

I SISTEMI ELETTORALI DELLE CAMERE DOPO LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE (N. 1/2014 E N. 35/2017) E LA LEGGE N. 165/2017\*

GIAMPIETRO FERRI \*\*

**Sommario**

1. L'Assemblea Costituente e i sistemi elettorali delle Camere: l'«ordine del giorno Giolitti» e l'«ordine del giorno Nitti». - 2. Le posizioni della dottrina e della Corte costituzionale circa il rapporto fra la Costituzione e i sistemi elettorali. - 3. Il cambiamento dei sistemi elettorali delle Camere: dal proporzionale al maggioritario. - 4. La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 sulla legge n. 270/2005: la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dei premi di maggioranza. - 5. (Segue): la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale delle liste bloccate. - 6. (Segue): i problemi interpretativi posti dalla sentenza. - 7. La legge n. 52/2015 sull'elezione della Camera dei deputati: il premio di maggioranza e il ballottaggio. - 8. (Segue) le liste semi-bloccate. - 9. La sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017 sulla legge n. 52/2015: la dichiarazione dell'infondatezza della questione relativa alla soglia del 40% per il premio di maggioranza. - 10. (Segue) la dichiarazione dell'infondatezza della questione relativa alle liste semi-bloccate. - 11. (Segue): la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della legge nei punti concernenti: a) il ballottaggio. - 12. (Segue) b) il meccanismo di scelta del collegio nel caso dell'elezione del candidato in una pluralità di collegi. - 13. (Segue) l'invito ad 'armonizzare' i sistemi elettorali delle Camere. - 14. I nuovi sistemi elettorali delle Camere disciplinati dalla legge n. 165/2017: la formula mista (con prevalenza proporzionale) e la complessiva 'armonizzazione' dei sistemi di voto. - 15. Considerazioni conclusive.

**Abstract**

*This essay will give an account of electoral system for elections to the Senate and the Chamber of Deputies by examining Constitutional Court jurisprudence. The first section will examine the constituents' decisions in electoral matters as well as the relation between the Constitution and the electoral system. In the pages that follow, this paper gives a brief overview of the transition from a proportional to a majority system (Law No. 276 and 277/1993). The next section of the essay deals with Judgment No. 1/2014 of the Constitutional Court, which declared unconstitutional the electoral system for election to the Chamber of Deputies and the Senate, governed by the section of Law No. 270/2005 on majority bonus and blocked party-lists. The essay continues with the study of Law No. 52/2015, which changed the electoral system of the Chamber, and of Constitutional Court's Judgement No. 35/2017 which declared unconstitutional the section of the law providing for a second ballot between the two highest ranked lists. The essay concludes with the new electoral Law No. 165/2017, which lays down a mixed system (predominantly proportional). This paper explains how this law manages to "harmonise" the electoral systems of the two Chambers, despite having critical aspects, the most important of which being that the voter has only one vote and therefore it is not possible to make a distinction between the two components of the electoral system (majority and proportional).*

**Suggerimento di citazione**

G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo riproduce, con alcuni adattamenti, la relazione presentata al Convegno nazionale «Le leggi elettorali delle Camere dopo la sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale», svoltosi presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona il 3 marzo 2017.

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Verona.  
Contatto: [giampietro.ferri@univr.it](mailto:giampietro.ferri@univr.it)

### 1. L'Assemblea Costituente e i sistemi elettorali delle Camere: l'«ordine del giorno Giolitti» e l'«ordine del giorno Nitti»

Il Parlamento, in base alla Costituzione, è eletto «a suffragio universale e diretto» (artt. 56 e 58).

La Costituzione, però, non indica con quale sistema la Camera e il Senato debbano essere eletti.

L'Assemblea Costituente discusse sull'opportunità di introdurre nella Costituzione indicazioni sui sistemi elettorali delle Camere, ma prevalse la volontà di escludere ogni riferimento a essi<sup>1</sup>.

Ciò, non perché i Costituenti fossero indifferenti al tema. Infatti, con l'approvazione dell'«ordine del giorno Giolitti», essi si pronunciarono a favore dell'adozione, per la Camera dei deputati, del sistema proporzionale, che, garantendo l'eguaglianza del voto 'in uscita', meglio di altri si adattava alla società politica del tempo: una società contrassegnata da divisioni molto profonde, in cui l'esigenza più sentita non era quella di assicurare maggioranze di governo stabili e coese, ma di costruire un efficace sistema di garanzie, limitando il potere del più forte<sup>2</sup>.

L'indicazione a favore del proporzionale, più che l'espressione di una preferenza per un sistema elettorale, era però la scelta — come disse Costantino Mortati — di «un modo di organizzazione dello Stato»<sup>3</sup>. L'attribuzione a tutti i partiti politici di una rappresentanza parlamentare commisurata ai voti ottenuti era infatti considerata essenziale per la stessa democrazia. Non si poteva

<sup>1</sup> Per una ricostruzione del dibattito sul sistema elettorale nel «periodo costituente», cfr. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982.

<sup>2</sup> Sul conflitto ideologico del secondo dopoguerra e sul «senso» di «appartenenze separate» all'interno della società italiana, che escludeva il «sentimento di una cittadinanza comune», cfr. P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 158 ss.

M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 21 ss., sostiene che la scelta del sistema proporzionale rispondeva a tre esigenze: a) consentire l'accesso alla rappresentanza parlamentare di tutte le forze della Resistenza; b) offrire «garanzie reciproche» ai partiti nella prospettiva di un possibile mutamento dei rapporti di forza; c) «esaltare il ruolo dei partiti di massa [...] nella canalizzazione del consenso e nella strutturazione della rappresentanza politica». L'Autore precisa che, più della proporzionale, è lo scrutinio di lista che «mette i partiti di massa al centro della competizione elettorale e che, rompendo il vincolo fra l'elettore e il candidato tipico del collegio uninominale, rafforza il legame con il partito, sveltendo le radici del notabilato». Si deve però considerare che, nel dibattito alla Costituente, la proporzionale «venne fatta coincidere con il sistema delle liste concorrenti». L'«opzione proporzionalista — conclude l'Autore — diventava dunque, allo stesso tempo, opzione per lo scrutinio di lista».

<sup>3</sup> Cfr. il resoconto sommario della seduta della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea Costituente del 7 novembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VII, Camera dei deputati-Segretariato generale, Roma, 1970-1971, p. 456 (reperibile anche su internet all'indirizzo [http://legislature.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/II\\_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf)).

immaginare una «Repubblica democratica» (art. 1 Cost.) senza un Parlamento che rispecchiasse la realtà del Paese<sup>4</sup>.

I Costituenti non pensavano però che il clima proporzionalista dell'epoca sarebbe rimasto per sempre immutato, e per questo non vollero vincolare il legislatore ordinario: né per il meccanismo di elezione della Camera né per quello del Senato, in merito al quale fu approvato un ordine del giorno di diverso tenore, secondo cui l'elezione avrebbe dovuto svolgersi col sistema del «collegio uninominale» (c.d. «ordine del giorno Nitti»).

Poiché il collegio uninominale, che di per sé non indica un vero e proprio sistema elettorale, ma una tecnica di distribuzione territoriale dei seggi, si accompagna nella maggior parte dei casi a sistemi elettorali maggioritari (si pensi, ad esempio, ai sistemi di elezione delle Camere negli Stati Uniti d'America); e poiché nell'Italia monarchica il collegio uninominale s'identificava col sistema elettorale maggioritario, essendo i seggi della Camera assegnati ai candidati più votati nei singoli collegi, l'interpretazione più plausibile dell'ordine del giorno Nitti dovrebbe essere quella di un'indicazione per il sistema maggioritario<sup>5</sup>.

Tuttavia, la ricostruzione del dibattito fra i Costituenti sull'argomento, che non ebbe un andamento lineare, non consente di dire che l'orientamento prevalente fosse in tal senso, e quindi che, affrontando il tema dell'elezione del Senato, essi abbiano voluto smentire la scelta a favore del sistema proporzionale<sup>6</sup>.

La legge elettorale del Senato approvata dalla stessa Assemblea Costituente, prevedendo che nei singoli collegi il seggio venga assegnato ai candidati che hanno conseguito il 65% dei voti validi (una soglia elevatissima, che verrà

<sup>4</sup> Sono testimonianza del forte legame, nel pensiero dei Costituenti, tra il carattere democratico della Repubblica e il sistema elettorale proporzionale le parole di G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A. Melloni, il Mulino, Bologna, 1994, p. 47 ss., il quale ritiene che «si dovesse perseguire una democrazia più democratica possibile – quindi una democrazia proporzionale».

<sup>5</sup> M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale. Potere e diritto fra protezione ed obbedienza*, Cedam, Padova, II ed., 2012, p. 178, parla in proposito di un'opzione per il «maggioritario». V. ONIDA (con G. BOSETTI), *Costituzione. Perché difenderla, come riformarla*, Ediesse, Roma, 1995, p. 21, sottolinea che i Costituenti, approvando due distinti ordini del giorno, sono «partiti dall'idea» che le due Camere «dovessero avere sistemi elettorali profondamente diversi»: proporzionale e maggioritario, posto che i «collegi uninominali» indicano un «sistema [...] di per sé tipicamente maggioritario» (cfr. V. ONIDA, *La Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 129).

<sup>6</sup> Negano che l'opzione proporzionalistica dei Costituenti, manifestata con l'approvazione dell'«ordine del giorno Giolitti», sia stata sconfessata durante la discussione sulle modalità di elezione del Senato: G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, III, Giuffrè, Milano, 1984, p. 48 e M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 23 ss.

raggiunta soltanto in pochissimi casi<sup>7</sup>), sancirà in sostanza l'affermazione del principio proporzionalistico<sup>8</sup>.

## 2. Le posizioni della dottrina e della Corte costituzionale circa il rapporto fra la Costituzione e i sistemi elettorali

La dottrina giuridica si è interrogata sul rapporto fra la Costituzione e i sistemi elettorali.

Nella prolusione su «Il sistema elettorale nella Costituzione italiana», tenuta nell'Università di Macerata il 29 novembre 1952, Carlo Lavagna aveva sostenuto che i sistemi maggioritari sono vietati dalla Costituzione<sup>9</sup>.

I sistemi maggioritari «assoluti», che, essendo caratterizzati dal fatto che il corpo elettorale viene «convocato in un unico collegio nazionale per eleggere una sola lista di maggioranza», negano la rappresentanza alle minoranze, sarebbero in contrasto con: a) l'art. 1, perché tenderebbero «a mantenere al governo chi già c'è», rendendo «la democrazia semplicemente apparente, contro ogni principio di continuità ed effettività democratica»; b) l'art. 3, comma 2, perché impedirebbero «*a priori* la partecipazione» all'organizzazione politica del Paese ad «ampi strati di categorie sociali»; c) l'art. 49, perché impedirebbero «a tutti i gruppi politici, meno uno, di intervenire nella determinazione dell'indirizzo politico parlamentare»<sup>10</sup>.

I sistemi maggioritari «relativi» — in cui vi è la presenza di più collegi (uninominali o plurinominali) — contrasterebbero con gli artt. 5 e 67, perché, consentendo la presenza delle minoranze «unicamente, o prevalentemente, sul presupposto di differenziazioni politiche locali», il Parlamento funzionerebbe in violazione del «principio della unità nazionale, della indifferenziazione geografica delle Assemblee» e del divieto di mandato imperativo<sup>11</sup>.

Carlo Lavagna aveva, poi, sostenuto che la Costituzione esige che siano rappresentate le minoranze politiche e che vi sia proporzionalità nella rappre-

<sup>7</sup> Cfr. G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia: le difficoltà del cambiamento*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 524.

<sup>8</sup> Cfr., in tal senso, M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 97. V. anche M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 357.

La distribuzione proporzionale dei seggi avveniva nell'ambito delle singole regioni, essendo il sistema elettorale del Senato «a base regionale» (art. 57 Cost.). L'art. 11 della legge n. 29/1948 («Norme per la elezione del Senato della Repubblica») imponeva a ciascun candidato di collegarsi ad altri candidati e prevedeva, in sostanza, la formazione di gruppi costituiti da tutti coloro che si candidano, nei collegi della regione, sotto un comune contrassegno di partito. I seggi non assegnati direttamente nei collegi venivano distribuiti proporzionalmente tra le «liste» collegate ai singoli candidati all'interno della regione.

<sup>9</sup> C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 849 s.

<sup>10</sup> C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale*, cit., p. 855 s.

<sup>11</sup> C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale*, cit., p. 861 s.

sentanza. A richiedere il sistema proporzionale nella distribuzione dei seggi sarebbe, in particolare, il principio di eguaglianza del voto sancito dall'art. 48, comma 2, il quale andrebbe letto alla luce dell'art. 3, comma 2: esso dovrebbe, quindi, essere interpretato non solo in modo da garantire l'«*eguaglianza formale degli elettori* nel procedimento elettivo» («secondo la semplice interpretazione storica»), ma anche l'«*eguaglianza sostanziale, reale ed effettiva*», coinvolgente il sistema elettorale (inteso come meccanismo di trasformazione dei voti in seggi)<sup>12</sup>.

La tesi di Lavagna, pur trovando consensi tra i costituzionalisti, è rimasta però minoritaria<sup>13</sup>. Dall'esame della letteratura scientifica risulta essere prevalente, già prima della trasformazione del sistema politico italiano avvenuta negli anni Novanta del secolo scorso, la tesi della 'neutralità' della Costituzione in materia elettorale, la quale ammetterebbe, per l'elezione del Parlamento nazionale (e, in generale, degli organi rappresentativi), non soltanto sistemi proporzionali, ma anche maggioritari<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale*, cit., p. 868 ss., spec. 871.

