COSTITUZIONALISMO.IT

Quaderno n. 6

DIRITTO E POLITICA

PER UN COSTITUZIONALISMO CRITICO

a cura di

Adriana Apostoli e Gaetano Azzariti

Atti del Seminario di Brescia
25 ottobre 2024

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via S. Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

Tutti i diritti (traduzione, adattamento) sono riservati per tutti i Paesi.
La riproduzione, anche parziale, e con qualsiasi mezzo
(compresi microfilms e fotostatiche) è vietata.

ISSN 2036-6744

ISBN 979-12-235-0310-2

Indice

Introduzione

Per un costituzionalismo critico e per dei costituzionalisti critici 3
Adriana Apostoli

Relazioni

Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale 19
Luigi Ferrajoli

Il successo del giurista in un mondo dominato dagli economisti neoliberali 33
Alessandro Somma

Interventi

Note sul metodo nello studio del diritto pubblico: diritto e politica, Costituzione scritta, constitutional morality 63
Francesco Bilancia

Giudici e legge: una questione di phronesis 85
Claudio De Fiores

Governabilità in senso "ingegneristico" e rappresentanza proporzionale: spunti di riflessione nella prospettiva del «costituzionalismo critico» 117
Andrea Deffenu

La fiducia nella rappresentanza come premessa di metodo del costituzionalismo critico 125
Michele Della Morte

Al riparo dei Fondamentali: sovranità popolare e principi. Il caso del nuovo principio ecologico 139
Laura Ronchetti

Conclusioni

Per un costituzionalismo critico 157
Gaetano Azzariti

INTERVENTI

GOVERNABILITÀ IN SENSO "INGEGNERISTICO" E RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE: SPUNTI DI RIFLESSIONE NELLA PROSPETTIVA DEL «COSTITUZIONALISMO CRITICO»

Andrea Deffenu

Sommario: 1. Governabilità e semplificazione dei sistemi politici. – 2. La governabilità intesa in senso «ingegneristico» e la legislazione elettorale. – 3. La governabilità secondo la Corte costituzionale. – 4. La governabilità nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati.

1. *Governabilità e semplificazione dei sistemi politici*

Le presenti riflessioni originano dalle parole di Luigi Ferrajoli, secondo cui la semplificazione dei sistemi politici è uno dei processi degenerativi di quest'epoca e, di conseguenza, la forma del "governo forte", espressione del principio maggioritario, è quella più funzionale alla logica dei mercati[1]. A conferma di ciò vorrei mostrare, con lo sguardo del «costituzionalismo critico»[2], come un incredibile «apparato retorico»[3] abbia trasformato il concetto di governabilità – inteso in senso antitetico alla rappresentanza – in uno dei postulati più pericolosi dell'ideologia neo-liberista e anti-democratica, facendolo assurgere a principio in grado, come vedremo, sia di entrare, nella giurisprudenza costituzionale, nel gioco del bilanciamento con la rappresentanza proporzionale[4], sia di porsi quale presupposto concettuale delle proposte di revisione costituzionale più recenti, così da soverchiare il principio democratico della rappresentanza, marginalizzandolo e trasformandolo in un principio tutt'al più da tollerare, se non addirittura da sacrificare[5].

[1] Si veda il saggio di L. Ferrajoli, *Globalizzazione, crisi della democrazia e alternativa costituzionale*, pubblicato in questo Volume, pp. 19 ss.

[2] G. Azzariti, *Per un costituzionalismo critico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2024, pp. 1 ss.

[3] Si veda il saggio di A. Somma, *Il successo del giurista in un mondo dominato dagli economisti neoliberali*, pubblicato in questo Volume, pp. 31 ss.

[4] V. *infra*, § 3.

[5] V. *infra*, § 4.

Si tratta di un fenomeno di una gravità tale da meritare un supplemento di riflessione.

2. *La governabilità intesa in senso «ingegneristico» e la legislazione elettorale*

Sono noti gli argomenti impiegati in dottrina e nel dibattito politico per spiegare, giustificare, difendere le leggi elettorali maggioritarie in nome della «governabilità». Sembra essersi diffusa, in sostanza, l'idea secondo la quale «governabilità» e «rappresentanza» si rapporterebbero tra loro come principi/obiettivi ontologicamente inconciliabili e che, di conseguenza, il compito del legislatore, in sede di scrittura della disciplina elettorale, consisterebbe nel ponderarli tra loro. In questi termini, per i difensori delle esigenze della «governabilità» una legge elettorale volta a garantire il massimo della funzione rappresentativa dell'assemblea parlamentare (si pensi ad un sistema elettorale proporzionale con correttivi deboli o assenti) comporterebbe il sacrificio pressoché totale del principio di governabilità e quindi, a cascata, implicherebbe maggioranze instabili, governi precari, difficoltà/incapacità di elaborare e attuare politiche pubbliche efficaci; al contrario, una legge elettorale preordinata al fine di favorire o garantire la «governabilità» (si pensi a una formula maggioritaria uninominale o alla soluzione *majority-assuring* prevista dalla oggi superata legge n. 52/2015) favorirebbe/determinerebbe maggioranze coese, governi di legislatura, *policy making* efficaci, pur implicando ineluttabilmente la riduzione, più o meno ampia, del tasso di rappresentatività dell'organo elettivo.

