

Il premio di maggioranza

Origini, applicazioni e implicazioni
di una peculiarità italiana

A cura di Alessandro Chiaramonte e Giovanni Tarli Barbieri



Carocci editore

1ª edizione, giugno 2011
© copyright 2011 by Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Studio Editoriale Cafagna, Barletta

Finito di stampare nel giugno 2011
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-6042-9

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Indice

Premessa	13
1. Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato <i>di Alessandro Chiaramonte</i>	15
1.1. Il premio di maggioranza: problemi e interrogativi	15
1.2. Il premio di maggioranza nella letteratura (politologica) sui sistemi elettorali	16
1.3. Per una definizione di premio di maggioranza	25
1.4. I sistemi elettorali a premio di maggioranza: casi “veri” e casi “falsi”	30
1.5. L’applicazione del premio di maggioranza: modalità e varianti	33
1.6. Conclusioni	36

Parte prima **Alle origini del premio di maggioranza**

2. Il premio di maggioranza: dalla legge “Acerbo” alla Commissione Bozzi <i>di Maria Serena Piretti</i>	41
2.1. Premessa	41
2.2. Proporzionalità/disproporzionalità dei sistemi proporzionali e soprattutto delle leggi elettorali che tali sistemi hanno applicato	41
2.3. Il dibattito politico in cui si sostanzia la volontà di introdurre nelle regole d’elezione un “premio di maggioranza”	43

INDICE

2.4.	Alle origini della legge “Acerbo”	43
2.5.	La legge maggioritaria del 1953	47
2.6.	Le proposte “Ruffilli” e “Pasquino” nella Commissione Bozzi	49
2.7.	Continuità e discontinuità nelle valutazioni che portarono le classi politiche degli anni Venti, Cinquanta e Ottanta a muoversi lungo il binario del premio di maggioranza	51
3.	Il premio di maggioranza nel pensiero costituzionale italiano. La legge 143/1953	59
	<i>di Massimiliano Gregorio</i>	
3.1.	Premessa metodologica	59
3.2.	Il premio di maggioranza tra diritto e politica	61
3.3.	La compatibilità del premio di maggioranza con l’ordinamento costituzionale	65
3.4.	Incidenza del premio di maggioranza sulla forma di governo	69
3.5.	Conclusioni	75
4.	Premio di maggioranza e sistemi di rappresentanza locale nella prima legislatura repubblicana: un’ottica comparata	77
	<i>di Barbara Taverni</i>	
4.1.	Introduzione	77
4.2.	Il dibattito sul premio di maggioranza per l’elezione dei Consigli comunali	78
4.3.	Gli apparentamenti elettorali: introduzione e riferimenti europei	81
4.4.	L’esperienza della riforma elettorale in Francia	88
4.5.	Dal premio di maggioranza all’uninomiale per l’elezione degli organi delle amministrazioni provinciali	92
4.6.	Conclusione: le applicazioni del premio di maggioranza	95

Parte seconda

Applicazioni e implicazioni del premio di maggioranza

5.	Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale	99
	<i>di Alessandro Chiaramonte</i>	

INDICE

5.1.	Il “ritorno” del premio di maggioranza nelle elezioni politiche	99
5.2.	Il premio di maggioranza nei nuovi sistemi elettorali di Camera e Senato	100
5.3.	L'applicazione del premio di maggioranza nelle elezioni politiche del 2006 e del 2008	103
5.4.	Premio di maggioranza e sistema partitico	105
5.5.	Oltre il premio di maggioranza?	108
6.	Il premio di maggioranza nella legge n. 270 del 2005 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari di Nicola Lupo	113
6.1.	Cenni introduttivi sulla legge del 2005, n. 270: una legge elettorale maggioritaria, che conferma alcune peculiarità italiane	113
6.2.	Il nodo dell'adeguamento della forma di governo alle leggi elettorali maggioritarie	116
6.3.	Gli effetti sull'organizzazione delle Camere. Il bicameralismo paritario e perfetto	118
6.4.	Il presidente di assemblea	120
6.5.	I gruppi parlamentari	122
6.6.	La composizione del Consiglio di presidenza del Senato	126
6.7.	Il Comitato per la legislazione e il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	127
6.8.	Un cenno agli effetti sui procedimenti legislativi: la questione di fiducia sui maxi emendamenti e i decreti legge <i>omnibus</i>	131
7.	Il premio di maggioranza e gli sviluppi della forma di governo di Giovanni Tarli Barbieri	137
7.1.	Considerazioni introduttive: le caratteristiche della riforma elettorale del 2005 nel quadro dell'evoluzione della forma di governo	137
7.2.	I riflessi della riforma elettorale del 2005 sul piano dell'organizzazione del governo	138
7.3.	L'indicazione del “capo unico della coalizione”	140
7.4.	“Capo unico della coalizione” e sviluppi della forma di governo	143
7.5.	Il deposito del programma elettorale	149