<sup>13</sup> Sembra condividere la tesi di Lavagna G. AMATO, *L'eguaglianza dei giudici e l'indipendenza della magistratura di fronte alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 134. Per una recente ripresa del pensiero dell'illustre Autore, cfr. M. ESPOSITO, *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni a margine della sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 560 ss. Nel senso dell'illegittimità costituzionale dei sistemi maggioritari si sono espressi: A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1972, p. 113 ss.; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 54 (lo si ricava implicitamente dall'affermazione che il «valore costituzionale» della «rappresentanza analitica della realtà comunitaria», desumibile dall'art. 2 Cost., è «realizzabile solo attraverso la proporzionale»); ID., *Democrazia e Stato nel capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. dir.*, 1979, n. 4-5, p. 513 ss.; G. AMBROSINI, *Introduzione a Costituzione italiana*, Einaudi, Torino, 1975, LXIII s.; E. BETTINELLI, *Concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, partiti politici e referendum*, in E. BETTINELLI, L. BONESCHI, *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Bompiani, Milano, 1978, p. 63 ss. (ora anche in <http://www.radioradicale.it/referendum-ordine-pubblico-costituzione-7-concorso-dei-cittadini-alla-determinazione-della-politica-nazionale-partiti-politici-e>); F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 239-40; G. CONTINI, *Democrazia, partecipazione, rappresentatività*, in F. LENTINI (a cura di), *Individuo, collettività e Stato. Momenti critici e processi evolutivi nelle democrazie occidentali e socialiste*, I, Acquario, Palermo, 1983, p. 181 s.; T. MARTINES, sub art. 56, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 97; S. D'ALBERGO, *Referendum: non toccate la proporzionale*, in *Rinascita*, n. 4, 4 marzo 1990; G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 223 (l'Autore ritiene che siano costituzionalmente illegittimi non tutti i sistemi maggioritari, ma quelli che attribuiscono a una minoranza elettorale un numero di seggi superiore alla maggioranza assoluta); G. DOSSETTI, *Costituzione e riforme*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 272.

<sup>14</sup> Cfr. F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, in *Jus*, 1953, p. 353 e p. 357; G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro pad.*, 1954, p. 41; U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 158 s.; S. FURLANI, voce *Elezioni politiche*, in *Noviss. dig. it.*, VI, UTET, Torino, 1960, p. 475 s.; ID., voce *Elezioni. I) Sistemi elettorali*, in *Enc. Giur.*, XII, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989, p. 4; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 308, nota 154; M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 765; B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la «democrazia bloccata»: ipotesi sui*

Tuttavia, vi è stato chi — mi riferisco a Costantino Mortati — ha sostenuto che dal riconoscimento ai cittadini del diritto di concorrere, per il tramite dei partiti, alla vita politica nazionale (art. 49 Cost.) deriverebbe l'obbligo per il legislatore di predisporre sistemi elettorali «limitativi di un esasperato proporzionalismo» e «tali da agevolare, preventivamente al voto popolare, la formazione di accordi programmatici impegnativi per la futura coalizione di governo fra più formazioni politiche»<sup>15</sup>.

La Corte costituzionale, con alcune sentenze emesse negli anni Sessanta, ha assunto una posizione che è apparsa in linea con l'orientamento prevalente fra i costituzionalisti. Essa, pronunciandosi su una questione relativa alle elezioni delle amministrazioni comunali, ha innanzitutto affermato che il principio di eguaglianza del voto stabilito dall'art. 48, comma 2, Cost. significa che gli elettori sono in una posizione di «perfetta parità» nell'espressione del voto, «non essendo ammesso né il voto plurimo, né il voto multiplo», ma non si estende «al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore», il quale dipende «esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari»<sup>16</sup>. Poi, ha negato il contrasto con l'art. 48, comma 2,

*meccanismi elettorali*, in *Dem. dir.*, 1982, n. 6, p. 120 ss.; G. DE VERGOTTINI, «Regole del gioco» e *metodi decisionali più operativi*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Verso la riforma delle istituzioni*, Nocchioli, Firenze, 1983, p. 108; ID., *Dalle emendabilità alla «revisione totale» nella continuità della Costituzione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 239; D. NOCILLA, voce *Popolo, d) Diritto costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 366, nota 158; S. ORTINO, *Diritto costituzionale. Storia ordinamenti teoria*, Cedeur, Firenze, 1985, p. 244; G. PITRUZZELLA, voce *Elezioni politiche: elettorato*, in *Enc. Giur.*, XII, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989, p. 4 e *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 74; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le riforme istituzionali per l'alternativa di governo*, in U. CURI, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *La repubblica che non c'è*, Franco Angeli, Milano, 1993, p. 33 ss. e in ID., *Congestture costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 295 ss. (da cui lo scritto è successivamente citato); C. FUSARO, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 29; M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, cit., p. 96 ss.; V. ONIDA, *La concezione della democrazia in Carlo Lavagna*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 142; ID., *Costituzione*, cit., p. 15; A. BARBERA, *Sistema elettorale e forma di governo in Carlo Lavagna*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, cit., p. 247; F. DONATI, *La revisione costituzionale*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, p. 118; S. LABRIOLA, *Legge elettorale e ordinamento costituzionale: un rapporto complesso*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Cedam, Padova, 1998, p. 560; P. BARILE, *Tra Costituzione e riforme. Scritti e interviste (1980-2000)*, a cura di R. Cassigoli, Passigli, Firenze, 2001, p. 127 s.; M. VILLONE, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 304 ss.

<sup>15</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, IX ed., 1975, p. 461.

<sup>16</sup> Sentenza n. 43/1961.

Cost. dei sistemi maggioritari applicati alle elezioni amministrative<sup>17</sup>. Infine, ha sancito che l'art. 48, comma 2, Cost. ha «carattere universale» e che «i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato»<sup>18</sup>.

### 3. Il cambiamento dei sistemi elettorali delle Camere: dal proporzionale al maggioritario

Per tutta la prima fase dell'esperienza repubblicana sono rimasti in vigore i sistemi elettorali disciplinati, per la Camera dei deputati, dalla legge n. 1058/1947 e, per il Senato della Repubblica, dalla legge n. 29/1948<sup>19</sup>.

Non c'era — come si è visto — un ostacolo giuridico al loro cambiamento. C'era, invece, un ostacolo politico. La «cultura proporzionalistica»<sup>20</sup>, radicata nelle origini della Repubblica e a lungo dominante per l'eterogeneità della società italiana, richiedeva l'attribuzione a tutti i partiti politici di una rappresentanza istituzionale commisurata ai voti ottenuti<sup>21</sup>.

Il *referendum* abrogativo del 18 aprile 1993 sul sistema elettorale del Senato, cancellando la soglia del 65% per l'elezione dei candidati nei singoli collegi e dunque creando un sistema realmente maggioritario<sup>22</sup>, sancisce il superamento del proporzionalismo — che aveva rappresentato un elemento della

<sup>17</sup> Cfr., ad esempio, per le elezioni comunali, la sentenza n. 6/1963, n. 2 del *Considerato in diritto*. Qui la Corte sembra ritenere comunque indispensabile una rappresentanza istituzionale della minoranza. Occorrerebbe dunque un correttivo, che era previsto dalla normativa posta all'esame della Corte, per impedire che tutti i seggi vengano assegnati alla lista vincente.

<sup>18</sup> Cfr. la sentenza n. 96/1968, n. 3 del *Considerato in diritto*. La dottrina ha perciò ritenuto che quanto asserito dalla Corte a proposito dei sistemi elettorali comunali possa valere anche per quelli delle Camere.

<sup>19</sup> V. *supra*, § 1.

Sulla brevissima 'parentesi' della c.d. «legge truffa», che rappresenta l'«apice» di quella che, in dottrina, è stata definita la «stagione delle correzioni in senso maggioritario della proporzionale», maturata quando la Democrazia cristiana, forte di un vasto consenso popolare, aspirava a consolidare il suo dominio, cfr. E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, UTET, Torino, 1990, p. 448. V. anche *infra*, § 9.

<sup>20</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Le votazioni*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 26 ss.

<sup>21</sup> Non «è privo di significato che gli unici paesi in cui vige il sistema proporzionale non corretto siano, assieme all'Italia, soprattutto Israele, il Belgio e l'Olanda: paesi cioè attraversati oggi o nel passato da profonde fratture linguistiche, religiose e ideologiche». Secondo l'Autore, il sistema proporzionale ha avuto il «grande merito di consentire la formazione dei partiti di massa» e «di consentire all'Italia, in particolare, di passare indenne le tensioni della guerra fredda» (A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 13 ss.).

<sup>22</sup> Si trattava di un sistema maggioritario puro per la parte relativa ai 238 seggi da ripartire nei collegi uninominali con la formula *plurality* (in ciascun collegio il seggio sarebbe stato assegnato al candidato più votato, bastando la maggioranza relativa). Essendo prevista, per gli altri 77 seggi, la distribuzione con il proporzionale, il sistema elettorale scaturente dal *referendum* avrebbe potuto definirsi «misto», con evidente prevalenza della componente maggioritaria. Il fatto che il meccanismo utilizzato per la ripartizione dei 77 seggi penalizzasse ulteriormente le forze minori rende, però, detta definizione fuorviante. Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 86.

costituzione ‘materiale’<sup>23</sup> — e il passaggio dalla prima alla seconda fase dell’esperienza repubblicana, in cui ai partiti che avevano approvato la Costituzione subentrano nuovi partiti e si afferma la ‘democrazia dell’alternanza’<sup>24</sup>.

Le leggi n. 276 e n. 277/1993, ispirandosi alla normativa elettorale risultante dal *referendum* poc’anzi citato, contemplanò, rispettivamente per il Senato e la Camera, un sistema di tipo maggioritario con l’uninomiale a turno unico — temperato dalla distribuzione di un quarto dei seggi con il sistema proporzionale e da un meccanismo di recupero a vantaggio delle forze politiche soccombenti nei singoli collegi (c.d. scorporo) —, il quale favorisce la formazione di due grandi coalizioni, permettendo all’elettore di scegliere la maggioranza di governo<sup>25</sup>.

Il sistema elettorale introdotto nel 1993 (c.d. «Mattarellum») — i tentativi di correzione del quale per via referendaria non hanno successo<sup>26</sup> — rimane in vigore fino all’approvazione della legge n. 270/2005 (c.d. «Porcellum»)<sup>27</sup>.

Passando in rassegna i titoli della stampa quotidiana dell’epoca, si ha l’impressione di una legge elettorale che interrompe la breve esperienza del maggioritario nella storia repubblicana e ripristina il sistema proporzionale<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. E. CHELI, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 293.

La proporzionale non era soltanto la regola per la formazione della rappresentanza politica nazionale, ma si applicava a tutte le forme della rappresentanza istituzionale. Correttivi di un certo rilievo erano previsti solo laddove — si pensi al Consiglio Superiore della Magistratura — vi fosse la necessità di impedire l’accesso alle istituzioni ai gruppi espressivi di interessi meramente corporativi, localistici, ecc. Dunque, non per escludere, ma per rafforzare la rappresentanza delle correnti politico-culturali presenti nella società. Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Cedam, Padova, 2005, p. 25 ss. e 88 ss.

<sup>24</sup> Sul contributo delle leggi elettorali al cambiamento del sistema politico, cfr. G. AMATO, A. BARBERA, G.F. CIAURRO, S. LABRIOLA, S. MATTARELLA, S. ORTINO, *Leggi elettorali e sistema istituzionale: problemi e prospettive*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1994, n. 1, p. 1 ss.

<sup>25</sup> Cfr., tra gli altri, G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 55 ss. e, di recente, O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 94 s.

<sup>26</sup> Sui *referendum* abrogativi del 1999 e del 2000, che falliscono per il mancato raggiungimento del *quorum*, cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 211 ss.

<sup>27</sup> Per una valutazione complessiva del «rendimento» e degli effetti dei sistemi elettorali introdotti nel 1993, cfr. ancora O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, cit., p. 90 ss.

Sulla legge n. 270/2005 cfr., tra gli altri, R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5179 ss.; R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, in *il Mulino*, 2006, n. 1, p. 34 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Dem. dir.*, 2006, n. 1, p. 29 ss.; C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005: profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 89 ss.

Tuttavia, se è vero che essa reintroduceva il sistema proporzionale con lo scrutinio di lista, è altrettanto vero che il premio di maggioranza, trasformando la minoranza più rappresentativa in maggioranza, dava alla legge elettorale un'evidente caratterizzazione maggioritaria. Si potrebbe parlare, dunque, della legge elettorale del 2005 come di una legge che determinava il passaggio da un sistema maggioritario a un altro tipo di sistema maggioritario, funzionale alle esigenze dei partiti della stessa maggioranza (Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord, Unione di Centro e Nuovo PSI)<sup>29</sup>.

Il meccanismo premiale — il quale consiste, per quanto riguarda la Camera dei deputati, nell'attribuzione di seggi aggiuntivi «fino alla soglia dei 340», mentre per il Senato è prevista una molteplicità di premi regionali (un premio in ogni regione italiana dove la coalizione con il maggior numero di voti non abbia ottenuto il 55% dei seggi)<sup>30</sup> — favorisce la formazione di due raggruppamenti che inglobano quasi tutti i partiti, larga parte dei quali accede alla rappresentanza perché le soglie di sbarramento, per i partiti coalizzati, sono facilmente superabili<sup>31</sup>.

Nelle elezioni politiche del 2006, le prime in cui si applica il nuovo sistema elettorale, il premio di maggioranza previsto per l'elezione della Camera viene assegnato a uno schieramento politico (il centrosinistra) che sfiora la maggioranza assoluta dei voti popolari<sup>32</sup>. A nessuno, in quel preciso momento, sembra una stortura il fatto che lo schieramento vincente, rappresentativo di circa la metà dei cittadini che hanno partecipato al voto, ottenga una quota aggiun-

<sup>28</sup> Ad esempio, *La Repubblica* del 14 ottobre 2005, in prima pagina, nel taglio medio, titolava con grande evidenza così: «Ritorno al proporzionale». *La Stampa* del 14 ottobre 2005 apriva con il seguente titolo «Il Polo esulta: passa il proporzionale». Ne *Il Sole 24 Ore* del 28 dicembre 2005, la pagina in cui viene pubblicato il testo della legge riguardante la Camera ha il seguente titolo: «Dopo 12 anni ritorna il proporzionale». Sui quotidiani sono stati però pubblicati articoli che hanno ben descritto la realtà delle cose: cfr., tra gli altri, G. SARTORI, *La riforma con il veleno*, in *Corriere della Sera*, 15 settembre 2005; V. ONIDA, *Sistema contraddittorio*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 ottobre 2005; M. VIROLI, *Un proporzionale senza qualità*, in *La Stampa*, 17 ottobre 2005.