La posizione sopra riassunta, che ho volutamente estremizzato per renderla nel modo più chiaro possibile, non mi convince affatto. Infatti, ritengo che si possa riflettere della questione «governabilità» in rapporto alla legge elettorale in una prospettiva differente rispetto a quella qui criticata, ovvero che si possa cogliere della «governabilità» una dimensione non antitetica, ma complementare e integrativa con il principio di rappresentatività, così da renderla compatibile con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale repubblicano. Quello che viene spesso presentato come assioma indiscutibile (in sintesi: maggiore governabilità = minore rappresentatività; maggiore rappresentatività

= minore governabilità) e che sorregge molti degli argomenti difensivi delle leggi elettorali maggioritarie e della proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, tale non è, risultando tutt'al più una delle *doctrines* sulle questioni elettorali e istituzionali alla quale è possibile, ovviamente, aderire o al contrario opporne altre, a mio parere più aderenti e compatibili con i principi di fondo della Costituzione italiana.

La dottrina della «governabilità», che pare oggi dominante nel dibattito italiano, ricorda per alcuni tratti, come è stato messo in luce con efficacia[6], la polemica antiparlamentare e anti-proporzionalistica di fine Ottocento, poi tornata in auge alla fine dello scorso secolo. A partire dal dibattito sui presunti limiti e criticità della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione italiana e sviluppatosi subito dopo la sua entrata in vigore, «la retorica della governabilità si è imposta con sempre maggiore forza, secondo un significato e con finalità, tuttavia, molto distanti dalle riflessioni da cui avevano preso le mosse i Costituenti»[7]. Messe da parte le riflessioni sul rapporto tra crescita delle domande sociali e ingovernabilità del sistema democratico dalle quali si erano mosse le notissime proposte elaborate dalla Trilaterale «… di esse in Italia ci si è appropriati per convalidare e consolidare le tesi più diverse sulla necessità di rafforzare l'esecutivo e verticalizzare il funzionamento dell'assetto di governo, in primo luogo attraverso l'investitura diretta del Capo dello Stato ovvero del "Capo dell'esecutivo"»[8].

Si è affermata, in sostanza, una versione "ingegneristica" della «governabilità», in forza della quale per superare la supposta instabilità governativa, ritenuta fonte di politiche pubbliche inefficaci, sarebbe necessario operare artificialmente sulla formazione delle maggioranze in Parlamento al fine di favorire o addirittura garantire un governo di legislatura. E infatti, come sappiamo, tra i possibili interventi riformatori finalizzati a raggiungere tale obiettivo sono stati elaborati (e in parte approvati) anche quelli destinati a introdurre una legislazione elettorale

[6] E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pp. 39 ss.

[7] Ivi, p. 41.

[8] Ivi, pp. 42-43.

"maggioritaria", tale da creare le precondizioni richieste dalla dottrina della «governabilità». È all'interno della filosofia della «governabilità» e della democrazia maggioritaria, dunque, che devono essere interpretate, seppur con diverse sfumature, la sequenza di leggi elettorali approvate negli ultimi decenni dal Parlamento italiano.

Si pensi, ad esempio, alla ben nota disciplina elettorale introdotta, in un recente passato, dalla legge n. 52/2015[9]. Secondo i suoi sostenitori in Parlamento, tale disciplina era espressione di un ragionevole equilibrio tra la «governabilità» del Paese, intesa come obiettivo positivo da raggiungere, e la funzione rappresentativa dell'Assemblea elettiva, intesa come vincolo negativo non superabile oltre una certa soglia. Detto in altri termini, per ottenere una maggiore «governabilità», ovvero più stabilità del Governo e maggiore capacità decisionale dello stesso, si sarebbe dovuta parallelamente ridurre la capacità rappresentativa del Parlamento[10]. È uno schema di ragionamento che, *mutatis mutandis*, è stato seguito anche in sede di redazione della legislazione elettorale successiva, fino alla oggi vigente legge n. 165/2017.

Siamo di fronte a quella che potremmo qualificare, come più sopra si accennava, come una versione "ingegneristica" della «governabilità» e che fa leva sul presunto legame necessario tra legge elettorale, «governabilità» e forma di governo: le elezioni del Parlamento non servirebbero più (o solamente) per rappresentare, ma (soprattutto) per stabilire chi vince e quindi governa. In questa prospettiva, la capacità rappresentativa dell'assemblea parlamentare potrebbe essere alterata e quindi sacrificata (anche se non è sempre chiaro quale sia il limite massimo) per consentire il raggiungimento dell'obiettivo «governabilità».