INDICE

7.6.	Considerazioni conclusive: la democrazia maggioritaria in versione italiana e i suoi “equivoci” costituzionali	153
8.	Il premio di maggioranza nelle regioni italiane di <i>Fortunato Musella</i>	161
8.1.	La legislazione elettorale italiana fra miraggi costituzionali e approdi maggioritari	161
8.2.	Breve storia delle riforme maggioritarie regionali	164
8.3.	Il premio di maggioranza regionale: funzionamento e uso	167
8.4.	Gli effetti del premio su coalizioni e partiti	170
8.5.	Maggioranza... sì, ma quale?	175
8.6.	Conclusioni: le due facce del premio di maggioranza	180
9.	Il premio di maggioranza nelle elezioni comunali di <i>Massimo Achilli</i>	183
9.1.	Il premio di maggioranza e le elezioni comunali	183
9.2.	Il sistema elettorale dei comuni	184
9.3.	Gli effetti del sistema elettorale sul sistema partitico	187
9.4.	Il rendimento del premio di maggioranza	192
9.5.	Il premio di maggioranza e i governi comunali	195
9.6.	Conclusioni	198

Parte terza
Riflessioni conclusive

10.	Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale di <i>Paolo Caretti</i>	203
10.1.	Il principio maggioritario nell’insegnamento di Ruffini	203
10.2.	Il maggioritario nelle dinamiche interne alle assemblee elettive	204
10.3.	Il maggioritario nei meccanismi di formazione della rappresentanza politica	207
10.4.	L’ambivalenza del principio maggioritario e la democraticità del sistema	209

INDICE

II.	Il premio di maggioranza: questioni di principio	211
	di <i>Roberto D'Alimonte</i>	
II.1.	Il modello italiano di governo	211
II.2.	Il premio viola il principio di maggioranza?	213
II.3.	Il premio è compatibile con il sistema di governo parlamentare?	214
II.4.	Con il premio si rischia un eccesso di disproportionalità?	216
II.5.	Il premio favorisce la formazione di coalizioni eterogenee?	220
II.6.	Oltre le questioni di principio	222
	Bibliografia	225
	Gli autori	239

Il premio di maggioranza nel pensiero costituzionale italiano. La legge 143/1953

di *Massimiliano Gregorio*

3.1

Premessa metodologica

Sulla legge del 1953, n. 148, passata alle cronache con l'arcinoto appellativo di "legge truffa", si è naturalmente scritto molto. Il che è normale, considerando che – eccezion fatta per l'attuale legislazione – quella è stata l'unica occasione nella storia repubblicana (l'unico precedente, più famigerato che celebre, era quello della legge "Acerbo") in cui si è adottata una legge elettorale fondata su un premio di maggioranza. Tuttavia, proprio a causa della vasta e approfondita letteratura già presente in materia, allo storico del diritto si pone il delicato problema di capire che cosa egli possa o meno aggiungere; quale utilità possa avere il suo punto di vista anche per l'interprete odierno. Vale quindi la pena chiarire il senso di questo mio contributo per precisare cosa il lettore potrà trovarvi e, soprattutto, quanto non vi troverà. Non vi troverà, se non forse incidentalmente, alcun riferimento alle ragioni politiche che condussero la DC a volere fortemente quella legge e le opposizioni a contestarla aspramente¹; né vi troverà alcuna panoramica di storia della legislazione elettorale italiana². Questo contributo intende invece ricostruire la vicenda della legge 148/1953 guardandola dal punto di vista della dottrina costituzionale, analizzando cioè il modo con il quale la giuspubblicistica italiana accolse, commentò e innestò nel tronco dell'ordinamento costituzionale quella legge e il premio di maggioranza che essa introduceva. E non per appurare o meno l'effettiva natura truffaldina della legge o del premio di maggioranza in sé; né tanto meno per leggere quella vicenda come un'intuizione incompiuta che il nostro paese sarebbe riuscito a coronare sol-

1. Per questo si rimanda a Piretti (2003) o, su posizioni completamente diverse, a Quagliariello (2003). Da segnalare anche il più sintetico Rodotà (1992).

2. Per questo si rimanda ancora a Piretti (1996) nonché, per una interessante disamina delle origini repubblicane della riflessione sulla legislazione elettorale, a Bettinelli (1982).

tanto cinquant'anni dopo. L'obiettivo è piuttosto quello di mettere a fuoco il nesso profondo che lega una qualsivoglia legge elettorale ad una certa interpretazione costituzionale, ad una certa idea del ruolo e del significato che si è disposti a riconoscere alla Costituzione. Giusto per anticipare la chiave di lettura di questo mio contributo infatti, ritengo che la vicenda della legge 148/1953 contribuì a far emergere in Italia due idee completamente diverse di Costituzione: l'una prodotta dalla classe politica e l'altra prodotta dalla dottrina costituzionalistica. Queste due idee cominciarono a profilarsi nel corso della prima legislatura repubblicana e, al termine di essa, nel 1953 appunto, risultano ormai delineate con sufficiente chiarezza (anche se poi, negli anni a venire, saranno destinate ad allontanarsi ancora di più e a contrapporsi con maggiore decisione). E non è affatto una coincidenza che tali differenze interpretative siano venute a galla proprio in occasione di un cambiamento della legislazione elettorale.