<sup>29</sup> Le esigenze erano: a) contenere la sproporzione tra voti e seggi, che è tipica dei sistemi maggioritari, ma può diventare molto elevata quando si utilizzino i collegi uninominali; b) consentire a ciascun partito di distinguersi elettoralmente dagli altri, marcando la propria identità, senza uscire però dalla logica del bipolarismo; c) sostituire una competizione fra persone all'interno dei collegi con una competizione fra partiti; d) dare ai gruppi dirigenti degli stessi partiti il potere di scegliere i parlamentari; e) garantire una rappresentanza parlamentare 'autonoma' al partito più piccolo della coalizione (il Nuovo PSI). Con un obiettivo preciso: quello di limitare le perdite nell'eventualità di una sconfitta nelle imminenti elezioni politiche, ritenuta in quel momento assai probabile, perché i sondaggi pronosticavano una netta vittoria dello schieramento di centrosinistra.

<sup>30</sup> Un meccanismo irrazionale, quello dei premi regionali, che, considerata la distribuzione territoriale dei consensi elettorali, avrebbe potuto favorire ulteriormente i partiti che avevano approvato la legge n. 270/2005: cfr., in senso critico, G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostrutturale*, in *la Repubblica*, 25 ottobre 2005.

<sup>31</sup> Per la Camera, infatti, era prevista la clausola di sbarramento del 2% e, per il Senato, del 3%.

<sup>32</sup> Esso ottiene il 49,81% contro il 49,74% dello schieramento di centrodestra.

tiva di seggi per poter governare (anche se la governabilità nel corso della legislatura sarà molto difficile per la parità fra gli opposti schieramenti al Senato, e anche per la frammentazione e la litigiosità della coalizione di centrosinistra, favorita proprio dal nuovo sistema elettorale<sup>33</sup>).

Nelle elezioni politiche del 2008, in seguito al ‘patto’ siglato dai *leaders* dei due partiti maggiori (Partito democratico e Forza Italia), che hanno il comune interesse a non subire veti e ‘ricatti’ da parte delle forze minori collocate nei rispettivi campi di gioco, la competizione avviene tra due coalizioni ristrette<sup>34</sup>, ma il premio di maggioranza viene comunque assegnato a una coalizione (quella di centrodestra) con un consenso popolare abbastanza vicino alla maggioranza assoluta dei voti popolari<sup>35</sup>. Il meccanismo premiale funziona, quindi, per la seconda volta in modo considerato generalmente accettabile perché consente di governare ad una coalizione largamente rappresentativa della società italiana<sup>36</sup> (e la netta vittoria del centrodestra anche al Senato oscura i difetti di un sistema elettorale irrazionale per il meccanismo di assegnazione dei premi a livello regionale: sistema considerato come una ‘lotteria’, essendo l’esito complessivo finale della competizione elettorale in qualche misura ‘affidato al caso’<sup>37</sup>).

Il problema della mancata previsione di una soglia minima per ottenere il premio alla Camera emerge soltanto dopo le elezioni del 2013, quando cambia il «corpo politico» per il quale la legge elettorale era un «vestito su misura», ossia quando si afferma un nuovo movimento politico, quello dei 5 Stelle,

<sup>33</sup> E. SCALFARI, *L'Italia non è triste ma è solo schifata*, in *la Repubblica*, 23 dicembre 2007, volendo evidenziare la malizia del legislatore nell’approvare il nuovo sistema di voto con la consapevolezza che esso avrebbe indebolito il ‘vincolo di coalizione’ e determinato la situazione di difficile governabilità verificatasi nella XV legislatura, ha parlato di «avvelenamento dei pozzi operato dalla legge-porcata».

Rileva, tra gli altri, che la «frammentazione» causata dalle leggi elettorali del 1993 è stata «ulteriormente incrementata dal premio di maggioranza voluto dal centro-destra» S. PASSIGLI, *Tutti i disastri del “premio”*, in *La Stampa*, 18 aprile 2007.

<sup>34</sup> Cfr. G. FERRI, *La “semplificazione” del sistema politico italiano e la modifica della legge sull’elezione dei parlamentari europei*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, III, Giappichelli, Torino, 2010, p. 1359.

<sup>35</sup> La coalizione di centrodestra (composta da Il Popolo della Libertà, Lega Nord e Movimento per l’Autonomia-Alleanza per il Sud) vince le elezioni con il 46,81%.

<sup>36</sup> La critica alla mancata previsione di una soglia minima per ottenere il premio, che non manca, è smorzata proprio dal fatto che nella realtà il problema non sussiste. E. FASSONE, *Una Costituzione amica*, Garzanti, Milano, 2012, p. 346, ragionando di possibili modifiche alla legge elettorale n. 270/2005, indica l’inserimento di una soglia del «45-48 per cento dei voti».

<sup>37</sup> Cfr., tra gli articoli di stampa pubblicati prima delle elezioni, S. PASSIGLI, *Il voto inutile? In alcune regioni è utile ai grandi*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 aprile 2008.

V. anche, successivamente, tra i molti interventi dei costituzionalisti sulla stampa, C. FUSARO, *Una legge elettorale pessima crea confusione ed esclude i giovani*, in *Corriere della Sera*, 24 gennaio 2013.

In dottrina cfr., tra gli altri, P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 479-480.

che raccoglie i consensi di oltre un quarto dei votanti, rompendo il bipolarismo<sup>38</sup>. Il premio viene, infatti, assegnato a uno schieramento (il centrosinistra) che ha ottenuto meno del 30% dei voti, mentre il secondo classificato (il centrodestra), distanziato di neanche mezzo punto percentuale, prende appena 124 seggi (poco più di un terzo di quelli spettanti al vincitore)<sup>39</sup>.

La distorsione della rappresentanza è così accentuata che l'esito delle elezioni del 2013 è stato considerato come il «più grande scandalo» della «storia politica italiana»<sup>40</sup>.

#### **4. La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 sulla legge n. 270/2005: la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dei premi di maggioranza**

La legge n. 270/2005 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014<sup>41</sup>.

La Corte, richiamando i propri precedenti, ha ribadito che la Costituzione è 'neutra' in materia elettorale: «non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale», giacché «quest'ultima *lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta* del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico»<sup>42</sup>.

La Corte, poi, ha affermato che il sistema elettorale, «pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, *non è esente da controllo*»: è «sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti *manifestamente irragionevole*»<sup>43</sup>.

La Corte, inoltre, ha dichiarato che la previsione di un «meccanismo premiale» consistente nell'attribuzione di una quota aggiuntiva di seggi rispetto a quelli spettanti in base al riparto proporzionale è compatibile con la Costitu-

<sup>38</sup> Michele Ainis, nel dibattito precedente l'approvazione della legge, aveva acutamente osservato: «Questa legge è un vestito su misura per il corpo politico di oggi ma non tiene conto di cosa potrebbe succedere domani. Con tre coalizioni al posto di due» la «distorsione sarebbe intollerabile, farebbe soffrire il carattere democratico della nostra Repubblica» (cfr. L. SALVIA, *No dei giuristi al nuovo sistema di voto: sbarramento e premio violano la Carta*, in *Corriere della Sera*, 5 ottobre 2005. V. anche M. AINIS, *Quel «premio» gigantesco tradisce la Costituzione*, in *La Stampa*, 9 ottobre 2005, dove l'Autore ipotizzava il distacco delle forze centriste dai due schieramenti e la nascita di una terza coalizione).

<sup>39</sup> Questi, nel dettaglio, i risultati dei principali concorrenti: centrosinistra 29,55%, centrodestra 29,55% e Movimento 5 Stelle 25,56%.

<sup>40</sup> L. CANFORA, *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Sellerio, Palermo, 2013, p. 9.

<sup>41</sup> La sentenza n. 1/2014 è stata oggetto di numerosissimi commenti da parte dei costituzionalisti, di cui non è possibile dare conto in questa sede. Si può tuttavia rinviare, per un confronto tra gli studiosi sui principali problemi, ad AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della L. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 629 ss. V. anche A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1/2014. Problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014.

<sup>42</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Il corsivo è mio.

<sup>43</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*. I corsivi sono miei.

zione a due condizioni: a) che persegua un obiettivo di rilievo costituzionale; b) che lo faccia rispettando il «vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti».

A proposito del sistema elettorale della Camera, la prima condizione deve ritenersi soddisfatta perché la normativa censurata, in quanto diretta «ad agevolare la formazione di un'adeguata maggioranza parlamentare», mira a «garantire la *stabilità del governo* del Paese» e a «rendere più rapido il processo decisionale». La seconda condizione non può, invece, ritenersi soddisfatta perché la mancata indicazione di una «soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa», distorcendo senza limiti il rapporto fra voti e seggi, penalizza eccessivamente gli altri interessi costituzionalmente rilevanti e causa «un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente». Un premio di maggioranza senza soglia minima si pone, specificamente, in contrasto con le seguenti disposizioni costituzionali: l'art. 1, comma 2, perché la composizione dell'assemblea elettiva si allontana troppo dalla sovranità popolare (ossia dalla volontà del popolo sovrano espressa nelle elezioni); gli artt. 3 e 48, comma 2, perché lede l'eguaglianza del voto (la quale non impone «al legislatore ordinario la scelta di un determinato sistema», ma «esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» e «assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto»); con l'art. 67, perché il Parlamento, formatosi secondo un criterio che travisa il voto popolare, non sarebbe più il luogo della rappresentanza politica nazionale<sup>44</sup>.

Quanto alla previsione nel sistema elettorale del Senato di una *molteplicità di premi regionali*, non può invece ritenersi sussistente neppure la prima condizione, perché il meccanismo con più premi è inidoneo al raggiungimento dell'obiettivo di garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema. Infatti, esso «produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea»<sup>45</sup>.

Le reazioni della dottrina alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dei premi di maggioranza previsti dai sistemi elettorali delle Camere sono state, per ciò che concerne il merito delle questioni, molto favorevoli. Com'era prevedibile, alla luce delle opinioni espresse in precedenza dai costituzionali-

<sup>44</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>45</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto*.

sti, si è manifestato un consenso pressoché unanime sulla posizione della Corte<sup>46</sup>.

### 5. (Segue) la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale delle liste bloccate

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la particolare disciplina delle liste elettorali contenuta nella legge n. 270/2005, la quale coarta la libertà degli elettori e contraddice il principio democratico.

Essa, infatti, prevede che tutti i parlamentari siano eletti mediante liste bloccate; che le liste siano 'lunghe', ossia costituite da un «elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati», che l'elettore «difficilmente conosce»; che siano ammesse le «candidature multiple» (vale a dire: che ciascun candidato abbia la possibilità di presentarsi in più circoscrizioni), sicché «anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto [...] della facoltà per l'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base di indicazioni del partito». La disciplina censurata — ha osservato la Corte — non è «comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà di voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)»<sup>47</sup>.

Le reazioni della dottrina, in merito a quest'ultimo punto, non sono state concordanti: si sono registrati consensi<sup>48</sup>, ma anche dissensi<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Tra i commenti a caldo sulla stampa, dopo la divulgazione del dispositivo, cfr. S. RODOTÀ, *Le ragioni della Corte*, in *la Repubblica*, 6 dicembre 2013; P.A. CAPOTOSTI, *L'avvertimento della Consulta al Parlamento dei nominati*, in *Il Messaggero*, 8 dicembre 2013; U. DE SIERVO, *Dalla Consulta forzature in buona fede*, in *La Stampa*, 14 gennaio 2014. Per gli interventi successivi nel dibattito scientifico cfr., tra gli altri, G. FERRARA, *Intervento* al Seminario «La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: quali conseguenze?», Roma, aula Taurini del CNR, via dei Taurini 19, 21 gennaio 2014 (in <http://libera.tv/2014/01/22/legge-elettorale-gianni-ferrara-costituzionalista/>); G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2014, p. 2; M. LUCIANI, *Intervento* al Convegno «Le Corti e il voto. La sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale», Roma, Università La Sapienza, 29 gennaio 2014 (in <http://www.radioradicale.it/scheda/401634/le-corti-e-il-voto-la-sentenza-della-corte-costituzionale-sul-sistema-elettorale>); V. ONIDA, *Intervento* in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit.

A conferma del fatto che la comunità scientifica considera ineccepibile la posizione assunta nel merito dalla Corte, è stato scritto autorevolmente che «non risulta che qualcuno abbia argomentato in senso contrario: abbia cioè sostenuto la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento tra rappresentanza e governabilità» (G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 2959 ss., spec. § 9).

<sup>47</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>48</sup> Tra i commenti a caldo sulla stampa, cfr. P.A. CAPOTOSTI, *L'avvertimento della Consulta al*

Alcuni hanno approvato la decisione della Corte perché essa ha restituito all'elettore la libertà di voto, conculcata da un sistema che non consentiva di esprimere una valutazione sulle persone e non permetteva, quindi, l'instaurarsi di un rapporto fra elettori e candidati.

Altri, invece, hanno espresso perplessità, ritenendo che non si possa trarre dal principio costituzionale della libertà di voto l'obbligo per il legislatore di prevedere il voto di preferenza per il candidato.

A tal proposito, si può osservare che l'art. 48, comma 2, esige sicuramente che ogni elettore abbia la possibilità di esprimersi senza condizionamenti quando vota, presupponendo che vi sia una pluralità di opzioni politiche (come si desume del resto dall'art. 49). Libertà di voto significa, perciò, senza dubbio, libertà di scelta fra più liste, che sono contrassegnate da un simbolo e sono formate da candidati. L'elemento personale è, dunque, presente nel concetto stesso di lista, e non si può dire che il voto alla lista sia un voto che non ha in qualche modo ad oggetto le persone. Vero è che, quando la lista sia lunga e i candidati in una circoscrizione siano contemporaneamente candidati in altre circoscrizioni, si crea una situazione molto problematica, perché si rafforza il potere delle 'segreterie' dei partiti e aumenta la distanza fra elettori e candidati, i quali, se così si può dire, diventano 'meno visibili', ma forse non fino al punto da consentire di affermare che essi vengono oscurati e che, in definitiva, l'elemento personale scompare dal voto.

#### **6. (Segue) i problemi interpretativi posti dalla sentenza**

Nella parte finale della sentenza n. 1/2014 la Corte costituzionale, facendo riferimento a una «nuova consultazione elettorale», ha affermato che essa «si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere»<sup>50</sup>.

La Corte ha, quindi, ammesso la possibilità, per il Parlamento in carica, di approvare una nuova legge elettorale.

Tuttavia, mentre la sentenza ha sancito chiaramente l'illegittimità di alcune parti del sistema elettorale della Camera e di quello del Senato, non altrettanto chiara è stata nel delineare i confini dell'eventuale intervento del legislatore in materia.