[9] Legge elettorale sulla quale è intervenuta la sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale.

[10] Questo ragionamento si ricava con estrema chiarezza, tra i tanti, in alcuni passaggi di un intervento della relatrice dell'allora disegno di legge in materia elettorale svolto nella prima commissione della Camera dei deputati. Dopo aver richiamato i vincoli al legislatore derivanti dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale la relatrice rilevava l'opportunità di elevare la soglia necessaria per ottenere il premio di maggioranza, allora fissata al 37%, «allo scopo di rendere compatibile con i canoni costituzionali la divaricazione – inevitabile per garantire la governabilità – tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto».

3. *La governabilità secondo la Corte costituzionale*

Neppure la Corte costituzionale è riuscita ad arginare concettualmente l'affermazione di questo modo di intendere la governabilità. Infatti, la versione «ingegneristica» della governabilità è stata, almeno in parte, assorbita anche dalla giurisprudenza costituzionale nelle decisioni in materia elettorale ove ha evocato, e non marginalmente, la «governabilità», qualificandola ora come obiettivo costituzionalmente legittimo, ora come obiettivo di rilievo costituzionale bilanciabile con il principio di rappresentatività del Parlamento.

Si pensi, su tutte, alla ben nota sentenza n. 1/2014, che in ben cinque passaggi si sofferma sulla «governabilità» e indica gli effetti sistemici che essa sarebbe in grado di produrre nell'ordinamento. Nel rileggere questa decisione, al di là dell'aspetto positivo legato al *dictum* traspare, in sostanza, una sorta di adesione "acritica" alla governabilità intesa nel senso sopra indicato.

Innanzitutto, nel punto 3.1 del *Considerato in diritto* il giudice delle leggi, nell'individuare la *ratio* delle disposizioni elettorali impugnate, afferma che esse «sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo». In un secondo e in un terzo passaggio dello stesso punto la Corte osserva, inoltre, che le norme censurate perseguono, rispettivamente, il «… legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi …» e il fine «… della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare». Nel punto 4 del Considerato in diritto, infine, la Corte rileva che lo scopo delle norme della cui incostituzionalità si dubita è di «… garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema …» e che la disciplina elettorale relativa, in particolare, al Senato «… rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo …».

Le prime quattro affermazioni richiamate esplicitano e chiariscono che cosa la Corte intenda per «governabilità» e vanno lette assieme perché si completano vicendevolmente (la quinta proposizione, al contra-

rio, può essere tralasciata perché ha un contenuto meramente ripetitivo delle altre). La «governabilità», dunque, per il giudice delle leggi è un obiettivo di rilievo costituzionale – generabile da una certa normativa elettorale – volto a, in sequenza: a) agevolare la formazione di una adeguata, nel senso di stabile, maggioranza in Parlamento; b) favorire la formazione di stabili governi; c) garantire la stabilità del governo del Paese; d) rendere più rapido ed efficiente il processo decisionale nell'ambito parlamentare; e) garantire l'efficienza decisionale del sistema. Detto in altri termini, forti correttivi alla formula proporzionale e quindi al principio di rappresentatività dell'assemblea parlamentare come la previsione di un premio di maggioranza, sarebbero costituzionalmente ammissibili (sempre che siano proporzionati e ragionevoli) in quanto portatori del contrapposto interesse, costituzionalmente rilevante, alla «governabilità».

La premessa della Corte secondo cui «rappresentanza» e «governabilità» sono bilanciabili (pur senza determinare il sacrificio eccessivo della prima) in quanto per ottenere governabilità, stabilità ed efficienza deve essere ridotto il tasso di rappresentatività del Parlamento è, ripeto, espressione di una ideologia, quella della «governabilità» "ingegneristica", che trova radici non tanto nei principi costituzionali quanto piuttosto in un certo dibattito politico e dottrinario.

La Corte costituzionale, in sostanza, accoglie acriticamente e con pienezza, quasi si trattasse di considerazioni incontrovertibili, l'idea che la «governabilità» così intesa possa essere favorita, agevolata, garantita da una legge elettorale che comporti il sacrificio più o meno ampio della rappresentatività dell'organo parlamentare: si tratta di uno dei punti più rilevanti (e meno felici) della sentenza n. 1/2014, non attentamente considerato dalla dottrina. Accogliere tra le motivazioni della decisione questa idea di «governabilità», difatti, significa nulla più che aderire ad una concezione ideologicamente distorta della democrazia, posizione questa che muove dal presupposto – opinabile – che i regimi politici "maggioritari" funzionerebbero meglio di quelli "consensuali"; che i sistemi elettorali proporzionali, al contrario di quelli maggioritari, genererebbero instabilità e inefficienza; che la capacità rappresentativa dell'organo parlamentare dovrebbe o potrebbe essere artificialmente alterata dalla disciplina elettorale al fine di raggiungere l'obiettivo della

