

La legge elettorale “*Italicum*” fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali

di Gino Scaccia

L'Autore affronta i problemi di costituzionalità che pone la legge elettorale in corso di approvazione. Sulla base di una formula matematica che vieta di attribuire ai voti conseguiti dalla lista vincente un peso in uscita più che doppio rispetto ai voti ottenuti dalle altre liste, conclude per la compatibilità con la Costituzione dell'attuale premio di maggioranza, ma avverte che il giudizio potrebbe mutare, ove si applichi la soglia di sbarramento del 3% ai fini dell'accesso alla Camera delle liste minori. Si aggiunge che una simile soglia pare di dubbia legittimità nell'ambito di un sistema elettorale che già assicura la governabilità grazie al premio di maggioranza.

L'Autore ritiene censurabile anche il meccanismo delle pluricandidature, nella parte in cui permette all'eletto di optare liberamente per un collegio o per un altro. Non mancano suggerimenti tecnici per adeguare il disegno di legge alla Costituzione, su taluni punti critici così evidenziati.

Prologo

Edificato attorno all'idea-slogan della rapidità nell'individuazione del vincitore delle elezioni («il governo la sera stessa delle elezioni»), l'*Italicum 2.0* rafforza la legittimazione di investitura del presidente del Consiglio attribuendo il premio di maggioranza alla lista (e non più solo alla coalizione), riduce la frammentazione politica con la previsione di soglie di sbarramento, indebolisce il potere negoziale dei piccoli partiti vietando l'apparentamento fra il primo e il secondo turno di voto (e quindi impedisce di valorizzare il peso marginale dei loro suffragi); favorisce la polarizzazione del sistema attorno a due *catch-all party*, se non a due *leader*. Al frazionismo e all'instabilità endemica che il parlamentarismo italiano ha sperimentato pur dopo la svolta maggioritaria del 1993 si tenta di porre rimedio con una legge elettorale che, messa a sistema con il superamento del bicameralismo perfetto e la perdita da parte del Senato del potere di fiducia, definisce un modello di «Governo parlamentare del primo Ministro» che modifica in modo non superficiale le logiche di funzionamento concreto della relazione Governo-Parla-

mento quale si è finora configurata nell'esperienza repubblicana.

Questo disegno politico, che traspare chiaramente dall'analisi del testo, è stato oggetto di valutazioni laudative o aspramente critiche, corrispondentemente alle diverse ricostruzioni eziologiche della crisi politica italiana e alle differenziate ipotesi di cura prospettate nel dibattito pubblico. E tuttavia, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, la legge elettorale, un tempo terreno di dominio esclusivo della ragion politica, è stata attratta nell'orbita del controllo di legittimità costituzionale. Quale che sia giudizio sul fine politico perseguito dalla legge e sul sentiero di sviluppo della democrazia italiana da ciascuno considerato preferibile, è dunque preliminare a ogni discorso l'analisi tecnica circa la compatibilità delle soluzioni prescelte dal legislatore di riforma con la Costituzione e segnatamente con i principi che la Consulta ha posto nella sua fondamentale, storica pronuncia.

Scopo di queste brevi note è, per l'appunto, definire i limiti di ragionevolezza e proporzionalità desumibili dai *dicta* della Corte costituzionale in ordine ai tre assi portanti dell'*Italicum*, nella versione approvata dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati: il pre-

mio di maggioranza; le soglie di sbarramento; le modalità di espressione del voto, e specificamente i problemi applicativi connessi al voto di preferenza e al blocco dei capolista, alla possibilità di candidature plurime, ai congegni diretti a garantire l'equilibrio di genere.

1. Il premio di maggioranza e il principio di “non eccessiva distorsività” del voto

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005 nella parte in cui prevede l'assegnazione di un premio in termini di seggi alla lista o alla coalizione di liste che conseguono la maggioranza relativa dei voti (art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del DPR n. 361 del 1957) senza fissare «una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio».

Per tenere immune la legge da vizi di legittimità costituzionale, il legislatore dovrà introdurre una soglia minima «ragionevole», in modo tale che i meccanismi di distorsione del voto – finalizzati al perseguimento di legittimi obiettivi di governabilità e stabilità politica – siano compatibili con l'esigenza, non meno forte sul piano costituzionale, di rappresentatività reale delle Assemblee parlamentari e del Governo che da esse scaturisce.

La Corte non ha ritenuto del tutto incostituzionale ogni e qualsivoglia premio “di maggioranza” – come

riteneva invece risalente una autorevole dottrina¹ – ma si è limitata a statuire che, per essere proporzionato rispetto al fine suo proprio di garantire la stabilità di governo, il premio non deve produrre effetti *eccessivamente distorsivi*. Non sono però stati precisati dalla Consulta strumenti e parametri di misurazione della “distorsione ragionevole del voto”, e ciò ne lascia impregiudicato il libero apprezzamento nei giudizi sulla legge elettorale che non solo non mancheranno, ma diventeranno sistematici a seguito della introduzione, nella legge di revisione costituzionale in discussione, di un'apposita forma di sindacato preventivo.