Che quest'ultima rivestisse un ruolo del tutto particolare, ad esempio, era già perfettamente chiaro a Luigi Sturzo, come testimonia un suo articolo comparso su "Civitas" nel 1951 e intitolato *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, nel quale egli esordiva affermando che la legislazione elettorale, in ordine di importanza, è seconda solo alla Costituzione. Non sembra una premessa retorica. Dietro al significato più immediato, infatti, quello che richiama l'attenzione sulla rilevanza della legge elettorale per l'ordinamento, se ne cela un altro, non meno pregnante. Sturzo sembra infatti sottolineare l'esistenza di un nesso profondo tra legislazione elettorale e Costituzione, un legame più forte di quello che, in generale, connette ogni legge dello Stato alla Carta, in virtù del principio della gerarchia delle fonti. Se si intende la Costituzione non come mero documento cartaceo, ma come sistema di valori fondamentali, di principi irrinunciabili di libertà, ecco allora che la legislazione elettorale, assai più di ogni altra, è chiamata a dare a quei principi vita concreta, a tradurli in sostanza tangibile nella contingenza della vita politica e istituzionale. «Lo spirito delle leggi elettorali è la sostanza stessa delle istituzioni libere; è [...] la libertà quale è vissuta da un popolo» (Sturzo, 1951, p. 17). Ma libertà non è parola vuota per Sturzo. Egli sa che la sua realizzazione è tutt'altro che banale. Richiede fatica, conoscenza, disponibilità a ricercare i limiti entro i quali praticarla. Per questo, fuori da ogni retorica, in conclusione del suo scritto, esorta il popolo a comprendere profondamente «l'importanza della libertà riconquistata, il dovere di conoscerla e di difenderla e di saperne usare nelle forme politiche e legali stabilite dalla Costituzione» (ivi, p. 18). Dicendo questo, il fondatore del Partito popolare italiano offre lo spunto per illuminare un aspetto fondamentale del ragionamento che intendo proporre: la non automatica corrispondenza, cioè, tra la *Grundnorm* costituzionale

e il concreto assetto della vita politico-istituzionale di un paese. Si tratta di due dimensioni necessariamente compenstrate, certo: la prima senza la seconda si ridurrebbe ad una raffinata ma sterile costruzione teoretica; mentre la seconda esercitata fuori dalla cornice costituzionale della prima finirebbe ben presto per calpestare i più elementari principi di libertà. Tuttavia Luigi Sturzo sottolinea sapientemente quanto questa rispondenza non sia scontata, quanto sia necessario al contrario ricercarla continuamente, con abnegazione e senso civico. Soprattutto sul piano della legislazione elettorale, che rappresenta probabilmente il terreno di elezione di questa ricerca. Perché, più di ogni altra legge, essa esprime la straordinaria ambivalenza di un mezzo che può essere «efficace a esprimere il pubblico orientamento politico, ma anche strumento docile a mascherarlo con adesioni totali e perciò stesso artificiose e insincere» (ivi, p. 5). La chiave di volta è allora da individuarsi nel dialogo costante tra le ragioni contingenti del pragmatismo politico (che possono suggerire l'adozione di questa o quella legge elettorale) e le ragioni, certo più immanenti e durature, della forma di governo e dei principi costituzionali che la animano.

La dottrina costituzionale italiana, in occasione della legge 148/1953, si è naturalmente concentrata su questo secondo piano, sviluppando un ragionamento che cercherò qui di ricostruire, attraverso tre tappe fondamentali: *a*) la collocazione del dibattito giuspubblicistico nel contesto della più complessiva disputa sorta intorno alla legge 148/1953; *b*) il vaglio di costituzionalità cui la dottrina sottopose quella legge, per saggiare la compatibilità del premio di maggioranza con la Carta del 1948; *c*) le considerazioni relative all'incidenza del premio di maggioranza sulla forma di governo italiana.

3.2

Il premio di maggioranza tra diritto e politica

Mi piacerebbe dunque, ancora prima di entrare nel merito delle opinioni della dottrina sul premio di maggioranza, cercare di collocare il dibattito costituzionalistico all'interno del panorama complessivo di discussione che la proposta democristiana volta ad adottare la legge 148/1953 produsse. Allo scopo di coglierne le specifiche caratteristiche e di distinguerlo da altri piani di discussione.