governabilità, e così via. Ma tutte queste affermazioni se non dimostrate giuridicamente, assumono il valore di meri postulati, nulla di più. A conferma di quanto qui affermato è sufficiente rinviare ai noti studi di Lijphart, che mostrano come il concetto di governabilità vada inteso in una prospettiva differente e più costituzionalmente "sensibile", si potrebbe aggiungere, ovverosia come capacità di governo del Paese, se si vuole dello Stato-comunità. Lijphart dimostra come in certi contesti le democrazie consensuali, che tipicamente adottano leggi elettorali proporzionali, funzionano "meglio" (*rectius*, garantiscono maggiore governabilità) delle democrazie maggioritarie, che al contrario si caratterizzano per il prediligere leggi elettorali maggioritarie[11]. Questo dimostra come la versione "ingegneristica" della governabilità sia solamente un mero postulato ideologico e che il legame tra «governabilità» e legge elettorale non sia affatto ontologicamente necessario.

4. *La governabilità nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati*

L'assorbimento del postulato ideologico qui criticato, ovverosia l'adesione acritica alla concezione "ingegneristica" della governabilità, che nel dibattito politico è diventata un vero e proprio luogo comune, ha portato ad un'ulteriore avanzata di questa impostazione anche sul versante della revisione costituzionale[12]. Appare emblematico, in questi termini, il disegno di legge costituzionale volto a introdurre il cosiddetto premierato elettivo e in corso di esame in Parlamento[13].

Non prenderò in esame l'intero testo, ma solamente quello che diverrebbe il comma 3 del nuovo articolo 92 della Costituzione se il disegno di legge costituzionale fosse approvato. Si tratta, difatti, di una norma estremamente significativa per l'idea di «governabilità» che esprime: «La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del

[11] A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2014.

[12] Non è certo una novità. Per il passato sia consentito rinviare ad A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006.

[13] Si tratta dell'A.S. n. 935 recante "Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica", approvato dal Senato e, nel momento in cui si scrive, all'esame della Camera dei deputati.

Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche»[14]. Si tratta di una previsione insidiosa: da un lato introdurrebbe nella Costituzione del '48 l'idea "forte" della governabilità intesa come "premio" in seggi da assegnare alla maggioranza, dall'altra derubricherebbe la rappresentatività a mero principio da salvaguardare, sullo stesso piano della tutela delle minoranze linguistiche. È evidente che non si può, nello stesso tempo, per il principio di non contraddizione, garantire la maggioranza con un premio espressamente previsto in Costituzione, premio per sua natura foriero di imprevedibili effetti dis-rappresentativi e, nello stesso tempo, rispettare il principio di rappresentatività del Parlamento. La proposta normativa richiamata non è altro che il tentativo di introdurre, da parte di forze politiche che non si riconoscono nei principi fondativi della Costituzione del '48, istituti o principi con i primi manifestamente incompatibili. Saremmo di fronte alla definitiva assimilazione, in Costituzione, della «governabilità» intesa in senso meramente «ingegneristico» e alla conseguente affermazione dell'idea secondo cui la funzione rappresentativa del Parlamento sarebbe ancillare, secondaria, sacrificabile rispetto alle esigenze di stabilità dell'Esecutivo[15]: è un tentativo di riforma costituzionale che, osservato con lo sguardo del costituzionalismo critico, non può essere accettato e contro il quale è necessario lottare e contrapporsi.

[14] Questa norma è contenuta nell'art. 5 del disegno di legge costituzionale in esame.

[15] Si è affermato, con ragione, che «… la proporzionale è l'unico sistema che non si presta alle prevaricazioni di una parte sulle altre, cioè che esclude l'eventualità che la legge elettorale, invece di servire come espressione della sovranità dei cittadini, sia fatta con l'intenzione di vincere la partita e sconfiggere gli avversari» (G. Zagrebelsky, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2014, p. 2982).

Quaderni della rivista "Costituzionalismo.it"
Volumi pubblicati

Fuori collana

Costituzionalismo.it. Archivio, a cura di G. Azzariti, Torino, 2006

Collana Editoriale Scientifica

1. *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, a cura di M. Ruotolo, 2008

2. *Costituzionalismo.it. Archivio 2006-2008*, a cura di F. Bilancia, 2011

3. *Uguaglianza o differenza di genere? Prospettive a confronto*, a cura di G. Azzariti, 2022

4. *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, 2022

5. *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, a cura di M. Della Morte e G. Azzariti, 2024

Finito di stampare nel mese di maggio 2025
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli