governo parlamentare appare quasi inevitabile.

Da un lato, essa era prefigurata dalla "costituzione provvisoria", ovvero il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, adottato nel periodo transitorio: vi si prevedeva una forma di governo parlamentare, destinata a durare fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione⁸.

Dall'altro, con la sola eccezione del Partito d'azione (un partito laico di impronta liberale che svolse un ruolo importante nella lotta di liberazione ma ottenne solo 7 seggi nell'Assemblea costituente), che era favorevole a una forma di governo presidenziale

⁶ P.POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R.ROMANELLI, a cura di, *Storia dello Stato italiano*, cit., 73-124.

⁷ Tra il 1919 e il 1922 si susseguono sei governi, guidati da Francesco Saverio Nitti (2), Giovanni Giolitti, Ivanoe Bonomi, Luigi Facta (2).

⁸ D.lgs.lgt. 98/1946, art. 3: "Il Governo è responsabile verso l'Assemblea Costituente.

Il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non porta come conseguenza le dimissioni del Governo. Queste sono obbligatorie soltanto in seguito alla votazione di una apposita mozione di

all'americana, tutti i principali partiti politici (comunista, socialista, cattolico) erano sostenitori della forma di governo parlamentare⁹.

I costituenti, peraltro, erano consapevoli del ruolo che la frammentazione partitica nel parlamento del Regno aveva svolto nel determinare il clima di instabilità che aveva favorito l'avvento del fascismo. Essi, pertanto, approvarono a larga maggioranza un ordine del giorno, il c.d. "ordine del giorno Perassi", nel quale si impegnavano ad adottare una forma di governo parlamentare, ma con dispositivi idonei ad evitare quelle che erano chiamate le "degenerazioni del parlamentarismo"¹⁰.

Se analizziamo rapidamente il testo della Costituzione italiana entrata in vigore nel 1948, rileviamo però, come fa unanimemente la dottrina, che tali dispositivi sono assai limitati. Per questo motivo la forma di governo italiana è definita, nel panorama comparato, una forma di governo parlamentare "debolmente razionalizzata", e ciò è ancora più evidente se la si compara con quella del *Grundgesetz* della Germania di Bonn o con quella della Costituzione spagnola del 1978.

In sostanza, i dispositivi di razionalizzazione sono contenuti nell'art. 94 della Costituzione, che disciplina il rapporto di fiducia tra governo e parlamento¹¹.

Si regola la mozione di fiducia, con la quale il governo, all'inizio della sua vita, deve ottenere la fiducia del parlamento. In altri termini, una volta che il Presidente della Repubblica ha nominato Presidente del Consiglio e (su proposta di questo) i ministri, e tutti hanno prestato giuramento, il governo deve avere la fiducia delle camere, che non può essere implicita; è previsto che esso debba presentarsi alle camere¹² entro 10 giorni; che la mozione deve essere motivata e votata per appello nominale. Ovvero, deve contenere il programma del governo, ed essere votata con voto palese.

Si disciplina anche la mozione di sfiducia, stabilendo che non è sufficiente un semplice voto contrario delle camere su una proposta del governo per obbligarlo a dimettersi, ma occorre un voto su una apposita mozione, che deve essere firmata da

sfiducia, internamente non prima di due giorni dalla sua presentazione e adottata a maggioranza assoluta dei Membri dell'Assemblea".

⁹ V. G. AMATO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in F. Bruno, *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. 3, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 1-60.

¹⁰ L'ordine del giorno Perassi, dal nome del suo presentatore, approvato il 5 settembre 1946 dall'Assemblea costituente, stabiliva che "La seconda sottocommissione [...], ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo".

¹¹ Per maggiori approfondimenti, v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

¹² Camera dei deputati e Senato della Repubblica: in Italia esiste un bicameralismo è perfetto e paritario.

almeno un decimo dei componenti di una camera e non può essere messa in discussione prima che siano trascorsi tre giorni dalla sua presentazione¹³.

Quanto al sistema elettorale, è totalmente assente in questa fase l'idea che il sistema elettorale possa servire per assicurare stabilità all'esecutivo ed incidere, quindi, sulla forma di governo. I grandi partiti politici protagonisti dell'Assemblea costituente vedono nel sistema elettorale essenzialmente una garanzia della democrazia partecipativa e del pluralismo partitico e optano, senza incertezze, per un sistema elettorale di tipo proporzionale, che rispecchia quello utilizzato per l'elezione dell'Assemblea costituente¹⁴. La decisione appare fortemente influenzata dal clima storico-politico in cui i costituenti operano: da un lato, il ventennio fascista e la volontà di ripristinare la centralità del parlamento, che il fascismo aveva accantonato, in favore del governo; dall'altro, le incertezze e diffidenze tra i partiti che iniziavano ad affacciarsi con l'inizio della guerra fredda.

