

# 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

<b>Premessa</b>	13
<b>1. Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato</b> <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**

<b>2. Il premio di maggioranza: dalla legge “Acerbo” alla Commissione Bozzi</b> <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
<b>3.</b>	<b>Il premio di maggioranza nel pensiero costituzionale italiano. La legge 143/1953</b>	<b>59</b>
	<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
<b>4.</b>	<b>Premio di maggioranza e sistemi di rappresentanza locale nella prima legislatura repubblicana: un’ottica comparata</b>	<b>77</b>
	<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

<b>5.</b>	<b>Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale</b>	<b>99</b>
	<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
<b>6.</b>	<b>Il premio di maggioranza nella legge n. 270 del 2005 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari di Nicola Lupo</b>	<b>113</b>
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
<b>7.</b>	<b>Il premio di maggioranza e gli sviluppi della forma di governo di Giovanni Tarli Barbieri</b>	<b>137</b>
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
<b>8.</b>	<b>Il premio di maggioranza nelle regioni italiane</b> 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
<b>9.</b>	<b>Il premio di maggioranza nelle elezioni comunali</b> 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**

<b>10.</b>	<b>Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale</b> 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

<b>II.</b>	<b>Il premio di maggioranza: questioni di principio</b>	<b>211</b>
	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
	<b>Bibliografia</b>	<b>225</b>
	<b>Gli autori</b>	<b>239</b>

## 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 aspramente; né vi troverà alcuna panoramica di storia della legislazione elettorale italiana<sup>1</sup>. 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 fascismo<sup>3</sup>, 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 XX<sup>4</sup> 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»<sup>5</sup>. 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»<sup>6</sup>. 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'avversario<sup>7</sup>. 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 indicata<sup>8</sup>. 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 riscontro<sup>9</sup>, 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»<sup>10</sup>. 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 governo<sup>11</sup>. 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.

missione: «la democrazia per funzionare deve avere un governo stabile. [...] Se un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato»<sup>12</sup>. Ma Calamandrei si faceva portatore di un'istanza, quella presidenzialistica, assai impopolare e destinata al fallimento. Ciò nonostante, anche coloro, ed erano naturalmente la maggioranza, che rivolgevano la loro preferenza alla Repubblica parlamentare, avevano ben presente che una delle possibili degenerazioni di quest'ultima, forse la più preoccupante, era rappresentata proprio dalla instabilità degli esecutivi. Lo dimostra mirabilmente la posizione di Mortati, relatore nella medesima Sottocommissione sul tema "potere legislativo" e incaricato di introdurre anche la discussione sui rapporti tra poteri e sulla forma di governo. Egli, infatti, muovendo dalle stesse preoccupazioni di Calamandrei, riteneva che il miglior modo per garantire la stabilità del governo fosse quello di apporre alcuni correttivi utili alla stabilizzazione del regime parlamentare. Le soluzioni paventate da Mortati erano in particolare due: *a*) la fissazione di una durata temporale minima degli esecutivi, secondo l'esempio del modello direttoriale; *b*) il voto di sfiducia motivato non sulla base di un generico ordine del giorno ma fondato, invece, su espliciti motivi di dissenso, che si sarebbe così esplicitato in una palese assunzione di responsabilità politica da parte delle forze che avessero tolto la fiducia al governo<sup>13</sup>. Come è noto, tuttavia, nessuna di queste soluzioni trovò cittadinanza all'interno del testo costituzionale definitivamente approvato e, pertanto, l'unica disposizione rinvenibile nella Carta e indirizzata allo scopo di meglio garantire la governabilità e la stabilità degli esecutivi risulta essere quella contenuta nell'art. 95 che conferisce una posizione giuridica di preminenza del presidente del Consiglio nei confronti del resto della compagine governativa.

Certamente troppo poco per poter concretamente risolvere il problema del rapporto di coordinamento tra governo e Parlamento, che restò così per buona parte irrisolto, incarnando forse il nervo più scoperto del sistema progettato dal costituente. Se ne accorse ben presto anche la dottrina. Nel 1952, un giovane Leopoldo Elia dalle colonne di "Civitas" affrontava il problema in un breve saggio intitolato emblematicamente *Il governo come comitato direttivo del Parlamento*. Con esso l'autore esortava ad un avvicinamento, giacché un'adesione totale era difficilmente ipotizzabile, al modello inglese in cui il gabinetto per l'appunto, lungi dall'essere il comitato esecutivo delle Camere, ne costituiva invece il comitato direttivo. Il problema, come si può vedere, restava il mede-

12. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, p. 119.

13. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, sedute del 3 e del 5 settembre 1946, rispettivamente alle pp. 81 ss. e 127 ss.

simo: evitare derive assembleari e garantire efficienza alla relazione funzionale tra governo e Parlamento. Ma è sul piano delle soluzioni da adottare che il contributo di Elia risulta particolarmente interessante. Egli, infatti, propone, sull'esempio inglese, di organizzare meglio i lavori parlamentari: contingentare le discussioni che a suo avviso non erano state troppe, ma erano state invece troppo lunghe e verbose; programmare meglio il calendario dei lavori; redigere i disegni di legge in maniera più approfondita e diligente. L'importanza del contributo di Elia si manifesta, quindi, non solo per quanto esso dica, ma anche per quanto sceglie di non dire. Di fronte al problema del consolidamento dell'esecutivo, infatti, Elia non ricerca correttivi sul piano della legislazione elettorale (eppure nel 1952 l'eventualità di cambiare la legge elettorale prevedendo un premio di maggioranza doveva già essere un vivace argomento di discussione), ma li ricerca invece su un piano del tutto diverso: quello delle dinamiche interne al Parlamento. Il che è certamente rivelatore di una tendenza: quella di cercare di risolvere le eventuali disfunzioni del regime parlamentare italiano rimanendo per quanto possibile all'interno di esso, sfruttando cioè i normali canali della dialettica politica, senza far ricorso a soluzioni magari più invasive come quelle giocate sul terreno della legislazione elettorale.

Anche Mortati sembra attestarsi su posizioni analoghe e anch'egli, infatti, si mostrò piuttosto tiepido nei confronti del premio di maggioranza. Il che, a rigor di logica, potrebbe anche stupire. Non solo perché egli – come si è detto – si distinse tra i costituenti per l'attenzione prestata all'esigenza della stabilità di governo, ma soprattutto perché, tra i giuristi della sua generazione, fu certamente tra coloro che si dimostrarono più disponibili ad enfatizzare il ruolo della maggioranza stessa. La centralità che la funzione di governo riveste nella dottrina costituzionale di Mortati, infatti, autorizza certamente a qualificare la sua interpretazione della forma di governo repubblicana tra le più orientate in senso decisionista o, per usare un altro termine e riferirsi così alle ascendenze culturali del grande giurista calabrese, "schmittiano". Nel suo scritto *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (Mortati, 1957, pp. 129-30) giunse persino ad affermare che «titolare dell'esercizio della sovranità non è il popolo genericamente inteso, né l'intero corpo elettorale, bensì la maggioranza», marcando così una profonda distanza dalle tesi sia di Esposito (che nel 1954 aveva già ricordato come «niente [...] è tanto inesatto quanto la comune affermazione che in regime democratico la maggioranza è onnipotente»; Esposito, 1954a, p. 9) sia di Vezio Crisafulli (che rispose al collega sostenendo che la prima delle garanzie prevista dalla Carta costituzionale era proprio quella atta ad «evitare che la sovranità popolare affermata dall'art. 1 si risolva automaticamente nella sovranità di una semplice maggioranza parlamentare, quale che sia»; Crisafulli, 1985, p. 202).

Nonostante questi progressi potessero suggerire il contrario, tuttavia anche Mortati non accolse con entusiasmo la proposta di adottare una legge elettorale che prevedesse un premio di maggioranza, preferendo rimanere fedele alla scelta proporzionalistica peraltro già esplicitata in sede costituente. A dimostrazione del fatto che anch'egli, come del resto buona parte della dottrina, non riteneva quella opzione né l'unica, né forse la migliore soluzione praticabile per rafforzare la posizione dell'esecutivo. Nella terza edizione del suo manuale di *Istituzioni di diritto pubblico* datata 1955 (mentre la seconda era del 1952 e pertanto non poteva ovviamente contenere alcun accenno alla legge 148/1953), egli inserisce infatti *ex novo* un significativo passaggio nel quale, ricordando le accese polemiche innescate dalla legge in questione, così la commentava: «Ed effettivamente sembra che essa contrastasse più che con singole disposizioni, con lo spirito informatore dell'intero sistema che tende ad assicurare una corrispondenza fra la distribuzione delle forze politiche nel Parlamento e quella esistente nel paese» (Mortati, 1955, p. 266). Come spiegare, dunque, l'apparente antinomia tra queste diverse posizioni di Mortati? Le spiegazioni possibili mi paiono due.