Con l'intento di offrire un paradigma di controllo meglio definito ed evitare che lo scrutinio sulla legge elettorale diventi la sede della massima sovraesposizione politica e insieme della più forte delegittimazione del giudice costituzionale, in altri, più analitici scritti², abbiamo elaborato una regola di giudizio dotata di caratteri di matematica oggettività, pur non sfuggendoci la difficoltà di ridurre a regola matematica la ragionevolezza, il più antimatematico dei *test* di giudizio. La regola è stata ricavata partendo dal principio di eguaglianza del voto, che, secondo opinione prevalente³ e consolidata tradizione giurisprudenziale⁴, richiede che ciascun voto contribuisca potenzialmente in modo uguale alla formazione degli organi elettivi, escludendosi dunque il voto multiplo e il voto plurimo (cd. eguaglianza “in entrata”), e non già che esso abbia un identico peso sul risultato concreto della votazione (eguaglianza “in uscita”)⁵. Muovendo da

¹ C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss. considerava costituzionalmente legittimi solo premi che rispondono «all'unico scopo pratico di dare alla maggioranza reale una certa stabilità, impedendo che, per circostanze casuali, essa cessi di esser tale»; “premi di governabilità”, dunque, non premi “di maggioranza” in senso stretto, che – diversamente da questi ultimi – convertono una minoranza numerica in una maggioranza politica. Sui due tipi di premio cfr. B. Caravita - M. Luciani, *Oltre la «democrazia bloccata». Ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, 6/1982, 91 ss.

² G. Scaccia, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in <http://www.confrontocostituzionali.eu/?p=954>; G. Lodato, S. Pajno, G. Scaccia, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in www.federalismi.it, fasc. n. 9 del 2014

³ Si vedano, ad es., L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965; B. Caravita - M. Luciani, *Oltre la «democrazia bloccata»*, cit., 91 ss.; T. Martines, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione*, in Giuseppe Branca (a cura di), Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1984, 43 ss. e M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

⁴ Cfr. sentt. nn. 43 del 1961, par. 2 del *Considerato in diritto*; 6 del 1963, par. 2 del *Considerato in diritto*; 60 del 1963; 429 del 1995, par. 2 del *Considerato in diritto*; 107 del 1996, par. 2.1. del *Considerato in diritto*; 15 del 2008, par. 6.2 del *Considerato in diritto*; ord. n. 160 del 1996: sul punto, tra gli altri, si veda E. Grosso, *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet giuridica-Wolter Kluwer Italia Giuridica, Milano, 961 ss., 2006.

⁵ Può considerarsi ormai superata la famosa ricostruzione di C. Lavagna, *Il sistema elettorale*, cit., secondo la quale il principio di eguaglianza del voto, messo a sistema con il principio di unità della rappresentanza politica nazionale, del concorso dei partiti alla determinazione di questa con metodo democratico e dello stesso principio di eguaglianza sostanziale, renderebbe costituzionalmente imposta l'adozione di un sistema elettorale «proporzionale puro», e legittimi soltanto limitatissimi «correttivi». La tesi per cui il principio di eguaglianza degli elettori impedirebbe a livello costituzionale l'adozione di formule elettorali maggioritarie era già stata argomentata da G. Ambrosini, *Sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1945 e in seguito è stata ripresa da G. Ferrara, *Alcune considerazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, 269 ss., che la ricava però dall'art. 49 Cost. e dal principio dell'uguale concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale. Più recentemente, sul significato dell'eguaglianza del voto “in uscita”, può vedersi P. Pinna, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2013, 471 ss.

questo principio, abbiamo formulato l'ipotesi che non possono essere ritenuti costituzionalmente legittimi meccanismi distorsivi che determinano l'effetto di conferire ai voti espressi a favore della coalizione vincente una *valenza* "in uscita" più che doppia rispetto alla *valenza* dei voti residui, cioè di quelli che confluiscono sulle altre liste o coalizioni.

Il voto espresso dall'elettore in favore della coalizione vincente varrebbe infatti più del doppio rispetto al voto espresso in favore delle liste risultate sconfitte; e ciò ferirebbe in modo eccessivo il principio di eguaglianza, il quale richiede che «ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi»⁶. Per meglio chiarire il nostro pensiero: quando la Corte costituzionale afferma che gli effetti del premio non possono distorcere "eccessivamente" l'esito del voto, ciò vuol dire che i risultati in termini di seggi ottenuti devono comunque dipendere *più dal numero di voti ottenuti che dal premio*. E ciò implica, in termini matematici, che il rapporto tra la *valenza individuale* del voto espresso in favore di chi consegue il premio e quello espresso in favore di chi non lo consegue si mantenga sempre e comunque inferiore a 2. Se così non fosse, infatti, il numero di seggi conseguito dalla lista vincitrice del premio verrebbe a dipendere *più dal premio che non dai voti ottenuti* e questo sarebbe segno di una eccessiva distorsione.