Mi pare infatti che spesso affiori una sorta di luogo comune ricorrente che sarebbe opportuno sfatare: l'idea, cioè, che la riflessione prodotta dalla scienza costituzionalistica sopra la legge in questione sia sostanzialmente confluita nella temperie dell'aspra polemica politica sorta attorno ad essa.

Che anche il dibattito giuspubblicistico non abbia saputo sottrarsi alla dialettica tra democraticità e antidemocraticità del premio di maggioranza. In altre parole, che il contributo offerto dalla dottrina sia stato quasi più politico che tecnico. A mio modo di vedere, al contrario, non soltanto siamo di fronte a due piani di riflessione assai differenti, ma ritengo anche – come già accennato – che la discussione innescata dalla proposta prima e dall'approvazione poi di una legge elettorale contenente un premio di maggioranza segnò un solco profondo tra le ragioni della classe politica e quelle della dottrina costituzionalistica, separando due strade che si erano fruttuosamente intrecciate durante la fase costituente. Tuttavia, occorre riconoscerlo, questo luogo comune non nasce dal nulla e possiede certamente una sua ragion d'essere.

Innanzitutto, è incontrovertibile che molti giuristi presero una chiara posizione a favore (pochi) o contro (i più) l'adozione di una legge elettorale che prevedesse un premio di maggioranza. In secondo luogo, è da notare che anche le sedi in cui buona parte della dottrina espresse le proprie posizioni non furono quelle tipiche d'elezione del dibattito tecnico giuridico. Chi si sia preso la briga, infatti, di consultare le principali riviste giuridiche di quegli anni, può facilmente constatare come l'introduzione del premio di maggioranza nella legge elettorale, nonostante rappresentasse certamente l'argomento politico più scottante e dibattuto del momento, non abbia goduto, almeno nei periodici giuridici, di particolare attenzione. Non risultano numeri tematici, né speciali sezioni appositamente dedicate al problema e, a dirla tutta, gli stessi interventi sull'argomento si contano sulle dita di una mano: quello di Lavagna (1952) sulla "Rivista trimestrale di diritto pubblico", la relazione di Tesauro (1952), in qualità di presidente della Commissione parlamentare, pubblicata sulla "Rassegna di diritto pubblico", un intervento di Pierandrei (1953) su "Jus". Al contrario, possiamo rinvenire interessanti prese di posizione su riviste non specificatamente tecniche, ma profondamente calate nel dibattito politico e culturale: penso a "Civitas", dalle pagine della quale interviene un giovane Leopoldo Elia (1951); penso a "Società", rivista di punta della riflessione teorico-culturale comunista sulla quale appare un interessante contributo di Vezio Crisafulli (1952); penso, infine, agli interventi di Calamandrei (1953a, 1953b, 1953c) su "Il Ponte", solo per citare alcuni tra i contributi più significativi.

Tuttavia, il fatto che autorevoli costituzionalisti criticassero o plaudessero all'introduzione della legge 148/1953 dalle pagine di importanti riviste politiche non significa affatto che essi avessero abdicato al proprio ruolo di giuristi. Al contrario, ritenevano invece di svolgere quel ruolo a pieno titolo e in modo decisamente rinnovato. È noto come nell'immediato dopoguerra si registrò un costante avvicinamento di parte della giuspubblicistica, e

segnatamente di quei giuristi cresciuti professionalmente negli anni Trenta, ai partiti e più in generale alla politica; basterebbe citare i nomi di Mortati, costituente per la DC, di Crisafulli, vicino al PCI, di M. S. Giannini o di Lavagna, entrambi di area socialista. E non fu un'operazione di bassa lega, volta a ricostruirsi una dignità morale dopo aver cominciato a lavorare sotto il regime fascista. Non si trattò insomma di saltare sul carro dei vincitori. Si erano invece avvicinati ai partiti politici perché le loro intuizioni dottrinali li avevano portati, io ritengo già prima della caduta del fascismo³, ad affidare ad essi un ruolo centralissimo all'interno delle rispettive teorie dello Stato (che sarebbe più opportuno già cominciare ad indicare come teorie della Costituzione). E i lavori dell'assemblea costituente sembravano aver non soltanto confermato tali intuizioni, ma parevano averle validate dimostrando come una collaborazione "alta" sul piano del patto costituzionale tra partiti di ideologie e ispirazioni anche profondamente diverse fosse non soltanto auspicabile, ma decisamente praticabile.