La prima si gioca tutta all'interno del pensiero del giurista calabrese e affonda le radici nella cultura di matrice organicistica che egli attinse alla scuola del suo maestro, Sergio Panunzio. Mortati la rielaborò e la innovò profondamente, ma di essa resta una chiara traccia nella sua teoria della Costituzione. Sebbene uno dei momenti centrali di tale teoria fosse certamente incarnato dalla funzione di governo, occorre anche considerare che la determinazione di quest'ultima, secondo Mortati, poteva passare soltanto attraverso il canale rappresentato dai partiti politici. Erano i partiti l'unico possibile filtro in grado di trasformare le istanze sociali, da necessità, bisogni o aspirazioni disaggregate in proposta politica di governo del paese. Ritorna così l'idea (di spiccata matrice panunziana) della società che si fa Stato, della società che – attraverso specificazioni successive innescate dal quel fondamentale criterio ordinante che era la politica – si trasforma in istituzione. E lo strumento principale di questo processo di specificazione non potevano che essere i partiti, chiamati da Mortati a svolgere un compito fondamentale: quello di trasformare la società potenzialmente atomistica e frastagliata (secondo la classica lettura liberale, a sua volta debitrice della lezione individualistica della Rivoluzione francese) in un corpo politico organico. La freddezza di Mortati nei confronti del premio di maggioranza mi pare quindi che si possa leggere in primo luogo proprio alla luce di questa premessa. Occorreva mettere i partiti in condizione di svolgere questo ruolo delicato e, per farlo, Mortati dovette probabilmente ritenere che fosse preferibile tradurre – in maniera quanto più fedele possibile – la loro forza nel paese in una corrispondente rappresentanza parlamentare. Diversamente, con

l'introduzione di un premio prefissato volto ad alterare gli equilibri espressi dagli elettori, ci si sarebbe sostanzialmente incamminati per una scorciatoia che avrebbe finito con l'aggirare il cruciale momento di sintesi che le forze politiche erano chiamate a mettere in campo.

Ma vi è anche una seconda considerazione che può spiegare le posizioni di Mortati e probabilmente anche quella di Elia: il fatto cioè che il premio di maggioranza, di per sé, non garantiva con certezza un risultato certo di governabilità e di stabilizzazione dell'esecutivo nella nostra forma di governo. Intendiamoci, perché la precisazione potrebbe apparire di forma, ma è in realtà di assoluta sostanza. L'unica certa e immediata conseguenza che il premio di maggioranza poteva senza dubbio far scaturire era la creazione di una solida e magari omogenea maggioranza politica in Parlamento (o, per essere ancora più precisi, nella sola Camera dei Deputati)<sup>14</sup>. Il che, con buona probabilità, avrebbe potuto tradursi in un esecutivo più solido nelle sue fondamenta e quindi più stabile. Si è detto "avrebbe potuto". Perché non poteva sfuggire che l'introduzione di un premio di maggioranza nella legge elettorale andava ad incidere non sul piano dei rapporti tra Camere e governo, bensì solo su quello della composizione del Parlamento. Le proposte di Mortati alla Costituente, ad esempio, erano di natura diversa. Andavano a collocarsi esattamente sullo snodo cruciale del rapporto tra legislativo ed esecutivo, vale a dire il rapporto fiduciario. Ma il premio di maggioranza no; funzionava in maniera diversa. Si limitava cioè a stabilizzare una maggioranza parlamentare. Ma questo poteva essere considerato una garanzia di stabilità anche per l'esecutivo? Forse, ma ad alcune condizioni. Perché una Camera, pur dotata di una larga e compatta maggioranza, potesse creare un rapporto di fiducia e di collaborazione virtuosa con il potere esecutivo occorreva infatti una mediazione ulteriore; una mediazione che non poteva che essere affidata alla buona volontà dei gruppi parlamentari, dei deputati e quindi della stessa classe politica. Perché il premio di maggioranza potesse funzionare occorreva che quest'ultima si rendesse disponibile a mettere in campo nei rapporti tra legislativo ed esecutivo una prassi costituzionalmente virtuosa. La differenza è palese. Un conto è scrivere regole costituzionali che fissano i rapporti tra i due poteri in maniera chiara e univoca, salvo poi lasciare che all'interno di queste regole il gioco delle forze politiche sia libero di espletarsi; un conto è invece lasciare completamente a queste ultime il compito – delicatissimo – di fissare le regole medesime.