L'art. 1 lett. f) dell'*Italicum* prevede l'attribuzione di 340 seggi (equivalenti al 55% del totale dei 618 seggi, cui si aggiungono i 12 riservati alla Circostrizione estero) alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione. Il premio del 15% scatta, in breve, al conseguimento del 40% dei voti validi di lista su base nazionale.

Se applichiamo la regola sopra enunciata, che fu formulata in una fase politica in cui la soglia di accesso al premio era collocata al 35%, ne risulta che il premio di maggioranza previsto nell'attuale versione dell'*Italicum* non altera in modo eccessivo il principio di eguaglianza del voto. I voti per la lista vincitrice, infatti, contano 1,375 (il 40% dei voti si traduce nel 55% dei seggi), mentre il voto per le altre liste conta 0,75 (il 60% dei voti esprime il 45% dei seggi), e la proporzione fra 0,75 e 1,375 è pari a 1,8. Inferiore, dunque, al valore limite, da noi fissato in 2. Ai limiti della illegittimità costituzionale si collocherebbe invece, sempre in applicazione del medesimo criterio, la legge elettorale greca, comunemente considerata

"ipermaggioritaria", la quale assegna alla lista che ottiene il 39% dei voti ulteriori cinquanta seggi (sui trecento complessivi), e pertanto attribuisce un premio di maggioranza del 16,6%. In questo caso, infatti, il coefficiente di distorsione è pari a 1,94.

Per fornire un'ulteriore esemplificazione, si consideri che mentre nelle ultime elezioni politiche celebrate nel vigore del *Porcellum* il coefficiente di sovrarappresentazione del voto per il partito vincitore è stato superiore all'89% (il Pd, con il 29% circa dei voti ha ottenuto il 55% dei seggi) nel modello in discorso questo coefficiente è pari al 37,5%. Esso è dunque, notevolmente meno distorsivo del meccanismo giudicato dalla Corte illegittimo. Un motivo in più per ritenere che la soglia di accesso del 40% e la previsione di un premio di maggioranza pari al 15% non dovrebbero essere considerate eccessivamente distorsive in un eventuale giudizio costituzionale.

Considerazioni analoghe valgono per il turno di ballottaggio. In questo secondo turno di votazione, la logica della scelta popolare è diversa da quella che ispira il primo turno. In prima battuta si vota per il partito o il movimento che offre all'elettore il più elevato grado di identificazione politica e culturale. Nel ballottaggio, ridotta ormai la competizione a due liste o coalizioni, la scelta è necessariamente di *second best*: l'opzione preminente è qui per la governabilità, piuttosto che per la rappresentanza. L'effetto distorsivo del primo turno sembrerebbe dunque essere corretto nel turno di ballottaggio, nel quale vengono votate le due coalizioni che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti pur senza aver raggiunto la soglia per far scattare il premio. In questo caso la maggioranza dei voti si traduce in una maggioranza di seggi non in virtù di un artificio matematico introdotto dalla legge, ma come conseguenza diretta di una scelta degli elettori, seppure "coartata" dalla limitazione dei soggetti votabili. La maggioranza dei voti genera una maggioranza di seggi. Occorre tuttavia considerare che in un quadro molto frammentato, tripolare o addirittura quadripolare, visto il crescente successo della Lega, è realistica l'ipotesi che una forza politica acceda al ballottaggio con un consenso anche di molto inferiore al 25% e poi prevalga, vedendo più che raddoppiati i voti conseguiti nel primo turno. Si riprodurrebbe in tal modo, seppure al secondo turno, un effetto distorsivo analogo a quello che è stato già dalla Corte censurato nella legge 270 del 2005. Sotto questo profilo, la legge elettorale in esame non segna una netta discontinuità rispetto a quella che va a sostituire, costituendone semmai una filiazione. Non incorre, infatti, nei vizi che la Corte aveva imputato al *Porcellum*, ponendo una soglia e un premio di mag-

⁶ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1. *Considerato in diritto*.

gioranza ragionevoli (o meglio non irragionevoli), ma neppure impedisce che, al turno di ballottaggio, l'istanza di governabilità, che giustifica la riduzione della scelta degli elettori all'opzione fra le due liste meglio piazzate al primo turno, prevalga senza alcun predefinito limite, e quindi in modo potenzialmente eccessivo e sproporzionato, sull'esigenza di rappresentatività reale della Camera. E ciò in un contesto nel quale il Senato si avvia ad essere un collegio eletto in secondo grado e quindi rende più forte l'esigenza che l'unica Camera che dà la fiducia sia autenticamente rappresentativa del popolo italiano.

Un simile effetto distorsivo – che, come si è detto, potrebbe non essere censurato dalla Corte ove ragionasse sulla radicale diversità della logica che ispira la scelta degli elettori nel primo e nel secondo turno – poteva comunque essere evitato prevedendo, per l'accesso al turno di ballottaggio, una percentuale minima di consensi rispetto al totale degli aventi diritto al voto (cioè degli elettori e non solo di coloro che prendono parte alle elezioni). In caso di mancato raggiungimento della percentuale minima, non si sarebbe fatto ricorso al ballottaggio, il premio di maggioranza non sarebbe stato attribuito ed i seggi sarebbero stati ripartiti in modo proporzionale. La forte diminuzione della partecipazione al voto cui abbiamo assistito – da ultimo nelle elezioni regionali emiliane – avrebbero consigliato, anche in termini politici e non solo al fine di scongiurare rischi di illegittimità costituzionale, questa diversa soluzione, volta a garantire un livello ragionevole di effettiva rappresentatività delle Camere e, mediamente, del Governo che esse sostengono⁷.

2. Le soglie di sbarramento

Dopo aver previsto che i seggi sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti, l'*Italicum* stabilisce che «accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3 per cento dei voti validi», salve le disposizioni particolari dettate per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige (art. 1, comma 1, lett. *d* ed *e*). La soglia viene calcolata a livello nazionale, sul numero dei voti validi.

Il problema della loro legittimità costituzionale va affrontato secondo un'analisi a due livelli. In prima battuta va misurata la compatibilità delle soglie

di sbarramento in sé e per sé considerate con il principio di “non eccessiva distorsività” elaborato dalla Corte costituzionale. In caso di positivo superamento del primo riscontro, l'effetto distorsivo delle soglie va esaminato alla luce della loro combinazione con il premio di maggioranza, a sua volta fonte di una distorsione del voto.

In linea di principio, ogni sbarramento nell'accesso alla ripartizione dei seggi è contrario al principio di eguaglianza del voto, perché, in contrasto con la logica democratica, nega ogni valore (dà valore pari a 0) ad alcuni voti. D'altro canto, soglie di sbarramento “implicite” operano in diverso grado in tutti i sistemi elettorali, che non riescono mai a garantire la trasposizione perfetta e integrale di tutte le preferenze in seggi. Anche in presenza di formule perfettamente proporzionali, vi sono sempre alcuni voti “sprecati”.

Quando lo sbarramento è non l'effetto naturale del modello matematico prescelto per l'assegnazione dei seggi, ma il frutto di una consapevole scelta politica (di una clausola espressa), esso risponde all'esigenza di indurre negli attori politici comportamenti strategici atti a favorire processi di aggregazione e di semplificazione dell'offerta politica. Nelle elezioni delle Assemblee rappresentative di una democrazia parlamentare, in particolare, le soglie di sbarramento riducono la frammentazione delle forze politiche ed agevolano la formazione di maggioranze. Sono dunque un correttivo pro-governabilità all'applicazione più esigente del principio democratico. Quando invece il Parlamento non è legato al Governo da una relazione fiduciaria, meccanismi di blocco nell'accesso alla rappresentanza sono meno giustificabili in termini costituzionali. Si spiega in questa chiave perché il Tribunale costituzionale federale tedesco ha considerato compatibile con il principio di eguaglianza del voto la soglia di sbarramento del 5% quando riferita alle elezioni per il Bundestag⁸, che accorda e revoca la fiducia al Governo del Kanzler, mentre ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della identica clausola del 5% nelle elezioni per il Parlamento europeo, nelle quali l'esigenza di massima rappresentatività dell'Assemblea è preminente su ogni altra considerazione di semplificazione del quadro politico, perché il Parlamento europeo, pur nell'attuale assetto evolutivo del sistema di governo dell'Unione, non può ancora dirsi con gli organi dell'Esecutivo europeo in relazione funzionale analoga a quella di un modello parlamentare, visto che non forma né sostiene con la fiducia il “Governo” dell'Unione⁹.

⁷ Soluzione accolta ad esempio in Francia, dove per l'elezione è necessaria la concomitante presenza di due condizioni: maggioranza assoluta e conseguimento di una percentuale di voti pari almeno al 25% degli aventi diritto al voto, cioè degli elettori iscritti.

⁸ BVerfG, decisione del 5.4.1952 – BVerfGE 1, 248

⁹ BVerfG, decisione del 9.11.2011 – BVerfG 2BvC 4/10.

Poste queste premesse generali, è assai difficile derivarne un attendibile “test di ragionevolezza” delle clausole di sbarramento. Il limite dello sbarramento ragionevole va definito, come per il premio di maggioranza, nel bilanciamento fra il principio di rappresentatività dei corpi elettivi e le esigenze di stabilità del Governo e di efficienza del processo decisionale. A tale riguardo utili riferimenti provengono dalla comparazione. È significativo, infatti, che quasi tutti i sistemi elettorali proporzionali delle democrazie occidentali prevedono una soglia di sbarramento collocata fra il 3 e il 5%, talvolta applicandola a livello di circoscrizione (Germania, Spagna, Belgio, Bulgaria), talaltra a livello nazionale (Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Lettonia)¹⁰. Fra i Paesi del Consiglio d’Europa, inoltre, solo Liechtenstein (8%), Russia e Georgia (7%), hanno soglie superiori al 5%. Va infine considerato che l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, nella risoluzione del 18 aprile 2007, ha affermato che nelle elezioni politiche di democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al 3%, pur riconoscendo l’ampio spazio di discrezionalità del quale gode in materia il legislatore; e che la stessa Corte di Strasburgo, pur riconoscendo che la soglia di sbarramento del 10% prevista dalla legge elettorale turca non contrasta con il diritto del popolo alla scelta del corpo legislativo (art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU), ha considerato tale soglia «eccessiva» da un punto di vista generale¹¹. In considerazione di questi dati, la soglia di sbarramento dell’*Italicum*, fissata nel 3% dei voti validi a livello nazionale, non sembra bloccare l’accesso alla rappresentanza parlamentare in modo irragionevole o sproporzionato.