Pur tuttavia, se quanto appena affermato giustifica una certa contiguità tra il piano della riflessione politica e quello della interpretazione dottrinale, ciò non significa che il secondo si sia poi disciolto nel primo, né che abbia perso alcune delle sue specificità. Del resto, l'apertura dimostrata dai costituzionalisti più giovani nei confronti della dimensione politica e la conseguente disponibilità ad abbattere il muro che tra questa e il diritto era stato eretto dalla giuspubblicistica liberale per tutto il secolo XIX e parte del XX⁴ non erano, per così dire, esattamente ricambiate. Intendo affermare che l'atteggiamento della classe politica del secondo dopoguerra nei confronti dei giuristi fu, nella migliore delle ipotesi, assai tiepido. Si potrebbe citare al proposito il noto intervento di Togliatti alla Costituente nel quale egli affermò: «quando abbiamo dovuto scrivere una Costituzione democratica e abbiamo chiesto l'ausilio dei giuristi, essi non sono stati in grado di darci un aiuto efficace. Per darcelo occorreva che essi cancellassero o dimenticassero qualche cosa; bisognava che ritornassero a qualche cosa che avevano dimenticato»⁵. Ma questo atteggiamento tiepido non si spiega soltanto con un pregiudizio di collaborazionismo intellettuale col regime fascista. Vi in-

3. Per quanto riguarda la vicenda della giuspubblicistica italiana all'indomani dell'entrata in vigore della carta del 1948 e, in particolare, per quanto riguarda il ruolo che essa riconobbe ai partiti politici e la fiducia che buona parte della dottrina ripose in essi, sia consentito rinviare a Gregorio (2006).

4. Per tutte valgano le arcinote posizioni di V. E. Orlando circa la necessità di procedere ad una netta separazione tra ordine giuridico e ordine politico, espresse con nettezza in Orlando (1891). Sul punto specifico si veda anche il recente contributo di Quagliani (2007).

5. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma, vol. I, pp. 328-9.

fluiva, invece, anche un certo modo di guardare alla Carta costituzionale. La paternità di quest'ultima, come spesso si ama ripetere in letteratura, era certamente da riconoscere ai partiti politici. Non era del resto questo che i grandi vecchi della scuola giuridica nazionale come Orlando (ma forse anche i suoi più giovani epigoni) non riuscirono mai veramente ad accettare? Il problema è che gli stessi partiti, forti di questa convinzione e gelosi della propria paternità, non erano affatto disposti ad affidare quella che sentivano una loro creazione (più che una loro creatura, che le creature, si sa, prima o poi sono destinate a camminare sulle proprie gambe) agli interpreti, pur legittimi, della stessa. Lo si può intendere chiaramente leggendo una lettera che De Gasperi scrisse a Sturzo nell'estate del 1952: «Senza dubbio, non si debbono mutare sistemi elettorali con frequente leggerezza; ma non è tutta la nostra Costituzione, tutto il nostro sistema rappresentativo fondato sopra un presupposto di lealtà democratica che in realtà si è rivelato non esistente?». E di fronte allo spauracchio del pericolo rosso concludeva: «In verità o questa terribile minaccia esiste, e allora tutta la nostra politica si giustifica, o è immaginaria, [...] e allora hanno ragione non i costituzionalisti che si richiamano ai sacri testi, ma i social-comunisti che ne vogliono abusare»⁶. Di fronte alle asperità della lotta politica, i costituzionalisti vengono quindi relegati sullo sfondo, e la raffinatezza delle loro interpretazioni diventa presto sinonimo di sterile esercizio di stile, se messa a confronto con la cruda realtà della vita politico-istituzionale. Un'opinione profondamente distante dal ruolo che la stessa dottrina aveva di sé e del proprio compito, dopo che – a partire dagli anni Trenta – essa aveva preso le distanze dall'idea della propria autosufficienza teorizzata dalla *Staatrechtslehre* liberale.

Ma soprattutto emerge un'idea profondamente differente della Costituzione. Questo è il vero punto dolente nei rapporti tra dottrina e ceto dirigente. Il riferimento di De Gasperi al venir meno di un presupposto di lealtà democratica, infatti, mostra come la classe politica italiana non fosse disposta ad affidare alla Costituzione il ruolo di norma fondamentale di garanzia in cui tutti potevano e dovevano riconoscersi. I diversi schieramenti politici sembravano infatti perfettamente disposti a forzare i confini tracciati dalla Carta in nome del medesimo paradossale argomento: salvarla dalla scarsa lealtà democratica dell'avversario⁷. Sulla scorta di una lettura sostanzialmente

6. La lettera risale all'agosto 1952 e la citazione è tratta da Scoppola (1997; corsivo mio).

7. È significativo che più o meno negli stessi termini si esprimessero le minoranze della DC critiche nei confronti di De Gasperi. Di interpretazioni riduttive, se non addirittura indirizzate a "forzare lo spirito" della Costituzione tra le fila democristiane, parla infatti Gronchi (1952).

emergenziale del quadro politico-istituzionale italiano che suggeriva (se non addirittura imponeva) una interpretazione funzionale e utilitaristica della Costituzione, non più patto fondamentale di comune convivenza, ma strumento da piegare alle necessità dettate dall'impellente contingenza politica del momento. Peraltro, sia consentito dirlo, si tratta di un atteggiamento sovente accolto anche in letteratura da una comprensione sin troppo benevola e legittimato sulla scorta di un perenne stato di necessità che, per definizione, è in grado di piegare le ragioni del diritto. Non può essere questo, naturalmente, il luogo per produrre una riflessione critica sull'argomento, ma – come vedremo – la vicenda del dibattito suscitato dalla legge 148/1953 pone, al riguardo, più di un interrogativo.