*Parlamento dei nominati*, cit. e *Non è un monito. La Consulta ha ripristinato la legalità*, in *Corriere della Sera*, 11 dicembre 2013. Per i commenti successivi, cfr., tra gli altri, M. LUCIANI, *Intervento*, cit.

<sup>49</sup> Cfr., tra i primi commenti dei giuristi pubblicati sulla stampa, A. BARBERA, *Intervista al Quotidiano Nazionale*, 6 dicembre 2013 (a giudizio del quale la Corte ha sbagliato). Per i successivi commenti della dottrina, cfr., tra gli altri, V. ONIDA, *Intervento*, cit.; G. FERRI, *La Costituzione e i sistemi elettorali delle Camere*, in *Rass. parl.*, 2016, p. 195 s.

<sup>50</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

Sono così sorti dei problemi interpretativi nel dibattito sulla riforma elettorale che si è aperto subito dopo la pubblicazione della sentenza: una riforma che avrebbe dovuto certamente tenere conto della decisione della Corte costituzionale, ma, richiedendo il consenso delle forze politiche presenti in Parlamento, non poteva essere congegnata prescindendo dalle loro esigenze.

Per quanto riguarda il premio di maggioranza, ci si è chiesti, mancando indicazioni al riguardo, quale sia la soglia minima richiesta affinché esso sia compatibile con la Costituzione.

Per quanto riguarda le liste bloccate, ci si è domandati se la Corte le abbia giudicate costituzionalmente illegittime in quanto tali, vietando quindi al legislatore di reintrodurle in qualsiasi forma, o abbia soltanto censurato le particolari modalità di disciplina legislativa delle stesse, lasciando così al legislatore la possibilità di prevedere liste bloccate con modalità diverse (ad esempio, liste ‘corte’). Ci si è, poi, domandati se, nel secondo caso, possano ritenersi ammissibili liste interamente bloccate oppure vi sia la necessità di un’apertura parziale delle liste, il che implicherebbe la previsione, insieme con il voto di lista, del voto di preferenza per almeno uno dei candidati della lista prescelta.

La sentenza ha suscitato un problema interpretativo anche per quanto concerne i poteri e la durata delle Camere in carica.

Per affrontarlo sembra opportuno partire dalle parole della Corte: «la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale»<sup>51</sup>. Dalla sentenza «non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali»<sup>52</sup>. «Nessuna incidenza» essa «è in grado di spiegare» con riferimento agli atti che le Camere potranno in essere prima di essere rinnovate: «le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare»<sup>53</sup>.

Per comprendere il significato di queste parole, si deve considerare che la Corte costituzionale aveva di fronte a sé un grave problema: evitare che dalla sua pronuncia — un atto senza precedenti, «di enorme portata»<sup>54</sup> — derivas-

<sup>51</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>52</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>53</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>54</sup> Così il presidente emerito della Corte costituzionale P.A. CAPOTOSTI, *Intervista a l'Unità*, 6 dicembre 2013. L'eccezionalità e la gravità dell'evento sono testimoniate dal commento a caldo di un altro presidente emerito della Corte: cfr. G. ZAGREBELSKY, *Intervista a la Repubblica*, 8 dicembre 2013 (il quale, fra l'altro, osserva che è «forse la decisione più legislativa che la Corte abbia mai pronunciato. Apparentemente elimina pezzi di legge, in realtà vale come ribaltamento della sua logica perché sostituisce un sistema maggioritario con uno puramente proporzionale. A mia memoria, un'operazione del genere non era mai stata tentata»).

sero conseguenze dirompenti per lo Stato. Era, dunque, necessario, anzitutto, fare salvi tutti gli atti compiuti dalle Camere elette con la legge elettorale dichiarata costituzionalmente illegittima (quindi, quelli posti in essere durante la XV, la XVI e la XVII legislatura) e, poi, impedire un effetto immediato di blocco dell'attività parlamentare.

In dottrina, alcuni hanno sostenuto che le Camere, dopo la sentenza n. 1/2014, avrebbero potuto rimanere in carica fino alla scadenza naturale della legislatura, senza subire una restrizione dei loro poteri<sup>55</sup>. Altri, invece, hanno sostenuto che la pronuncia della Corte comportava una limitazione dei poteri delle Camere, le quali avrebbero dovuto essere sciolte, se non immediatamente, entro un periodo di tempo abbastanza breve<sup>56</sup>.

La seconda tesi sembra preferibile. La circostanza che la Corte abbia fatto riferimento ai poteri esercitabili dal Parlamento eletto nel 2013, pur senza dichiarare espressamente che essi risultano limitati per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge elettorale, svela che il Parlamento in carica si trova in una condizione non paragonabile a quella di un Parlamento nel pieno della rappresentatività<sup>57</sup>. È un Parlamento fortemente depotenziato e, dunque, in attesa di essere rinnovato, come si evince dal passaggio sopra riportato — significativamente collocato all'inizio del punto 7 del Considerato in diritto, dove la sentenza incomincia ad affrontare il delicato problema delle conseguenze giuridiche della dichiarazione di illegittimità costituzionale — in cui la Corte parla di «nuova consultazione elettorale» e «concede» al Parlamento la possibilità di cambiare le regole elettorali<sup>58</sup>.

Il richiamo al principio di «continuità dello Stato» nella parte conclusiva della sentenza<sup>59</sup> può spiegarsi con l'intenzione di evitare un atto traumatico

<sup>55</sup> Così, tra gli altri, in dottrina, B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *www.federalismi.it*, 17 gennaio 2014; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *www.giurcost.org*, 21 gennaio 2014, p. 18 s.; F. BIONDI, S. CECCANTI, S. CURRERI, T. GROPPI, V. LIPPOLIS, N. LUPO, M. OLIVETTI, S. STAIANO, in AA. VV., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2016, p. 243 ss.

<sup>56</sup> Tra gli interventi in questo senso sulla stampa quotidiana, cfr. A. PACE, *Un rischio per la democrazia*, in *la Repubblica*, 5 aprile 2014 e *La condanna del Porcellum*, in *la Repubblica*, 22 aprile 2014. Per altri interventi dei costituzionalisti, cfr. M. PATRONO, *Riforma costituzionale, le ragioni del No*, p. 7 s. (lo scritto è reperibile all'indirizzo <http://www.uils.it/mario-patrono-le-ragioni-del-no/>) e G. SCACCIA, in AA. VV., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit., p. 253 s.

<sup>57</sup> Cfr., in tal senso, G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 gennaio 2014.

<sup>58</sup> Il fatto di esplicitare una cosa che dovrebbe essere ovvia non denuncia l'eccezionalità della situazione? Non rivela che c'è un Parlamento delegittimato al quale si consente di svolgere un'operazione che non potrebbe più fare al fine di consentire alla politica di trovare la soluzione più idonea, nello stesso tempo sgravando la Corte costituzionale dalla responsabilità di avere scelto il nuovo sistema elettorale?

<sup>59</sup> Proprio al fine di assicurare la «continuità dello Stato» — ha osservato la Corte costituzionale —, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la *prorogatio* dei poteri

come lo scioglimento in una situazione di difficoltà, soprattutto sul piano economico-finanziario, che avrebbe potuto richiedere una serie di interventi, non prevedibili nei modi e nei tempi, da parte del Parlamento<sup>60</sup>. Di qui l'opportunità di omettere ogni riferimento alla durata delle Camere in carica e ai poteri da esse esercitabili, rimettendosi al buon senso delle forze politiche e delle istituzioni.

In conclusione, la sentenza n. 1/2014 dovrebbe essere interpretata nel senso che il Parlamento, per un vizio gravissimo del meccanismo di elezione che ha alterato il «circuito democratico definito dalla Costituzione» («basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto»), non può esercitare tutti i suoi poteri costituzionali. Il Parlamento non avrebbe certamente potuto esercitare il potere di revisione costituzionale, soprattutto in riferimento a un'ampia pluralità di articoli della Costituzione<sup>61</sup>.

Invece, con il prolungarsi della legislatura ben oltre quanto si poteva immaginare dopo la sentenza n. 1/2014, si è percepito un diffuso atteggiamento di acquiescenza verso il Parlamento, che ha agito come se nessun evento fosse intervenuto a inficiarne la legittimazione, approvando addirittura la revisione della parte II della Costituzione successivamente respinta dal *referendum* popolare del 4 dicembre 2016<sup>62</sup>. La sentenza della Corte, anziché essere considerata come un elemento ostativo all'esercizio della funzione legislativa costituzionale, è stata richiamata per confermare la legittimità dell'operato del Parlamento<sup>63</sup>.

Anche a non voler sostenere che la sentenza n. 1/2014 intacca giuridicamente i poteri del Parlamento, è comunque difficile negare che essa abbia un

delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)».

<sup>60</sup> Mette bene in evidenza questo aspetto G. FERRARA, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Quest. giust.*, n. 2/2016, p. 38, il quale, alla luce di quanto avvenuto dopo la sentenza della Corte, parla di «legislatura parlamentare illegittima per omesso atto di scioglimento di un Parlamento illegittimo per composizione».

<sup>61</sup> A meno che si voglia pensare a un accordo coinvolgente tutte le forze politiche presenti in Parlamento (o almeno le forze politiche più importanti). Cfr. F. SORRENTINO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 luglio 2016.

<sup>62</sup> Cfr., in senso critico, G. ZAGREBELSKY, *Intervista a La Stampa*, 29 novembre 2016: l'art. 1 Cost. afferma che «la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Ebbene, questo Parlamento non è stato eletto secondo le forme ammesse dalla Costituzione. C'è stata un'usurpazione della sovranità popolare. La riforma» della parte II della Costituzione che il Parlamento in carica ha approvato «è viziata *ex defectu tituli*».

<sup>63</sup> Per questo utilizzo improprio della sentenza n. 1/2014, la stessa Corte costituzionale non è forse completamente esente da responsabilità, essendosi espressa in qualche passaggio con parole non del tutto prive di ambiguità, che sono state oggetto di riflessioni critiche in dottrina. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., p. 2959 ss.

effetto di delegittimazione sul piano ‘politico’<sup>64</sup>. La dichiarata invalidità della legge elettorale, infatti, «elimina sul terreno politico la rappresentatività istituzionale delle Camere e impedisce loro di esibire ogni possibile collegamento con il popolo italiano»<sup>65</sup>. La revisione costituzionale, anche per questo, «non è affare giudiziosamente confidabile a un Parlamento eletto con legge invalida»<sup>66</sup>.

### **7. La legge n. 52/2015 sull’elezione della Camera dei deputati: il premio di maggioranza e il ballottaggio**

La normativa residuata dalla sentenza n. 1/2014 prevedeva un sistema elettorale proporzionale con scrutinio di lista e voto di preferenza: un sistema ritenuto inadeguato dalla maggioranza delle forze politiche presenti in Parlamento, convinte che, per scongiurare il pericolo dell’instabilità, occorreva una legge elettorale che permettesse ai cittadini di scegliere la maggioranza di governo.

L’unica soluzione politicamente possibile era quella di un sistema proporzionale con il premio di maggioranza o, più precisamente, di un sistema elettorale maggioritario caratterizzato da un premio costitutivo della maggioranza, ossia da un meccanismo che trasforma in maggioranza parlamentare la minoranza popolare più rappresentativa, assegnandole una quota aggiuntiva di seggi.

La legge n. 52/2015, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati» e comunemente nota come «Italicum»<sup>67</sup>, ha previsto una soglia minima per il conseguimento del premio fissandola al 40% dei voti

<sup>64</sup> Nell’ambito dei commenti a caldo, dopo la diffusione del dispositivo, hanno affermato che la sentenza toglie al Parlamento la legittimazione politica, ma non quella giuridica, A. BALDASSARRE, *Intervista a Linkiesta*, 5 dicembre 2014 (<http://www.linkiesta.it/it/article/2013/12/05/il-parlamento-e-stato-delegittimato-ora-intervenga/18143/>) e S. RODOTÀ, *Intervista a L’Espresso*, 6 dicembre 2013. Di Parlamento dal «punto di vista giuridico pienamente legittimo» ma «politicamente indebolito» ha parlato C. MIRABELLI, *Intervista ad Avvenire*, 5 dicembre 2013. Sostanzialmente in questo senso V. ONIDA, *La sentenza non incide sugli effetti della legge*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 dicembre 2013.

In dottrina, hanno contestato la legittimazione ‘politica’ delle Camere ad approvare la riforma costituzionale, senza negarne la legittimazione sul piano giuridico, R. ROMBOLI, *Intervento*, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit.; G. TARLI BARBIERI, in AA. VV., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit., p. 254; M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, in *Quest. giust.*, n. 2/2016, p. 43.

<sup>65</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit.

<sup>66</sup> Cfr. F. CORDERO, *Se le urne restano l’ultima speranza*, in *la Repubblica*, 26 aprile 2014.

<sup>67</sup> Su tale legge vi sono stati molti interventi da parte dei costituzionalisti e dei politologi, di cui, date le limitate finalità di questo lavoro, non è possibile dare conto con completezza. Oltre agli interventi menzionati in seguito, ospitati in prevalenza sulla stampa, possono vedersi, in sede scientifica, O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, cit., p. 87 ss. e A. PERTICI, *La legge elettorale n. 52 del 2015 per la Camera dei deputati*, in E. CATELANI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, p. 211 ss.

validi, raggiunta la quale la lista più votata avrebbe ottenuto 340 seggi (il premio consiste, dunque, nell'attribuzione dei seggi necessari a raggiungere detto numero). I seggi restanti, esclusi quelli assegnati nella circoscrizione Estero in base all'art. 56 Cost., sono suddivisi proporzionalmente fra le liste di minoranza con almeno il 3% dei voti validi su scala nazionale, dopo aver detratto i seggi attribuiti in Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta ai candidati non collegati alla lista vincitrice<sup>68</sup>.

Tuttavia, poiché può accadere che una lista non raggiunga al primo turno il 40% dei voti, la legge ha previsto un secondo turno nel quale si sarebbero eventualmente fronteggiate le due liste più votate al primo turno, assegnando alla lista vincente 340 seggi.

La legge n. 52/2015 — che non è intervenuta sul sistema elettorale del Senato, essendo in corso un procedimento di revisione della Costituzione che avrebbe dovuto trasformare il Senato stesso in una camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, escludendolo dal rapporto fiduciario<sup>69</sup> — ha suscitato reazioni contrastanti.