La conclusione muta, tuttavia, di segno se si considera la soglia nella sua combinazione con il premio di maggioranza. In questo caso vi è un effetto moltiplicatore della distorsione del voto. Nell’*Italicum*, in effetti, l’istanza di governabilità – che potrebbe giustificare soglie di sbarramento – è già assicurata grazie al premio, che converte in maggioranza parlamentare una minoranza politica. Un’ulteriore strozzatura della rappresentanza potrebbe non essere costituzionalmente giustificata, specie se si considera che la riforma costituzionale *in itinere* affida la formazione del Senato a elezioni di secondo grado. Ciò rafforza, infatti, in chiave sistematica, l’esigenza che l’unica Camera autenticamente rappresentativa del popolo italiano veda dispiegarsi al suo interno il più largo pluralismo politico. In questa luce prospettica, l’effetto congiunto del premio e delle soglie pone dubbi di conformità al principio di proporzionalità – che

la Corte costituzionale ha elevato a metro di giudizio della legge elettorale – visto che lo sbarramento rappresenta un mezzo *non strettamente necessario* al fine della maggiore governabilità. E come è noto, il principio di proporzionalità, come declinato dalla giurisprudenza costituzionale, nel solco di quella amministrativa, euro-unitaria e convenzionale, impone di impiegare il “mezzo più lieve” fra quelli astrattamente idonei al raggiungimento di un obiettivo di interesse pubblico.

Sul diverso piano dell’opportunità politica, andrebbe inoltre considerato che la presenza di soglie riduce la partecipazione al voto, tenendo lontani dalle urne simpatizzanti di partiti che non hanno *chance* di superarla, e incoraggia il ricorso al fenomeno truffaldino delle liste-civetta, presentate a bella posta per far raggiungere il premio di maggioranza alla coalizione di cui sono parte senza però concorrere al riparto dei seggi, perché ideate proprio per restare “sottosoglia”. E quanto maggiori sono i voti sottosoglia, che concorrono al conseguimento del premio, ma non si traducono in seggi parlamentari, tanto maggiore è l’effetto distorsivo prodotto dal premio di maggioranza.

Le osservazioni svolte sulla irragionevole congiunzione dell’effetto distorsivo di premio e soglie potrebbero peraltro essere rovesciate cambiando angolo visuale. Si potrebbe ad esempio replicare ai ragionamenti poco sopra sviluppati che la nuova versione dell’*Italicum* riduce e anzi azzerà il numero dei voti sprecati nell’ipotesi in cui il premio – come ora è possibile – sia conquistato da una lista. In questo caso, per definizione, non vi sono liste sottosoglia e perciò l’effetto distorsivo sul voto è meno forte di quello prodotto dalla versione precedente della legge elettorale, che assegnava il premio alla coalizione. Sempre in una linea di argomentazione “a difesa” delle soglie si potrebbe inoltre rilevare che la polverizzazione della rappresentanza politico-parlamentare – effetto inevitabile dell’assenza di ogni sbarramento – rafforza la posizione egemonica del Governo, che dispone di una maggioranza matematicamente garantita e che si troverebbe dinanzi un caleidoscopio disomogeneo di forze (*divide et impera*). Le soglie, da questa diversa angolazione, sarebbero dirette a ridurre la frammentazione del fronte delle opposizioni e quindi attenuerebbero, anziché potenziare, i disequilibri prodotti dal premio di maggioranza.

Quanto basta per rendere evidente come il controllo di legittimità costituzionale della legge elettorale imperniato sul principio di proporzionalità, lungi dall’essere scandito da ferree argomentazioni giuridiche, richieda valutazioni prognostiche e apprezza-

¹⁰ Non prevedono alcuna soglia Finlandia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera.

¹¹ Corte EDU 8 luglio 2008, *Yumak e Sadak c. Turchia*.

menti del contesto politico altamente opinabili e fatalmente intrise di politicità.

3. Le modalità di espressione del voto

3.1. Il voto di preferenza e i capolista bloccati

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di voto per liste bloccate nella parte in cui non prevede la possibilità di espressione di almeno un voto di preferenza. Un tale dispositivo si è reso necessario perché il giudice costituzionale non poteva sottrarsi all'obbligo di lasciare in vita una normativa elettorale immediatamente operante¹² e l'introduzione della preferenza era l'unico possibile intervento additivo sulla norma annullata, non essendo praticabile con sentenza un "accorciamento" delle liste bloccate. Ciò vuol dire che la sentenza n. 1 del 2014 non ha definito il voto di preferenza come scelta costituzionalmente obbligata per ogni futuro meccanismo elettorale¹³; non ha vietato le liste bloccate, neppure quando esse rappresentino l'unico ed esclusivo criterio di espressione del voto e piuttosto ha incentrato la sua motivazione sull'argomento che liste lunghe, composte di «numerosi candidati» impediscono agli elettori di conoscerli e valutarli, quindi di sceglierli con piena consapevolezza. È questo presunto difetto di conoscibilità del candidato che vizia di incostituzionalità le liste bloccate.

Messa da parte la plausibilità logica e giuridica dell'appello a un indice di invincibile ambiguità qual è la "conoscibilità" dei candidati, nel dibattito che è seguito alla pronuncia della Corte la dottrina si è interrogata sulla lunghezza tollerabile delle liste, giungendo a conclusioni applicative tutte egualmente argomentabili, eppure tutte egualmente connotate da un elevato soggettivismo, come spesso accade quando l'interprete cavalca le praterie del giudizio di ragionevolezza.

Fortunatamente, l'*Italicum* ha rinunciato al meccanismo delle liste interamente bloccate, limitando il blocco ai capolista dei 100 collegi plurinominali nei quali si articolano le 20 circoscrizioni elettorali. A detti collegi è assegnato un numero di seggi non inferiore a 3 e non superiore a 9 (art. 2, comma 3), e in essi «sono proclamati eletti, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima i capolista nei collegi, quindi i candidati

che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze» (art. 1, comma 1, lett. g). Si è così strutturato un sistema misto di voto: il blocco opera per i soli capolista, mentre i restanti candidati sono fra loro graduati secondo l'ordine delle rispettive preferenze.

In astratto, meccanismi di blocco, che sacrificano la scelta personale e diretta dell'elettore, potrebbero essere impiegati non solo per assicurare un seggio parlamentare a *seniores* e capi-bastone del partito, ma anche a personalità della cultura, dell'Accademia, delle professioni, che hanno poca dimestichezza con la *politique politicienne* e con le tecniche di captazione del consenso, ma possono portare in Parlamento il loro elevato contributo di professionalità. Non è detto, dunque, che la designazione non integrale dei membri delle Camere sia un male in sé. In sede di analisi costituzionale, occorre chiedersi però se questo blocco determini un'eccessiva sproporzione fra designazione diretta da parte degli elettori e designazione indiretta ad opera dei partiti. Fissare una ragionevole distribuzione fra voti bloccati e preferenze è molto difficile. Il riferimento più immediato, sul piano interno, è costituito dalla legge Mattarella, che limitava al 25% la percentuale dei seggi assegnati su base proporzionale in listini bloccati, mentre il restante 75% era distribuito in sede di collegi uninominali. In ambito comparato, e rimanendo nell'ambito delle leggi elettorali politiche, un riferimento utile è costituito dalla Germania, che assegna il 50% dei seggi con il meccanismo della lista bloccata; il restante in collegi uninominali. E questo sembra in effetti a chi scrive il bilanciamento più equilibrato fra "nomina" dei partiti e scelta degli elettori. Si tratta tuttavia di una mera preferenza individuale, non di una regola desumibile con apprezzabile certezza dalla normativa costituzionale. E se è vero che sulla base delle proiezioni ottenute in base agli attuali sondaggi di voto, con l'*Italicum* circa il 60% dei seggi sarebbe attribuito a eletti non scelti dai cittadini, è pure ragionevole preconizzare che sul punto il controllo della Corte sarà molto prudente, ispirato alla massima deferenza nei confronti delle scelte legislative (nel senso proprio del *deferential review* praticato dalla Corte suprema degli Stati Uniti).

Un problema fattuale, semmai, può emergere in sede di applicazione della legge al particolare contesto politico presente, che vede il Pd gratificato da un indice di consenso oscillante fra il 35 e il 40% e le tre principali forze politiche (M5S, FI e Lega) con consensi compresi fra il 15% e il 20% circa. In questo scenario,

¹² Sul carattere costituzionalmente necessario della normativa elettorale si vedano, *ex multis*, Corte cost., sentenze nn. 15 e 16/2008, 13/1999, 26/1997; 32/1993; 47/1991 e 29/1987.

¹³ Se lo avesse fatto, del resto, avrebbe gettato l'ombra dell'illegittimità sulla legislazione elettorale della maggioranza delle democrazie consolidate, che non contempla voti di preferenza.