3.3

La compatibilità del premio di maggioranza con l'ordinamento costituzionale

L'interpretazione della dottrina prese quindi le mosse da questa posizione sostanzialmente periferica rispetto al cuore pulsante del dibattito e si concentrò attorno a due principali snodi tematici: *a)* il problema della compatibilità sistemica del premio di maggioranza con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale; *b)* il problema dell'incidenza del premio di maggioranza sulla forma di governo tratteggiata dalla Carta. Cominciamo dunque dal primo aspetto, forse quello che più spesso viene ricordato.

Per vagliare la compatibilità costituzionale del premio di maggioranza (di *quel* premio di maggioranza), il dato obbligato di partenza risultava certamente rappresentato dal fatto che la Carta non conteneva alcuna esplicita disposizione in materia di legislazione elettorale. La questione dell'opportunità o meno di costituzionalizzare il principio proporzionale, come è noto, venne affrontata in sede costituente, ma in conclusione si optò per l'inopportunità di vincolare rigidamente il legislatore futuro a questo principio, pur riconoscendolo indubbiamente come il più adeguato alla neonata Repubblica italiana. Da un punto di vista meramente formale, quindi, nessun ostacolo poteva essere sollevato di fronte alla correzione del principio proporzionale mediante l'utilizzo di un premio di maggioranza. Tuttavia, come è noto, la giuspubblicistica fu particolarmente attenta a sondare ogni singolo eventuale profilo di incompatibilità, sottoponendo la legge 148/1953 ad un attento vaglio critico. Il motivo non è da cercarsi in un accanimento preconcepito e neppure in un esercizio di raffinata e puntigliosa esegesi formalistica. Piuttosto, i nostri giuristi – superando una lettura meramente formale della Carta – riconobbero nella legislazione elettorale una materia di indubbia rilevanza costituzionale

e si sentirono quindi in dovere di esaminare il premio di maggioranza confrontandolo non solo con le singole disposizioni della Carta, ma con gli stessi principi fondamentali che la animavano.

È in questo senso che va interpretato il dubbio di (Lavagna, 1952, p. 850) sulla liceità di un intervento in questa materia effettuato con legge ordinaria. La chiara disposizione della Carta, che nulla prevedeva al riguardo, lo indusse naturalmente a riconoscere che non fosse possibile affermare l'obbligo di provvedervi con legge costituzionale, ma non gli impedì comunque di concludere che se obbligo non v'era, ciò non significava comunque che non vi fosse la possibilità di adottare questa soluzione, che egli riteneva quanto meno opportuna e della quale auspicava l'affermazione in via di prassi.

Tuttavia, non era certo questa l'obiezione di incostituzionalità più importante. Quella forse più significativa e più incisiva, perché colpiva alla radice la possibilità stessa di pensare il premio di maggioranza nel nostro ordinamento, era quella che lo riteneva lesivo del principio dell'uguaglianza del voto e quindi contrastante con il combinato disposto degli artt. 48 (e forse anche degli artt. 51 e 56 in materia di elettorato passivo) e 3 della Carta. L'argomento venne sostenuto con forza da Lavagna, ma criticato sia da Tesaurò sia da Pierandrei. A ben vedere, il nodo centrale della problematica non era neppure il principio di uguaglianza sancito dall'art. 48, ma la natura e l'estensione stessa di questo principio. Ovviamente, il premio di maggioranza non poteva affatto alterare l'uguaglianza formale del voto al momento di esprimerlo, giacché esso sarebbe scattato solo dopo che una coalizione dei partiti avesse vinto le elezioni. Solo interpretando l'art. 48, in combinato con il comma 2° dell'art. 3, e ritenendo quindi che il principio di uguaglianza fosse da intendere in senso sostanziale, risultava possibile invocare l'incostituzionalità del premio di maggioranza. Quest'ultimo, infatti, produceva a conti fatti, e cioè solo a posteriori, il risultato di assegnare un valore diverso ad ogni singolo voto espresso. Il "peso" di ogni singolo voto dato ai partiti della maggioranza risultava infatti superiore a quello dato ad un partito di minoranza. Con l'aggravante, peraltro, che questo quoziente di minoranza finiva con il decrescere in proporzione all'aumentare del numero di voti raccolti, mano a mano cioè che ci si avvicinava, senza raggiungerla, alla soglia del 50% + 1. Questa obiezione venne sostenuta soprattutto da Lavagna, che la suffragò con una suggestiva e dettagliatissima requisitoria, al termine della quale egli finiva per concludere che l'unico sistema elettorale totalmente compatibile con i dettami della Carta fosse quello proporzionale, che sarebbe risultato così implicitamente costituzionalizzato. La tesi di Lavagna appare certamente assai radicale e, proprio per questo, non riscosse il favore del resto della dottrina. D'altronde, a stretto rigore di logica, occorreva riconoscere che l'esatta corrispondenza

tra voti espressi e seggi attribuiti non poteva essere garantita neppure dalla legge proporzionale che, attraverso il meccanismo di recupero dei resti, produceva comunque un'alterazione – più o meno accentuata a seconda del metodo di recupero adottato – della proporzione sopra indicata⁸. Inoltre, sotto un profilo decisamente più tecnico, a lasciare perplessi era soprattutto il richiamo al comma 2° dell'art. 3. Come in quegli anni fece notare Esposito (1954), infatti, il principio che questa norma costituzionale sanciva era quello dell'uguaglianza formale e non sostanziale; accedere ad una diversa interpretazione avrebbe infatti condotto inevitabilmente ad introdurre nel sistema costituzionale italiano una serie piuttosto numerosa di aporie difficilmente risolvibili.

Sulle medesime posizioni di Esposito ritroviamo anche Pierandrei, che prendendo decisamente le distanze da Lavagna non riteneva affatto che la Carta del 1948 avesse costituzionalizzato il principio della rappresentanza proporzionale. Al contrario, egli riteneva perfettamente legittima anche l'adozione di un sistema elettorale di tipo maggioritario. Pur tuttavia, questo non gli impedì di sostenere la dubbia costituzionalità del premio di maggioranza. Secondo Pierandrei, infatti, si poteva adottare sia il sistema proporzionale sia il maggioritario perché ognuno di essi aveva proprie specifiche caratteristiche che li rendevano entrambi conformi al dettato costituzionale. Invece, il premio di maggioranza altro non era che un tentativo di ibridare i due sistemi, innestando nel tronco del sistema proporzionale alcuni elementi di quello maggioritario allo scopo di utilizzare l'uno «per incidere sui risultati che deriverebbero dall'altro» (Pierandrei, 1953), per alterarne cioè gli esiti. Pur trovando qualche riscontro⁹, anche la tesi di Pierandrei appare però viziata da un presupposto debole e un po' preconcepito, vale a dire la perfetta compatibilità costituzionale di entrambi i sistemi (proporzionale e maggioritario) a patto che ognuno di essi trovasse applicazione unicamente nella sua accezione più “pura”.

8. È curioso notare come questo argomento risulti assai ricorrente nella discussione parlamentare svolta nel giugno del 1954 e che condusse all'abrogazione della legge 148/1953. In particolare, si discusse animatamente sul modo di superare la cosiddetta “legge truffa”: se con una seconda legge che la abrogasse oppure con una nuova legge elettorale che la sostituisse. Quest'ultima esigenza affondava appunto le radici nella considerazione che anche la stessa legge proporzionale del 1948 conteneva «un premio, che per essere invisibile non [era] meno offensivo dei principi della proporzionalità» (così si esprimeva l'on. Bozzi, Atti parlamentari, Camera dei Deputati, II legislatura, *Discussioni*, seduta del 4 giugno 1954, p. 8748). Ma sulle medesime posizioni possiamo ritrovare anche il socialista Targetti.

9. È da rilevare che su posizioni sostanzialmente analoghe si pose anche Luigi Sturzo. Al proposito si veda L. Sturzo, *Del «premio di maggioranza»*, in “Il Popolo”, 29 giugno 1952, ora in Sturzo (1966).

Più pregnante sembrava essere invece la tesi secondo la quale il premio di maggioranza avrebbe contrastato con la Costituzione nella misura in cui rischiava di pregiudicare la tutela delle minoranze. Che quest'ultima fosse affermata a chiare lettere nella Carta era un dato ovviamente inconfutabile e desumibile non solo dalla democraticità del sistema affermata nell'art. 1, ma anche dagli artt. 6 e 8 posti a tutela delle minoranze linguistiche e religiose, dalle disposizioni che assegnano a minoranze parlamentari poteri di iniziativa (artt. 62 comma 2°, 72 comma 3°, 94 comma 5°, 138 comma 2°), nonché da tutte quelle disposizioni costituzionali dettate in materia di composizione degli organismi parlamentari (artt. 72 comma 3°, 82 comma 2°). Soprattutto queste ultime disposizioni offrivano un appiglio valido, essendo tra le pochissime nella Carta ad affermare espressamente il criterio della proporzionalità. Certo, come riconosceva anche Lavagna, il fatto che le Commissioni parlamentari dovessero vedere rappresentati i gruppi parlamentari in proporzione della loro forza numerica non significava ancora che il medesimo criterio di proporzionalità dovesse essere obbligatoriamente utilizzato anche per l'elezione del Parlamento stesso. Tuttavia, aveva ragione a sottolineare che «la Costituzione impon[e] dei limiti precisi al cosiddetto premio di maggioranza, ancorché inserito in un sistema proporzionale» (Lavagna, 1952, p. 873), limiti imposti appunto dalla necessità di una adeguata tutela delle minoranze. Che queste minoranze dovessero trovare una necessaria rappresentanza proporzionale, come egli sosteneva, era forse opinabile, ma che il premio di maggioranza non potesse essere congegnato in modo tale da ledere questo fondamentale principio era certamente vero.

Il che ci porta direttamente al punto più caldo della discussione, vale a dire l'ipotesi più estrema di compressione della rappresentanza e dei diritti delle minoranze che il nostro ordinamento possa prevedere: la possibilità cioè di intaccare la procedura di garanzia prevista dalla Carta per la sua stessa revisione. Come è noto, infatti, il premio di maggioranza che la legge 148/1953 assegnava alla coalizione che avesse ottenuto il 50% + 1 dei consensi era estremamente largo e si sarebbe tradotto in un numero di seggi complessivo di 380 su un totale di 590. Se il premio di maggioranza previsto dalla legge fosse scattato cioè, alla coalizione vincente sarebbe andato il 64,4% dei seggi totali. Non sfuggì ai commentatori dell'epoca l'entità particolarmente elevata del premio, ma soprattutto non passarono inosservati i pochissimi voti che sarebbero occorsi ad una maggioranza così costituita per raggiungere la fatidica soglia dei due terzi dei voti, prevista dall'art. 138 comma 2° per poter mutare la Costituzione senza il timore di dover poi passare da un ulteriore vaglio referendario. Come notò efficacemente Crisafulli (1952, p. 684), quei 14 voti che sarebbero mancati alla soglia dei due terzi, li si sarebbe potuti «caso per caso, racimolare qua e là in altri settori», ottenendoli così molto facilmente. Mentre Calamandrei (1953,

p. 136) affermava in maniera ancora più *tranchant*: «la nuova legge elettorale avrà servito a questo: a permettere alla stessa maggioranza di passare dal larvato ostruzionismo all'aperto sovvertimento della Costituzione repubblicana»¹⁰. Occorre ricordare, peraltro, che il pericolo paventato dal celebre giurista era del resto tutt'altro che remoto perché, come la storiografia ci insegna, l'ipotesi di mettere mano alla Carta costituzionale, pur a pochissimi anni di distanza dalla sua entrata in vigore, era un'ipotesi non priva di sostenitori. Se ne trovavano certamente all'interno della classe politica, e soprattutto all'interno del partito di maggioranza relativa; ma occorre dire che anche parte della dottrina, di fronte all'ipotesi di modifiche alla Carta, non si sarebbe certo stracciata le vesti. Del resto, i problemi di governabilità emersi nella prima legislatura, e che la legge 148/1953 avrebbe voluto risolvere, non erano forse riconducibili a quella scelta di "razionalizzare" la forma di governo parlamentare che Orlando aveva stigmatizzato dagli scranni dell'assemblea costituente?

3.4

Incidenza del premio di maggioranza sulla forma di governo

Giungiamo così al punto più pregnante della riflessione costituzionalistica. Forse non il più celebre, né il più ricordato, ma certamente il più pregnante: quello della forma di governo. L'introduzione del premio di maggioranza, infatti, oltre alle ovvie ragioni di opportunità politica, possedeva naturalmente anche una ragion d'essere costituzionale. Nel senso che affondava le radici in una esigenza non solo rilevante sotto il profilo costituzionale ma anche, e soprattutto, costituzionalmente tutelata: quella di assicurare maggiore stabilità all'esecutivo all'interno della nostra forma di governo¹¹. Il problema non fu naturalmente ignorato in sede costituente. Per usare le parole pronunciate da Calamandrei in occasione della discussione avvenuta nella II Sottocom-

10. Calamandrei (1953b) faceva peraltro notare, con grande preoccupazione, come l'introduzione del premio di maggioranza nella legislazione elettorale faceva venire meno la *ratio* del quorum previsto dalla legge del 1953, n. 87 (*Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*) per l'elezione dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare. Per quanto riguarda l'incidenza che il premio di maggioranza avrebbe avuto sul sistema di pesi e contrappesi previsto dalla Costituzione a garanzia della democraticità della forma di governo, si veda il PAR. 3.4.

11. Questa esigenza non emerse immediatamente, nel corso della prima legislatura repubblicana (caratterizzata da una maggioranza centrista numericamente ben salda), ma cominciò a farsi strada dopo gli allarmanti risultati elettorali che la maggioranza di governo e la DC in particolare conseguirono in occasione delle elezioni amministrative del biennio 1951-52. Nel caso in cui tali risultati fossero stati confermati nel corso della tornata elettorale politica del 1953, formare una maggioranza in Parlamento sarebbe stato assai difficile.