In Italia il sistema elettorale non è costituzionalizzato. L'unica disposizione in materia, nella Costituzione originaria, la si trovava nell'art. 57, secondo il quale "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale". Tuttavia, il sistema proporzionale è sotteso a molti quorum previsti dalla Costituzione e a molti articoli sulla formazione degli organi¹⁵: d'altra parte, le prime leggi elettorali dell'era repubblicana furono approvate dalla stessa Assemblea costituente¹⁶.

Il sistema elettorale in esse previsto era a prima vista diverso per le due Camere, come conseguenza di due ordini del giorno approvati in Assemblea costituente: per l'elezione della Camera dei deputati vi si stabiliva il sistema proporzionale, per il Senato quello maggioritario.

¹³Articolo 94: " Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione".

¹⁴ Decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74: con tale atto fu adottato un sistema elettorale proporzionale "con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti" in 32 collegi plurinominali; nell'ambito di ciascun collegio i seggi venivano attribuiti mediante la determinazione di un quoziente elettorale (calcolato dividendo la somma dei voti validi espressi per il numero dei seggi assegnati al collegio), corretto con "più uno" o con "più due", a seconda che i seggi superassero o no il numero di 20. I seggi non attribuiti nei vari collegi venivano assegnati in un collegio unico nazionale sulla base dei voti residui di ciascuna lista, mediante il quoziente naturale (ottenuto dividendo il numero dei voti residui di tutte le liste per il numero dei seggi ancora da attribuire).

¹⁵ Si pensi all'art.82 Cost., secondo il quale "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. [...]".

Nella legge elettorale per la Camera, in tal modo, si dava vita a un sistema proporzionale a liste concorrenti, mentre la legge per l'elezione del Senato prevedeva l'assegnazione dei seggi in collegi uninominali se si fosse ottenuto il 65% dei voti, un *quorum* molto difficile da raggiungere, come l'esperienza avrebbe dimostrato¹⁷. In mancanza di tale *quorum*, i seggi sarebbero stati assegnati, a livello regionale, con un sistema proporzionale, per cui nella pratica i due sistemi hanno finito per funzionare in modo molto simile.

Nel corso della I legislatura (1948-1953) il sistema mostrò la tendenza ad un funzionamento bipolare, grazie ai risultati elettorali del 18 aprile 1948 che, nel clima della guerra fredda, vedevano contrapporsi da un lato la Democrazia cristiana, DC, con il 48,5% dei voti, dall'altro il Fronte popolare, una alleanza tra comunisti, PCI e socialisti, PSI, con il 31% dei voti. Tuttavia, fin da allora emersero difficoltà a garantire la stabilità di governo, come testimonia il susseguirsi, in tale fase, di ben tre esecutivi, tutti guidati da De Gasperi. Il principale problema era rappresentato dalla presenza di governi di coalizione e dalla fragilità delle coalizioni: si iniziò pertanto a riflettere sulla esigenza di una riforma elettorale che rafforzasse la posizione del governo¹⁸, riforma che fu approvata alla fine della legislatura, in un clima di violento scontro politico.

Tale legge, nota anche come "legge truffa"¹⁹, prevedeva una correzione maggioritaria alla legge elettorale della Camera: veniva assegnato, ai partiti "apparentati" (prefigurando così un'alleanza di governo preelettorale) che avessero ottenuto la metà più uno dei voti validi, un premio di maggioranza consistente nell'attribuzione del 64% dei seggi della Camera dei deputati. Ma, nelle elezioni politiche del luglio 1953, i quattro partiti apparentati (DC; Partito socialdemocratico, PSDI; Partito liberale, PLI; Partito repubblicano, PRI), per pochi voti non superarono la soglia del 50% più uno e il premio previsto non "scattò". Il fallimento della legge segnò la conclusione del primo tentativo di dare vita, in Italia, ad una democrazia maggioritaria. La legge fu abrogata e il sistema proporzionale venne ristabilito.

3. Una forma di governo a pluralismo estremo e polarizzato (1953-1992)

¹⁶ Legge 20 gennaio 1948, n. 6 "Norme per l'elezione della Camera dei deputati"; legge 6 febbraio 1948 n. 29 "Norme per l'elezione del Senato della Repubblica".

¹⁷ I senatori eletti con tale maggioranza sono stati soltanto 15 nel 1948, 6 nel 1953, 5 nel 1958, 3 nel 1963, 2 nel 1968, 2 nel 1972, 2 nel 1976, 1 nel 1979, 1 nel 1983, 1 nel 1987, 2 nel 1992.

¹⁸ Sul legame tra sistemi elettorali e forme di governo v. F.LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

¹⁹ Legge 31 marzo 1953, n. 148.

