

Armando Mannino  
Salvatore Curreri

# Diritto parlamentare

Seconda edizione rivista e aggiornata

FRANCOANGELI

*Collana*

**di Diritto**

MANUALI

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions.**

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

Armando Mannino  
Salvatore Curreri

# Diritto parlamentare

Seconda edizione rivista e aggiornata

FRANCOANGELI

a

*Collana*

**di Diritto**

MANUALI

Isbn: 9788835164678

2a edizione. Copyright © 2019, 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Dedica</b>	pag.	11
<b>Premessa alla nuova edizione</b>	»	15
<b>Capitolo I. Il principio democratico</b>	»	17
1.1. L'evoluzione storica della forma di governo parlamentare	»	17
1.2. La forma di governo parlamentare democratica	»	20
1.3. Il regime consociativo nei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni	»	23
1.4. La lunga incompiuta transizione verso una democrazia alternativa e l'attuale ritorno alla democrazia consociativa	»	25
<b>Capitolo II. Le fonti del diritto parlamentare</b>	»	33
2.1. Il diritto parlamentare e le sue fonti	»	33
2.2. La potestà regolamentare delle Camere: <i>a)</i> Fondamento, natura giuridica, oggetto e procedura	»	41
2.3. <i>b)</i> Natura materialmente costituzionale dei regolamenti parlamentari e rapporto con la legge ordinaria	»	46
2.4. <i>c)</i> L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale	»	49
2.5. <i>d)</i> La sindacabilità dei regolamenti parlamentari nel conflitto di attribuzioni: i singoli parlamentari, i gruppi e i rispettivi partiti come poteri dello Stato	»	53
2.6. <i>e)</i> L'immunità delle sedi parlamentari e delle attività che vi si svolgono	»	59
2.7. <i>f)</i> L'autonomia contabile	»	61
2.8. <i>g)</i> L'autodichia	»	62
2.9. Le fonti materiali: <i>a)</i> Le convenzioni costituzionali	»	66
2.10. <i>b)</i> Le consuetudini costituzionali e parlamentari	»	72

<b>Capitolo III. I soggetti dell'ordinamento parlamentare e le garanzie costituzionali</b>	pag. 77
3.1. I gruppi parlamentari	» 77
3.2. La costituzione dei gruppi parlamentari alla Camera dei deputati	» 79
3.2.1. Il gruppo misto alla Camera e le sue componenti politiche	» 80
3.3. La costituzione dei gruppi parlamentari al Senato	» 80
3.3.1. Il gruppo misto al Senato e le sue componenti politiche	» 84
3.3.2. La figura del senatore non iscritto ad alcun gruppo e le misure "anti-transfughismo"	» 86
3.4. La natura giuridica dei gruppi parlamentari	» 88
3.5. Il rapporto tra gruppo e iscritti e il divieto di mandato imperativo	» 92
3.6. Le risorse materiali e finanziarie dei gruppi parlamentari	» 98
3.7. Le cause d'ineleggibilità e d'incompatibilità	» 99
3.7.1. La verifica dei poteri: il controllo sulla regolarità delle elezioni	» 103
3.7.2. La verifica dei titoli dei senatori a vita	» 109
3.8. Le immunità parlamentari	» 110
3.8.1. L'insindacabilità parlamentare	» 112
3.8.2. L'inviolabilità parlamentare	» 119
3.8.3. Le Giunte per le autorizzazioni di cui all'art. 68 Cost.	» 123
3.9. L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali	» 125
3.10. L'indennità parlamentare	» 128
 <b>Capitolo IV. L'organizzazione delle camere</b>	 » 133
4.1. Il sistema bicamerale	» 133
4.1.1. Il sistema bicamerale dopo la riduzione del numero dei parlamentari	» 137
4.2. Il Parlamento in seduta comune: <i>a)</i> L'organizzazione interna	» 139
4.3. <i>b)</i> La potestà regolamentare	» 141
4.4. <i>c)</i> Le funzioni	» 143
4.5. <i>d)</i> La natura giuridica	» 145
4.6. Il Presidente dell'Assemblea: <i>a)</i> La costituzione dell'Ufficio provvisorio di Presidenza e l'elezione del Presidente	» 146
4.7. <i>b)</i> La funzione del Presidente	» 149
4.8. <i>c)</i> La responsabilità politica del Presidente	» 154
4.9. L'Ufficio (Consiglio) di Presidenza	» 156

4.10. Le Commissioni permanenti	pag. 158
4.11. Le Commissioni speciali	» 168
4.12. Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	» 171
4.13. La Commissione bicamerale per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi	» 174
4.14. La Commissione parlamentare per le questioni regionali	» 176
4.15. Proroga e "prorogatio"	» 180
4.16. La decadenza degli atti parlamentari non approvati entro il termine della legislatura	» 183
<b>Capitolo V. La programmazione dei lavori parlamentari</b>	» 185
5.1. La convocazione dell'Assemblea	» 185
5.2. La Conferenza dei Presidenti di gruppo	» 187
5.3. Il programma dei lavori	» 190
5.4. Il calendario	» 196
5.5. Il contingentamento dei tempi	» 198
5.6. La programmazione nelle Commissioni permanenti	» 201
<b>Capitolo VI. La disciplina delle sedute e della discussione</b>	» 205
6.1. La disciplina delle sedute	» 205
6.2. La disciplina della discussione	» 206
6.3. Le questioni incidentali	» 207
6.4. La chiusura della discussione	» 210
6.5. Il numero legale	» 211
6.6. I quorum di maggioranza	» 216
6.7. La votazione	» 219
6.8. L'ostruzionismo	» 226
<b>Capitolo VII. La funzione legislativa</b>	» 229
7.1. L'iniziativa legislativa	» 229
7.2. La presentazione e il ritiro dei disegni di legge. La dichiarazione d'urgenza	» 234
7.3. Il procedimento legislativo ordinario: l'assegnazione e l'esame in sede referente	» 236
7.4. La discussione in Assemblea	» 243
7.5. La trattazione degli ordini del giorno	» 246
7.6. La discussione degli articoli e degli emendamenti	» 247
7.7. Il Comitato per la legislazione	» 250
7.8. La verifica della copertura finanziaria delle leggi di spesa	» 253
7.9. La votazione	» 256
7.10. Il coordinamento formale e la votazione finale	» 258

7.11. Le Commissioni in sede legislativa o deliberante	pag. 261
7.12. Le Commissioni in sede redigente	» 266
7.13. La procedura di conversione dei decreti-legge	» 269
7.14. L'approvazione delle leggi di delega legislativa e di delegificazione	» 279
7.15. Il controllo sulla finanza pubblica e la sessione di bilancio	» 281
7.16. Le leggi di amnistia e indulto	» 294
7.17. La procedura di approvazione delle leggi costituzionali e di revisione della Costituzione	» 294

### **Capitolo VIII. Rapporto di fiducia, indirizzo politico e controllo**

	» 299
8.1. Il rapporto di fiducia come strumento di garanzia costituzionale del principio democratico	» 299
8.2. La sospensione dell'attività di Governo e Parlamento durante la crisi	» 302
8.3. La disciplina costituzionale e regolamentare del rapporto di fiducia	» 304
8.4. La questione di fiducia: <i>a)</i> Origine e disciplina convenzionale	» 310
8.5. <i>b)</i> Le discipline introdotte con l'art. 116 R.C. e l'art. 161 R.S.	» 314
8.6. La mozione di sfiducia individuale	» 322
8.7. Il rimpasto	» 325

