



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2018

ROTTURE E CONTINUITÀ NELL'AVVIO DELLA XVIII LEGISLATURA

# Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura

di LARA TRUCCO

*ROSATELLUM-BIS*  
E LA FORMA DI GOVERNO “LEADERCRATICA”  
SUL FAR DEL NASCERE DELLA XVIII LEGISLATURA

di *Lara Trucco*  
*Professoressa ordinaria di diritto costituzionale*  
*Università degli Studi di Genova*

ABSTRACT

ITA

Il saggio esamina l'incidenza del sistema elettorale per le politiche (cd. *Rosatellum-bis*) sulla forma di governo italiana. L'attenzione viene portata prima sul sistema di voto ed in seguito su quello di assegnazione dei seggi, rilevando l'attitudine variamente incline dei meccanismi di elezione alle forze uscite vincenti dalle elezioni e dei relativi leader. In particolare, dall'analisi emerge l'apporto del sistema all'esaltazione del ruolo dei due leader di maggioranza, sia nel rapporto fiduciario con le Camere, sia nella determinazione della politica generale del Governo, prospettandosi la vigenza di una “leadercrazia”.

EN

The present essay examines the impact of the parliamentary electoral system (the so called *Rosatellum-bis*) on the Italian form of government. The attention is first brought to the voting system and then to the polling station, noting the attitude of the mechanisms to facilitate the winning parties and their leaders. In particular, the analysis shows that the electoral system contributes to strengthen the role of the two majority leaders, both with regard to the Chambers and in the determination of the general policy of the Government, according to a form which is defined as “leadercrazia”.

**ROSATELLUM-BIS**  
**E LA FORMA DI GOVERNO “LEADERCRATICA”**  
**SUL FAR DEL NASCERE DELLA XVIII LEGISLATURA**

di *Lara Trucco*

SOMMARIO: 1. *Il Rosatellum-bis ai “blocchi di partenza”*; 2. *Il cammino del suffragio verso il Parlamento nei meandri del sistema*; 3. *La geografia parlamentare: il tricolore misto “rosso-giallo-blu”*; 4. *Il bicolore di governo “giallo-verde”*; 5. *Dalla “personalizzazione” alla “leaderizzazione” della politica*; 6. *Leadercrazia e populismo*.

### **1. Il Rosatellum-bis ai “blocchi di partenza”**

Bruciando i tempi, quella che sarebbe diventata la legge n. 165 del 2017 (cd. *Rosatellum-bis*)<sup>1</sup> avrebbe fatto irruzione nei rapporti tra le forze politiche quando ancora era “ai blocchi di partenza”<sup>2</sup>.

Si ricorderà, al proposito, il clamore mediatico, fattosi immediatamente virale sui *social*, dovuto al “disguido elettronico” che, nel corso dell’approvazione del disegno di legge, rese palese un voto che sareb-

---

<sup>1</sup> Trattasi, nello specifico, della legge 3 novembre 2017, n. 165, “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali” (nel prosieguo: “*Rosatellum-bis*”).

<sup>2</sup> L’*iter* che ha condotto al *Rosatellum-bis* (v. Atto Camera 2352, presentato il 6 maggio 2014 ed assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede Referente il 30 maggio 2014), inteso a modificare i precedenti testi concernenti l’elezione di Camera e Senato, ha avuto avvio (per iniziativa del Deputato Danilo Toninelli, del M5S) all’indomani della storica sent. n. 1 del 2014 con cui la Corte costituzionale ha annullato alcune parti della previgente legge elettorale n. 270 del 21 dicembre 2005 (“Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”, nel prosieguo: “legge Calderoli”), riprendendo slancio dopo che (con la sent. n. 35 del 2017) la stessa Corte aveva decretato l’illegittimità pure di alcuni aspetti del nuovo sistema di elezione, contenuto nella legge n. 52 del 6 maggio 2015 (“Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati”, nel prosieguo: “*Italicum*”). Pertanto, il testo di base sarebbe tornato in auge (il 9 febbraio 2017), venendo riproposto in aula (a fine maggio), per volontà dell’allora capogruppo del Partito Democratico alla Camera, Ettore Rosato (da cui la prima denominazione “*Rosatellum*”), concretizzandosi, in seguito – per vero, non senza complicazioni (v., *infra*, la nota 4) – nel sistema elettorale vigente (chiamato ora, a seguito delle modifiche intervenute nel frattempo, “*Rosatellum-bis*”).

be invece dovuto rimanere segreto<sup>3</sup>. Una tale circostanza, che nell'immediato fece saltare l'accordo raggiunto sul testo tra le principali forze parlamentari<sup>4</sup>, ad oggi può essere vista come una "prova tecnica" di dialogo "di governo", dato che, nell'occasione, le formazioni politiche che avrebbero dato vita all'Esecutivo dopo le elezioni del 4 marzo 2018 si rivelarono le più allineate alle indicazioni di voto delle parti di riferimento (cfr., *infra*, il § 4)<sup>5</sup>.

Dopo questa "falsa partenza", quando ormai la situazione sembrava stagnante, sarebbe stato a seguito dei ripetuti moniti del Presidente della Repubblica<sup>6</sup> – sulla scorta, peraltro, di precedenti interventi della Corte costituzionale (sent. n. 35 del 2017) – che si sarebbe avuta la ripresa dei lavori e, quindi, l'approvazione finale del testo, nella comune consapevolezza che, in mancanza di un intervento di uniformizzazione dei sistemi di Camera e Senato, l'applicazione della "vecchia" normativa elettorale<sup>7</sup> nel vigente quadro tripolare avrebbe potuto con alta probabilità determinare il comporsi di due Camere di colore poli-

---

<sup>3</sup> V. Camera dei deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 811 di giovedì 8 giugno 2017, consultabile sul [sito internet istituzionale della Camera dei deputati](#).

<sup>4</sup> Esse, infatti, si erano impegnate a votare – in modo compatto – contro un emendamento (che, peraltro, riguardava un aspetto apparentemente marginale: l'estensione, cioè, del nuovo sistema di elezione anche al Trentino-Alto Adige): cosa che, invece, non avvenne, a causa proprio, principalmente, del voto "pentastellato" (v. la nota che segue), con la conseguenza che la proposta di modifica del testo di base passò (con 270 voti favorevoli e 256 contrari), facendo così saltare, per l'appunto, l'intesa "a quattro" che era stata trovata (Pd, FI, M5S e Lega).

<sup>5</sup> In particolare, fu il Movimento 5 Stelle a dare, nell'occasione, un segnale di compattezza di rilievo sul piano politico, dato che, disattendendo "in massa" l'impegno preso con le altre forze politiche (v., *supra*, la nota 4) diede prova di un elevato grado di compattezza del proprio gruppo parlamentare (portando tutti gli 82 "grillini" presenti in aula a votare allo stesso modo). Analogamente, peraltro, fece la Lega (sia pur con i "suoi" soli 17 votanti, data la minor consistenza del gruppo parlamentare), con la differenza che il suo voto fu in linea con quanto preannunciato (v., *supra*, la nota 4).