Nelle successive legislature, i timori sul funzionamento della forma di governo italiana si concretizzarono, e l'Italia divenne un caso di scuola per i politologi, quanto a instabilità e scarsa durata dei governi. In questo periodo, che copre nove legislature (dalla II alla X), si susseguirono ben 42 governi. Si trattava di coalizioni, imperniate sulla Democrazia cristiana, alla quale si affiancavano partiti centristi e, a partire dall'inizio degli anni Sessanta, anche il partito socialista. La instabilità era generata da problemi interni alle coalizioni e a volte agli stessi partiti, rispetto ai quali i meccanismi previsti nell'art. 94 si dimostrarono del tutto inutili: le crisi di governo non furono mai generate da un voto di sfiducia, ma assumevano sempre carattere extraparlamentare. In tale situazione, il ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica, nella soluzione delle crisi di governo, si rivelò decisivo e si svilupparono molteplici convenzioni costituzionali che andarono ad integrare le scarse disposizioni degli artt.92 e 93 Cost., sulla formazione del governo, e dell'art.88 Cost., sullo scioglimento delle Camere.

La causa della instabilità è unanimemente trovata nel sistema partitico, la cui frammentazione si proiettava, attraverso il sistema elettorale proporzionale, sulla composizione delle Camere. Peraltro, né i regolamenti interni di queste, quanto alla formazione dei gruppi parlamentari, né le leggi sul finanziamento della politica, contenevano norme finalizzate a favorire una semplificazione del quadro partitico.

Si è pertanto parlato di “multipartitismo estremo e polarizzato”²⁰, per indicare un sistema caratterizzato da elevata frammentazione ideologica, nel quale i partiti estremi (comunisti e neofascisti) hanno ideologie ritenute antisistema e non possono partecipare alla maggioranza²¹, mentre il partito di centro (DC) è costretto a governare con i piccoli partiti di centro-destra o centro-sinistra., per cui l'unico cambiamento possibile è la rotazione dei partner minori (liberali, repubblicani, socialdemocratici). Di conseguenza, l'Italia è stata definita una “democrazia mediata”, utilizzando la classificazione introdotta da Duverger: nel senso che gli elettori, al momento delle elezioni, danno un mandato in bianco ai partiti per la formazione del governo, sulla quale non possono in alcun modo incidere²².

Il tema della riforma della forma di governo è diventato attuale dagli inizi degli anni Ottanta, quando si è cominciato a discutere, nelle forze politiche, di una “grande

²⁰ L.ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp.634-675. Tra i politologi, v. G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

²¹ Si è parlato al riguardo di “conventio ad excludendum”.

²² M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, tr. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1960, p.61 e ss.; ID., *Monarchie Républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974, p. 109 e ss.; ID., *Sistemi politici*, tr. it., Bari, Laterza, 1978, p. 71, 140 e ss.

risforma” che rendesse possibili governi più stabili e forti. A tale fine, nel 1983, è stata istituita, con deliberazione delle due Camere, una commissione parlamentare per le riforme istituzionali (c.d. “commissione Bozzi”, dal nome del suo presidente), che ha elaborato alcune proposte, rimaste però senza seguito. Molteplici altre proposte si sono susseguite negli anni, volte a introdurre forme di governo presidenziali, semipresidenziali, neoparlamentari, o a rafforzare i congegni di razionalizzazione della forma parlamentare, ad esempio introducendo la sfiducia costruttiva: l’Italia è sembrata ripercorrere il dibattito che aveva travagliato la IV Repubblica francese. Tuttavia, tutto si è concluso in un niente di fatto: anche se l’art.138 Cost. prevede che sia sufficiente la maggioranza assoluta delle due Camere per modificare la Costituzione (in questo caso è possibile la richiesta di un referendum confermativo)²³, è prevalsa a lungo l’interpretazione secondo la quale per “grandi riforme” occorrerebbe la più alta maggioranza dei 2/3, quasi impossibile da raggiungere sul tema della forma di governo.

4. La riforma elettorale maggioritaria del 1993

E’ stato soltanto agli inizi degli anni Novanta che si sono create le condizioni politiche per introdurre alcune riforme. Infatti, la XI legislatura (1992-1994) ha visto il crollo dell’intero sistema partitico nato nel secondo dopoguerra, in conseguenza delle inchieste giudiziarie che vanno sotto il nome di “mani pulite”. In questo clima, caratterizzato dai governi “tecnici” di Giuliano Amato (un professore di diritto costituzionale da lungo tempo in politica con il Partito socialista) e Carlo Azeglio Ciampi (già Governatore della Banca d’Italia) supportati dal sostegno del Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, l’attenzione si è concentrata sulla riforma delle leggi elettorali, vista come primo passo verso una riforma della forma di governo.

Un importante impulso in questa direzione è derivato dal “movimento referendario”, che diede voce ai diffusi sentimenti di insoddisfazione ed inquietudine che animavano la società. Si ritenne che l’applicazione del sistema elettorale vigente avesse provocato un “eccesso di proporzionalismo” favorendo, di fatto, una crescente

²³ Articolo 138: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

frammentazione delle forze politiche, causa della degenerazione del sistema dei partiti, dei finanziamenti illeciti, della corruzione del sistema politico. Tale movimento, trasversale rispetto ai partiti politici, promosse due referendum abrogativi, volti a manipolare, tramite sapienti “tagli”, le leggi elettorali del 1948, stravolgendone il testo²⁴. Il primo, che si tenne nel giugno 1991, era finalizzato alla introduzione di una “preferenza unica”, per porre fine a brogli elettorali, ed ottenne una percentuale di sì del 95,6% dei votanti. Il secondo, molto più rilevante, mirava a rendere effettivamente maggioritaria la legge elettorale del Senato, eliminando l’obbligo del raggiungimento del 65% dei voti nel collegio, ed ottenne l’82,7% dei sì.