### **Capitolo IX. Le procedure di informazione, di indirizzo e di controllo**

	» 329
9.1. L'indirizzo politico	» 329
9.2. L'attività informativa del Parlamento	» 333
9.3. Il controllo parlamentare sul Governo	» 333
9.4. L'attività conoscitiva e ispettiva delle commissioni permanenti	» 337
9.5. <i>a)</i> L'esame delle relazioni e degli altri documenti trasmessi alle Camere	» 337
9.6. <i>b)</i> La richiesta di informazioni al Governo	» 338
9.7. <i>c)</i> Le audizioni	» 338
9.8. <i>d)</i> Le indagini conoscitive	» 339
9.9. <i>e)</i> La consulenza degli organi ausiliari	» 340
9.10. La Commissione d'inchiesta	» 341
9.11. L'interrogazione	» 347
9.12. L'interpellanza	» 351
9.13. La mozione	» 353

9.14. La risoluzione e l'ordine del giorno	pag. 357
9.15. Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici	» 361
<b>Capitolo X. Parlamento e Unione europea</b>	» 365
10.1. Il ruolo del nostro Parlamento nell'Unione europea	» 365
10.2. Il controllo parlamentare sul rispetto del principio di sussidiarietà e le altre forme di cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo	» 367
10.3. La partecipazione del Parlamento alla formazione del diritto dell'Unione europea (c.d. fase ascendente)	» 371
10.4. L'esame parlamentare della legge europea e di delegazione europea (c.d. fase discendente)	» 373
10.5. Le altre competenze delle Commissioni parlamentari sulle politiche dell'Unione europea	» 375
<b>Bibliografia generale</b>	» 377



## DEDICA

Una mattina di primavera del 1956 Silvano Tosi passeggiava nervosamente nell'atrio della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" di Firenze, sita al secondo piano dell'edificio di via Laura 48. Era riunito il consiglio di facoltà, che doveva decidere se conferirgli un incarico di insegnamento. Sarebbe stato il primo incarico della sua esperienza universitaria.

Finalmente la porta della presidenza si aprì e ne uscì il suo maestro, Giuseppe Maranini, che lo cercò con lo sguardo e gli si avvicinò. Il consiglio, gli disse, lo considerava maturo per l'incarico, ma era incerto sulla disciplina da affidargli e prima di decidere voleva conoscere la sua opinione. Gli insegnamenti oggetto della discussione erano tre: diritto regionale, diritto pubblico dell'economia e diritto parlamentare. "Ma io – concluse Maranini – ti consiglio di scegliere il diritto parlamentare". "Per me va bene – rispose Tosi, aderendo immediatamente al suggerimento del suo maestro –, ma cos'è il diritto parlamentare?"

In questa domanda si riassume la situazione scientifica e didattica di questa disciplina in quel momento. Mentre il diritto regionale e il diritto pubblico dell'economia erano discipline già conosciute e attivate nell'università italiana, il diritto parlamentare era del tutto sconosciuto. Anche i contributi scientifici sul parlamento erano allora numericamente limitati – d'altronde la costituzione era entrata in vigore soltanto da pochi anni – e l'analisi dei regolamenti parlamentari era normalmente trascurata.

Alla sensibilità politica e istituzionale di Giuseppe Maranini va quindi l'indubbio merito dell'attivazione nell'università italiana del diritto parlamentare, come disciplina didatticamente autonoma rispetto al diritto costituzionale. Egli aveva chiaramente intuito la rilevanza istituzionale e politica sia dei regolamenti parlamentari, sia di quel complesso di comportamenti, di atti e di norme – che la dottrina stenta a definire e a distinguere, oltre che a determinarne la natura e l'efficacia – che vanno sotto il nome di precedenti, prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali. Questo insieme di dati – che interpreta, attua, integra

e talora si discosta dalla stessa costituzione – incide infatti sui rapporti tra le forze politiche presenti in parlamento, ne condiziona l'attività e si riverbera sulle funzioni di ciascuna camera, sui loro rapporti con l'esecutivo e, in definitiva, sulla stessa forma di governo.

Bisogna però anche riconoscere che il diritto parlamentare nasce come disciplina accademica nell'università italiana ben prima del 1956. Esso fu attivato infatti per la prima volta a Perugia nell'anno accademico 1896/97 su iniziativa di Vincenzo Miceli, che ne assunse poi l'insegnamento e ne scrisse il primo testo didattico, trasfuso nel 1910 nei Principi di diritto parlamentare ed ampiamente utilizzato nel 1912 nella voce Diritto parlamentare, pubblicata nella Enciclopedia Giuridica Italiana, e nel 1913 nel suo Diritto costituzionale.

Maranini conosceva certamente questo lontano precedente e doveva avere apprezzato, condividendone le finalità, lo sforzo di Miceli di pervenire ad una prima elaborazione scientifica della materia. L'impegno di quest'ultimo potrebbe oggi apparire sterile, dato che quell'esperienza sotto il profilo didattico, interrotta a causa dell'avvento del regime fascista, si concluse rapidamente con lui, apparentemente senza lasciare traccia alcuna. I tempi in realtà non erano ancora del tutto maturi per un'attivazione stabile dell'insegnamento di diritto parlamentare. Bisognava attendere l'avvento dello stato democratico rappresentativo, che attribuisse al parlamento un ruolo centrale nel funzionamento del sistema politico, e la larga diffusione nella società dell'istruzione pubblica, compresa quella universitaria. Quando queste condizioni si realizzarono, il seme sparso da Vincenzo Miceli con la sua attività di studio e di elaborazione scientifica germogliò nella mente di Maranini, che l'affidò a un suo giovane allievo, che alle doti di vivace intelligenza e di approfondimento critico univa grande cultura, acuta sensibilità politica e istituzionale, amore per la libertà, passione civile, assoluta indipendenza di giudizio: Silvano Tosi.

Per valutare, a più di cinquant'anni dall'attivazione del diritto parlamentare nella Facoltà "Cesare Alfieri" di Firenze, l'importanza dell'intuizione di Giuseppe Maranini e specialmente la fecondità dell'impegno profuso da Silvano Tosi nell'elaborazione didattica e scientifica della disciplina, basta ricordare il successivo moltiplicarsi degli insegnamenti di diritto parlamentare nelle sedi universitarie italiane; il proliferare di manuali della disciplina, che si sono progressivamente aggiunti a quello iniziale e per lungo tempo unico dello stesso Silvano Tosi, e di lavori scientifici sul parlamento; ed infine l'importanza delle iniziative che, con la collaborazione della Camera dei deputati e del Senato della repubblica, sono sorte e si sono consolidate – indice di un persistente interesse e di un'indiscussa utilità istituzionale, scientifica e didattica degli studi di diritto parlamentare –: dal Seminario di studi e ricerche parlamentari, che lo stesso Silvano Tosi promosse a Firenze nell'ormai lontano 1967, al Centro studi sul Par-

lamento della Luiss Guido Carli, ai seminari sull'organizzazione e sulle attività parlamentari, attivati dalla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

Nel segno della continuità, questo lavoro è dedicato a Silvano Tosi, a Giuseppe Maranini e a Vincenzo Miceli.