<sup>6</sup> Così da portare lo stesso Capo dello Stato, in occasione del "messaggio di fine anno" – e, quindi, a legge ormai approvata – a non nascondere la propria soddisfazione per il fatto che si sarebbe andati «a votare con una nuova legge elettorale approvata dal Parlamento, omogenea per le due Camere» (S. MATTARELLA, *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica* (31 dicembre 2017), consultabile sul [sito internet istituzionale della Presidenza della Repubblica](#)).

<sup>7</sup> Della normativa, cioè, residuata dopo le pronunce di incostituzionalità della Corte (n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017), dei due sistemi elettorali applicabili per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati (v., *supra*, la nota 2). Va precisato che l'"*Italicum*", a differenza della "legge Calderoli", recava il sistema di elezione della sola Camera e non sarebbe mai stato applicato, dato che, secondo quanto si descrive nel testo, sarebbe stato sostituito proprio dal *Rosatellum-bis*.

tico diverso, con tutti i rischi conseguenti per chi fosse andato al governo.

In un orizzonte temporale fattosi, a quel punto, estremamente ridotto, in quanto limitato dall'imminente conclusione della legislatura, l'Esecutivo ancora in carica si sentì legittimato ad accelerare le cose, ponendo la fiducia, in più *tranches*, sul disegno di legge, secondo quanto, del resto, si era da poco fatto all'atto di predisporre l'*Italicum*. Di qui l'insacco di una serie di ricorsi, all'origine di vari conflitti tra poteri dinnanzi al giudice costituzionale, con l'obbiettivo di contestare le forzature delle regole sul procedimento legislativo seguito (nelle suddette occasioni) e l'alterazione degli equilibri istituzionali che ne sarebbe derivata a favore dello stesso Esecutivo.

Benché, poi, nel frangente, la Corte non avesse riscontrato i necessari requisiti di ammissibilità (ordd. n. 277 e n. 280 del 2017)<sup>8</sup>, nondimeno, dell'importanza delle pronunce se ne sarebbe avuta contezza quando, trovatasi dinnanzi ad un'ulteriore lamentata irregolarità di un procedimento legislativo in cui rilevava la centralità delle «funzioni affidate alla rappresentanza politica»<sup>9</sup>, la stessa Consulta, muovendo (anche) da quella base ha avuto modo di meglio definire il quadro, riconoscendo la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare il contenzioso, in caso di violazioni «gravi e» – o solo «manifeste»?<sup>10</sup> – delle prerogative attribuite loro dalla Costituzione. Là dove, di interesse è che ad un simile approdo essa sia arrivata seguendo un percorso argomentativo che potrebbe essere ripreso ed esteso, nel prossimo fu-

---

<sup>8</sup> Quanto al profilo oggettivo, infatti, la Corte nell'un caso ha riscontrato carenze degli atti introduttivi tali da non consentire di individuare in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa (sent. n. 280 del 2017), e, nell'altro, ha ritenuto gli atti innestanti nel procedimento legislativo «inidonei a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere» (ord. n. 277 del 2017); quanto, poi, al profilo soggettivo, essa ha ritenuto che non potessero qualificarsi «poteri dello Stato» (ai sensi dell'art. 134 Cost.) associazioni, cittadini elettori, soggetti politici, parlamentari e rappresentanti dei parlamentari aderenti a gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (nemmeno se presidenti e vicepresidenti vicari dei rispettivi gruppi parlamentari).

<sup>9</sup> Nello specifico, il bilancio dello Stato (legge 30 dicembre 2018, n. 145, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»).

<sup>10</sup> L'incertezza deriva dal fatto che mentre nel Comunicato della Corte costituzionale del 10 gennaio 2019 «sull'inammissibilità del conflitto tra poteri sollevato sulla legge di bilancio» si parla di «violazioni gravi e manifeste», nella decisione finale – che dunque dovrebbe valere – si trova solo «violazioni manifeste» (v. l'ord. n. 17 del 2019).

turo, anche a quel «bene pubblico<sup>11</sup>» che è la materia elettorale (ord. n. 17 del 2019)<sup>12</sup>.

Circa il contenzioso sorto in fase di predisposizione del *Rosatellum-bis*, va evidenziato il fatto che il giudice costituzionale abbia sino ad oggi lasciato impregiudicata la questione relativa alla configurabilità, a determinate condizioni, in capo al “corpo elettorale”<sup>13</sup> in senso proprio inteso, di attribuzioni di rilievo costituzionale (non solo di tipo referendario). In questo senso, ci pare, non potrebbe escludersi la possibilità di rinvenire in esso, non appena ne dovessero essere definiti in via normativa i tratti salienti e gli specifici profili di ordine procedurale, una figura soggettiva, titolare, come tale, di propri specifici «diritti o poteri»<sup>14</sup>, anche di tipo elettorale, da far valere in giudizio (v. di recente, le ord. n. 256 del 2016, n. 277 e n. 280 del 2017, nonché le ord. n. 163 e n. 181 del 2018).

Resta, da ultimo, da osservare che, nel medesimo frangente, i ricorrenti avevano lamentato pure la menomazione delle proprie attribuzioni in quanto elettori<sup>15</sup>. Dando così modo alla Corte di tornare a chiarire la mancanza di legittimazione del cittadino elettore a sollevare conflitto di attribuzione, nemmeno per profili di dubbia legittimità concernenti i sistemi di elezione per le politiche «non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante» (ord. n. 181 del 2018, cit. ed in precedenza, ord. n. 277 del 2017, cit.). Ma, del resto, sarebbe stato difficile, almeno nell'immediato, immaginare un esito diverso, avendo, com'è noto, da

---

<sup>11</sup> Riproponiamo l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale (in un diverso contesto) nell'ord. n. 17 del 2019, cit.

<sup>12</sup> Il che sembra valere specie se ritenga che, al di là dei profili di ordine processuale, la dichiarazione di inammissibilità del conflitto sia stata determinata – in una sorta di dialogo a distanza col Capo dello Stato – da ragioni sostanziali di carattere contingente, dovute all'importanza del rispetto delle scadenze previste dai vincoli non solo nazionali ma anche europei. Là dove a dare ulteriore forza all'idea della replicabilità delle argomentazioni della Corte anche in materia elettorale (in vicende analoghe) è il fatto che sia nell'ordinanza in questione, sia nel messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica rileva problematicamente la “grande compressione”/“contrazione” dell'esame parlamentare del testo di legge (S. MATTARELLA, *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica* (31 dicembre 2018), consultabile sul [sito istituzionale della Presidenza della Repubblica](#)).

<sup>13</sup> Cfr. al riguardo, da ultimo, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2010, p. 571.

<sup>14</sup> Si rievoca qui l'espressione contenuta nell'ordinanza della Corte costituzionale n. 79 del 2006.

<sup>15</sup> Cfr., al proposito, *supra*, la nota 4.

poco lo stesso giudice messo in piedi un giudizio incidentale “*sui generis*” *ad hoc*, proprio per la tutela di situazioni individuali in materia di suffragio, nella perdurante concezione del voto espresso alle urne alla stregua di un “diritto” – segnatamente, di un diritto “inviolabile” e “fondamentale” (v., la sent. n. 1 del 2014 e la sent. n. 35 del 2017, cit.).