Alcuni costituzionalisti hanno osservato che la soglia del 40%, pur rappresentando un miglioramento rispetto alla situazione precedente, e anche rispetto al testo di legge approvato in prima lettura dalla Camera (che fissava la soglia per il premio al 37%), è troppo bassa: comporterebbe una distorsione del principio democratico non ammissibile alla luce della sentenza della Corte, la quale esige che, nel bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco, non vi sia un sacrificio eccessivo per la rappresentatività delle Camere. Quanto alla previsione dell'eventuale ballottaggio, si è dubitato della sua legittimità costituzionale, sia perché manca l'indicazione di una soglia per accedervi, cosicché potrebbe accadere che vi partecipino due liste fortemente minoritarie, dando luogo a una competizione 'falsata', sia perché non è prevista alcuna condizione per far scattare il premio (ad esempio, riguardo alla percentuale ottenuta tra gli aventi diritto), per cui a diventare maggioranza potrebbe essere una forza politica con un modesto livello di consensi popolari<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Sugli aspetti problematici della disciplina speciale per queste due regioni, cfr. L. SPADACINI, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 4/2015.

<sup>69</sup> V. *supra*, § 6 e *infra*, nota 120.

<sup>70</sup> Questa posizione è espressa, nell'ambito dei commenti pubblicati sugli organi d'informazione, da V. ONIDA, *Una legge elettorale che non rispetta la reale maggioranza*, in *Corriere della Sera*, 10 marzo 2015; G. AZZARITI, *Intervista a la Repubblica*, 5 maggio 2015; G. FERRARA, *Avremo il governo della minoranza*, in *il manifesto*, 5 maggio 2015; V. TONDI DELLA MURA, *Il giurista: è solo un porcellum camuffato*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 21 aprile 2015. Per riflessioni critiche più ampie sul punto, cfr., tra gli altri, M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2015 e G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in *Quest. giust.*, n. 2/2016, p. 65 s.

Altri, invece, hanno sostenuto che la legge non è irrispettosa delle indicazioni contenute nella sentenza n. 1/2014, fissando una soglia non irragionevole per il premio<sup>71</sup>. Quanto alla previsione del ballottaggio fra le due liste più votate, essa rappresenta la ‘carta di riserva’: la soluzione estrema per assicurare comunque che vi sia una forza politica con un numero di seggi sufficientemente ampio per governare nel corso della legislatura (anche se la stabilità del Governo e l’efficacia della sua azione non possono essere garantiti dal sistema elettorale). Può accadere che un astensionismo elevato comporti l’assegnazione della maggioranza dei seggi della Camera a una lista rappresentativa di una parte piuttosto limitata del corpo elettorale, quando invece si vorrebbe che dal secondo turno scaturisse una maggioranza di governo ampiamente legittimata dal voto popolare. Tuttavia, il ballottaggio, nel quale sono vietati gli apparentamenti fra le liste, è aperto a tutti gli elettori, e coloro i quali non si siano riconosciuti in prima battuta nei due protagonisti della contesa finale sono chiamati a fare la ‘seconda scelta’: a scegliere, cioè, non ‘il più vicino’, ma ‘il meno lontano’, come avviene, ad esempio, nel ballottaggio per l’elezione dei sindaci (dove, però, sono ammessi gli apparentamenti). Possono rinunciare a farla (per eguale avversità nei confronti dei contendenti, per la convinzione dell’inutilità del voto, ecc.), ma quel che conta, ai fini della valutazione della legittimità costituzionale del meccanismo elettorale, è che la legge dia loro la possibilità di farla, garantendo comunque un livello di rappresentatività accettabile alle forze che hanno concorso al primo turno<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> In tal senso, nel corso del lungo dibattito che ha preceduto l’approvazione della legge, M. ANIS, *Bene, con due dubbi*, in *Corriere della Sera*, 21 gennaio 2014; P.A. CAPOTOSTI, *Le incognite della riforma alla prova delle Camere*, in *Il Messaggero*, 21 gennaio 2014; A. PACE, *Intervista a la Repubblica*, 30 gennaio 2014 (l’Autore ritiene tuttavia che per superare ogni dubbio la soglia dovrebbe essere del 45%); M. OLIVETTI, *Legge elettorale, prospettive di un’intesa*, in *Avvenire*, 31 gennaio 2014; M. LUCIANI, *Intervista a la Repubblica*, 5 marzo 2014 (la soglia minima dovrebbe collocarsi fra il 40 e il 45%); E. CHELI, *Intervista a Il Messaggero*, 13 marzo 2014; G. SILVESTRI, *Intervista a la Repubblica*, 23 novembre 2014.

Tra i commentatori intervenuti dopo l’entrata in vigore della legge, considerano rispondente alle indicazioni date dalla Corte nella sentenza n.1/2014 la soglia del 40% A. BARBERA, *Intervista a la Repubblica*, 28 aprile 2015; S. CECCANTI, *L’Italicum come rimedio alla frammentazione*, in *Nomos* n. 3/2015 ([http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/01/I-pro-e-contro-Italicum\\_Nomos3-2015.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/01/I-pro-e-contro-Italicum_Nomos3-2015.pdf), 25 s.); M. PEDRAZZA GORLERO, citato in G. FERRI, *I diritti politici dei cittadini e i sistemi elettorali delle Camere*, in G. FERRI (a cura di), *La democrazia costituzionale tra nuovi diritti e deriva medievale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 111; G. SCACCIA, *La legge elettorale “Italicum” fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, p. 17 ss.

<sup>72</sup> Cfr., in tal senso, M. PEDRAZZA GORLERO, citato da G. FERRI, *I diritti politici dei cittadini e i sistemi elettorali delle Camere*, cit., p. 111 s.

### 8. (Segue) le liste semi-bloccate

L'altro punto sul quale occorre che il legislatore modificasse la precedente disciplina è quello delle liste bloccate.

Scartato il sistema maggioritario con collegi uninominali, che garantisce la piena 'visibilità' dei candidati e assicura che gli elettori possano compiere una scelta veramente consapevole delle persone che li rappresenteranno<sup>73</sup>, il problema avrebbe potuto essere risolto sbloccando le liste, ossia prevedendo che gli elettori possano esprimere, oltre al voto di lista, la preferenza per uno o più candidati.

Tuttavia, questa soluzione ha incontrato fin da subito forti resistenze nei partiti, riconducibili essenzialmente all'esigenza dei loro dirigenti di mantenere il potere di scegliere i parlamentari: un atteggiamento che non può essere interpretato, come spesso accade, in termini esclusivamente negativi, posto che il ruolo dei partiti non è solo quello della «rappresentanza degli interessi», ma anche quello «di selezione dei gruppi dirigenti» (per i quali è naturale che si cerchi di favorire l'accesso al Parlamento)<sup>74</sup>.

Si è così trovata una soluzione compromissoria, con la previsione di liste parzialmente bloccate. Infatti, il blocco riguardava solamente i capilista dei 100 collegi plurinominali nei quali si articolano le 20 circoscrizioni elettorali. I capilista sarebbero, quindi, stati certamente eletti nel caso in cui alla lista fosse spettato un seggio, e ciò avrebbe dovuto assicurare un posto in Parlamento alla dirigenza dei partiti. Per quanto concerne tutti gli altri candidati (cioè quelli inseriti in lista dal secondo all'ultimo posto, che poteva essere fra il terzo e il nono, essendo assegnato a ciascun collegio un numero di seggi non inferiore a 3 e non superiore a 9), i cittadini avrebbero potuto invece esprimere una preferenza. Era prevista anche, al fine di riequilibrare la rappresentanza di genere, la possibilità di esprimere un'altra preferenza per un candidato di sesso diverso da quello per il quale è stata espressa la prima preferenza<sup>75</sup>. Sarebbero risultati dunque eletti, dopo i capilista e «fino a concor-

<sup>73</sup> Tuttavia, andrebbe ricordato che le leggi elettorali del 1993 hanno avuto effetti deludenti. Le candidature nei collegi venivano, infatti, imposte 'dall'alto'. I gruppi dirigenti nazionali dei partiti alleati si accordavano sulla distribuzione delle candidature, trascurando spesso il legame dei candidati con il territorio.

Secondo una delle personalità di maggior rilievo della politica italiana nella seconda fase dell'esperienza repubblicana, Massimo D'Alema, che come segretario del partito più importante del centrosinistra ebbe un ruolo di primo piano nelle elezioni del 1996, ciò sarebbe la conseguenza di una legge elettorale sbagliata: non si può applicare il maggioritario a unico «turno, tipico dei sistemi bipartitici, a un paese con 26 partiti». «Volevamo dare più potere ai cittadini togliendolo ai partiti e siamo arrivati al risultato opposto: c'è un eccesso di potere dei partiti» (cfr. *l'Intervista a la Repubblica*, 20 marzo 1996).

In dottrina, cfr. G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in *Riforme elettorali*, cit., p. 156.

<sup>74</sup> M. PEDRAZZA GORLERO, *Le riforme istituzionali per l'alternativa di governo*, cit., p. 300.

<sup>75</sup> A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista

renza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione», i candidati che «hanno ottenuto il maggior numero di preferenze».

La soluzione adottata dal legislatore ha dato luogo a valutazioni divergenti fra gli studiosi.

Alcuni hanno affermato che essa non sarebbe rispettosa della sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale o, quantomeno, avanzato dubbi in proposito<sup>76</sup>. Infatti, la sentenza esigerebbe che le liste siano ‘aperte’, perché solo così si potrebbe recuperare veramente il rapporto fra elettori ed eletti che è elemento essenziale della democrazia. Volendo anche ammettere che essa consenta altre soluzioni, come quella appunto delle liste semi-bloccate, andrebbe rilevato che il complesso normativo è ancora troppo orientato a favore degli apparati dei partiti (con una penalizzazione per il cittadino elettore), perché, in base ai calcoli effettuati, gli eletti alla Camera saranno in prevalenza i capilista indicati dalle ‘segreterie’<sup>77</sup>, a vantaggio delle quali permane la norma secondo cui gli stessi capilista possano candidarsi in dieci collegi: una norma criticata dalla generalità dei commentatori perché ostacola il rapporto diretto tra elettori ed eletti<sup>78</sup> e contribuisce a personalizzare i partiti «attraverso il richiamo dei nomi» dei *leaders*<sup>79</sup>.

Altri hanno osservato, invece, che la soluzione individuata dal legislatore soddisfa complessivamente le ‘richieste’ della Corte costituzionale<sup>80</sup>. Infatti, il

nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50%. Solo per i capilista si può derogare al vincolo, arrivando al massimo al 60% del medesimo sesso in ogni circoscrizione.

<sup>76</sup> Cfr., tra gli altri, L. CARLASSARE, *Danno democratico*, in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 17 agosto 2015; M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2015; M. VOLPI, *Italicum*, cit.; V. TONDI DELLA MURA, *Il giurista: è solo un porcellum camuffato*, cit.; S. PASSIGLI, *È essenziale modificare l’Italicum per il futuro delle riforme*, in *Corriere della Sera*, 30 agosto 2016.

<sup>77</sup> Cfr., tra gli articoli pubblicati sui quotidiani, G. PASQUINO, *Ecco perché l’Italicum va cestinato*, in *La Stampa*, 24 luglio 2016.

<sup>78</sup> Cfr., ad esempio, T.E. FROSINI, *Rappresentanza+Governabilità=Italicum*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 12 maggio 2015.

<sup>79</sup> Cfr. V. ONIDA, *Intervista a Il Sole 24 Ore*, 1° maggio 2015, la cui valutazione sulla nuova legge elettorale è «decisamente» negativa. Il numero di dieci è considerato «eccessivo» anche dagli studiosi che hanno espresso una valutazione positiva: cfr., tra gli altri, S. CECCANTI, *16 risposte alle 16 domande de Il Sole 24 Ore*, 3 maggio 2015, in [http://www.buffingtonpost.it/stefano-ceccanti/italicum-risposte-sole\\_b\\_7199470.html](http://www.buffingtonpost.it/stefano-ceccanti/italicum-risposte-sole_b_7199470.html), il quale parla di compromesso «negativo» ma «politicamente necessario» perché altrimenti i partiti minori non avrebbero avuto «la sicurezza dell’elezione del loro segretario».

Sull’intreccio tra candidature multiple e voto di preferenza, cfr., in senso critico, R. D’ALIMONTE, *Il rischio di un pasticcio*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2014 e *I candidati plurimi e le preferenze*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 gennaio 2015. Lo stesso Autore ha messo in evidenza un’«asimmetria» consistente «nel fatto che, mentre il partito che vincerà le elezioni avrà una quota consistente di eletti con le preferenze, quasi tutti gli eletti dei partiti perdenti entreranno in parlamento con il voto bloccato» (cfr. R. D’ALIMONTE, *Ma l’Italicum non è a rischio*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 febbraio 2015).

<sup>80</sup> Cfr., ad esempio, S. TROILO, *Habemus “Italicum”*. *Prime osservazioni sulla legge elettorale*, in

senso della sua pronuncia è quello di sancire l'illegittimità di un sistema che, consegnando nelle mani di gruppi ristretti il potere di scegliere i parlamentari (di cui si è infatti detto spesso, con tono polemico, che erano «nominati»), 'espropriava' il corpo elettorale, il quale era impossibilitato in concreto a esprimere al momento del voto una valutazione sulle persone: un sistema che, a causa del combinarsi di una serie di fattori (la presenza di liste lunghe, l'esclusione delle preferenze, la possibilità di candidature multiple senza limiti<sup>81</sup>, ecc.), non permetteva l'instaurarsi di un rapporto fra elettori e candidati. La legge n. 52/2015, pur non rappresentando un atto di discontinuità, ha modificato però la situazione precedente con una serie di correttivi che — secondo i sostenitori della tesi in questione — nel loro insieme 'personalizzavano' il sistema di voto.

### **9. La sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017 sulla legge n. 52/2015: la dichiarazione dell'infondatezza della questione relativa alla soglia del 40% per il premio di maggioranza**

Con la sentenza n. 35/2017, la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della disciplina del sistema elettorale della Camera dei deputati<sup>82</sup>.

Le questioni più importanti su cui la Corte costituzionale si è pronunciata sono tre: il premio di maggioranza, le liste semi-bloccate e il ballottaggio.

La Corte ha respinto le eccezioni di legittimità costituzionale riguardanti le prime due, mentre ha accolto l'eccezione relativa al ballottaggio.

*Iustitia*, n. 3/2015, p. 274.