ARMANDO MANNINO

Firenze, 28 ottobre 2009



## PREMESSA ALLA NUOVA EDIZIONE

A cinque anni di distanza dal precedente, l'aggiornamento del manuale si è reso necessario per diversi motivi.

Innanzitutto, le due riforme regolamentari approvate dal Senato il 27 luglio 2022 e dalla Camera dei deputati il successivo 30 novembre; la prima ben più ampia della seconda, essenzialmente limitatasi al mero adeguamento dei quorum procedurali alla riduzione del numero dei parlamentari stabilita con la legge costituzionale n. 1 del 2020. Tale riduzione, infatti, se da un lato ha costretto il Senato a ripensare profondamente la sua organizzazione e le sue procedure, pena il rischio di paralisi, dall'altro ha offerto lo spunto per ulteriori modifiche, tra le quali principalmente quelle sui gruppi parlamentari, con l'inedita previsione dello status del senatore non iscritto ad alcun gruppo, nell'ambito di un più ampio e complesso di regole tese a scoraggiare il c.d. transfughismo parlamentare.

In secondo luogo, si è ovviamente tenuto conto del mutato quadro normativo e giurisprudenziale – interno, europeo e internazionale – nonché dell'evoluzione del sistema politico-istituzionale entro cui il diritto parlamentare si colloca.

Infine, e forse soprattutto, in questi cinque anni la crisi del Parlamento si è andata aggravando, avvitandosi quasi su se stessa, a causa del ormai costante ricorso del Governo ai decreti-legge, convertiti grazie al sempre più frequente ricorso alla questione di fiducia posta su maxi-emendamenti, in un contesto in cui le disposizioni regolamentari sono derogate da prassi, le prassi da precedenti e i precedenti da decisioni estemporanee dettate dalla necessità politica del momento.

È in questo scenario che si pone la riflessione sull'evoluzione del diritto parlamentare, presidio della certezza del diritto nelle assemblee politiche, affinché il Parlamento continui a svolgere il proprio ruolo fondamentale di presidio e garanzia della nostra democrazia.

ARMANDO MANNINO - SALVATORE CURRERI

29 febbraio 2024



# CAPITOLO I

## IL PRINCIPIO DEMOCRATICO

SOMMARIO: 1.1. L'evoluzione storica della forma di governo parlamentare – 1.2. La forma di governo parlamentare democratica – 1.3. Il regime consociativo nei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni – 1.4. La lunga incompiuta transizione verso una democrazia alternativa e l'attuale ritorno alla democrazia consociativa

1.1. *L'evoluzione storica della forma di governo parlamentare* – Il diritto parlamentare è strettamente collegato al **principio democratico**, che ispira e condiziona al contempo la forma di stato, la forma di governo e, di conseguenza, l'organizzazione e il funzionamento delle Camere, cui la Costituzione affida il compito di esprimere e realizzare la sovranità del popolo.

Per quanto le nozioni di **forma di stato** e **forma di governo** siano ben note, è opportuno ricordare che la prima s'identifica con i principi che definiscono il rapporto tra lo Stato e i cittadini, la seconda con quelli che disciplinano l'organizzazione suprema dello Stato, cioè il modo in cui il potere di indirizzo politico è distribuito tra i diversi organi costituzionali e l'insieme dei rapporti tra questi intercorrenti.

Le forme di stato e di governo sono tra loro **inscindibili**. La seconda è infatti parte integrante della prima, perché in qualsiasi ordinamento statale la composizione e le funzioni degli organi costituzionali e i relativi rapporti dipendono dai principi fondamentali che caratterizzano la convivenza sociale e il relativo ordinamento. Ciò è particolarmente evidente in uno Stato democratico, in cui tutta l'organizzazione costituzionale è funzionale alla volontà politica sovrana espressa dai cittadini con il voto.

La consapevolezza della stretta correlazione tra il principio democratico e l'organizzazione politico-costituzionale dello Stato è per l'interprete ancor più importante quando quest'ultima s'ispira, nei suoi lineamenti formali, alla c.d. **forma di governo parlamentare**, le cui origini risalgono ad un periodo storico ormai molto lontano nel tempo. Essa nasce infatti nella seconda metà

del XVIII secolo dalla **monarchia costituzionale inglese**, caratterizzata dalla presenza di un Capo dello Stato (Sovrano), che governava per mezzo di consiglieri di sua fiducia (poi trasformati in un organo a sé stante: il Governo) da lui nominati e revocati; e di un **Parlamento**, rappresentativo della borghesia nella sua componente elettiva (Camera dei comuni), il cui consenso legislativo era necessario per l'imposizione e la riscossione delle imposte, ma che il Sovrano poteva sciogliere a sua discrezione.

Questa organizzazione costituzionale si trasforma nella **forma di governo parlamentare** quando il Governo, fino ad allora responsabile solo verso il Sovrano, diventa responsabile anche verso la camera elettiva, perché costretto alle dimissioni se la maggioranza parlamentare gli vota contro (sfiducia). È questa la c.d. "forma di governo parlamentare **dualista**", perché caratterizzata dalla presenza all'interno della società di due sole classi politicamente attive in potenziale contrapposizione tra loro: l'aristocrazia e la borghesia. Tutta l'attività politica dello Stato è espressione della volontà di queste due classi, rappresentate al suo interno rispettivamente dal Sovrano (e dalla camera alta) e dalla camera elettiva. In questa fase, nessuna delle due riesce a prevalere sull'altra e gli organi che le rappresentano debbono necessariamente collaborare, nell'interesse reciproco, all'interno dell'apparato statale.

Questa organizzazione costituzionale, che nell'esperienza inglese si instaura per prassi, si dimostra così efficace nel perseguire la collaborazione tra classi sociali e organi costituzionali, da essere ben presto imitata nel **continente europeo**, dove si diffonde rapidamente (Francia, Belgio, Italia, ecc.). Il fulcro del sistema è costituito dal Governo, non più strumento del Sovrano, pur continuando ad essere da lui nominato e revocato, ma organo politico autonomo, che persegue una propria linea politica di mediazione tra gli interessi politici contrapposti del Sovrano e del Parlamento, da entrambi dei quali dipende. Questo equilibrio è perseguito e mantenuto dai due istituti giuridici contrapposti caratterizzanti la forma di governo parlamentare dualista: **la sfiducia e lo scioglimento**. La camera elettiva può manifestare la sua volontà contraria alla linea politica perseguita dal Governo e alla sua permanenza in carica (sfiducia), costringendolo alle dimissioni; ma questa volontà può essere espressa solo dopo che sia trascorso un congruo periodo di tempo dalla nomina del Governo da parte del Sovrano, perché altrimenti sarebbe intaccato il suo potere di scegliere i propri collaboratori. Il Sovrano, inoltre, non è affatto costretto ad accettare le dimissioni del Governo, ma può respingerle, reagendo alla sfiducia con lo scioglimento della camera elettiva. Sovrano e camera elettiva, quindi, sono costretti a collaborare tra loro con l'intermediazione del Governo. La forma di governo parlamentare, dunque, non si fonda sul principio della separazione dei poteri, ma su quello della loro reciproca **collaborazione**.