## 2. Il cammino del suffragio verso il Parlamento nei meandri del sistema

A ruota delle rievocate vicende, sarà più agevole ragionare ora di taluni dei principali effetti svolti dai meccanismi del *Rosatellum-bis* sulla «facoltà dell’elettore di incidere sull’elezione dei propri rappresentanti», nonché, per questo tramite, sull’attuale nostra forma di governo (sent. n. 1 del 2014)<sup>16</sup>.

Può dunque cominciare a rilevarsi che nell’insieme della “natura mista” del sistema – in parte “maggioritaria” ed in parte proporzionale – è il versante uninominale (maggioritario) a garantire un certo grado di “personalizzazione” della scelta, ponendo così la normativa meglio in linea coi dettami della Consulta (sent. n. 1 del 2014, cit.); dal momento che, invece, in quello plurinominale, pur vigendo liste “corte”<sup>17</sup> e “limitate” (come tali, identificabili nei propri contenuti)<sup>18</sup>, la possibilità per l’elettore di attribuire una qualche preferenza risulta comunque ridimensionata dalla presenza di un voto blindato.

Soprattutto, ad impattare negativamente sul suffragio continua ad essere, pure da parte di questa legge elettorale, la possibilità per i candidati di presentarsi in più collegi, con un tetto massimo pari a cinque collegi plurinominali, più quello uninominale (art. 19 T.U. Cam., a cui fa rinvio l’art. 9, c. 5, del T.U. Sen.). L’introduzione di una nuova modalità di opzione, infatti, con cui si è andati incontro ai precedenti

---

<sup>16</sup> Per un esame più dettagliato dei meccanismi del *Rosatellum-bis* prima che il sistema venisse applicato, si rinvia a P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, in *Giur. It., Gli Speciali*, Milano, 2018, pp. 1 ss.

<sup>17</sup> Trattandosi di liste composte da un massimo di quattro candidati.

<sup>18</sup> Trattandosi di liste composte da un massimo di quattro candidati, a fronte di una media di sei e cinque seggi da attribuire nei collegi plurinominali di Camera e di Senato (cd. “liste limitate” o “truncated list”).



rilievi della Consulta<sup>19</sup>, non pare ovviare alla più generale criticità di fondo della multicandidatura, dovuta, in ultima analisi, allo sbilanciamento degli esiti delle elezioni prodotto dal congegno, a tutto vantaggio dei pluricandidati; con l'ulteriore aggravante dovuta al disorientamento degli elettori, ai quali risulta difficile se non impossibile rintracciare il percorso della propria scelta di voto. Senza dire poi che il congegno si innesta ora su candidature interamente blindate, per cui non è dato (più) nemmeno di riscontrare quell'effetto benefico (v. l'*Italicum*) che invece rileva(va) quando le caratteristiche del (più ampio) sistema di voto fanno sì che la sua applicazione possa portare a «liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze» (sent. n. 35 del 2017, cit.)<sup>20</sup>.

Al di là di quanto testé osservato, nel (ri)percorrimiento del cammino fatto dal proprio voto in direzione del Parlamento si rischia un certo disorientamento, non appena si sposti lo sguardo verso i collegamenti tra il sistema di voto e quello di assegnazione dei seggi. Qui, infatti, le strade si fanno molteplici e gli approdi diversi. Ci si limita, al proposito, a rilevare che, tra le varie modalità in cui l'offerta elettorale è riportata sulle schede, è la lista singola a garantire il percorso più lineare, dato che (solo) in questo caso il voto attribuito al candidato uninominale o alla relativa lista “plurinominale” conduce direttamente e per intero al traguardo dell'instaurazione di una corrispondenza univoca tra candidato e lista, meglio avvicinandosi, dunque, rispetto alle altre modalità, ad un voto “alla persona” (artt. 18-*bis*, c. 3 T.U. Cam. e 9, c. 4 T.U. Sen.). Diverso è invece il caso in cui a sostenere il candidato uninominale sia un'alleanza elettorale di liste, perché qui, prima (nel conteggio dei voti) o dopo (nell'attribuzione delle cariche), il voto è destinato ad essere ripartito in modo variamente “proporzionato” tra

---

<sup>19</sup> Ci si riferisce alla dichiarazione di incostituzionalità della previsione della possibilità del pluricandidato di optare per il collegio in cui radicare la propria elezione (sent. n. 35 del 2017). Tenuto conto di questo, il *Rosatellum-bis* dispone che la proclamazione del candidato plurieletto debba avvenire “nel collegio nel quale la lista a cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale” (art. 85, 1° c., T.U. Cam., a cui fa rinvio l'art. 17, 3° comma, T.U. Sen.).

<sup>20</sup> Secondo quanto avveniva, ad es., nell'*Italicum*, nel quale la vigenza di sistema di un voto ibrido (in parte bloccato ed in parte preferenziale) e la previsione che le candidature plurime potessero intervenire solo sui capilista blindati, aveva il risultato di smorzare le rigidità della stessa blindatura, liberando, per l'appunto, seggi da assegnare a candidati eletti col voto di preferenza.



le medesime liste della coalizione (art. 58 T.U. Cam.)<sup>21</sup>. Né, a ben vedere, la previsione del divieto di "voto disgiunto" appiana le cose...contribuendo, semmai, a complicarne gli esiti, dal momento che l'innesto dell'obbligo di esprimere la propria scelta su di un "voto fuso", con effetti, cioè, sempre e comunque "simultanei" – nell'ambito, inoltre, come si è visto, di un'offerta elettorale "blindata" e che vede assegnazioni "pro-quota" variamente "pesate" – finisce per ulteriormente gravare su di un terreno già di per sé multiforme ed intricato (art. 59-bis, c. 3, T.U. Cam.)<sup>22</sup>.

A questo punto, a ulteriormente "movimentare" un suffragio che lo stesso *Rosatellum-bis* vorrebbe "diretto" nella sua capacità di incidenza sull'elezione (artt. 1 e 2)<sup>23</sup>, è il meccanismo di "slittamento dei seggi" tra i collegi e le circoscrizioni, il quale costituisce il fulcro del metodo di individuazione dei candidati eletti. Esso, infatti, funziona secondo una dinamica "top-down" (dall'alto verso il basso) e "ad imbutto" (dal generale al particolare), per cui viene dapprima determinato il numero di seggi complessivo da attribuire a tutte le liste e coalizioni al livello nazionale, passandosi poi a quello circoscrizionale, per arrivare infine a livello di collegio e di lista (di candidati): là dove il fenomeno di slittamento testé richiamato si ha in quei casi in cui il numero di seggi attribuiti a ciascuna lista nei collegi plurinominali della circoscrizione non corrisponde a quello alla medesima spettanti in base alla ripartizione circoscrizionale in base a quanto calcolato sul piano na-

---

<sup>21</sup> Più nello specifico, ci si trova di fronte ad una particolare ipotesi di voto "simultaneo" o "fuso" o "congiunto" variamente "pesato", ovvero, a seconda dei casi:

- a) "doppio" (lista + candidato uninominale o, identicamente, candidato uninominale + lista);
- b) "singolo" (candidato uninominale sostenuto da una sola lista);
- c) "frazionato" o "pro-quota" (candidato uninominale da solo).

<sup>22</sup> Se, poi (pur sempre con riguardo a liste non coalizzate) si aggiunge il fatto per cui il sistema consente di presentare tra due e quattro candidature, se ne conclude che è la presenza di due soli candidati sulla scheda di voto a garantire l'instaurazione di un rapporto tendenzialmente biunivoco tra votante e votato.