In conseguenza di questo secondo referendum, il Parlamento affrontò con imprevista sollecitudine il tema delle riforme elettorali approvando nell’agosto 1993 le nuove leggi per la Camera e per il Senato²⁵. Venne introdotto, tanto alla Camera che al Senato un sistema misto: era previsto un meccanismo di votazione a turno unico, con attribuzione di tre quarti dei seggi (ovvero 475 deputati e 232 senatori) in collegi uninominali con sistema maggioritario. Il restante quarto veniva attribuito, alla Camera, con sistema proporzionale puro all’interno di “liste bloccate” presentate dai diversi movimenti politici e una soglia di sbarramento al 4%, mentre al Senato l’assegnazione dei seggi proporzionali avveniva in favore dei candidati che avessero ottenuto, nei collegi, la maggior percentuale di voti, senza però essere stati eletti. Era prevista una correzione in senso proporzionale, per favorire i partiti più piccoli, nota con il nome di “scorporo”: nel riparto proporzionale dei seggi si “scorporavano” dai voti ottenuti da ciascuna lista di partito quelli che erano serviti per eleggere un rappresentante, ad essa collegato, nei collegi uninominali. A tal fine era obbligatorio per ogni candidato nei collegi uninominali collegarsi ad una lista per l’elezione proporzionale.

5. Verso il bipolarismo: tentativi di riforma costituzionale(1993-2005)

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

²⁴ L’uso di questo strumento si spiega con il fatto che nella Costituzione italiana l’unico referendum previsto, se si toglie quello costituzionale dell’art.138, è finalizzato ad abrogare “una legge o una parte di essa” (art.75). Ciò ha determinato in molti casi un uso manipolativo del referendum abrogativo, al fine di ottenere una “normativa di risulta” (dopo l’abrogazione referendaria) totalmente diversa da quella preesistente. La corte costituzionale, che valuta in via preventiva l’ammissibilità dei referendum abrogativi, per molti anni ha negato accesso ai quesiti manipolativi e a quelli in materia elettorale, ma ha modificato la sua giurisprudenza in occasione del referendum del 1991 (sentenza n. 49 del 1991).

²⁵ Legge 4 agosto 1993, n.277 “Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati” e legge 4 agosto 1993, n.276, “Norme per l’elezione del Senato della Repubblica”. Su questa fase v. M.LUCIANI, M.VOLPI, a cura di, *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995.

Il nuovo sistema è stato sperimentato nel 1994, nel 1996 e nel 2001 e ha prodotto risultati non univoci.

Nella prima applicazione, nelle elezioni del 1994, esso non ha semplificato il quadro politico: ottennero seggi ben 21 formazioni politiche, la maggior parte delle quali erano riunite in tre coalizioni, di centro, di centro-sinistra, di centro-destra (quest'ultima forte della maggioranza assoluta dei seggi nelle due camere). Il governo che si formò, però, guidato dal nuovo leader del centro-destra Silvio Berlusconi, famoso imprenditore con rilevanti interessi nel settore dei mass media, fu di breve durata (solo nove mesi), e fu costretto a dimettersi, secondo la vecchia prassi delle crisi extraparlamentari, per l'uscita dal governo di un partito della coalizione.

Tale crisi produsse un acceso dibattito, nel quale intervennero molti costituzionalisti, circa l'impatto della riforma del sistema elettorale sulla forma di governo²⁶. Alcuni sostennero che, dal momento che le coalizioni si erano presentate agli elettori come tali, indicando un programma e un futuro primo ministro, la rottura dell'accordo di coalizione avrebbe dovuto determinare lo scioglimento delle camere, quasi che si fosse trattato di un'elezione diretta del primo ministro: per sostenere la discontinuità determinatasi nella forma di governo, si iniziò a parlare di "Il Repubblica". Il Presidente della Repubblica rifiutò questa interpretazione e, senza sciogliere le camere, cercò una soluzione alla crisi all'interno del parlamento, nominando un nuovo primo ministro (un "tecnico", Lamberto Dini, già Governatore della Banca d'Italia), sostenuto da una coalizione diversa da quella che aveva vinto le elezioni.

Le successive elezioni del 1996, e quelle del 2001, hanno mostrato la tendenza ad un funzionamento bipolare del sistema politico e ad una crescente personalizzazione della competizione elettorale: entrambe hanno visto fronteggiarsi quasi esclusivamente due coalizioni, una di centro-sinistra (l'Ulivo), vincitrice nel 1996, guidata da Romano Prodi, un economista cattolico che aveva già rivestito importanti incarichi pubblici e una di centro-destra (la Casa delle libertà), capeggiata da Berlusconi, vincitrice nel 2001. Tale tendenza è stata enfatizzata dall'utilizzo, per i candidati nei collegi uninominali collegati ai partiti di ciascuna delle due coalizioni, di identici contrassegni, contenenti, oltre al simbolo della coalizione, anche l'indicazione del nome del "candidato premier".