È un'argomentazione questa che, come è evidente, ci conduce direttamente al cuore della forma di governo; che mostra come per la dottrina fosse

14. La legge 148/1953 andava a modificare, infatti, solo la legge elettorale della Camera e non anche quella del Senato.

questo il piano principale della discussione innescata dall'introduzione del premio di maggioranza nella legislazione elettorale. È in tal senso che vanno interpretate le parole di Mortati quando sottolineava il contrasto della legge del 1953 con lo «spirito informatore dell'intero sistema». Non si trattava di un'affermazione vaga. Il tecnico del diritto, forte della propria competenza, alludeva piuttosto alla complessità che necessariamente caratterizzava le disposizioni costituzionali chiamate a costruire l'articolata intelaiatura della forma di governo. Quest'ultima, infatti, non poteva essere imprigionata in una mera formula, ma viveva di molteplici interazioni, di relazioni tra organi, di equilibri tra differenti poteri e diverse competenze che costituivano poi, in ultima analisi, la radice del secolare principio di origine britannica dei *checks and balances*, dei pesi e dei contrappesi.

Ed è proprio su questo tasto che Crisafulli scelse di insistere, nel costruire la propria critica alla legge 148/1953. Egli, già fortemente perplesso dall'entità – giudicata sproporzionata – del premio di maggioranza, traeva dalla collocazione della nuova legge elettorale all'interno dell'ordinamento giuridico, così come si era fino ad allora sviluppato, nuovi motivi di critica. Come è noto, nel 1953 buona parte degli istituti costituzionali previsti dalla Carta non avevano ancora trovato attuazione. In particolare, notava con chiarezza e lucidità Crisafulli, non avevano ancora trovato attuazione tutti quegli istituti che il costituente aveva progettato con precise funzioni di garanzia. Mancava ovviamente la Corte costituzionale e, con essa, mancava quindi il naturale argine di garanzia contro eventuali leggi volute dalla maggioranza parlamentare in contrasto con i dettami della Carta; mancava il referendum, sia quello abrogativo (che avrebbe permesso al popolo di pronunciarsi direttamente sulle disposizioni di legge approvate dalle Camere) sia quello costituzionale (che lasciava quindi al solo Parlamento il potere di mutare la Carta del 1948); mancava l'ordinamento regionale (e con esso veniva ovviamente a mancare quella sfera di specifica competenza legislativa che avrebbe rappresentato un ulteriore limite alla potestà normativa del Parlamento); mancava il CSM (il che esponeva a maggiori rischi di compressione quelle garanzie dettate a tutela dell'indipendenza della magistratura). Nell'assenza di tutti questi istituti, l'unico limite costituzionale opponibile all'eventuale arbitrio della maggioranza che la Carta aveva previsto e che nel 1953 poteva dirsi realmente in funzione era rappresentato dai poteri del presidente della Repubblica. E questo non poteva certamente essere considerato una garanzia sufficiente al buon funzionamento del sistema. In altre parole, l'ancora massiccia inattuazione di tanta parte della Costituzione – combinata con l'eventuale applicazione del premio di maggioranza – avrebbe di fatto prodotto una situazione rischiosa e paradossale, in cui il Parlamento, già collocato dal costituente al centro dell'intero sistema, non avrebbe più incontrato alcun significativo limite co-

stituzionale, proprio nel momento in cui esso sarebbe stato completamente in mano ad una sola parte politica.

### 3.5 Conclusioni

Tirando le fila del ragionamento sin qui svolto, possiamo affermare che parte consistente della dottrina costituzionalistica, o almeno la parte più giovane di essa, si dimostrò perplessa, quando non decisamente contraria, alla modifica del sistema elettorale proporzionale attraverso l'introduzione di un premio di maggioranza. Tuttavia, tale ostilità non è da interpretarsi come una presa di posizione "politica" contro la maggioranza democristiana, ma risulta sintomatica, piuttosto, di una profonda preoccupazione per le sorti dell'ordinamento costituzionale, di cui la dottrina si fece custode. Tra i vari argomenti addotti contro la legge 148/1953, infatti, spiccano quelli finalizzati ad indagare non tanto la compatibilità costituzionale del premio di maggioranza in sé, quanto piuttosto la compatibilità di quel premio di maggioranza con il complesso sistema di pesi e contrappesi che i padri costituenti avevano messo a garanzia della democraticità della nostra forma di governo.