è tutt'altro che inverosimile che il partito maggiore, acquisito il premio di maggioranza in prima battuta o comunque al ballottaggio, e conquistati perciò 340 seggi, sia l'unica forza ad esprimere candidati eletti con il sistema delle preferenze e non "bloccati". Tutti gli altri partiti, almeno a stare alle indicazioni di voto registrate dagli istituti demoscopici nelle ultime settimane, dovrebbero conquistare un numero di seggi inferiore (o al massimo lievemente superiore) a 100, cioè al numero dei propri capolista. La loro rappresentanza parlamentare, in questa evenienza, sarebbe interamente costituita da "nominati". È dubbio che questo inconveniente di fatto, derivante dalla contingente articolazione quadripartita del sistema politico, possa essere valutato in sede di giudizio costituzionale come vizio della legge. Pare invece lampante che la possibilità di "nominare" tutti i propri parlamentari rafforza il controllo dei *leader* sui rispettivi partiti; e spiega forse l'interesse, solo in apparenza suicida, di Berlusconi, a concedere a Renzi un premio di lista che allo stato attuale non è conseguibile in alcun modo dal partito azzurro e sembra consegnare una facile vittoria al Pd. Grazie al blocco dei capolista, infatti, il *leader* di Forza Italia potrebbe designare tutti i suoi parlamentari, rintuzzando dall'alto i tentativi di scalata che lacerano il suo partito. Un obiettivo non trascurabile, in un momento di emorragia di consensi, nel quale l'esigenza primaria per il partito berlusconiano è quella della riprogrammazione strategica, se non della vera e propria rifondazione.

3.2. Le pluricandidature

Il testo di legge in esame prevede che «nessuno può essere candidato in più collegi, neppure di altra circoscrizione, salvo i capolista nel limite di dieci collegi» (art. 2, comma 11, che sostituisce l'articolo 19, comma 1, del DPR n. 361 del 1957). Nessun vincolo direttivo è posto alla facoltà del pluri eletto di optare per uno dei seggi parlamentari conquistati. E proprio l'assenza di ogni limite oggettivo induce a dubitare della compatibilità del meccanismo delle candidature plurime con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore. Il voto espresso dall'elettore è infatti in questo caso affidato, nella sua effettività, alla decisione soggettiva, potenzialmente capricciosa e tuttavia insindacabile del candidato "pluri eletto", che diventa così titolare di un potere improprio di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, sottraendo questa scelta ai cittadini. Diversa sarebbe stata la valutazione di compatibilità con il principio di personalità del voto se si fosse previsto un automatismo legale, ad esempio assegnando al pluri eletto il seggio nel collegio in cui ha ottenuto la percentuale più alta di suffragi, così da riferire la scelta all'elettorato e non a una sua soggettiva preferenza.

3.3. Il riequilibrio fra i sessi

Al riequilibrio fra i sessi nella rappresentanza *l'italicum* concorre prevedendo: a) che nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, a pena di inammissibilità della lista medesima, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento e che i candidati siano «collocati in lista secondo un ordine alternato di genere»; b) che fra i candidati capolista nei collegi di ciascuna delle 20 circoscrizioni elettorali in cui è suddiviso il territorio italiano non vi siano più del 60% di candidati dello stesso sesso (art. 1, comma 1, lett. b e 2, comma 10, che sostituisce l'articolo 18-bis del DPR n. 361 del 1957); c) che l'elettore possa esprimere al massimo due preferenze, ma che in tal caso, a pena di nullità della seconda preferenza, debba votare per candidati di sesso diverso, tra quelli che non sono capolista (art. 1, comma 1, lett. b e art. 2, comma 4, che sostituisce l'articolo 4 del DPR n. 361 del 1957).

La giurisprudenza costituzionale ha preso più volte in esame misure dirette a favorire un riequilibrio fra i generi nella rappresentanza politica. In particolare, nella sentenza n. 422 del 1995, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 legge 277 del 1993 che prevedeva l'ordine alternato nelle liste bloccate ai fini della ripartizione del 25% dei seggi in base al metodo proporzionale, rilevando come esso condizionasse irragionevolmente la libertà di voto e nelle stesse sentenze n. 4 del 2010 e n. 49 del 2003 ha confermato che la legittima esigenza di riequilibrio fra i due sessi nella rappresentanza non può sacrificare in misura eccessiva detta libertà. Analizzate alla luce di questi precedenti, le misure introdotte dall'*Italicum* sembrano poter superare facilmente il vaglio di costituzionalità. La presentazione delle liste in ordine alternato per sesso, infatti, non implica alcun condizionamento o restrizione delle scelte individuali dell'elettore, dato che la graduazione fra tutti i candidati inseriti in lista (e dunque l'elezione) dipenderà dal numero delle preferenze da ciascuno di essi riportare e non dall'ordine di lista. Inoltre il carattere volontario e non obbligatorio della doppia preferenza fa sì che all'elettore sia conservata la piena libertà di esprimere la propria scelta in direzione di candidati (diversi dal capolista bloccato) appartenenti a un solo sesso.

Epilogo

Ad una valutazione riassuntiva, la legge è al contempo causa ed effetto della malattia italiana, che, non da oggi, si rivela nell'incapacità di dare vita, per via politica, con la fatica della mediazione e del compromesso, a coalizioni in grado di governare e di garantire inclusione sociale e legittimazione democratica.