<sup>23</sup> Si fa nostra, qui, un'accezione di "voto diretto" tecnicamente intesa. È possibile, però, pensare che il legislatore abbia utilizzato qui l'espressione "voto diretto" (in contrapposizione a quella di "voto indiretto") al fine di garantire che l'elezione dell'organo parlamentare avvenga da parte del corpo elettorale nel suo insieme considerato senza intermediazione alcuna ad opera di altri soggetti.

zionale, rendendosi perciò necessario procedere alla compensazione degli scranni tra un territorio e l'altro<sup>24</sup>.

Vero è, peraltro, che il congegno è finalizzato ad addivenire ad una distribuzione ottimale, dal punto di vista della proporzionalità dell'elezione: tuttavia, non va trascurato il rischio che possano prodursi degli "squilibri" in termini di sbilanciamento tra il numero di seggi ripartiti in ciascun collegio plurinominale *ex ante* ed il numero di seggi effettivamente assegnato alla parti in lizza, *ex post*<sup>25</sup>, a detrimento delle norme costituzionali concernenti il disegno di collegi e circoscrizioni (artt. 56 e 57 Cost.) e, più in generale, del principio di eguaglianza formale e sostanziale del voto (artt. 3 e 48 Cost.).

### 3. La geografia parlamentare: il tricolore misto "rosso-giallo-blu"

Va ora segnalato come, in occasione delle elezioni del 4 marzo 2018, proprio in dirittura di arrivo al comporsi delle due Camere, sia accaduto pure un grave incidente di percorso. La vigenza, infatti, di liste brevi e limitate e delle pluricandidature (v. *supra*, al § 2), hanno provocato una contrazione della vastità e varietà degli spazi in lista per candidarsi, finendo per prosciugare in taluni territori il bacino di candidati da cui attingere nella prospettiva di eventuali ripescaggi: così che il Parlamento della XVIII Legislatura si è presentato, appena nato, con taluni "seggi orfani" (a tutt'oggi uno al Senato).

Ad ogni modo, messi alle spalle i predetti ostacoli, lo sguardo va portato sul nuovo organo rappresentativo. Guardandosi, dunque, alla geografia parlamentare uscita dal voto, rileva subito la presenza di due Camere uniformemente variopinte, in quanto entrambe "tripolari, a lista e coalizioni dominanti" (v. la Fig. 1) e "multipartitiche" (v. la Fig. 2): col conseguimento, pertanto, di quell'obbiettivo di omogeneità di

<sup>24</sup> In tali ipotesi, infatti, le liste deficitarie ottengono il seggio nel collegio in cui hanno la maggiore parte decimale e, viceversa, quelle eccedentarie lo cedono nel collegio in cui hanno ottenuto la minore parte decimale (art. 83-bis, c. 1, T.U. Cam.).

<sup>25</sup> Come del resto è avvenuto proprio nella tornata del 4 marzo 2018: su di una tale vicenda e, più in generale, sulle criticità emerse in occasione della prima applicazione del *Rosatellum-bis*, sia consentito rinviare a S. SCAGLIARINI e L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. Parl.*, 2018, pp. 307 e ss.

cui si è detto (*supra*, al § 1), che, per vero, nella perdurante conformazione del nostro sistema bicamerale non si poteva dare per scontato<sup>26</sup>.

Se, pertanto, quanto detto sembrerebbe bastare a considerare il funzionamento latamente proporzionale del sistema, da un esame più approfondito dei risultati rileva, però, un livello di disproporzionalità (tra voti ottenuti e seggi acquisiti) tra le liste e tra le stesse coalizioni di portata non trascurabile (v. la Tab. 3<sup>27</sup>).

In particolare, a beneficiare dei meccanismi elettorali sono state, rispettivamente, la lista e la coalizione di liste meglio piazzatesi; là dove, invece, sono state le formazioni perdenti e, per così dire, "residuali" a risultare (ancora più) penalizzate<sup>28</sup>. Il che può pensarsi essere dipeso principalmente dalla vigenza di una sorta di "effetto trascinamento" prodotto dal versante "maggioritario" del sistema (ed innescato dal meccanismo di "fusione" del voto di cui si è detto)<sup>29</sup>: per cui si è reso possibile che una "quota" del voto ottenuto dai candidati vincenti nei collegi uninominali si sia "dislocato" (attraendone gli esiti) pure sulle

---

<sup>26</sup> Ci si riferisce, in particolare, al fatto che il sistema di elezione viene comunque applicato con riguardo a due entità distinte (Camera e Senato), le quali, per di più, vedono una base rappresentativa parzialmente diversa, vuoi per età, vuoi per conformazione territoriale (artt. 56, 57 e 58 Cost.).

<sup>27</sup> Le tabelle si riferiscono ai risultati delle elezioni di Camera e Senato del 4 marzo 2018.

Nella prima colonna (rispettivamente, in Corrispondenza di Camera dei Deputati e di Senato) sono riportate le percentuali di voti ottenute dalle varie liste e coalizioni; nella seconda il numero di seggi effettivamente ottenuto (al Senato, tenuto conto del seggio rimasto "orfano"); nella terza il numero di seggi che avrebbero acquisito in applicazione di una formula proporzionale "pura" (il cd. "metodo del quoziente"); nella terza e nella quarta la disproporzionalità – in termini di differenza di seggi, rispettivamente, in valore assoluto ed in valore ponderato.

<sup>28</sup> Dalla Tab. 3 rileva, in positivo, la notevole differenza di seggi acquisita dal centrodestra (+31 alla Camera e +19 al Senato, ovvero +13,2% e +16,1%) e delle relative componenti politiche (partic., Forza Italia: +16 alla Camera e +12 al Senato, ovvero +18,2% e +26,7%); all'opposto, la disproporzionalità ha giocato in negativo per il centrosinistra (-22 alla Camera e -12 al Senato, ovvero -14,6 e -16,7) e, particolarmente, per la lista +Europa (-13 alla Camera e -6 al Senato, ovvero -81,2% e -85,7%), con l'eclatante eccezione delle forze rappresentative di gruppi linguistici (+1 alla Camera e +2 al Senato, ovvero +33,3% e +200%), beneficianti, peraltro di un regime elettorale speciale. Per quanto riguarda le liste non coalizzate, il sistema ha favorito il Movimento 5 Stelle (+21 alla Camera e +10 al Senato, che diventa +11 se si tiene conto del "seggio orfano", ovvero +10,2% e +10,9%); ed invece sfavorito Liberi e Uguali (-7 alla Camera e -6 al Senato, ovvero -33,3% e -60%) e, soprattutto, le candidature residuali (-23 alla Camera e -11 al Senato, ovvero -92% e -84,7%).

<sup>29</sup> Su di una tale dinamica, cfr. P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis*, cit., p. 61 e pp. 73 e ss.

candidature plurinominali ad essi medesimi collegate: a favore ed a sfavore, rispettivamente, delle forze politiche con i migliori o peggiori risultati, per l'appunto, nella parte uninominale del sistema.

Tutto questo porta ad ammettere la possibilità di riconoscere al sistema una propensione proporzionale solo, per così dire, “in controluce”: nella misura, cioè, in cui – a fronte del suddetto comporsi di un Parlamento “multicolore” – l'esito della tornata (in mancanza dell'individuazione di un solo vincitore) non possa dirsi propriamente “maggioritario”. Essendone risultato, in fin dei conti, alla sua prima applicazione, un impianto né proiettivo, né selettivo, ma variamente incline alle forze elettorali vincenti, coi relativi *leader*<sup>30</sup>.

Si rileva, peraltro, come il fatto che, almeno nell'immediato, il *Rosatellum-bis* non abbia esibito tratti univoci né nel verso dell'appagamento del primario «valore costituzionale» della rappresentatività, né in quello di «favorire» la governabilità, ha deluso gli auspici che erano stati formulati dal giudice costituzionale, nella prospettiva di un più lineare funzionamento della nostra forma di governo parlamentare debolmente razionalizzata (sent. n. 1 del 2014, cit.).

Nello specifico ed al di là di quanto per l'innanzi osservato, è indubbio che a non innescare una propulsione univocamente maggioritaria sia stato l'accantonamento del meccanismo del “premio di maggioranza” (invece previsto dalla “legge Calderoli” e dall’*Italicum*); inoltre, a fare da freno al motore uninominale risultano essere state talune *technicalities* rese disponibili dal sistema di voto (in partic., le cd. “liste civetta”<sup>31</sup>, e le summenzionate “liste limitate”<sup>32</sup>).

---

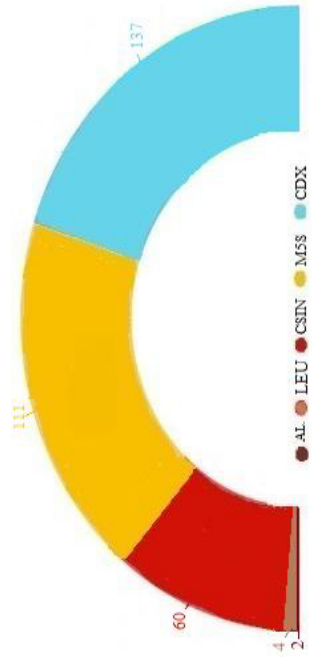
<sup>30</sup> Come tale, esso risulta dunque difficilmente inquadrabile nelle tradizionali classificazioni proposte addietro ad es., *ex multis*, da F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

<sup>31</sup> Tali liste, infatti, sono (state qui) concepite col precipuo intento di distrarre voti riversandone gli esiti, nel contempo, a beneficio delle formazioni politiche coalizzate e del candidato uninominale che ne è espressione.

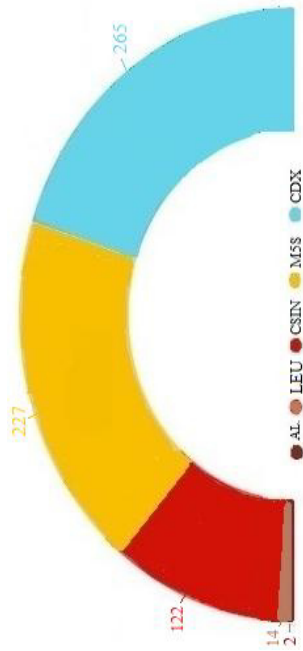
<sup>32</sup> Le liste limitate, infatti, essendo composte da un numero inferiore di candidati rispetto ai seggi da attribuire nel collegio (v., *supra*, la nota 14), lasciano liberi degli spazi per l'elezione di candidature minoritarie, ostando dunque a che tutti i posti disponibili vengano occupati dalla forza politica che ha ottenuto più voti.

Tab. 1 – Il numero di seggi per coalizione

Senato della Repubblica



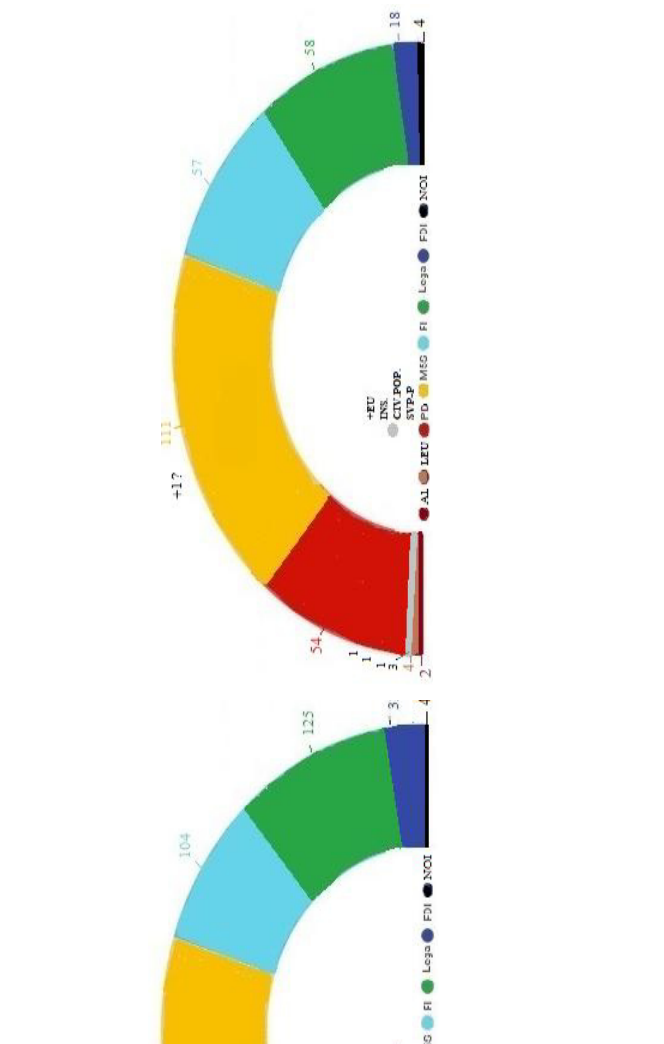
Camera dei Deputati



Tab. 2 – Il numero di seggi per coalizione

**Camera dei Deputati**

**Senato della Repubblica**



Tab. 3 – La “disproporzionalità” dei seggi assegnati (tra coalizioni e tra liste)