<sup>81</sup> Che è stata utilizzata all'estremo da alcuni *leaders* politici. Basti pensare, ad esempio, che nelle elezioni del 2008 Silvio Berlusconi e Gianfranco Fini si candidarono alla Camera in tutte le circoscrizioni, collocandosi al primo e al secondo posto delle liste del Popolo della Libertà.

Per una posizione assai critica, cfr. M. AINIS, *Pluricandidati? Scelgano prima*, in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 2013.

<sup>82</sup> Tra i commenti della dottrina alla sentenza, cfr. A. ANZON, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 317 ss.; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'«Italicum»: la Consulta conferma il superamento della storica «zona franca» delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Foro it.*, 2017, I, c. 782 ss.; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà nella pronuncia sull'Italicum*, in *www.forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2017; G.M. SALERNO, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 261 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 101 ss.; L. TRUCCO, *«Sentenza Italicum»: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *www.giurcost.it*, 31 marzo 2017. V. anche G. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere. Problemi e prospettive dopo le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017.

Con riferimento al premio di maggioranza, la soglia del 40% — secondo la Corte — non è censurabile «poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro»<sup>83</sup>.

Sotto questo aspetto, la sentenza n. 35/2017 non desta sorpresa. Era abbastanza prevedibile alla luce del precedente del 2014. La Corte, infatti, aveva censurato la legge n. 270/2005 perché essa non prevedeva una soglia minima per conseguire il premio. Ovviamente, la sentenza n. 1/2014 non richiedeva l'introduzione *sic et simpliciter* di una soglia, ma di una soglia in grado di evitare una eccessiva riduzione della rappresentatività e, quindi, di salvaguardare il carattere democratico della Repubblica. La Corte, per ogni futuro giudizio di legittimità costituzionale, si era posta un'«autolimitazione» affermando — come si è visto — di poter censurare solo le scelte del legislatore manifestamente irragionevoli. Orbene, la legge n. 52/2015 contempla una soglia che, se può essere variamente apprezzata sul piano politico, era difficile immaginare potesse essere considerata giuridicamente illegittima dalla Corte per un vizio di manifesta irragionevolezza.

La pronuncia della Corte non impedisce naturalmente che, in sede scientifica, si discuta ancora del problema della legittimità costituzionale di un premio costitutivo della maggioranza, cioè di un premio che trasforma una minoranza elettorale in una maggioranza parlamentare, la cui compatibilità con il principio democratico non può ritenersi sicura perché il premio comporta un'alterazione della rappresentanza democratica<sup>84</sup>.

Senza poter affrontare qui tale problema, denso di implicazioni teoriche, giova comunque rilevare un dato 'empirico'. I premi di maggioranza trovano

<sup>83</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*. Per le reazioni critiche dei primi commentatori su questo punto della sentenza, cfr. V. ONIDA, *Intervista a la Repubblica*, 26 gennaio 2017; M. VILLONE, *Il parlamento faccia ora il suo mestiere*, in *il manifesto*, 26 gennaio 2017; G. FERRARA, *La magia incostituzionale del 40%*, in *il manifesto*, 27 gennaio 2017. Per le reazioni favorevoli, cfr. S. CECCANTI, *Intervista a l'Unità*, 26 gennaio 2017; C. PINELLI, *Intervista a la Repubblica*, 26 gennaio 2017.

<sup>84</sup> Cfr., ad esempio, P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit., p. 471 ss. e, recentemente, M. VILLONE, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta*, cit., p. 306 e R. MANFRELLOTTI, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 320 ss.

Nel senso dell'incompatibilità, se intendo correttamente, è anche la posizione di F. BILANCIA, *Intervento al «Seminario di studio sulla riforma elettorale»*, organizzato dall'Associazione «Salviamo la Costituzione, aggiornarla non demolirla», Roma, Università La Sapienza, 24 febbraio 2014, in <https://www.radioradicale.it/scheda/404050/seminario-di-studio-sulla-riforma-elettorale?i=261670> (l'Autore cita adesivamente la tesi di Augusto Barbera, secondo cui, ove si utilizzi il sistema proporzionale, si può attribuire un premio in seggi alla lista che abbia raggiunto almeno il 50% dei consensi: è, quindi, ammissibile, in altre parole, un premio che rafforzi una maggioranza già esistente, non un premio che trasformi una minoranza in una maggioranza).

spazio nella legislazione elettorale quando vi sia il consenso delle forze politiche: occorre, cioè, che i ‘giocatori’ accettino la ‘regola del gioco’ in base alla quale chi ottiene più voti consegue una quota aggiuntiva di seggi, a beneficio della governabilità. Nella presente fase politica, questa ‘regola del gioco’ è generalmente accettata dai partiti<sup>85</sup>, e nei confronti del ‘premio’ vi è un atteggiamento abbastanza favorevole, o comunque non ostile, da parte degli elettori, che non si scandalizzano se un partito (o una coalizione di partiti) con il 40% dei voti ottiene la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento grazie a un meccanismo artificiale, distorsivo della rappresentanza<sup>86</sup>.

Nei primi decenni della storia repubblicana la situazione era diversa. La c.d. «legge truffa» del 1953 — così denominata dall’opposizione dell’epoca forse con un eccesso di polemica, perché non trasformava una minoranza popolare in una maggioranza parlamentare, ma ampliava la maggioranza parlamentare scaturente dalla volontà espressa dalla maggioranza degli elettori (con l’attribuzione di 380 seggi, mentre i restanti 209 seggi sarebbero stati ripartiti proporzionalmente tra le altre liste)<sup>87</sup> — era meno distorsiva dell’Italicum, ma non fu accettata dalle forze politiche di opposizione. Di più: non fu ‘approvata’ dal corpo elettorale perché il premio di maggioranza non scattò. L’insuccesso nelle elezioni politiche dei partiti centristi che avevano approvato la legge dopo un durissimo scontro parlamentare determinò il fallimento della legge, che verrà abrogata a poco più di un anno dalla sua entrata in vigore<sup>88</sup>. La vicenda ebbe però un effetto di lungo periodo: il «retaggio» della «legge truffa» creò un «tabù attorno alla legge elettorale»<sup>89</sup>, rendendo

<sup>85</sup> Compreso il Movimento 5 Stelle, che, pur non avendo votato a favore dell’Italicum, ha mostrato di non essere contrario alla sua logica, anzi di accettarla.

<sup>86</sup> Non mi pare possa ritenersi fondata l’opinione di A. PANEBIANCO, *L’Italicum è il minore dei mali*, in *Corriere della Sera*, 28 aprile 2015, secondo cui, avendo l’Italia una lunga tradizione proporzionalista, è molto difficile «togliere dalla testa degli elettori l’idea che un governo scelto da una minoranza non abbia tutte le carte democratiche in regola».

<sup>87</sup> Tuttavia, secondo i partiti dell’opposizione di sinistra dell’epoca, «il premio di maggioranza», «garantendo una maggioranza prossima a quella dei due terzi, avrebbe reso assai facile ai partiti del centro il procurarsi l’appoggio di qualcuno dei gruppi della destra per modificare con le vie legali la Costituzione a danno delle minoranze» (così G. GUARINO, *Dieci anni di vita costituzionale: bilancio e previsioni*, in *Amm. civ.*, gennaio 1958, p. 9). Nella Relazione di minoranza degli onorevoli Luzzatto e Capalozza si esprimeva espressamente il contrasto del disegno di legge, fra gli altri, con l’art. 138 Cost. (*Atti parlamentari, Camera dei Deputati, I Legislatura, Disegni di legge e Relazioni*, Documenti n. 2971-A, p. 28 ss.). Ciò sarebbe potuto accadere, però, se avesse avuto seguito l’intenzione della maggioranza di approvare successivamente una legge di analogo contenuto per il Senato: cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro. it.*, 1953, IV, c. 90 s., il quale osserva che, per «una di quelle deformazioni collettive della realtà, che sono tanto frequenti ma non per questo meno dannose, nelle discussioni sulla legge elettorale [...] si identificò la Camera dei deputati con il Parlamento».

<sup>88</sup> Cfr. la legge n. 615/1954, recante «Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV».

<sup>89</sup> G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 527.

sostanzialmente immutabili all'interno del sistema politico formatosi nel secondo dopoguerra i sistemi di elezione delle Camere.

#### **10. (Segue) la dichiarazione dell'infondatezza della questione relativa alle liste semi-bloccate**

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale in merito alla 'chiusura' delle liste.

La Corte costituzionale ha argomentato che, «mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore» la «discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio consenso ai candidati»<sup>90</sup>.

Ciò premesso — ha sentenziato la Corte —, «le disposizioni censurate non determinano una lesione della libertà di voto dell'elettore, presidiata dall'art. 48, secondo comma, Cost.»<sup>91</sup>. Il sistema elettorale della Camera introdotto nel 2015 — ha puntualizzato la Corte — «si discosta da quello previgente per tre aspetti essenziali»: a) «le liste sono presentate in cento collegi plurinomiali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati»; b) «l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua conoscibilità da parte degli elettori)»; c) «l'elettore può infine esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista»<sup>92</sup>.

Anche qui la Corte costituzionale — come hanno osservato i primi commentatori<sup>93</sup> — si è conformata al criterio dell'«autolimitazione» dei propri poteri in materia elettorale enunciato nella sentenza n. 1/2014<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Punto 11.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>91</sup> Punto 11.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>92</sup> Punto 11.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>93</sup> Cfr., tra gli altri, A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 2/2017, p. 4; G.M. SALERNO, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 97; S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte bloccate) e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte?*, in *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, cit., p. 193 ss.

<sup>94</sup> Nella sentenza n. 35/2017 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata anche la questione riguardante lo «slittamento» dei seggi, sulla quale, non essendo qui possibile soffermarsi, si rinvia a L. SPADACINI, *Lo slittamento dei seggi tra le ripartizioni territoriali nella sentenza costituzionale n. 35/2017: possibili sviluppi*, in *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, cit., p. 179 ss. e G. TARLI BARBIERI, *Lo slittamento dei seggi dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 537 ss.

### 11. (Segue) la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della legge nei punti concernenti: a) il ballottaggio

La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la normativa sul ballottaggio è stata, invece, accolta dalla Corte costituzionale.

Secondo la Corte, «non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo», ma sono «le concrete modalità dell'attribuzione del premio di maggioranza attraverso il turno di ballottaggio» che determinano la «lesione» degli artt. 1, comma 2, 3 e 48, comma 2, Cost.<sup>95</sup>. Infatti, «una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente», comprimendo eccessivamente la rappresentatività — che è il valore primario — a vantaggio della governabilità<sup>96</sup>.

Le argomentazioni della Corte non sembrano, però, del tutto persuasive<sup>97</sup>.

Nel sistema elettorale disciplinato dalla legge n. 52/2015 vi sono — come si è visto — due turni. Al primo turno l'elettore effettua la 'prima scelta', ossia vota la lista preferita (si potrebbe anche dire: sceglie 'il suo' partito). Al secondo turno, che si tiene soltanto se nessuna lista abbia raggiunto il 40% al primo turno, l'elettore deve fare una scelta tra le due liste meglio classificate al primo turno (ad esempio, l'elettore dell'estrema sinistra o, come si dice più spesso oggi, della sinistra 'radicale' può essere chiamato a scegliere fra la sinistra moderata e la destra).

La Corte sembrerebbe ragionare come se coloro i quali al primo turno abbiano votato per un partito escluso dal ballottaggio al secondo turno facesse una scelta non per la rappresentanza, ma esclusivamente per la maggioranza di governo. Il voto che essi esprimono a favore di un'altra lista al secondo turno — sembra voler dire la Corte — non accrescerebbe la rappresentatività di tale lista rispetto al primo turno.

Tuttavia, pur non potendo negarsi che la scelta fatta al primo turno esprime più intensamente il rapporto rappresentativo, non si può dire che la scelta

<sup>95</sup> Punto 9.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>96</sup> Ogni sistema elettorale — ha affermato testualmente la Corte — «non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività». Cfr. il punto 9.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>97</sup> In senso critico nei confronti delle argomentazioni usate dalla Corte per eliminare il ballottaggio, cfr., nell'ambito degli interventi pubblicati sulla stampa quotidiana, M. OLIVETTI, *Politica senza alibi*, in *Avvenire*, 11 febbraio 2017; R. D'ALIMONTE, *Quel ballottaggio «incostituzionale» che salva la Francia*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 2017.

compiuta dall'elettore al secondo turno non esprime una volontà sul piano della rappresentanza democratica, tenendo anche conto del fatto che al secondo turno 'cambia la partita': la necessità di raccogliere i voti degli elettori che al primo turno non si sono riconosciuti nelle due liste più votate spingerà i partiti in gara a presentare un'offerta programmatica in grado di allargare i consensi<sup>98</sup> (anche se va detto che la possibilità di contrarre alleanze al secondo turno fra diversi partiti garantirebbe probabilmente di più sul piano della rappresentanza).

Sembra difficile, allora, che si possa parlare, con riferimento al ballottaggio, di un effetto distorsivo paragonabile a quello di un sistema elettorale a turno unico che assegni un premio di maggioranza senza soglia o con una soglia bassa.

Si potrà obiettare che al secondo turno vi possono essere molte astensioni. Può, cioè, accadere che l'elettorato che al primo turno ha votato per le liste non ammesse al ballottaggio rinunci a parteciparvi oppure vi partecipi senza fare una scelta, annullando la scheda o votando scheda bianca. Ne verrebbe che il vincitore del ballottaggio otterrebbe la maggioranza assoluta dei seggi nonostante goda di consensi popolari modesti. Lo stesso discorso potrebbe farsi, però, per chi superasse al primo turno il 40% (si consideri che alle ultime elezioni politiche il 25% degli aventi diritto non ha partecipato al voto e che vi è stato un numero di schede bianche e nulle non trascurabile<sup>99</sup>), ma — come si è visto — la Corte ha respinto la questione di legittimità circa l'entità della soglia per ottenere il premio, rispetto alla quale i giudici rimettenti lamentavano, fra l'altro, che la norma di legge considera ai fini del calcolo i voti validamente espressi, tralasciando del tutto la percentuale dei votanti<sup>100</sup>.

Ma, senza volere in alcun modo trascurare il valore della partecipazione al voto, dovrebbe essere decisiva la considerazione che l'ordinamento consente a tutti i cittadini di votare (e non si deve dimenticare che l'esercizio del voto, oltre che un diritto, è un «dovere civico»<sup>101</sup>).