Ed è per questo motivo che ho cercato di intrecciare il dibattito costituzionalistico in senso stretto con la più generale vicenda relativa al rapporto tra giuspubblicistica e classe politica. Perché se è vero che il 1953 segna un momento decisivo nel determinare il venir meno della fiducia che la prima aveva riposto nella seconda, è anche di tutta evidenza che il problema non è quello di capire chi avesse ragione e chi torto. Si tratta piuttosto di comprendere, attraverso il filtro privilegiato offerto dalla legge 148/1953, quale tipo di forma di governo si volesse affermare e anche quale idea di Costituzione la sorreggesse. Ricordare la frattura creatasi tra le ragioni della dottrina e quelle della classe politica –frattura manifestatasi nel 1953, aggravatasi nel 1956<sup>15</sup> e continuamente

15. In quell'anno è possibile registrare, in concomitanza con la prima sentenza della Consulta, una particolare attenzione che la giuspubblicistica rivolse alla giustizia costituzionale. Ma non si trattò semplicemente di un ovvio e doveroso interesse scientifico verso un istituto – quello del controllo di costituzionalità – introdotto per la prima volta in Italia. La giuspubblicistica italiana, di fronte alla perdurante inattuazione costituzionale che finiva sostanzialmente per privare la Carta di alcuni suoi ingranaggi fondamentali e quindi per paralizzarne il funzionamento, affidò le proprie speranze di una progressiva attuazione e di una migliore tutela della Costituzione non più alla classe politica, ma alla giurisprudenza costituzionale. Fu questo l'animo col quale giuristi del calibro di Mortati, Esposito, Crisafulli, M. S. Giannini fondarono, nel 1956 appunto, la rivista "Giurisprudenza costituzionale". Successivamente, alcuni di essi vennero anche nominati giudici della Corte: Gaspare Ambrosini nel 1955, Costantino Mortati nel 1960, Giuseppe Chiarelli nel 1961 e Vezio Crisafulli nel 1968.



destinata ad allargarsi<sup>16</sup> – è utile perché consente di mettere a fuoco i rischi di un utilizzo troppo disinvolto e quasi padronale della Costituzione, da qualunque parte esso provenga. Atteggiamento che mi pare animò le scelte dei partiti politici nei primi anni Cinquanta e che fu determinante nel fare imboccare al paese, per usare le parole di Scoppola (1997), una via politica e non una via istituzionale alla democrazia. Si potrebbe anche discutere questa tesi, ma lo spazio a disposizione non lo consente. Mi preme di più, allora, richiamare alcuni dei caratteri che contraddistinsero la riflessione costituzionalistica; caratteri che, per la loro validità metodologica, se estrapolati dal contesto del 1953, possono risultare ancora preziosi nell'orientare anche l'interprete odierno. In particolare, mi pare significativo che la riflessione dottrinale nulla concesse alle suggestioni di astratti modelli teorici, né si affidò alle ipotetiche virtù tautologiche dell'ingegneria costituzionale. Al contrario, essa incardinò il proprio ragionamento in maniera assai solida e pragmatica richiamando l'attenzione sul concreto assetto dei poteri nell'ordinamento e sulla necessità di un loro virtuoso equilibrio. Criteri che ogni legislatore dovrebbe sempre tenere in considerazione allorché decidesse di modificare aspetti dell'ordinamento giuridico particolarmente sensibili sotto il profilo costituzionale.

Non si tratta, sia detto con chiarezza, di evocare la tradizione dei giuristi-legislatori tanto cara a Orlando, ma di ristabilire una relazione virtuosa tra diritto costituzionale e politica, tra istituzioni statuali e partiti. Anche Paul Laband (1964, p. v), che certo aveva assai più a cuore le sorti dello Stato che quelle della Costituzione, aveva ammonito –ormai quasi cento anni prima – che quest'ultima non poteva comunque essere considerata l'oggetto della lotta tra i partiti («der Gegenstand des Parteistreites») ma avrebbe dovuto rappresentare il generale fondamento («die gemeinsame Grundlage») della loro esistenza e delle loro battaglie.

16. Tra le tappe più celebri e significative di questa parabola discendente si può segnalare il celebre Congresso dell'ANM tenutosi a Gardone nel 1965, in cui la magistratura italiana rivendicò il proprio diritto di applicare i principi costituzionali ai casi giurisprudenziali. Questo, se da un lato sottolineava la concreta e pratica primazia di tali principi nel sistema delle fonti del diritto, dall'altro finiva però anche per suonare come un'autoinvestitura della stessa magistratura al ruolo di custode della Carta costituzionale. Ma neppure negli anni successivi la polemica si placò. Mortati e Crisafulli ad esempio, ancora nella seconda metà degli anni Settanta (quando cioè anche gli ultimi istituti previsti dalla Carta – referendum e Regioni – avevano trovato applicazione), continuavano a ricordare come buona parte delle incongruenze e dei malfunzionamenti della nostra forma di governo fossero da imputare al mancato adempimento da parte dei partiti politici del ruolo istituzionale che la Costituzione del 1948 aveva loro assegnato (Mortati, 1975; Crisafulli, 1985a).