²⁶ Vedi su questo G.PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1997.

Entrambe le legislature, benché durate assai più a lungo della maggior parte delle legislature repubblicane²⁷, hanno però evidenziato una serie di irrisolti problemi nel nuovo quadro bipolare. Prima di tutto, la estrema frammentazione delle coalizioni, che, superato il momento elettorale, tendono a scindersi, in Parlamento, in innumerevoli gruppi parlamentari, con rilevante potere di “ricatto” sul governo. In secondo luogo, il fenomeno del transfughismo, ovvero lo spostamento di singoli parlamentari da un gruppo all’altro e da una coalizione all’altra. L’ordinamento giuridico non contiene rimedi: qualora la coalizione di governo si rompa, ciò non determina nuove elezioni (come ha mostrato la vicenda del governo Berlusconi nel 1994, ma anche la crisi del governo Prodi nel 1998), ma la formazione di una nuova coalizione in Parlamento; né ci sono impedimenti al transfughismo, che, anzi, l’art.67 Cost. pone il divieto di mandato imperativo.

In altre parole, l’esperienza delle “legislature del maggioritario” (XII, XIII; XIV), ha fatto emergere tutti i limiti dell’utilizzo dei sistemi elettorali quali strumenti per incidere sul funzionamento della forma di governo e ha spostato di nuovo l’attenzione sul tema delle riforme costituzionali.

In questo campo, a partire dagli inizi degli anni Novanta, si sono susseguiti tre principali tentativi di riforma.

Nel 1992 le Camere hanno istituito una nuova commissione parlamentare per le riforme istituzionali (nota dal nome dei suoi presidenti come commissione De Mita-Iotti), che ha poi trovato sanzione in una apposita legge costituzionale (1/1993): il progetto elaborato da tale Commissione prevedeva il mantenimento di una forma di governo parlamentare, enfatizzando però la figura del primo ministro: il Parlamento avrebbe dovuto eleggere soltanto il Primo ministro, a cui era attribuita l’esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri, mentre veniva introdotto l’istituto della c.d. “sfiducia costruttiva”²⁸.

La successiva Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D’Alema, dal nome del suo presidente), istituita con legge costituzionale 1/1997, prevedeva invece un sistema semipresidenziale, con l’elezione diretta del Presidente della Repubblica, la nomina del Presidente del consiglio da parte di questi, il riconoscimento al Presidente della Repubblica del potere di scioglimento delle camere (con atto che non ha bisogno di controfirma), ma soltanto in caso di dimissioni del

²⁷ XIII legislature, 1996-2001, con 4 governi; XIV, 2001-2006, due governi.

²⁸ Sulla attività di tale Commissione e sulla l. cost. 1/1993 v. C.DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l’art.138 Cost.*, in *Giur.cost.*, 1993,1547.

primo ministro; di conseguenza, nel caso in cui il premier sia sostenuto da una solida maggioranza parlamentare, il Presidente non avrebbe potuto modo di provocare nuove elezioni²⁹.

Tali tentativi sono stati bloccati dalla mancanza di consenso tra le forze politiche, conformemente alla convenzione costituzionale in tema di revisione costituzionale, sviluppatasi sulla base dell'art.138 Cost.

Un ulteriore tentativo di riforma è stato infine posto in essere, in via unilaterale dal governo, nel corso della XIV legislatura. Le Camere hanno approvato a maggioranza assoluta il testo di una riforma costituzionale di tutta la Parte II della Costituzione, compresa la forma di governo, che è stato sottoposto agli elettori e da questi bocciato nel referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006³⁰.

Il progetto prevedeva una sostanziale elezione diretta del presidente del consiglio (chiamato Primo ministro nel testo), che avrebbe dovuto poi nominare e revocare i ministri. Il rapporto di fiducia tra Primo ministro e Camera (il progetto prevede l'abbandono del bicameralismo perfetto) era implicito: qualora si fosse rotto, il parlamento avrebbe dovuto essere sciolto. Al contempo, al Primo ministro era affidato il potere di scioglimento delle camere. Egli, inoltre, poteva porre la questione di fiducia su di un disegno di legge per farlo approvare subito e senza emendamenti dalle Camere, con appello nominale. In caso di voto contrario avrebbe dovuto dimettersi, ma anche la Camera sarebbe stata sciolta, salvo l'intervento della sfiducia costruttiva, ovvero di un voto compatto della medesima maggioranza emersa dalle elezioni in favore di un nuovo Primo ministro.

Questo testo ha provocato una levata di scudi in gran parte della dottrina, in quanto, anche se finalizzato a superare alcune disfunzionalità del sistema italiano, è stato accusato di scardinare il sistema dei *checks and balances*, dando luogo a una eccessiva concentrazione di potere in un "uomo solo" e svuotando i poteri di garanzia e

²⁹ Sulla l. cost. 1/1997 v. A.DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 383; M.OLIVETTI, *La commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedurale*, in *Iustitia*, 1997, 159

³⁰ Il referendum, che ha visto partecipare al voto il 52,3% degli aventi diritto, ha determinato l'affermazione del no, con il 61,3%. Per una sintesi sui caratteri della riforma bocciata nel referendum, v. T.GROPPI, P.PETRILLO, a cura di, *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005.

controllo del Presidente della repubblica (si è parlato di “premierato assoluto”): sulla base di tali argomenti è stato bocciato dagli elettori³¹.

Al contrario, modifiche quanto alle forme di governo sono state realizzate a livello locale e regionale. Nei comuni e nelle province fin dal 1993 si è introdotta una forma di governo, definita “neoparlamentare”, che ha dato buoni risultati³²: essa è basata sull’elezione diretta dell’organo monocratico (sindaco o presidente della provincia), accompagnata, per l’elezione dell’assemblea locale, da un sistema elettorale proporzionale con soglia di sbarramento e premio di maggioranza in favore della coalizione che sostiene il candidato che ottiene più voti e dal principio “*simul stabunt, simul cadent*”, che fa sì che, quando per qualsiasi ragione venga meno l’eletto (anche perché si rompe il rapporto di fiducia) si torni a votare anche per l’assemblea. Nelle regioni, nel 1999 una legge costituzionale ha posto la base per una forma di governo simile a quella dei comuni e delle province, lasciando però alle regioni un certo margine di scelta autonoma. Queste, tuttavia, nella approvazione dei rispettivi statuti, hanno preferito seguire nella totalità il modello prospettato dallo Stato nel 1999³³.

6. Il nuovo sistema elettorale e le elezioni politiche del 2006

In questo quadro si inserisce la legge 21 dicembre 2005, n. 270, fortemente voluta dalla maggioranza di governo di centro-destra e da questa approvata con il duro dissenso dell’opposizione (che è uscita dall’aula al momento del voto)³⁴. Tale legge, infatti, per un lato è legata alla riforma costituzionale bocciata con il referendum costituzionale del giugno 2006, della quale avrebbe dovuto costituire il complemento. Per un altro, è frutto del clima politico di contrapposizione e scontro che ha dominato la XIV legislatura e che ha spinto la maggioranza a modificare, poco prima delle elezioni, la legge elettorale del 1993, la cui applicazione era apparsa ad essa sfavorevole, secondo i sondaggi e le proiezioni degli analisti.

³¹ Tra le voci più critiche, v. L.ELIA, *La costituzione aggredita. Devolution e forma di governo al tempo della destra*, Bologna, Il mulino, 2005; si vedano anche i molti scritti raccolti in F. BASSANINI, a cura di, *Costituzione: una riforma sbagliata*, Firenze, Passigli, 2005.

³² Legge 25 marzo 1993, n.81. Sull’esperienza di tale legge, v. L.VANDELLI, *Sindaci e miti*, Bologna, Il mulino, 1997.

³³ Si tratta della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1, che ha modificato gli artt.121, 122, 123 e 126 della Costituzione. V. M.OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni verso costituzioni regionali?*, Bologna, Il mulino, 2002.

³⁴ Su tale legge, anche alla luce della sua prima applicazione, v. i saggi raccolti in J.O.FROSINI, G.PASQUINO, a cura di, *For a Fistful of Votes. The 2006 Italian Elections*, Bologna, CLUEB, 2006. Una descrizione del sistema è in G.VEGAS, *Il nuovo sistema elettorale*, Milano, Mondadori, 2006; P.PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Il sistema elettorale prescelto è analogo per le due Camere, con l'unica differenza che, mentre alla Camera dei deputati premi e soglie di sbarramento si calcolano a livello nazionale, al Senato ciò avviene a livello regionale.

Si tratta di un sistema proporzionale, con scrutinio di lista e liste bloccate. Per la Camera, esistono 13 circoscrizioni plurinominali, alle quali si aggiunge la circoscrizione uninominale della piccola Regione della Valle d'Aosta; al Senato le circoscrizioni sono regionali.

Occorre tenere presente che, in virtù di una riforma costituzionale realizzata con le leggi costituzionali 1/2000 e 1/2001, dodici deputati e sei senatori sono eletti nella "Circoscrizione estero" (un *unicum* nel panorama comparato), dai cittadini italiani residenti fuori dal territorio nazionale. Per essi vale il sistema di elezione proporzionale previsto dalla legge 27 dicembre 2001 n. 459.³⁵

Ci sono due significativi correttivi al sistema proporzionale: un premio di maggioranza eventuale e di entità variabile (che scatta solo se nessuna lista o coalizione consegua più di 340 seggi alla Camera ovvero più del 55% dei seggi assegnati alla circoscrizione per il Senato) e soglie di sbarramento per le coalizioni e per le liste (calcolate su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato). E', infatti, previsto che i partiti o i gruppi politici possano allearsi tra loro in una coalizione ovvero concorrere da soli. In ogni caso, al momento del deposito dei contrassegni, depositano – qualora, precisa la norma, "si candidano a governare"- il programma elettorale in cui è indicato il capo unico della coalizione ovvero il capo del gruppo o partito politico; contestualmente depositano, per ciascuna lista coalizzata o meno, in ciascuna circoscrizione, un elenco "bloccato" di candidati (art. 14bis T.U. Camera). L'elettore, infatti, al momento del voto avrà una sola scheda per la Camera ed una per il Senato e potrà esprimere la preferenza per il solo partito, senza indicare alcun nominativo: saranno eletti, per ciascuna circoscrizione, i nominativi indicati dai singoli partiti nell'ordine da loro determinato.

Quanto alle soglie di sbarramento, il sistema è estremamente complesso. Alla Camera dei deputati accedono al riparto dei seggi solo: a) le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validi su base nazionale; b) le coalizioni che abbiano conseguito, sommando tutti i voti delle liste che la compongono, almeno il 10%

³⁵ Questa individua quattro ripartizioni: 1) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; b) America meridionale; c) America settentrionale e centrale; d) Africa, Asia, Oceania e Antartide. In ciascuna di tali ripartizioni è eletto un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono.

dei voti su base nazionale e siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito almeno il 2% dei voti validi su base nazionale; nell'ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi su base nazionale. Tra tutte le liste escluse al riparto dei seggi, accede comunque al riparto la lista "*miglior perdente*", ossia quella che, tra le liste che abbiano conseguito meno del 2% dei voti, risulta essere la più votata.

Nell'ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i requisiti di cui sopra, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno il 4% dei voti su base nazionale.

Sono comunque ammesse al riparto dei seggi le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano ottenuto, nella circoscrizione compresa in una regione il cui statuto speciale le riconosce, almeno il 20% dei voti.

Al Senato, accedono al riparto dei seggi solo: a) le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno l'8% dei voti validi su base regionale; b) le coalizioni che abbiano conseguito, sommando i voti di tutte le liste che la compongono, almeno il 20% dei voti su base regionale e siano composte da almeno 1 lista che abbia conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale; Nell'ambito delle coalizioni che soddisfino tali requisiti, accedono al riparto dei seggi solo quelle liste che abbiano conseguito almeno il 3% dei voti validi su base regionale. Non sono previsti meccanismi di "ripescaggio" come quello del "*miglior perdente*" previsto alla Camera.

Nell'ambito, invece, delle coalizioni che non soddisfano i requisiti di cui sopra, accedono comunque al riparto dei seggi le liste che singolarmente abbiano ottenuto almeno l'8% dei voti su base regionale.

Quanto al riparto dei seggi, alla Camera se una lista o una coalizione raggiungono il 55% dei voti, il riparto dei seggi tra le liste indipendenti e le coalizioni, fatta salva l'applicazione delle soglie di sbarramento, è effettuato con metodo proporzionale col sistema già previsto nel 1993 per la parte proporzionale: ossia attraverso il calcolo dei quozienti naturali interi (pari ai voti validi diviso i seggi totali) e dei più alti resti.

In caso negativo scatta il "premio di maggioranza": alla lista indipendente o alla coalizione che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti validi su base nazionale, si assegna un premio che è pari alla differenza tra i seggi comunque acquisiti e 340. La finalità della norma è quella di assegnare alla coalizione o alla lista che abbia

conseguito la maggioranza relativa dei voti, la maggioranza assoluta dei 630 seggi della Camera, pari al 53,9% degli stessi.

Al Senato, i seggi sono ripartiti con metodo proporzionale (secondo la tecnica dei quozienti interi e dei più alti resti) salvo che nessuna lista o coalizione abbia conseguito, ad una prima attribuzione, il 55% dei seggi previsti per la regione considerata (con arrotondamento all'unità superiore), e nel rispetto di diverse soglie di sbarramento. In tal caso sarà attribuito il premio pari al 55% dei seggi disponibili per la regione considerata a quella lista o a quella coalizione che 1) abbia conseguito, ad un riparto dei seggi provvisorio, meno del 55% dei seggi disponibili, e 2) sia maggioritaria rispetto alle altre liste o alle altre coalizioni presenti a livello regionale.

A differenza di quanto accade per la Camera, però, tale sistema di premi di coalizione regionali non garantisce, di per sé, la maggioranza assoluta al Senato per la lista o la coalizione che abbia conseguito, in valori assoluti, il maggior numero di voti a livello nazionale.

La prima applicazione di tale sistema, nelle elezioni dell'aprile del 2006, ne ha mostrato pregi e difetti³⁶.

Da un lato, la tendenza alla bipolarizzazione del sistema politico italiano è risultata enfatizzata dalla legge: nonostante la formula proporzionale utilizzata, infatti, prevalgono gli elementi di correzione del sistema proporzionale, che premiano le coalizioni. Ciò spiega la scomparsa, quasi in tutte le circoscrizioni, di eventuali "third parties", a differenza di quanto avvenuto nelle elezioni precedenti (il loro numero medio è di 0,8 per circoscrizione).

Dall'altro, però, è continuata la tendenza alla frammentazione delle forze politiche, se è vero che le due coalizioni risultano composte quella di Centro-sinistra (Unione) mediamente di 8,7 liste alla Camera e di 9,8 al Senato, quella di Centro-destra (Casa delle libertà) di 8,3 liste alla Camera e 8,5 al Senato.

Alla Camera dei deputati il premio di maggioranza si è rivelato in grado di produrre un'ampia maggioranza: la coalizione di centro-sinistra, con il 49,8% dei voti (contro il 49,7% di quella di centro-destra), si è aggiudicata l'intero premio, ed ha avuto 340 seggi³⁷.

³⁶ V. A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, L. DE SIO, *A Razor-thin Victory*, in J.O. FROSINI, G. PASQUINO, cit., 23 ss., da cui sono ripresi i dati citati di seguito nel testo

³⁷ Ai quali si sommano quello ottenuto ottenuto in Valle d'Aosta e i 7 deputati eletti dall'Unione nella Circoscrizione Estero, per un totale di 348, contro i 281 della Casa delle libertà; c'è poi un indipendente, per un totale di 630.

Al Senato, al contrario, il premio di maggioranza su base regionale si è rivelato una vera lotteria. La somma dei premi regionali ha prodotto un risultato di 155 seggi per la Casa delle libertà, contro i 154 dell'Unione. Si è rivelata decisiva l'attribuzione dei seggi nella Circostrizione Estero, dove l'Unione ha avuto 4 senatori, la Casa delle libertà 1, ed è stato eletto un indipendente³⁸.

Va però considerato che, se l'attribuzione del premio fosse avvenuta, come alla Camera, su base nazionale, la situazione sarebbe stata ancora più complicata, poiché, in conseguenza della differenza di elettorato (l'età per l'elettorato attivo al Senato è di 25 anni, mentre alla Camera di 18), la maggioranza sarebbe stata conquistata dal centro-destra e di conseguenza ci sarebbe stata una (solida) maggioranza contrapposta nelle due camere³⁹.

Pertanto, la nuova legge elettorale non si è dimostrata capace di produrre una maggioranza chiara: il primo anno di vita del nuovo governo di centro-sinistra, presieduto da Romano Prodi lo ha visto dipendere, al Senato, dall'oscillante voto di un indipendente eletto in Argentina e dai senatori a vita. Si tratta di personaggi autorevoli e rispettati della vita italiana, ma, pur sempre, sprovvisti di legittimazione elettorale⁴⁰.

Quanto all'altra "chimera" sempre inseguita nella storia della forma di governo italiana, la stabilità, questa non è certamente assicurata dalla legge elettorale. Non soltanto per la esiguità e casualità della maggioranza al Senato, però; piuttosto perché la stabilità dei governi esula dalle capacità operative della legislazione elettorale, rientrando invece nel terreno dei meccanismi costituzionali di rapporto tra i diversi organi: qualsiasi coalizione che abbia vinto il premio di maggioranza può rompersi il giorno dopo le elezioni, senza che ciò imponga nuove elezioni. In altre parole, i partiti della coalizione vittoriosa possono "lucrare" il premio di maggioranza, e poi andare ciascuno per la propria strada, dando vita a nuove e diverse coalizioni, senza incorrere in alcuna sanzione.

Emergono così tutti i limiti dell'esperienza italiana degli ultimi 15 anni, che ha visto l'uso della legislazione elettorale come strumento per razionalizzare la forma di governo. Se ne comprendono le ragioni pratiche, in quanto è assai più facile modificare

³⁸ Pertanto al Senato la situazione è la seguente: 158 Senatori per l'Unione, 156 per la Casa delle libertà, 1 indipendente.

³⁹ Al Senato infatti il Centro-destra ha ottenuto il 49,9% dei voti, il Centro-sinistra il 49,1%.

⁴⁰ L'art. 59 Cost. dispone: "E' senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".

Attualmente, inclusi tre ex Presidenti della Repubblica, sono in numero di sette.

la legge elettorale, a maggioranza semplice in Parlamento, o con referendum abrogativo, che modificare la Costituzione.

Si tratta, però, di uno strumento non solo inadeguato, ma anche improprio: privilegiando le esigenze della governabilità su quelle della rappresentanza proprio nel momento più importante di espressione della volontà popolare, le elezioni politiche, si rischia di accentuare la distanza tra elettori ed eletti e la sfiducia dei cittadini per la politica e le istituzioni, accrescendo l'apatia e la disaffezione al voto. Questo è un rischio che nessun sistema democratico può permettersi di correre, nemmeno in nome della mitica "governabilità".