Questa situazione di precario equilibrio tra Sovrano e camera elettiva corrisponde ad una breve fase di transizione nel rapporto tra aristocrazia e borghesia.

L'inarrestabile declino economico e politico della prima, accompagnato dalla corrispondente crescita, altrettanto inarrestabile, della seconda, che così diventa ben presto la classe dominante, determina una corrispondente **sostanziale alterazione dell'assetto costituzionale, anche se esso rimane formalmente inalterato**. Persistono infatti gli stessi organi (Capo dello stato, Governo e Parlamento) e gli stessi rapporti (la nomina del Governo da parte del Sovrano, la sfiducia e lo scioglimento) che caratterizzano la forma di governo parlamentare dualista. Il funzionamento effettivo dell'apparato statale è invece ben diverso da quello precedente. **Il Sovrano mantiene formalmente i suoi poteri** ma, non avendo più la forza politica per esercitarli, essi sono di fatto assorbiti: in parte dal Governo, nel suo stretto rapporto con la maggioranza parlamentare; in parte dal Parlamento. Il declino politico del Sovrano è così forte che in taluni ordinamenti è addirittura sostituito da un **Capo di stato repubblicano** di nomina elettiva. Il **Governo** continua ad essere formalmente nominato dal Capo dello stato, ma adesso, a differenza del passato, deve presentarsi di fronte alla camera elettiva subito dopo la nomina, per ottenere un esplicito voto di fiducia, che attesta fin dall'inizio la sua dipendenza dalla maggioranza parlamentare. Il governo diventa quindi espressione esclusiva della maggioranza parlamentare, dalla quale provengono le direttive politiche fondamentali dell'azione dello Stato. Il potere di scioglimento della camera elettiva persiste sotto il profilo formale, ma di fatto rimane inutilizzato. Il Capo dello Stato, infatti, non ha più la forza necessaria per contrastare la volontà politica proveniente dalla camera elettiva, che diventa l'organo preminente nell'organizzazione dello Stato.

Parte della dottrina, ponendo l'accento sulla persistenza degli organi e degli istituti tradizionali, continua a far rientrare questo particolare tipo di organizzazione costituzionale nella forma di governo parlamentare, qualificandola però come "**monista**" per differenziarla da quella precedente. Altri, invece, valorizzando il profondo mutamento cui si assiste nel funzionamento concreto del sistema politico, la definiscono "forma di governo **assembleare**", perché la camera elettiva, rappresentante della borghesia, diventa l'organo detentore formalmente e di fatto della sovranità.

Nello Stato liberale, nel quale la forma di governo parlamentare si è manifestata, i diritti politici sono riconosciuti a una parte soltanto della società, individuata su base censitaria. La piena espansione del principio di uguaglianza nei rapporti politici è compressa – nell'esperienza parlamentare francese alla quale si ricollega lo Statuto albertino – dal **principio della sovranità della "Nazione"**, intesa come un'entità astratta (il complesso delle generazioni passate, presenti e future), **contrapposta alla sovranità del "popolo"**, cioè al complesso dei cittadini viventi in un determinato momento storico. La distinzione non ha carattere soltanto giuridico-formale, ma anche sostanziale. La sovranità del popolo implica infatti il potere di tutti i cittadini di proiettare i propri interessi

all'interno dell'apparato dello stato per mezzo dei propri rappresentanti e presuppone la titolarità e l'esercizio dei diritti politici e, di riflesso, la soppressione del monopolio politico dell'aristocrazia e della borghesia. L'affermazione della sovranità della Nazione, invece, consente: di differenziare gli interessi della Nazione da quelli del complesso dei cittadini; di attribuire alle classi economicamente e politicamente dominanti il potere d'interpretare tali interessi, di fatto identificandoli con quelli dell'aristocrazia e della borghesia; di giustificare, infine, sotto il profilo teorico l'emarginazione politica delle classi popolari. La sovranità è concentrata negli organi costituzionali di vertice e cioè, quando il potere del Sovrano comincia irreversibilmente a degradare, nella camera elettiva. Questa è composta di "rappresentanti della nazione" che, nello svolgimento del proprio mandato, sono svincolati da qualunque direttiva proveniente da coloro che li hanno eletti. **Il principio della rappresentanza nazionale e del connesso divieto di mandato imperativo diventano pertanto il fulcro di tutto il sistema politico.**

1.2. *La forma di governo parlamentare democratica* – L'evoluzione dei rapporti socio-politici, tuttavia, non si arresta. **La struttura oligarchica dello Stato liberale cede progressivamente alla pressione delle classi sociali emarginate.** L'elettorato attivo e passivo viene esteso a categorie sempre più ampie di persone, fino a pervenire, all'inizio del secolo scorso nel nostro ordinamento, al suffragio elettorale universale. Si formano nuovi soggetti politici, i partiti politici di massa, che provvedono all'organizzazione politica della società e alla proiezione dei suoi interessi, per mezzo dei candidati eletti, all'interno del Parlamento e dello Stato.

Si assiste in definitiva ad una profonda trasformazione in senso democratico di tutta la struttura dello Stato, che resta formalmente inalterata negli organi fondamentali di direzione politica e nei relativi rapporti, benché ne mutino ancora una volta i principi ispiratori. La forma di Stato liberale cede il passo allo **Stato sociale e democratico**. La sovranità, che prima si incarnava nell'apparato dello Stato e nei suoi organi fondamentali, si trasferisce nei cittadini. I partiti diventano i principali protagonisti della dialettica politica che si svolge all'interno dell'apparato statale. I rapporti tra il Governo e il Parlamento diventano un riflesso di quelli dei partiti, nella loro distinzione, sancita dalla consultazione elettorale, tra maggioranza ed opposizione. La stessa tradizionale separazione dei poteri non è più tra legislativo ed esecutivo, ma tra il *continuum* maggioranza parlamentare/governo da un lato, e minoranze d'opposizione dall'altro.

Questa evoluzione viene recepita e legittimata dalla Costituzione repubblicana, che con l'art. 1 riconosce il **principio democratico** e attribuisce ai cittadini la titolarità e l'esercizio della sovranità. In una democrazia matura il nucleo

essenziale del potere sovrano consiste, come la stessa esperienza comparata dimostra, nel potere dei cittadini di determinare gli orientamenti politici generali dell'azione dello Stato, di scegliere le forze politiche (maggioranza) incaricate a livello parlamentare e governativo di operare per il loro perseguimento, di attivare la loro responsabilità politica alle scadenze istituzionalmente stabilite. Ogni limitazione di questo potere, qualunque ne sia la causa, comprime in misura più o meno incisiva le stesse basi democratiche dell'ordinamento.

Le modalità di esercizio del potere sovrano, stabilite dalla stessa Costituzione, si fondano sul tradizionale principio rappresentativo, ora però profondamente trasformato, rispetto allo Stato liberale, dal **sistema partitico**. Ai partiti l'art. 49 Cost. affida la funzione di aggregare il consenso dei cittadini e di proiettarne gli **interessi** all'interno delle Camere per mezzo dei rispettivi **candidati**, da loro selezionati e presentati (Corte cost., 35/2017), i quali, una volta eletti, si associano nei corrispondenti **gruppi parlamentari** (artt. 72 e 82 Cost.). La **rappresentanza politica**, dunque, "è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale" (Corte cost., 170/2018).

L'attività politica dello Stato, risultante dalla sintesi di quella compiuta da Governo e Parlamento, tra loro inestricabilmente connesse, s'identifica con quella "**politica nazionale**" che l'art. 49 Cost., facendola scaturire dal concorso esclusivo dei partiti politici, ricollega in ultima istanza ai cittadini e ai loro interessi. L'opposta e diffusa concezione, accolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (79/2006, 120/2009, 1/2014, 196/2020), secondo cui la politica nazionale si risolverebbe nell'attività politica compiuta dai partiti nell'ambito esclusivo della società (Sica, Chiappetti), nega la legittimità della loro presenza all'interno dell'apparato costituzionale dello Stato, ne comprime la funzione costituzionale e finisce per non differenziare nei suoi principi l'ordinamento democratico vigente da quello precedente liberale. Oggi, infatti, la **Nazione** non è più un'entità astratta ma s'identifica con l'insieme dei cittadini viventi in un determinato momento storico: cittadini capaci d'individuare e perseguire i propri interessi e di eleggere i propri rappresentanti in Parlamento. Il **parlamentare**, quindi, in tanto rappresenta la Nazione, in quanto attua, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, le scelte politiche del partito cui ha liberamente aderito, da cui è stato candidato e per cui è stato eletto.

L'avvento del principio democratico e la contestuale formazione dei partiti politici contribuiscono ad alterare, rispetto all'esperienza precedente, il funzionamento della forma di governo parlamentare: dalla forma di governo parlamentare monista o assembleare si passa alla "**forma di governo parla-**

**mentare democratica**". Lo schema formale rimane caratterizzato dai tre organi fondamentali (Capo dello stato, Parlamento e Governo) e dai contrapposti istituti del rapporto di fiducia e dello scioglimento. Ma mentre in passato questa articolazione organizzativa era chiusa in se stessa, concentrandosi in essa il potere sovrano, ora tale potere si trasferisce nel popolo, che lo esercita prevalentemente attraverso i partiti che lo rappresentano in Parlamento. La formazione del Governo dipende ancora, sotto il profilo formale, dalla **nomina del Capo dello stato, confermata dalla fiducia delle due Camere**; ma l'una e l'altra, in un corretto e fisiologico funzionamento del sistema costituzionale, **diventano adempimenti meramente formali**, destinati a recepire o la scelta della coalizione di governo effettuata dai cittadini con la consultazione elettorale o, in via subordinata quando da quest'ultima non scaturisca una maggioranza parlamentare, la volontà di aggregarsi in una coalizione di governo dei partiti le cui componenti parlamentari siano maggioritarie in entrambe le Camere. All'inverso, la rottura della coalizione tra i partiti di maggioranza e di governo produce automaticamente **la crisi**, indipendentemente dall'approvazione d'una mozione di sfiducia, la quale assume il significato di garanzia istituzionale nei confronti di un Governo che, pur divenuto privo dell'appoggio della sua maggioranza, rifiuti di dimettersi. Lo **scioglimento**, infine, diventa lo strumento che consente ai cittadini di attivare la responsabilità politica dei partiti, e in particolare di quelli di governo, scegliendo eventualmente una nuova maggioranza e un nuovo governo.

La forma di governo parlamentare comprende pertanto in sé **tre esperienze costituzionali diverse**, maturate in differenti contesti socio-economici e politici, caratterizzati da principi peculiari che le rendono inassimilabili tra loro. Pur nell'apparente uniformità derivante dalla persistenza formale di un identico complesso di istituti, il cui contenuto si è però profondamente trasformato nel tempo, adeguandosi al mutare dei rapporti sociali e politici, l'individuazione concreta dei principi e delle regole che oggi presiedono al suo funzionamento è operazione spesso complessa e difficile. L'accettazione di norme e prassi formatesi e consolidate in epoche precedenti, senza verificarne la compatibilità con l'assetto costituzionale vigente e i principi che lo ispirano, finisce per produrre nella definizione dei poteri degli organi costituzionali e dei relativi rapporti, errori ed equivoci sempre interessati e pericolosi per il funzionamento corretto delle istituzioni politiche. Per evitare questo rischio nella ricostruzione del sistema politico e delle sue regole, è sempre necessario collegare sistematicamente gli istituti tradizionali caratterizzanti la forma di governo parlamentare al principio democratico, che costituisce il cardine dell'organizzazione costituzionale repubblicana, della cui disciplina il diritto parlamentare è parte rilevante.

1.3. *Il regime consociativo nei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni* – La Costituzione repubblicana, tuttavia, per un lungo periodo **non è riuscita a produrre una democrazia compiuta e moderna**, sia a causa del pluripartitismo esasperato, prodotto e rafforzato dal sistema elettorale proporzionale, che ne ha caratterizzato il funzionamento; sia per presupposti di natura politico-ideologica, consistenti nella presenza alle ali dello schieramento parlamentare di **due partiti politici ritenuti anticostituzionali**: il Partito comunista, nei confronti del quale sussistevano preclusioni anche di politica internazionale, che s'ispirava ad esperienze politiche ed istituzionali di democrazia socialista, ritenute dagli altri partiti incompatibili con i principi stessi della Costituzione repubblicana; ed il Movimento sociale, che faceva riferimento ai principi dell'ordinamento autoritario fascista, contro cui si contrapponeva radicalmente la Costituzione. Questi partiti erano considerati dagli altri non idonei a fare parte di coalizioni di governo (*conventio ad excludendum*), nel timore che potessero sovvertire le istituzioni democratiche.

Questa discriminazione politica ha avuto pesanti **effetti sul funzionamento del sistema costituzionale**, perché ha impedito l'aggregazione dei partiti in due schieramenti contrapposti alternantisi al potere; ha limitato la scelta per la formazione della maggioranza di governo ai soli partiti di centro; ha consentito la concentrazione del potere in un insieme molto ristretto di partiti – tra i quali quello di maggioranza relativa ha sistematicamente assunto una posizione di sostanziale supremazia –, con tutti i fenomeni di corruzione che inevitabilmente ne sono conseguiti; ha di fatto svincolato l'indirizzo politico del governo dai cittadini, ai quali con le elezioni era consentita soltanto la scelta di un partito, mentre il contenuto del programma del governo era poi di fatto stabilito dai partiti della costituenda maggioranza. In definitiva, **le maggioranze parlamentari, i governi e i relativi indirizzi politici non erano predeterminati dagli elettori, ma definiti dagli stessi partiti**, che, variando le coalizioni, potevano modificarli anche nel corso di una stessa legislatura. Le elezioni si sono così trasformate da strumento democratico per la scelta di una maggioranza, di un governo e di un indirizzo politico, in un puro e semplice conferimento a ciascun partito di una quota del potere sovrano, commisurata alla consistenza del rispettivo consenso elettorale.

L'impossibilità di un'alternanza al potere dei partiti collocati alle due estremità dello schieramento parlamentare ha spinto l'**opposizione di sinistra** ad escogitare forme di azione politica in parlamento alternative rispetto al modello tradizionale, di derivazione inglese, per il quale alla maggioranza è affidato il potere di governo e all'opposizione quello di controllo politico finalizzato all'alternanza. Appiattirsi su questo schema, in un sistema in cui era di fatto impossibile pervenire al potere, avrebbe significato per l'opposizione precludersi in via permanente, o comunque per un periodo di tempo indeterminato ma

molto lungo, la possibilità concreta di tutelare i bisogni e gli interessi delle classi sociali rappresentate; e a lungo andare si sarebbe risolto in un progressivo indebolimento del proprio consenso elettorale, fino alla pratica estinzione.

Questa situazione ha così spinto in particolare **la maggiore opposizione di sinistra ad incidere sulle scelte di natura politico-legislativa del governo e della sua maggioranza**, approfittando di una pluralità di fattori: l'intrinseca debolezza delle coalizioni di governo, determinata dai contrasti esistenti sia tra i partiti che ne facevano parte, sia tra le correnti esistenti al loro interno; l'incapacità della maggioranza di mantenere la sua compattezza nel procedimento legislativo e la conseguente formazione nelle singole delibere di maggioranze eterogenee; l'esistenza di regolamenti parlamentari che consentivano agli eletti ampie possibilità di decisione autonoma, dissociandosi dalla disciplina di partito. È sufficiente ricordare a tal proposito la norma regolamentare, abrogata nel 1988, che faceva prevalere la richiesta di voto segreto su quella per appello nominale. Il voto segreto consentiva ai singoli parlamentari della maggioranza e ai gruppi organizzati all'interno delle diverse forze politiche, di votare con successo, svincolandosi dalla disciplina di partito, contro le proposte del Governo, riuscendo così spesso a metterlo in difficoltà e talora anche a costringerlo a rassegnare le dimissioni. Le procedure parlamentari, inoltre, lasciavano larghi spazi all'ostruzionismo, con il quale gruppi politici anche di modesta consistenza numerica riuscivano ad impedire ogni decisione e a costringere il Governo e la sua maggioranza ad accettare un compromesso.

Questo complesso di elementi di natura formale e sostanziale ha consentito all'opposizione di incidere in maniera sempre più intensa sull'attività legislativa delle Camere. Comincia così a formarsi e a consolidarsi la tendenza consociativa tra la maggioranza ed il maggior partito di opposizione di sinistra, anche con l'obiettivo ultimo di coinvolgerlo nella dialettica politica al fine di consolidare le istituzioni democratiche (*conventio ad integrandum*). Tale tendenza troverà poi il suo culmine nell'approvazione dei regolamenti parlamentari del 1971, che per più di venti anni ha caratterizzato il nostro sistema politico. Di conseguenza, il collegamento tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare si attenua e ogni decisione politica viene contrattata con le opposizioni. Le Camere, quale luogo istituzionale di confronto e discussione (Corte cost., 17/2019) tra Governo e sua maggioranza parlamentare da un lato e opposizioni dall'altro, assumono un autonomo potere di elaborazione e decisione politica e si trasformano negli organi fondamentali del sistema politico (c.d. **centralità del Parlamento**).

Questa tendenza consociativa nei rapporti tra maggioranza e opposizione di sinistra, che tende a porre rimedio alla sua esclusione dall'area di governo, consente come detto la loro integrazione nelle istituzioni, ma produce al contempo degli **inconvenienti di natura politica e istituzionale molto rilevanti**. Si attenua infatti, fin quasi a scomparire, una scelta programmatica precisa.

L'indirizzo politico del Governo, di per sé debole in quanto frutto di compromessi tra partiti in permanente competizione e contrasto tra loro, si dissolve in Parlamento sotto l'azione delle opposizioni. I contenuti delle leggi sono il frutto di un compromesso tra Governo, maggioranza e opposizioni e al contempo il risultato di una serie di votazioni segrete, nelle quali si aggregano maggioranze estemporanee ed occulte, che passano attraverso i diversi schieramenti. Nessuno si riconosce più nelle decisioni finali: non il Governo, che era partito da una scelta politico-legislativa ben diversa da quella poi approvata dalle Camere; non le opposizioni, che se avessero potuto avrebbero certamente fatto tutt'altre scelte. I cittadini, pertanto, titolari formali della sovranità, restano di fatto estranei al funzionamento concreto del sistema politico, perché non riescono a scegliere né maggioranza, né governo, né indirizzo politico, e nemmeno riescono ad individuare i soggetti responsabili delle decisioni politiche assunte.

1.4. *La lunga incompiuta transizione verso una democrazia alternativa e l'attuale ritorno alla democrazia consociativa* – Questo sistema consociativo **apporta al maggiore partito dell'opposizione di sinistra vantaggi considerevoli**. La sua capacità di soddisfare in maniera incisiva gli interessi delle classi sociali tutelate ne amplia progressivamente il consenso elettorale e la rappresentanza parlamentare; di conseguenza si consolidano la sua forza politica e la sua capacità di incidere con maggiore efficacia sulle decisioni parlamentari.

Ma **agli inizi degli anni Ottanta** del secolo scorso il partito socialista acquista consapevolezza del nesso esistente tra il sistema di consociazione parlamentare e il progressivo e quasi inarrestabile ampliamento del consenso elettorale del partito rivale alla sua sinistra e tenta di riaffermare l'autonoma capacità decisionale del governo e della maggioranza. Vengono modificati i regolamenti parlamentari, che avevano esplicito un'influenza decisiva nella formazione e nel successivo consolidamento del sistema consociativo. Si riducono gli spazi per l'ostruzionismo, si modifica la programmazione dei lavori delle Camere, si giunge infine nel 1988, dopo una dura e lunga battaglia contro l'ostruzionismo delle opposizioni, alla modifica dei sistemi di votazione e all'affermazione della prevalenza, sia pure con eccezioni di rilievo, del voto palese su quello segreto. Questi parziali rimedi non riescono però ad attenuare il progressivo degrado del sistema politico, causato fondamentalmente dalla crescente dissociazione tra i partiti e i cittadini.

La **crisi delle istituzioni repubblicane** raggiunge il suo culmine quando, nell'arco dei pochi anni che vanno dalla fine degli anni Ottanta all'inizio degli anni Novanta, maturano all'improvviso due fatti, di natura internazionale ed interna, che incidono in profondità sul funzionamento dell'ordinamento politico-costituzionale.

Il primo consiste nel **crollo dei regimi comunisti**, che fa cadere la *conventio ad excludendum*. Privato dei riferimenti internazionali, scompare il pericolo

comunista e, con esso, la c.d. democrazia bloccata. Le due principali forze di opposizione – il Partito comunista ed il Movimento sociale italiano-destra nazionale – avviano un profondo processo di trasformazione che li porta ad abbandonare i tratti ideologici anti-sistema per convergere su posizioni – rispettivamente riformiste e liberali – su cui poter costruire alleanze. Complice, come vedremo, la trasformazione in senso maggioritario della legge elettorale, si creano due **coalizioni politico-elettorali** – l’una di centro destra, l’altra di centro sinistra – le quali, marginalizzando progressivamente le forze di centro (c.d. terzo polo), si contrappongono e si alternano alla conquista del potere.

Il secondo consiste nell’emersione, a seguito di indagini giudiziarie, di un ampio fenomeno di **corruzione**, che tocca tutti i vecchi partiti dello schieramento centrista rimasto da sempre ininterrottamente al potere. La vecchia classe dirigente viene travolta, alcuni partiti scompaiono, gli altri – tra cui come detto quelli di opposizione – si trasformano, nuove aggregazioni politiche si costituiscono.