<sup>98</sup> Cfr. P. PASQUINO, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 aprile 2017, il quale osserva criticamente che la Corte «ragiona come se il ballottaggio fosse un secondo primo turno», mentre il ballottaggio è un *altro* turno: le due liste più votate al primo turno, avendo bisogno del consenso degli elettori che hanno votato per altre liste, dovranno proporre «un programma e una piattaforma di governo più inclusivi ed accoglienti».

<sup>99</sup> Il numero complessivo è di circa 1.265.000, di poco inferiore ai consensi della Lega Nord, che ha conseguito il 4% a livello nazionale. Si aggiunga che nella circoscrizione Estero la partecipazione al voto è stata di poco superiore al 30%.

Pur esulando dal tema in esame, come non pensare al livello della partecipazione nelle elezioni regionali? Alle elezioni dell'Emilia Romagna del 2014, per fare un esempio, il candidato del centro-sinistra ha ottenuto il 49,05% dei voti validi vincendo le elezioni (a turno unico), ma solo il 37,71% degli aventi diritto ha partecipato al voto e non trascurabile è stato il numero delle schede bianche e nulle.

<sup>100</sup> Cfr. il punto 1.4 e il punto 25.2 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>101</sup> Lo ricorda G. FERRARA, *L'Italicum e la falla della democrazia*, in *il manifesto*, 23 luglio 2016.

La decisione di dichiarare costituzionalmente illegittima la disciplina legislativa del ballottaggio<sup>102</sup> può ritenersi una decisione ‘politica’, nel senso che la Corte ha guardato alla realtà politica di oggi, nella quale vi sono tre ‘gruppi’ (centrodestra, centrosinistra e Movimento 5 Stelle) che si ripartiscono, in parti quasi uguali, il consenso della stragrande maggioranza dell’elettorato italiano: gruppi fra i quali vi è un’evidente difficoltà di dialogo<sup>103</sup>. Non si vuole insinuare che la Corte costituzionale ha deciso di sopprimere il ballottaggio per impedire la vittoria del Movimento 5 Stelle, che secondo i sondaggi diffusi dopo l’introduzione del nuovo sistema elettorale per la Camera sarebbe risultato in ogni caso vincente al secondo turno. È, però, forse, più di una supposizione ritenere che sulla decisione dei giudici costituzionali abbia pesato l’opinione che in un sistema tripolare come quello attualmente presente in Italia il ballottaggio non sia lo strumento più adatto: anzi, che sia un sistema inappropriato<sup>104</sup>.

Ma è possibile sostenere che l’incongruità (o, se si preferisce, la carenza di razionalità, nel senso poc’anzi indicato) della legge elettorale ridonda in un vizio di illegittimità costituzionale per «manifesta irragionevolezza»? È lecito nutrire dubbi al riguardo.

Certo è che la Corte qui non ha applicato il criterio del *self-restraint*, del quale ha fatto uso varie volte in passato in materie politicamente sensibili (compresa la materia elettorale) per evitare una ‘sovraesposizione’<sup>105</sup>. È invece

Per l’Autore, tuttavia, non può essere questo l’elemento decisivo: il punto è che «si è nel campo normativo dominato dal “diritto di voto”, il quale, fra l’altro, è «libero» ed «eguale». Se il voto è «strumento di costruzione della rappresentanza» (la quale o è pienamente «plurale» o non è), «plurale deve essere la griglia delle scelte». «La pluralità è immanente all’eguaglianza politica così come la libertà non è riducibile a una scelta duale».

<sup>102</sup> Secondo le cronache giornalistiche, la decisione sarebbe stata presa a maggioranza: cfr. L. MILELLA, L. RIVARA, *Consulta divisa sull’Italicum. Dal ballottaggio al premio così può cambiare la legge*, in *la Repubblica*, 22 gennaio 2017; G. BIANCONI, *La parola chiave e la via d’uscita*, in *Corriere della Sera*, 26 gennaio 2017.

<sup>103</sup> Le difficoltà maggiori si riscontrano nei rapporti con il Movimento 5 Stelle, che è indisponibile a qualsiasi forma di alleanza con le altre forze politiche.

<sup>104</sup> Per questa opinione, piuttosto diffusa, cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *La lezione di Madrid fa tremare Renzi*, in *www.sussidiario.net*, 22 dicembre 2015; S. PASSIGLI, *Non è ancora troppo tardi per correggere l’Italicum*, in *Corriere della Sera*, 18 giugno 2016; L. VIOLANTE, *Perché l’Italicum deve essere cambiato*, in *Corriere della Sera*, 1° settembre 2016.

Ma vi sono studiosi che sostengono la tesi opposta. Nel senso che il ballottaggio «è lo strumento più adatto a risolvere efficacemente e democraticamente la questione del governo in un contesto tripolare», cfr. R. D’ALIMONTE, *La democrazia e il peso delle seconde preferenze nel voto*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 settembre 2016 e G. PASQUINO, *L’Italicum non va bene ma il ballottaggio sì*, in *Corriere della Sera*, 5 settembre 2016.

<sup>105</sup> Cfr., ad esempio, la sentenza n. 271/2010, con note di C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni* e G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l’assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all’altra*, in *Giur. cost.* 2010, p. 3322 ss.

È curioso che, nella stessa sentenza n. 35/2017, la Corte abbia citato, a proposito di un altro

‘entrata in campo’, consapevole dell’impatto della sua decisione sulla politica italiana: un impatto rilevantissimo perché ha trasformato sostanzialmente il sistema maggioritario in proporzionale.

In definitiva, com’è stato rilevato da alcuni autorevoli commentatori, la sentenza n. 35/2017, eliminando il ballottaggio, che era probabilmente l’elemento più innovativo del nuovo sistema, ha toccato il «cuore della legge»<sup>106</sup>, la quale ha subito un ‘colpo mortale’. L’affermazione della Corte secondo cui il ballottaggio è in linea di principio ammissibile e la successiva affermazione circa l’esistenza di un’«ampia discrezionalità del legislatore» in quest’ambito non devono trarre in inganno perché le argomentazioni usate dalla stessa Corte per dichiarare l’illegittimità costituzionale della disciplina legislativa del ballottaggio non sembrano lasciare spazio alla reintroduzione di questo strumento nell’impianto dell’Italicum. L’eventuale previsione di possibili apparentamenti al secondo turno, che parrebbe avvicinarsi alle richieste della Corte, perché tende a favorire l’estensione della base elettorale del vincitore, non assicura, a ben vedere, che vi sia una più ampia rappresentatività democratica: sia perché i partiti potrebbero rifiutarsi di stringere alleanze, sia perché non è sicuro che il voto ‘identitario’ del primo turno si tramuti al secondo turno nell’adesione ad una soluzione ‘compromissoria’. Il punto decisivo, come si ricava implicitamente dal passaggio in cui la Corte ammette che il legislatore possa «attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste», non è quello dell’apertura ad alleanze fra partiti, ma è quello della percentuale dei consensi ottenuti al primo turno: in base a quanto dichiarato dalla Corte costituzionale, si può essere certi dell’ammissibilità del ballottaggio soltanto ove siano ammesse a parteciparvi le liste (o coalizioni di liste) che abbiano raggiunto al primo turno il 40%, ma in tal caso il ballottaggio non potrebbe tenersi perché il primo turno sarebbe risolutivo. Al legislatore che volesse aggiustare sul punto l’Italicum si prospetterebbe in ogni caso una situazione assai problematica. È ben difficile che il legislatore, nell’incertezza sulla strada da seguire per rendere la disciplina del ballottaggio conforme alla Costituzione, possa attivarsi per realizzare un intervento correttivo della disciplina stessa.

aspetto (di cui ci si occuperà nel prossimo paragrafo), questo precedente a sostegno dell’affermazione secondo cui la «materia elettorale è connotata da ampia discrezionalità legislativa» e la Corte deve operare «nella rigorosa osservanza dei limiti dei propri poteri» (punto 12.2 del *Considerato in diritto*).

Sull’uso del precedente da parte della Corte costituzionale, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2008 e la letteratura ivi citata.

<sup>106</sup> Cfr. E. CHELI, *Intervista a Il Messaggero*, 26 gennaio 2017 e G. PASQUINO, *Restano i nominati e altri obbrobri*, in *Il Fatto Quotidiano*, 28 gennaio 2017.

Infine, ci si può chiedere se la decisione sul ballottaggio ci trasmetta una nuova immagine della Corte costituzionale: quella di una Corte che ‘si mette contro la politica’, nel senso che vuole affermare un proprio indirizzo politico in contrapposizione a quello dell’organo rappresentativo. La Corte costituzionale — si è autorevolmente osservato in dottrina — «non è stata certo, nella sua storia, una Corte particolarmente ‘attivistica’, tale da far paventare rischi di ‘governo dei giudici’, o da contendere a Parlamento e Governo le scelte di indirizzo politico»: la sua giurisprudenza è stata improntata al «rispetto degli ambiti di scelta consentiti dalla Costituzione ai legislatori, specie dove le decisioni avevano una forte connotazione politica», e non trova riscontro nella realtà «la tesi di una Corte portatrice di una sua politica contrapposta a quella che si esprime in Parlamento»<sup>107</sup>. Ora, se è vero che la decisione della Corte sconfessa la scelta del Parlamento in un ambito che dovrebbe essere ‘dominio esclusivo’ della politica, si deve osservare che detta decisione si pone in realtà in sintonia con il sentire prevalente della maggioranza delle forze presenti in Parlamento (o, quantomeno, non risulta sia avversata dalla maggioranza di tali forze). Più che una decisione ‘contro il Parlamento’ sembra, quindi, una decisione che asseconda un indirizzo maggioritario, andando — se così si può dire — ‘in aiuto’ alla politica, e che, sotto tale aspetto, non sembra rappresentare un elemento di rottura con la tradizionale linea di condotta della Corte nel rapporto con gli organi d’indirizzo politico.

## **12. (Segue) b) il meccanismo di scelta del collegio nel caso dell’elezione del candidato in una pluralità di collegi**

Il sistema elettorale disciplinato dalla legge n. 52/2015 ammette — come si è visto — le c.d. candidature multiple o pluricandidature, consentendo ai capilista di candidarsi in più collegi.

La previsione delle candidature multiple risponde soprattutto alle esigenze dei dirigenti dei partiti minori, i quali aspirano naturalmente ad entrare in Parlamento, ma sono consapevoli del fatto che, ove presentassero la propria candidatura in un solo luogo, correrebbero il rischio di non essere eletti. Infatti, com’è stato osservato dagli esperti, poiché «uno degli effetti peculiari di questo sistema elettorale è che non sempre il seggio va a chi ha preso più voti», «i piccoli partiti non possono sapere in anticipo in quali collegi otterranno i seggi» che spettano loro in base alla «percentuale» da essi ottenuta a livello nazionale<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Cfr. V. ONIDA, *Quel potere «mite» del diritto*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 aprile 2006.

<sup>108</sup> Cfr., anche per le tabelle con la simulazione dei risultati, R. D’ALIMONTE, A. PAPARO, *Così funzionano i nuovi collegi*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2014.

La Corte costituzionale — con una decisione che sul punto è stata valutata positivamente dalla generalità dei commentatori<sup>109</sup>, anche se alcuni auspicavano un intervento più incisivo, con l'eliminazione delle pluricandidature<sup>110</sup> — ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge elettorale nella parte in cui permette al candidato eletto in più collegi di optare in base ad una mera valutazione di opportunità, non subordinando tale opzione ad alcun criterio oggettivo.

Si tratta di un meccanismo — ha osservato la Corte — «in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore»<sup>111</sup>. «L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, [...] di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori»<sup>112</sup>.

Dunque, «non errano i giudici *a quibus* laddove lamentano che l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto»<sup>113</sup>.

Accertata l'illegittimità costituzionale della normativa elettorale nella parte in cui consente l'opzione arbitraria, la Corte ha dichiarato «che più d'uno sono, in realtà, i possibili criteri alternativi, coerenti con la disciplina della legge elettorale in tema di candidature e voto di preferenza»: la «scelta tra i vari possibili criteri appartiene alla ponderata valutazione del legislatore, e non può essere compiuta dal giudice costituzionale»<sup>114</sup>.

In attesa di un intervento del legislatore, il criterio utilizzabile è quello del sorteggio. Infatti, all'esito della caducazione dell'art. 85 del d.P.R. n. 361/1957, nella parte in cui prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla presidenza della Camera dei deputati qual è il collegio prescelto, permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio<sup>115</sup>.

<sup>109</sup> Cfr., tra gli altri, C. PINELLI, *Intervista*, cit.

<sup>110</sup> Cfr., tra gli altri, V. ONIDA, *Intervista a la Repubblica*, cit., secondo cui non vi è però una «sicura evidenza di incostituzionalità» nella previsione delle pluricandidature. Maggiormente critico è A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico*, in *www.giurcost.it*, 2 maggio 2017, p. 247 («è difficile accettare» che si «lasci in piedi, per ragioni di *self restraint*, una soluzione [...] decisamente incostituzionale»).

<sup>111</sup> Punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>112</sup> Punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>113</sup> Punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>114</sup> Punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>115</sup> Punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

### 13. (Segue) l'invito ad 'armonizzare' i sistemi elettorali delle Camere

Nella parte finale della sentenza n. 35/2017 la Corte costituzionale ha affermato testualmente che «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici», «esige» però «che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»<sup>116</sup>.

Tuttavia, la Costituzione non solo non impone al legislatore — come ha appunto sottolineato la Corte stessa — di adottare sistemi elettorali identici per le Camere, ma, disponendo che il Senato è eletto «a base regionale» (art. 57)<sup>117</sup>, prevede una diversità tra i due sistemi, e i sistemi elettorali dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento hanno sempre presentato delle diversità sotto vari profili (si pensi, ad esempio, alle clausole di sbarramento, al metodo di assegnazione dei seggi, ecc.), senza che ciò abbia dato luogo a obiezioni di legittimità costituzionale.

La previsione, da parte della stessa Costituzione, che vi siano due corpi elettorali differenti — posto che, mentre all'elezione della Camera concorrono tutti i cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno di età, all'elezione del Senato concorrono i cittadini che hanno compiuto venticinque anni — non va nella direzione della pretesa omogeneità delle maggioranze, che nessun sistema elettorale può garantire, se non altro perché lo stesso elettore può favorire la formazione di maggioranze disomogenee votando per un partito alla Camera e per un altro partito al Senato (c.d. *split-ticket voting*).