CAMERA DEI DEPUTATI (630 seggi)						SENATO DELLA REPUBBLICA* (315 seggi)					
		N° seggi ass.	Prop.	Dispr. (ass.)	Dispr. pond.			N° seggi ass.	Prop.	Dispr. (ass.)	Dispr. pond.
<b><u>CENTRO DX</u></b>	<b>37,1%</b>	265	234	<b>+31</b>	<b>+13,2%</b>	<b><u>CENTRO DX</u></b>	<b>37,5%</b>	137	118	<b>+19</b>	<b>+16,1%</b>
Lega	17,4%	125	110	+15	+13,6%	Lega	17,6%	58	55	+3	+5,4%
Forza Italia	14%	104	88	<b>+16</b>	<b>+13,6%</b>	Forza Italia	14,4%	57	45	<b>+12</b>	<b>+2,7%</b>
Frat. d'It.	4,4%	32	28	+4	+14,3%	Frat. d'It.	4,3%	18	14	+4	+28,6%
Ncl / Udc	1,3%	4	8	-4	-50%	Ncl / Udc	1,2%	4	4	...	...
<b><u>M5S</u></b>	<b>32,7%</b>	227	206	<b>+21</b>	<b>+10,2%</b>	<b><u>M5S</u></b>	<b>32,2%</b>	111*+n1'brfano"	101	<b>+10 (+11)</b>	<b>+10,9%</b>
<b><u>CENTRO SX</u></b>	<b>22,8%</b>	112	144	<b>-22</b>	<b>-14,6%</b>	<b><u>CENTRO SX</u></b>	<b>22,9%</b>	60	72	<b>-12</b>	<b>-16,7%</b>
Pd	18,7%	112	118	-6	-5,1%	Pd	19,1%	54	60	-6	-10%
+Europa	2,6%	3	16	<b>-13</b>	<b>-81,2%</b>	+Europa	2,4%	1	7	<b>-6</b>	<b>-85,7%</b>
Insieme	0,6%	1	4	-3	-75%	Insieme	0,5%	1	2	-1	-50%
Civ. pop.	0,5%	2	3	-1	-33,3%	Civ. pop.	0,5%	1	2	-1	-50%
SvP-Patt	0,4%	4	3	<b>+1</b>	<b>+33,3%</b>	SvP-Patt	0,4%	3	1	<b>+2</b>	<b>+200%</b>
<b><u>LEU</u></b>	<b>3,4%</b>	14	21	<b>-7</b>	<b>-33,3%</b>	<b><u>LEU</u></b>	<b>3,3%</b>	4	10	<b>-6</b>	<b>-60%</b>
<b><u>ALTRO</u></b>	<b>4%</b>	2	25	<b>-23</b>	<b>-92%</b>	<b><u>ALTRO</u></b>	<b>4,1%</b>	2	13	<b>-11</b>	<b>-84,7%</b>



Per diverso profilo, un effetto latamente proporzionale è stato svolto dalla formula impiegata nella parte plurinomiale (“del quoziente e dei più alti resti”), e dalla logica sottesa a taluni meccanismi insinuatisi nell’ambito delle stesse alleanze elettorali (come, ad es., il trasferimento dei voti delle liste “perdenti ma non perdute”, in quanto collocate tra l’1% ed il 3% dei voti, alle coalizioni di appartenenza).

#### 4. Il bicolore di governo “giallo-verde”

Nel quadro della geografia parlamentare tricolore appena descritta, la presenza di vari *leader* “di peso”, parimenti in grado di aspirare alla Presidenza del Consiglio (vuoi per il fatto di avere capeggiato la lista elettorale uscita vittoriosa, vuoi per la particolare forza nell’ambito della coalizione meglio piazzatasi), ha fatto sì che le trattative politiche per individuare una possibile maggioranza di governo col relativo “capo” siano durate per mesi...fino al comporsi dell’alleanza “bicolore” (cd. governo “giallo-verde”) tutt’oggi in carica. Esito questo, che, si osserva, ha messo ancora una volta sotto *stress* il suffragio: segnatamente, il principio che vorrebbe che esso venisse esercitato in modo consapevole (art. 48 Cost.), datane la distanza notevole rispetto a quanto presentato agli elettori durante la campagna elettorale e sulla stessa scheda (dove le due compagini erano visibilmente distinte). Là dove, sul piano più tecnico, a destare le maggiori perplessità è stata la difficile decifrabilità del fatto che, a fronte di una scelta “indisgiungibile” (v. *supra*, al § 2), sia potuto avvenire che liste non votate “congiuntamente” (in quanto estranee sul piano delle alleanze elettorali) si siano invece dipoi “fuse” una volta entrate in Parlamento.

Ad ogni modo, nella formazione del governo ha pesato probabilmente anche la perdurante mancanza, sulla scheda di voto, dei nomi dei candidati alla Presidenza del Consiglio (e, quindi, di una qualche indicazione al riguardo da parte degli elettori), dato che il *Rosatellumbis* (al dichiarato fine di non intaccare le prerogative del Presidente della Repubblica), obbliga solo a dichiarare il “nome e cognome” delle persone indicate come “capi delle forze politiche” (art. 14-*bis*, c. 3, T.U. Cam.)<sup>33</sup>. Il Capo dello Stato ha finito così per trovarsi al crocevia

---

<sup>33</sup> Secondo un “posizionamento”, potrebbe dirsi, “a metà del guado” tra l’obiettivo dell’*Italicum* di dar forza, attraverso la disciplina di una legittimazione elettorale diretta,

di «vicende istituzionali che [...] non trovano precedenti nella storia repubblicana»<sup>34</sup>, tanto da essersi trovato, ad un certo punto, nella situazione di dover estendere lo sguardo verso la società civile, nel tentativo estremo di reperire qui la persona a cui conferire l’incarico.

Ciò che si è poi inverato, col reclutamento di un soggetto tratto dall’“intelligenza” del Paese, epperò, sconosciuto in ambito politico: risultandone, peraltro, da subito l’improbabilità che, almeno nell’immediato, lo stesso potesse acquisire una qualche preminenza nell’esercizio della funzione di direzione politica dell’Esecutivo (ex art. 95 Cost.). Che poi, invece, meglio si attagliasse alla sua figura una funzione in apparenza notarile sarebbe emerso all’atto di sancire quel “contratto di governo” che a tutt’oggi costituisce il punto di riferimento dell’azione dell’Esecutivo<sup>35</sup>.

Sarebbe stata poi la vicenda pressoché contestuale che vide addirittura sbandierata la messa in stato di accusa del Capo dello Stato (in ragione della sua contrarietà alla nomina di un Ministro)<sup>36</sup>, a fare intendere l’importanza del ruolo, altresì, di mediatore che gli sarebbe toccato di svolgere, al fine di garantire l’unità di indirizzo politico ed amministrativo dell’Esecutivo, nel più ampio quadro dei rapporti istituzionali (v. *infra*, i §§ 5 e 6).

Dal canto loro, le figure dei due *leader* di partito – e della maggioranza del “governo bicolore” – una volta entrato in funzione il Governo avrebbero occupato pressoché interamente la scena, rilevando di essi viepiù visibilmente la decisività vuoi nella determinazione della politica generale del Governo (v., *infra*, il § 5), vuoi anche rispetto al

al *leader* del partito di governo e quello, invece, della legge “Calderoli”, di addivenire ad un’individuazione indiretta, per via di fatto, ad una figura in grado di coagulare le forze di governo alleatesi per le elezioni politiche.

<sup>34</sup> Così A. MORELLI, *Presentazione*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, p. 7.

<sup>35</sup> Peraltro, il fatto che il suddetto “contratto di governo” sia subentrato ai programmi depositati dalle forze politiche in campagna elettorale, si è reso possibile perché il *Rosatellum-bis* (diversamente dalla “Legge Calderoli”), non dispone l’obbligo di depositare un programma comune alle “coalizioni elettorali”.

<sup>36</sup> Per un ampio approfondimento di questo passaggio istituzionale si rinvia al “*dibattito*” in *Il Presidente della Repubblica, nel nominare il Presidente del consiglio, può condizionare la scelta dei ministri?*, in *Giur. cost.* n. 2 del 2018.

rapporto fiduciario con le Camere, al punto da potersi parlare di una sorta di “diarchia parlamentare”.