È ormai vivissima nei cittadini l’esigenza sia di un **radicale rinnovamento della classe politica al fine di moralizzare la vita pubblica, sia di una profonda trasformazione del sistema politico-istituzionale** che consenta loro di scegliere il governo del paese e conferire alla sua azione stabilità ed efficienza.

Tale esigenza è soddisfatta a livello locale e regionale con l’introduzione dell’**elezione diretta** del Sindaco e del Presidente della Provincia (l. 81/1993) e del Presidente della Regione (l. 43/1995; l. cost. 1/1999 e 2/2001). A livello nazionale, invece, i partiti si dimostrano incapaci di portare a termine i tentativi di riforma costituzionale pur avviati dalle commissioni bicamerali “Bozzi” (1983-85), “De Mita-Iotti” (1993-94) e “D’Alema” (1997).

L’unica possibilità di sbloccare il sistema, riformandolo in modo pacifico dall’interno, è quindi l’intervento dei cittadini con il referendum sulla legge elettorale proporzionale, riflesso di un assetto politico ormai in fase di dissoluzione, nella convinzione che la sua modifica in senso maggioritario fosse in grado di conformare in senso bipolare il sistema partitico.

Così nel 1991 è abrogata per referendum la **preferenza multipla**, spesso causa di un non corretto e limpido rapporto tra elettori e candidati. Nell’aprile 1993, l’82,8% dei votanti approva l’abrogazione per referendum della legge elettorale del Senato nella parte in cui prevedeva l’assegnazione dei seggi con il maggioritario al candidato più votato a patto che avesse ottenuto **almeno il 65% dei voti validi espressi** nel collegio, pena la loro ripartizione con formula proporzionale (come sempre accaduto, tranne in due casi, in tutta l’esperienza repubblicana). L’abrogazione del suddetto quorum determina la sostituzione del sistema fino ad allora di fatto proporzionale con uno misto, in cui i tre quarti dei seggi (238) sono aggiudicati con il maggioritario e il restante quarto (77) con formula proporzionale. Nell’agosto dello stesso anno le Camere approvano

nuove leggi elettorali (ll. 276 e 277 del 1993, c.d. *Mattarellum*) che riflettono tale proporzione, in certo senso così attenuando l'istanza maggioritaria. In base ad esse, il 75 per cento dei seggi viene aggiudicato in collegi uninominali al candidato che nell'unico turno ottiene più voti (*plurality*), mentre il restante 25 per cento viene assegnato con la tradizione formula proporzionale. È questa una soluzione di compromesso tra la decisione popolare e le resistenze provenienti dalle tradizionali forze politiche, soprattutto di centro, all'introduzione di un compiuto sistema politico maggioritario ed alternativo.

L'entrata in vigore delle **nuove leggi elettorali** e il successivo scioglimento delle Camere (1994) contribuiscono all'ulteriore evoluzione del sistema politico. Come previsto, il nuovo meccanismo elettorale maggioritario costringe i partiti ad aggregarsi in poli allo scopo di ottenere nei collegi elettorali un consenso superiore a quello dello schieramento avversario. Le **prime elezioni politiche** sanciscono la vittoria elettorale e l'accesso al governo della coalizione di centro-destra, di cui fa parte Alleanza nazionale, erede del Movimento sociale, nei cui confronti, quindi, cade la pregiudiziale anti-sistema da parte degli altri partiti che riconoscono, sotto il profilo formale e sostanziale, la sua nuova legittimazione democratica.

Nel funzionamento concreto delle istituzioni è possibile riscontrare rilevanti **elementi di novità**, positivamente valutabili sotto il profilo della democraticità. La legge elettorale maggioritaria, per quanto corretta dalla quota proporzionale, costringe i partiti ad aggregarsi in due distinte coalizioni e ad elaborare contrapposti indirizzi politici da sottoporre all'approvazione dei cittadini. L'effetto istituzionale che si produce è simile a quello inglese: il corpo elettorale sceglie contemporaneamente, esprimendo il proprio voto per la composizione degli organi legislativi, non solo il candidato vincente nei singoli collegi, ma anche la maggioranza parlamentare, il governo e il Presidente del Consiglio, che s'identifica con il *leader* della coalizione vincente. Il programma di quest'ultima, legittimato dal consenso popolare, ispira e vincola politicamente l'azione del Governo.

Questa evoluzione costituzionale esplica la propria influenza anche sui **rapporti tra maggioranza e opposizioni**. La tendenza ad abbandonare l'istanza consociativa tra le forze politiche presenti in Parlamento rinviene ulteriori motivi di stimolo. La coalizione governativa si sente responsabile nei confronti del corpo elettorale dell'attuazione del programma enunciato e quindi rifiuta ogni compromesso con l'opposizione. Matura l'esigenza di un'ulteriore modifica dei regolamenti parlamentari, che tenga conto dell'emersione dalla consultazione elettorale dei due contrapposti schieramenti di maggioranza e di opposizione e del mutamento dei loro rapporti.

Questa esigenza funzionale, però, è contrastata con successo dai partiti minori e dai rispettivi gruppi parlamentari, che vogliono mantenere la propria individualità e visibilità e margini consistenti di autonoma iniziativa politica. Il

loro sostegno all'interno delle coalizioni elettorali è, infatti, spesso decisivo per vincere i collegi maggioritari mentre la stessa quota proporzionale impedisce la semplificazione del sistema partitico. Le innovazioni introdotte sono quindi timide ed insufficienti.

Le coalizioni politiche, necessarie per vincere le elezioni, alla prova del governo si rivelano fragili e deboli. Nelle due legislature (1994-1996, 1996-2001) successive all'introduzione della legge elettorale prevalentemente maggioritaria le coalizioni di governo vincenti alle elezioni – prima di centro-destra, poi di centro-sinistra – entrano in crisi prima del naturale termine della legislatura. Ma se nella XII legislatura la crisi del governo Berlusconi I (1994) determina la formazione di un governo c.d. tecnico (Dini 1995) e poi lo scioglimento delle Camere (1996) per consentire ai cittadini di scegliere una nuova maggioranza e un nuovo governo, la crisi del governo Prodi I (1998) viene risolta attraverso la formazione di nuovi governi (D'Alema I 1998, D'Alema II 1999, Amato II 2000) espressione di maggioranze parlamentari diverse da quelle scaturite dalle elezioni, che si formano grazie anche all'apporto spesso decisivo di parlamentari eletti nello schieramento avversario. Il passaggio di parlamentari da un gruppo ad un altro, anche più volte in una stessa legislatura (c.d. transfughismo parlamentare) diviene quindi non solo frequente e massiccio sotto il profilo numerico, ma anche decisivo sotto quello politico.

In questa prima fase, che corrisponde ad un necessario periodo di rodaggio nel funzionamento delle istituzioni dopo il mutamento della legge elettorale, si confrontano e confliggono tra loro **due concezioni costituzionali contrapposte**. Una rinviene il suo fondamento in un'interpretazione rigorosa e moderna del principio democratico sancito dall'art. 1 Cost., in virtù del quale dovrebbero essere riconosciuti ai **cittadini**, conformemente alle indicazioni provenienti dalle esperienze costituzionali contemporanee, i poteri di scelta della maggioranza parlamentare e del governo e del suo indirizzo politico, nonché quello di fare valere la responsabilità politica di coloro che hanno governato, privandoli eventualmente del potere alla scadenza elettorale. L'altra si fonda invece su una lettura della Costituzione in cui il **Parlamento e i partiti** che lo compongono sono gli effettivi detentori della sovranità, ai quali i cittadini conferiscono ogni potere di decisione politica, compreso quello di decidere liberamente in parlamento l'indirizzo politico da perseguire.