La principale condizione di efficienza della democrazia politica nei modelli parlamentari consiste nella presenza di un sistema strutturato di partiti capaci di raccogliere e sintetizzare le domande sociali e di rappresentare la complessità pluralistica della società. La drammatica mancanza di questo elemento e in particolare l'essiccamento della tradizionale forma partito come canale di partecipazione ha fiaccato la democrazia politica italiana suscitando due contrapposte reazioni. Da una parte in porzioni non marginali dell'elettorato viene posta apertamente in discussione l'idea che la rappresentanza parlamentare sia l'unica forma di rappresentanza politica e si rivendica la diretta partecipazione popolare alle decisioni collettive, con il rischio però di ridurre il popolo alla dimensione fittizia e disincarnata del pubblico televisivo o della comunità degli utenti di internet; dall'altra, si tenta di restituire alla politica una capacità di guida dei fenomeni sociali ed economici valorizzando al massimo il momento elettorale e riducendo simmetricamente gli spazi della mediatizzazione partitica. A questa filosofia è chiaramente ispirato l'*Italicum*. Risponde, infatti, alla crisi del Politico dando forma a una democrazia di investitura che riduce il peso negoziale delle forze piccole e medie combinando le soglie di sbarramento con il divieto di apparentamento fra il primo e il secondo turno e concentra il potere sostanziale di indirizzo nel partito di maggioranza relativa. L'automatismo tra *leadership* della lista vincente e *premiership*, in particolare, rovescia la regola convenzionale praticata dalla Democrazia cristiana, la quale non ha mai consentito il cumulo delle cariche di segretario politico e presidente del Consiglio¹⁴ nell'intento di preservare un qualche rapporto dialettico fra partito, maggioranza parlamentare e Governo. Nel modello definito dall'*Italicum*, invece, la dialettica politica fra maggioranza ed esecutivo, che nelle forme parlamentari a tipo consociativo – quale era l'Italia della prima Repubblica – assicura al Parlamento un ruolo eminente nella progettazione legislativa e specialmente nella produzione di grandi leggi di riforma economico-sociale, viene riportata tutta all'interno del partito di maggioranza relativa. Il primato nel partito si converte per il solo effetto del premio di lista, in candidatura alla *premiership* e nelle forze contendibili attraverso consultazioni popolari (primarie *et similia*), questa legittimazione plebiscitaria – come è avvenuto del resto nel ruvido avvicendamento di Renzi a Letta – promette di riversarsi sugli equilibri politici per imporre un cambiamento di guida al governo. I ribaltoni e persino lo scioglimento delle

Camere potrebbero dunque non dipendere più, come tante volte è accaduto nell'esperienza repubblicana, dalla modificazione, per distacco o aggregazione di nuove componenti politiche, della coalizione governativa, ma dal mutare del sostegno al "capo" da parte del partito dominante.

Come nel parlamentarismo inglese, il *premier* potrà essere pugnalato solo alle spalle, dai suoi stessi compagni. Per questo sono decisivi, e strategicamente non rinunciabili nell'ottica degli artefici dell'accordo sottostante all'*Italicum*, i congegni tecnici che assicurano al *leader* il controllo dei maggiori del partito, sottraendo questa scelta agli elettori, e indebolendo perciò l'autonomia dei parlamentari. La catena di comando partitica deve infatti essere traslata in Parlamento in modo da ridurre, e al limite annullare, ogni disallineamento nelle scelte di indirizzo fra partito di maggioranza, Governo e Camere.

Che la logica del "partito pigliatutto" basti a far rifiorire il sistema istituzionale italiano è, però, dubbio. L'esperienza degli ultimi vent'anni non induce infatti all'ottimismo. Inseguire il mito della stabilità e dell'efficacia del Governo attraverso la ricerca della perfetta identità politica con la maggioranza parlamentare ha condotto alla mortificazione delle Assemblee elettive e della rappresentanza, che pure della stabilità degli esecutivi è il presupposto legittimante, e al loro assoggettamento completo all'esecutivo. Si è così giunti, ad esempio a livello regionale (dove opera il *simul simul*), a una centralizzazione del potere di governo simile a quella delle forme presidenziali, ma senza il contrappeso di un Parlamento slegato dal laccio "mortale" della fiducia e posto quindi in condizione di esercitare con il massimo di incisività la funzione di indirizzo e controllo politico, e in definitiva, di conservare un significativo potere di codeterminazione decisionale.

Una riforma che vuole mutuare dal "presidenzialismo" (inteso come investitura popolare diretta del governo) capacità decisionale, stabilità ed efficienza, ma non ne riproduce i contrappesi e i bilanciamenti, finisce così per sancire il primato assoluto del Governo sull'unica Camera politica, destinandola allo svolgimento di un «compito censorio (...) modesto (e ad incidenza assai ridotta nel settore della legislazione)»¹⁵. Tanto da rendere legittimo l'interrogativo – solo in apparenza paradossale – se, nelle condizioni storico-politiche attuali, non occorra la fuoriuscita dalla forma di governo parlamentare per restituire davvero al Parlamento la sua funzione più tipica di legislazione e sindacato politico sul potere esecutivo.

¹⁴ Con le eccezioni di De Gasperi, Fanfani e De Mita.

¹⁵ Questo, secondo L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 673, è il compito svolto dalle Camere negli assetti vigenti in Gran Bretagna e nella Quinta Repubblica francese.