Non pare peraltro possibile non rimarcare ora in termini più espliciti il fondamentale contributo dato al comporsi di un tale scenario da parte proprio del *Rosatellum-bis* (v. *supra*, al § 3), se si considera – come del resto dovrebbe essersi dimostrato – il rilievo che i relativi meccanismi hanno finito per conferire ai suddetti *leader*, a fronte di un problematico anonimato della generalità degli eletti (spec. nei collegi plurinominali) e del sostanziale dileguamento del voto (v. *supra*, al § 2). In quest’ottica, si segnala anche problematicamente la debolezza dell’opposizione partitica e parlamentare, la cui vitalità, infatti, risulta a tutt’oggi messa a repentaglio dalla voce delle medesime forze “bicolori” di governo, non meno che dal proprio stato di salute “interno”. Che poi, però, dietro allo schermo della coesione delle forze di maggioranza intorno ai propri *leader* si celino, in realtà, divisioni interne è dato di vedere negli ormai non rari episodi di dissenso e financo di resistenza su taluni non solo degli orientamenti “ideali” e degli indirizzi programmatici presentati ai propri elettori, ma anche dei contenuti dello stesso contratto di governo.

## 5. Dalla “personalizzazione” alla “leaderizzazione” della politica

È opportuno, adesso, osservare come una certa tendenza alla “personalizzazione”, con la correlativa visibilità di soggetti chiamati allo svolgimento di ruoli di responsabilità politica ed istituzionale ed allo svolgimento di funzioni pubbliche di alto rilievo, abbia conosciuto una crescita specie a seguito del profondo cambiamento internazionale venutosi a creare dopo la caduta del Muro<sup>37</sup>.

Si tratta, per vero, di una dinamica estremamente complessa, che non è dato in questa sede approfondire, rilevando solo, ai nostri più circoscritti fini, l’apparente paradosso per cui dinnanzi alle opportunità di un reale rinnovamento del formato partitico offerte da un quadro resosi all’epoca più fluido (anche perché maggiormente “deologicizzato”)<sup>38</sup>, il nostro Paese abbia invece intrapreso la direzione della conti-

<sup>37</sup> Cfr. al riguardo, G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1998, *passim*.

<sup>38</sup> Sull’idea che, venuta meno la cd. “guerra fredda” con tutti i suoi equilibri e le sue paralisi, la società fosse finalmente matura per un “salto di qualità”, non essendovi, del

nuità col passato, facendosi, anzi, per di più, precursore di quella tendenza degenerativa che ha portato alla "leaderizzazione" della politica di cui si sta ragionando. In particolare, è potuto accadere che il mantenimento, ancora nel rinnovato contesto, di una collocazione dei partiti in una sfera giuridicamente nebulosa, abbia finito per trascinare di questi stessi l'organizzazione e le funzioni in una logica vieppiù privatistica e "privatizzante", in cui le forme di contrattualizzazione della "cosa pubblica" hanno finito per occupare il posto in precedenza riservato ad una più "alta" sfera istituzionale...tanto da arrivare, come si è visto addirittura a porsi come base programmatica dell'azione di governo "leadercratica" (v. *supra*, al § 4).

All'origine di siffatto fenomeno può scorgersi quel processo di progressiva "oligarchizzazione" delle formazioni politiche<sup>39</sup>, dovuto (anche) all'adozione di metodi di reclutamento fondati su forme plebiscitarie di acclamazione dei capi e per forza propria dei singoli<sup>40</sup>, in luogo, invece, dell'edificazione di formazioni sociali di stampo politico più democratiche, in quanto frutto di una legittimazione (almeno tendenzialmente) "dal basso" ed "aperta" al confronto e al dialogo tra le parti<sup>41</sup>. È possibile, infatti, pensare che ciò abbia agevolato la trasformazione dei vecchi partiti in movimenti politici incarnati, per lo più, da figure di "capi", talora persino estranei al circuito partitico, i quali tengono in mano le sorti degli adepti...in un contesto in cui la convenienza e la stessa adesione è andata vieppiù dipendendo dalle re-

---

resto, più alcuna ragione per continuare a bloccare le dinamiche evolutive dell'art. 49 Cost. e, più, in generale, uno sviluppo in senso migliorativo della democrazia (anche elettorale) italiana, v. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?* ora, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli, 2009, p. 57; ed in senso analogo A. BARBERA, *La democrazia "dei" [«anzi, "con" i partiti] e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007, p. 1.

<sup>39</sup> Si riprende qui l'efficace espressione (cd. "legge dell'oligarchia") coniata nel 1911 dal politologo tedesco R. MICHELS, in *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1911), Bologna, 1966.

<sup>40</sup> Di qui, l'idea dell'esistenza di formazioni politiche legittimate, a seconda dei casi (ed anche cumulativamente) sulla base di dotazioni di tipo economico (cd. "partiti patrimoniali"), logistico (cd. "partiti azienda"), carismatico (cd. "partiti monarchici"), gestionale (cd. "partiti milizie"), mediatico (cd. "partiti televisivi"), informatico (cd. "partiti online") o comunque derivante dai *social network* (cd. "partiti digitali" o "virtuali").

<sup>41</sup> V., sul punto, nonché, più in generale, sul processo di "de-democratizzazione" in atto, di cui la tendenza alla personalizzazione della politica sarebbe uno dei segnali, A. DEFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, pp. 193 e ss.

ti di conoscenze individuali, e con opposizioni interne soggette a sempre possibili processi di scomunica o di espulsione, nonché a sanzioni di tipo pecuniario.

Di un simile processo di *leaderizzazione* e del moto “verticista” in cui questo si traduce hanno certamente sofferto i territori, vistisi privati di “ponti” di comunicazione con la sfera di governo, al punto, talora, da arrivarsi a minacciare (spec. da parte dei sindaci) in aperta mancanza di dialogo con Parlamento e Governo, forme di “disobbedienza” (variamente identificate). Mentre della difficoltà nei rapporti con gli elettori ha dato prova lo stesso *Rosatellum-bis*, nel farsi del quale è stata la constatata difficoltà a trovare persone disponibili a sottoscrivere le liste di candidati (!) a determinare la riduzione “alla metà” – e quindi “ad un quarto”<sup>42</sup> – del numero delle sottoscrizioni occorrenti per la presentazione delle candidature. Così da offrire la sensazione di aversi a che fare con una più generale debolezza strutturale del circuito democratico, dovuta, in fondo, alla mancanza di fondamenta radicate nel sistema di elezione, tali da instaurare un effettivo legame tra organi di rappresentanza e di governo col corpo elettorale.

È in questo scenario, pertanto e nella consapevolezza dell’importanza (anche) dei cd. “corpi intermedi” nel contribuire a forgiare una “*volonté générale*” che altrimenti rischia di tornare a farsi semplice “*volonté de tous*”<sup>43</sup>, che può inquadrarsi il rilievo conferito, da ultimo, dal Capo dello Stato, all’attività di mediazione dei «corpi sociali<sup>44</sup>» (dunque non necessariamente stampo partitico). Ed analogamente il tentativo, svolto a più riprese dal giudice costituzionale (sin già, ad es., nella sent. n. 422 del 1995) di rivitalizzare delle formazioni politiche il ruolo, arrivando, ancora da ultimo, a difenderne le ragioni

---

<sup>42</sup> V. l’art. 6, cc. 3 e 4 della legge n. 165 del 2017 (*Rosatellum-bis*) e l’art. 1, 1123° comma, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020” (ora nel testo consolidato, art. 18-*bis*, 1° c. T.U. Cam. e art. 9, 2° c., T.U. Sen.). Sicché, in fin dei conti, per presentare le liste sono state necessarie e sufficienti 375 firme in ciascun collegio plurinomiale.

<sup>43</sup> Si ripropone la nota espressione di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, 1984, p. 322, per la cui approfondita analisi, spec. con riguardo alle relative implicazioni sulla cd. “democrazia identitaria”, si rinvia a G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, *passim*.

<sup>44</sup> La cui importanza, nel dialogo e confronto anche di tipo istituzionale (segnatamente, all’atto di svolgere «un’attenta verifica dei contenuti» dei provvedimenti normativi) è stata, peraltro, ancora da ultimo rimarcata dal Presidente della Repubblica nel proprio “Messaggio di fine anno” (2018), cit.

nei confronti di forme di “arbitrarietà” esercitatevi al loro interno (sent. n. 35 del 2017, cit.). Ancora, è in questo contesto che può collocarsi la insistita attenzione, da parte del giudice, nel rimarcare la centralità del Parlamento e delle modalità della sua elezione nel «sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione» (sent. 1 del 2014, cit.).

## 6. Leadercrazia e populismo

La straordinaria portata dei processi di cui si è discusso<sup>45</sup>, fa emergere ancora più “in negativo” la sostanziale “irrilevanza” di quelle previsioni della legge elettorale che, nel deliberato intento di favorire una certa “moralizzazione” dell’attività politica, richiedono prova della sussistenza di taluni “elementi minimi di trasparenza” dei partiti, movimenti e dei gruppi politici organizzati che intendano procedere alla propria candidatura (art. 4 del *Rosatellum-bis*). D’altra parte, l’esiguità dei contenuti del disposto può portare a vedervi, in altra luce, il precipitato di quell’ulteriore tendenza, avviata dai *media* e portata alle estreme conseguenze dai *social*, alla “reclamizzazione” dell’attività legislativa, nei modi e secondo le forme meglio rilanciabili nell’immediato come slogan sui *network*, talvolta indipendentemente dagli esiti (secondo forme ormai affermatasi di cd. “populismo legislativo”).

Più in generale, è indubbio che la spettacolarizzazione costituisca oggi la nota dominante dell’attività politica e con essa la tendenza a premiare, anche in termini di legittimazione, i *leader* in grado di calamitare su di sé i maggiori ascolti, fondandone su questa base un rapporto di tendenziale identificazione col pubblico (cd. “videocrazia”)<sup>46</sup>. Benché, poi, ciò possa forse apparire una rinnovata forma di “democrazia continua”, in realtà, allo stato, il singolo risulta essere solo un

---

<sup>45</sup> Cfr., *amplius* in argomento, ed in particolare sulla prospettazione di un possibile «nuovo scenario», l’editoriale di G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, p. 8.

<sup>46</sup> Sintomo eloquente di una certa confusione di piani e di ruoli che si è venuta a creare tra mondo reale e mediatico è dato dal “commissionamento” dell’attività di propaganda politica a quelle figure tipiche del mondo dello spettacolo che sono gli “agenti personali” e gli “uffici stampa” (ora, altresì, *social*), a cui si rivolgono, in modo pressoché generalizzato ed assorbente, i *leader*, specie e proprio nel momento “cruciale” della campagna elettorale.

frammento (di norma del tutto irrilevante) di una rete anonima di rapporti; mentre, dal canto suo, lo stesso *leader* può finire da un momento all'altro per trovarsi, in concreto, in uno stato di solitudine difficilmente colmabile dai soli *social...* e con le spalle scoperte nel fronteggiare il peso della rappresentanza e del governo.

D'altra parte, nell'attuale forma di governo "leadercratica", al suddetto fenomeno di "identificazione" personale, va sommandosi una sorta di "immedesimazione organica" dei *leader* con gli organi statali e dunque nell'ambito della sfera istituzionale: col dato di tutta originalità per cui pare essere terminata l'epoca in cui era l'organo statale ad "incorporare" la persona, essendo ora, piuttosto, i medesimi *leader* a tendere ad incarnare l'organo, personificandone nel contempo veste e funzione (financo ai più alti vertici ministeriali). Risultandone, pertanto, anche da questo angolo visuale (v. *supra*, al § 5), inevitabilmente l'indebolimento dei processi "mediati" di individuazione e traduzione degli interessi sociali in interessi pubblici<sup>47</sup>; e, nel contempo, l'aumento delle occasioni di attacco e di scontro istituzionale sul piano anche e soprattutto "personale" ai più vari livelli e centri di potere (enti territoriali, magistratura, autorità indipendenti, Unione europea e financo Stati esteri...).

È tutto questo, ci pare, a rendere ragione del fenomeno, dai contorni un po' sfuggenti, del "populismo politico": quale forma, per l'appunto, di assunzione individuale di una qualche "volontà popolare", affermata unilateralmente come "interesse pubblico" dai *leader* politici.

Dal canto loro, i più alti organi di garanzia – Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale – paiono affrontare tale tendenza facendosi da sponda e copertura reciproca, in una sorta di "asse istituzionale", da cui, peraltro, non risultano escluse nemmeno le istituzioni sovranazionali (spec., in materia economico-finanziaria)<sup>48</sup> ed internazionali (spec. quando si tratti della tutela di diritti fondamentali)<sup>49</sup>. Per

---

<sup>47</sup> Ci sembra che possa guardarsi con questa lente unitaria lo studio curato da M. VOLPI, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017.

<sup>48</sup> V., ad es., *supra*, il §1, spec. la nota 4.

<sup>49</sup> Sul doppio ruolo svolto dall'integrazione sovranazionale, dando, da un lato, «alimento al populismo» epperò potendo altresì, dall'altro lato, «porre un argine alla loro impetuosa e rovinosa diffusione», cfr., da ultimo, A. RUGGERI, *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *ConsultaOnLine*, n. 3/2018, pp. 610 e ss.



diverso profilo, la loro attività risulta oggi vieppiù accompagnata da forme di comunicazione – tradizionale e *social* – certamente più incisive rispetto al passato, e più lontane rispetto alla prospettiva populista di cui si diceva, in quanto meglio orientate alla ricerca di un dialogo e confronto in seno alla società.

In particolare, del giudice costituzionale rileva il tentativo di mantenersi estraneo all’arena partitica, in una strenua opera di *self restraint* all’interno della sfera istituzionale ad esso riservato. Di qui, il ricorso a tecniche “decisionali” affatto particolari, soprattutto di tipo monitorio (si pensi ancora all’ord. n. 17 del 2019, cit., ma anche ad es., l’ord. n. 207 del 2018), la cui messa in campo risulta, ci pare, tanto più necessaria, specie da quando, proprio la più recente giurisprudenza in materia elettorale ha confermato, se ve ne fosse stato ancora bisogno<sup>50</sup>, la possibilità (e la disponibilità) della Corte di incidere in misura non trascurabile su struttura e funzionamento della stessa forma di governo (v. *supra*, al §1).

---

<sup>50</sup> Per un’analisi antesignana del fenomeno, cfr., A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, 1998; e, più di recente lo studio curato da A. RUGGERI, *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)