Con le **elezioni parlamentari del 2001** il corpo elettorale esprime finalmente una chiara maggioranza di governo, che resta sostanzialmente inalterata per tutta la legislatura (governi Berlusconi II e III). Ma proprio nel momento in cui, dopo il suddetto periodo di rodaggio, la legge elettorale prevalentemente maggioritaria comincia a produrre i suoi effetti nel funzionamento del sistema politico, al termine della XIV legislatura, la maggioranza **la sostituisce con una proporzionale** (l. 270/2005, c.d. Calderoli), per attutire gli effetti di una

temuta successiva sconfitta elettorale L'obiettivo è superare i collegi uninominali, che costringono i singoli partiti che vogliono coalizzarsi a presentarsi agli elettori sotto un simbolo comune, a favore di un sistema in cui, invece, ciascun partito può presentare liste di candidati bloccate (senza voto di preferenza) sotto il proprio simbolo. Per evitare che il ritorno al proporzionale aumenti la frammentazione dei partiti e scoraggi la tendenza ad aggregarsi in coalizioni, la nuova legge elettorale prevede tre rimedi: l'indicazione formale del capo della coalizione o della forza politica; soglie di sbarramento diverse tra le due Camere e più elevate per le liste non coalizzate; un premio di maggioranza alla coalizione (o lista non collegata) più votata: a livello nazionale di 340 seggi alla Camera; a livello regionale al Senato giacché "eletto a base regionale" (art. 57.1 Cost.).

Nelle **elezioni dell'aprile 2006** la coalizione (molto ampia) di centro sinistra vince per un soffio il premio di maggioranza alla Camera mentre al Senato la distribuzione regionale dei premi determina una situazione di sostanziale equilibrio tra i due schieramenti sicché il governo Prodi II si regge sui voti decisivi dei senatori eletti nella circoscrizione estero e di quelli a vita.

Nel giugno dello stesso anno viene respinto per referendum costituzionale il **progetto di riforma costituzionale** approvato dalla sola maggioranza di centro destra per rafforzare (eccessivamente) il potere esecutivo. Lo stesso accadrà nel dicembre 2016 per il progetto di riforma costituzionale approvato dalla sola maggioranza di centro sinistra. Entrambe tali sconfitte segnano l'abbandono dei progetti di "grande riforma" privi di un consenso politico *bipartisan*.

La bocciatura nel gennaio 2008 di una questione di fiducia a causa di contrasti interni determina le dimissioni del governo Prodi II e, contrariamente a quanto accaduto nel 1998, lo scioglimento anticipato della XV legislatura.

Le elezioni successive dell'**aprile 2008** vedono il successo in entrambe le Camere della coalizione di centro-destra, che è pertanto in condizione d'imprimere un orientamento politico unitario a tutto il sistema. L'esplosione della crisi economico-finanziaria e la rottura della coalizione di centro-destra a causa dell'abbandono dello *junior partner*, guidato dal Presidente della Camera, costringe il governo Berlusconi IV alle dimissioni e alla formazione di un governo tecnico d'emergenza (Monti) con l'appoggio esterno di quasi tutte le forze politiche.

Le **elezioni del febbraio 2013** segnano un profondo cambiamento del quadro politico che da bipolare (le due principali coalizioni ottengono circa il 60% dei voti contro l'85% circa del 2008) diviene **tripolare** a causa del successo elettorale di una nuova forza politica populista (il MoVimento 5 Stelle) che si pone in radicale e polemica contrapposizione con l'intero sistema politico e le forme tradizionali di rappresentanza politica. Ciò determina una situazione di *impasse* politico. La coalizione di centro sinistra conquista il premio di maggioranza di 340 seggi alla Camera (pari al 54,8% del loro totale) con appena il 29,5% dei voti ma ha solo la maggioranza relativa dei seggi al Senato. Il Parlamento non

riesce ad eleggere un nuovo Presidente della Repubblica, preferendo piuttosto per la prima volta confermare l'uscente (**Napolitano**). Si forma un governo di "**grande coalizione**" tra centro-sinistra e centro-destra (Letta), cui, a causa della rottura all'interno di quest'ultimo, segue un governo prevalentemente di centro-sinistra (Renzi).

Nel frattempo però la **Corte costituzionale**, con decisione inaspettata ed inedita (**1/2014**), dichiara incostituzionale il premio di maggioranza non in sé ma perché la "assenza di una ragionevole soglia di voti minima" per la sua assegnazione può produrre una "eccessiva divaricazione" tra voti e seggi (come era in effetti accaduto nel 2013). Inoltre la distribuzione dei premi regionali al Senato tra i diversi schieramenti non assicurava una solida maggioranza alla coalizione o lista più votata a livello nazionale, né che ad essa corrispondesse quella esistente alla Camera, con conseguente ingovernabilità. Inoltre vengono dichiarate incostituzionali le liste bloccate non in sé ma perché, essendo lunghe, escludono «ogni facoltà dell'elettore d'incidere sull'elezione dei propri rappresentanti».

Per rimediare a tale sentenza d'incostituzionalità viene approvata una nuova legge elettorale (l. 52/2015, c.d. *Italicum*) per la sola Camera, nel presupposto che l'approvazione della coeva riforma costituzionale avrebbe trasformato il Senato in camera di rappresentanza territoriale. Il premio di maggioranza di 340 seggi era aggiudicato alla lista (e non più alla coalizione di liste) che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti oppure, in caso contrario, che avesse vinto il secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate. L'intento era, dunque, quello di premiare la lista più votata in uno scenario politico ormai tripolare anche ricorrendo ad un secondo turno di ballottaggio. Infine, le liste elettorali divenivano più corte, con capolista bloccato e voto di preferenza per le restanti candidature. Anche tale legge elettorale, prima ancora della sua applicazione, cade però sotto la censura della Corte costituzionale (**sentenza n. 35/2017**) che giudica incostituzionale il ballottaggio (considerato mera prosecuzione del primo turno) perché la mancanza di una percentuale minima di voti per accedervi non scongiura il rischio, già evidenziato nella sentenza precedente, di una eccessiva disproportionalità tra voti e seggi.

Per rimediare alla situazione, in certo modo paradossale, di due leggi elettorali diverse tra Camera e Senato, scaturite dalle due sentenze della Corte costituzionale, viene infine approvata l'attuale legge elettorale (165/2017 c.d. Rosato), identica per entrambe le Camere. Rispetto alle precedenti, essa è prevalentemente proporzionale e non è, quindi, più in grado di garantire la maggioranza dei seggi alla lista o alla coalizione di liste più votata (*majority assuring*). Piuttosto, i 5/8 circa dei seggi vengono aggiudicati con formula proporzionale in circoscrizioni plurinominali tramite liste corte e bloccate (senza voto di preferenza); i restanti 3/8 circa sono assegnati in collegi uninominali ai candidati più votati in un turno unico, collegati ad una lista o coalizione di liste.