Per ridurre il rischio di una disomogeneità delle maggioranze, che è un rischio reale ma implicato dalle scelte fatte dal Costituente, occorrerebbe un intervento a livello costituzionale, con una estensione del diritto di elettorato attivo per il Senato ai diciottenni, in modo tale che il corpo elettorale che elegge i due rami del Parlamento sia identico<sup>118</sup>. Se, poi, si volesse risolvere il problema alla radice, si dovrebbe approvare una legge di revisione costitu-

Si tratta, secondo la generalità degli studiosi, di un criterio insoddisfacente: cfr., ad esempio, E. ROSSI, *Il sistema misto "capolista bloccato - preferenze" nell'Italicum, dopo l'eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 1/2017, p. 10 s.

<sup>116</sup> Punto 15.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>117</sup> Cfr. C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC* n.1/2017.

<sup>118</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *Se si vuole armonizzare via la soglia dei 25 anni per l'elezione del Senato*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 dicembre 2016. L'Autore osserva che nel corso degli anni i risultati tra le due Camere si sono differenziati «sempre di più. Fino al caso più recente» delle «elezioni politiche del 2013» quando il M5S, in cima alle preferenze tra i giovani, «prese il 25,6% alla Camera e risultò il partito più votato. Non così al Senato dove ottenne meno voti del Pd, il 23,6% contro il 26,9%».

zionale per differenziare il bicameralismo, attribuendo a una sola Camera il potere di concedere e revocare la fiducia.

È bene ricordare, però, che durante la prima fase dell'esperienza repubblicana il sistema politico funzionava in modo da assicurare la presenza in entrambe le Camere della stessa maggioranza (impennata sempre sulla Democrazia cristiana, il partito di maggioranza relativa).

È nella seconda fase dell'esperienza repubblicana che, invece, si è presentata in più di una occasione la situazione di un Parlamento dove uno schieramento dominava in una Camera, ma non nell'altra.

Il problema della formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento sembra essere, dunque, un problema che dipende dal funzionamento del sistema politico e dalla capacità dei partiti di raccogliere i consensi nel Paese<sup>119</sup>: aspetti sui quali può incidere ben poco il legislatore ordinario quando disciplina i sistemi elettorali.

Ma, posto che la nostra Costituzione prevede la forma di governo parlamentare e il bicameralismo paritario, il legislatore, nel disciplinare i sistemi elettorali, dovrebbe operare affinché si allontanino il più possibile la prospettiva di un Parlamento in cui le Camere esprimono maggioranze diverse, perché ciò rappresenterebbe un ostacolo alla governabilità.

I sistemi elettorali delle Camere, pur essendo differenti per Costituzione, non possono ispirarsi a logiche antitetiché<sup>120</sup>, e il legislatore, nel disciplinarli,

<sup>119</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *Il mito dell'omogeneità tra le leggi elettorali, in Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, cit., p. 174.

<sup>120</sup> Il problema della 'incompatibilità' dei sistemi di elezione delle Camere è stato avvertito di recente dalla dottrina quando il legislatore ha approvato la riforma elettorale per la sola Camera nella fiduciosa attesa dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale che avrebbe differenziato il bicameralismo (cfr., in senso critico, tra gli altri, V. ONIDA, *Intervista a Il Sole 24 Ore*, cit.; G. ZAGREBELSKY, *A chi appartiene la legge elettorale*, in *la Repubblica*, 7 febbraio 2017), ed ha poi assunto un rilievo concreto quando la revisione della Costituzione è stata respinta dal già citato referendum del 4 dicembre 2016 (la legge n. 52/2015 era entrata in vigore il 1° luglio 2016).

Per la tesi secondo cui è costituzionalmente legittimo che, con un bicameralismo paritario, la legislazione elettorale preveda, per un ramo del Parlamento, un sistema proporzionale e, per l'altro ramo, un sistema sostanzialmente maggioritario grazie al meccanismo premiale (che attribuisce la maggioranza dei seggi alla lista che raccoglie più voti a livello nazionale), cfr., tra gli altri, R. D'ALIMONTE, *Sull'Italicum frenatori all'opera*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2014; A. BARBERA, *Intervista a la Repubblica*, 23 novembre 2014; R. D'ALIMONTE e C. FUSARO, *Un premio solo alla Camera? Un'opzione del tutto legittima*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 novembre 2014; S. CECCANTI, *16 risposte*, cit. V. anche, in tal senso, G.M. SALERNO, *Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali: a proposito di alcune questioni di costituzionalità sollevate sull'Italicum*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2017, p. 14 ss.

Per la tesi opposta, cfr., con riferimento agli interventi sulla stampa quotidiana, M. LUCIANI, *Intervista a la Repubblica*, 21 novembre 2014; G. SILVESTRI, *Intervista*, cit.; M. AINIS, *Le nascoste imperfezioni dell'Italicum*, in *Corriere della Sera*, 8 novembre 2014 e *Il rompicapo perfetto disorienta i cittadini*, in *Corriere della Sera*, 24 novembre 2014. Per le opinioni espresse in sede scientifica, cfr. M. VOLPI, *Riforma Renzi e Riforma Berlusconi: così lontane... così vicine*, in *Dem. dir.* 2016, n. 2, p. 119 ss. e A. GRATTEI, *Quali e quante leggi elettorali?*, in *Rivista AIC* n. 1/2017, p. 3 s.

dovrebbe perseguire un disegno razionale (anche se, trattandosi di un ambito materiale ‘riservato alla politica’, eventuali incoerenze tra i sistemi di Camera e Senato potrebbero dar luogo a una pronuncia di illegittimità costituzionale da parte della Corte solo in casi estremi, quando sia «evidente, anche in sede prognostica, l’effetto gravemente lesivo rispetto al corretto funzionamento della forma di governo parlamentare»<sup>121</sup>).

Intese in questo senso, le parole della Corte costituzionale, che, prese alla lettera, potrebbero suscitare qualche perplessità, si prestano a essere valutate positivamente come uno stimolo rivolto al legislatore — il quale ha mostrato nel corso degli anni di avere molte difficoltà sul terreno delle riforme elettorali — affinché intervenga nella delicata materia, ‘armonizzando’ i sistemi di elezione della Camera e del Senato<sup>122</sup>.

#### **14. I nuovi sistemi elettorali delle Camere disciplinati dalla legge n. 165/2017: la formula mista (con prevalenza proporzionale) e la complessiva ‘armonizzazione’ dei sistemi di voto**

Quando, saltato l’accordo tra le maggiori forze politiche su una riforma elettorale ‘alla tedesca’<sup>123</sup>, si prospettavano elezioni politiche con i sistemi di voto

<sup>121</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali*, cit., p. 14 e 16.

<sup>122</sup> Per comprendere il senso delle parole della Corte costituzionale, ritengo possano essere utili le dichiarazioni rese da un illustre costituzionalista, già componente e vicepresidente dell’organo, dopo la diffusione del dispositivo: votare con due sistemi elettorali tanto diversi «è una strada» praticabile ma «molto pericolosa che credo la Corte scongiurerà nelle motivazioni della sentenza»; mi «aspetto un appello al Parlamento» ad «armonizzare» le leggi elettorali; se «non si interviene» su alcuni punti, si «rischia l’ingovernabilità» (cfr. E. CHELI, *Intervista a Il Messaggero*, 26 gennaio 2017).

Poiché la parola «armonizzazione» è entrata nel lessico della politica dopo la sentenza n. 35/2017, anche per i ripetuti interventi del Presidente della Repubblica Mattarella (il quale, invero, aveva parlato dell’esigenza di armonizzare i sistemi elettorali delle Camere già in occasione della crisi di governo scaturita dall’esito negativo del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016), viene da domandarsi che cosa significhi in concreto «armonizzare». Bisogna distinguere — secondo Roberto D’Alimonte — «tra due diversi tipi di modifiche. Quelle non controverse e quelle conflittuali». Le prime sono: «l’eliminazione del sorteggio per i candidati plurieletti, l’introduzione al Senato dei criteri presenti alla Camera sulla rappresentanza di genere, la divisione delle regioni più grandi in più circoscrizioni per facilitare la raccolta delle preferenze al Senato». Le seconde sono: «l’estensione del premio di maggioranza al Senato; il premio alla coalizione, e non solo alla lista, alla Camera; l’abolizione dei capilista bloccati; la riduzione delle soglie di sbarramento al Senato». «Una vera armonizzazione dovrebbe comprendere tutti questi elementi o la maggioranza di essi». Cfr. R. D’ALIMONTE, *Omogeneizzazione e governabilità, doppia sfida in salita per la legge elettorale*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile 2017.

In dottrina, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il “seguito” della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 1/2017, p. 5 ss.

<sup>123</sup> Cfr., tra i tanti articoli pubblicati sulla stampa quotidiana, D. MARTIRANO, *Legge elettorale, caos e franchi tiratori. Salta l’intesa. Quirinale «preoccupato»*, in *Corriere della Sera*, 9 giugno 2017; F. SCHIANCHI, *“Il sistema tedesco è morto e sepolto”*. *Per Renzi si vota con il Consultellum*, in *La Stampa*, 10 giugno 2017.

Per un’analisi critica cfr. R. D’ALIMONTE, *Legge elettorale, le convenienze (e i danni) del «tede-*

risultanti dalle sentenze costituzionali n. 1/2014 e n. 35/2017<sup>124</sup>, il Parlamento ha approvato la legge n. 165/2017, recante «Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali» (denominata, nel gergo politico e giornalistico, «Rosatellum»)<sup>125</sup>.

La legge prevede per entrambi i rami del Parlamento un sistema elettorale misto, ma prevalentemente proporzionale. Infatti, per quanto riguarda la Camera, è previsto che 386 deputati siano eletti con il sistema proporzionale in collegi plurinominali e che 232 deputati siano eletti con il sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali (i rimanenti 12 deputati vengono eletti nella «circoscrizione Estero»). Per quanto concerne il Senato, è previsto che 193 senatori siano eletti con il sistema proporzionale in collegi plurinominali e 116 siano eletti con il sistema maggioritario in collegi uninominali (i restanti 6 senatori elettivi sono scelti nella «circoscrizione Estero»).

La legge armonizza, dunque, i sistemi di voto della Camera e del Senato con riferimento alla formula elettorale, che è l'aspetto più importante. Anche se è opportuno ribadire che, mancando le condizioni politiche per far scattare il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 52/2015, c'era già in concreto una sostanziale omogeneità delle formule elettorali.

La legge, poi, uniforma i sistemi elettorali con riferimento ad altri aspetti.

Anzitutto, quello relativo alle coalizioni, essendo prevista la possibilità, per ciascuna lista (quindi, per ogni partito o movimento politico), di presentarsi agli elettori come componente di uno schieramento formato da più liste.

Poi, quello concernente le clausole di sbarramento, che si applicano sia alle liste, sia alle coalizioni. Infatti, è previsto che, per poter accedere alla ripartizione dei seggi assegnati con il sistema proporzionale, ciascuna lista debba raggiungere la soglia del 3% dei voti validi a livello nazionale (il che rappresenta per il Senato una novità, essendo in precedenza le soglie di sbarramento

sco», in *Il Sole 24 Ore*, 28 maggio 2017.

<sup>124</sup> Del diffuso scetticismo sono testimonianza le parole di un noto commentatore: «una cosa è assolutamente chiara: se salta il modello simil-tedesco non ci sarà un'altra legge elettorale. Resteranno in piedi i due Consultelli e si andrà al voto con quelli» (R. D'ALIMONTE, *Consultellum, cambio di strategia per i partiti ma la governabilità rimarrebbe una chimera*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 giugno 2017).

<sup>125</sup> Le definizioni «Rosatellum bis» o «Rosatellum 2.0», anch'esse ricorrenti nel linguaggio giornalistico, derivano dalla circostanza che la legge costituisce una versione modificata del testo presentato dal capogruppo del Partito democratico alla Camera, on. Ettore Rosato.

Per i commenti dei costituzionalisti pubblicati sulla stampa, prima dell'approvazione definitiva del testo, cfr. V. ONIDA, *La legge elettorale mista può offrire buone garanzie*, in *Corriere della Sera*, 28 settembre 2017; M. AINIS, *Il petalo appassito del Rosatellum*, in *la Repubblica*, 7 ottobre 2017; M. OLIVETTI, *Un passetto avanti (comunque provvisorio)*, in *Avenire*, 12 ottobre 2017.

In dottrina cfr. N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 22 novembre 2017.

poste a livello regionale)<sup>126</sup>. Le coalizioni devono, invece, raggiungere la soglia del 10% su scala nazionale<sup>127</sup> e contenere almeno una lista che ottenga il 3% (sempre su scala nazionale)<sup>128</sup>.

Inoltre, quello riguardante le liste bloccate, essendo previsto che l'ordine dei candidati inseriti nelle liste non sia modificabile dagli elettori, ai quali non è consentito di esprimere un voto di preferenza.

Infine, quello concernente la rappresentanza di genere. Infatti, a proposito dei seggi assegnati nei collegi uninominali, è previsto che nel complesso delle candidature presentate da singole liste o coalizioni di liste nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore al 60% (per la Camera, a livello nazionale e, per il Senato, a livello regionale). Per quanto riguarda i seggi assegnati con il sistema proporzionale, i candidati devono essere collocati nelle liste nei collegi plurinominali secondo un ordine alternato di genere e, inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60% (per la Camera, a livello nazionale e, per il Senato, a livello regionale).

### 15. Considerazioni conclusive

La legge n. 165/2017, che è stata approvata da un'ampia maggioranza parlamentare, comprendente i partiti della maggioranza governativa e i principali partiti dello schieramento di centrodestra (Forza Italia e Lega Nord), ha risposto all'esigenza — generalmente condivisa — di 'armonizzare' i sistemi elettorali di Camera e Senato.

Al di là dei rilievi sul procedimento di approvazione, contrassegnato dal pesante intervento del Governo, che ha posto la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento<sup>129</sup>, soffocando il dibattito su quella che è tradi-

<sup>126</sup> A tutela delle minoranze linguistiche, è tuttavia previsto — in conformità con la precedente legislazione elettorale — che possano accedere alla ripartizione dei seggi le liste presentate «esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione».

<sup>127</sup> Alla determinazione della cifra nazionale della coalizione non concorrono le liste che abbiano ottenuto meno dell'1%, fatta eccezione per le liste rappresentative di minoranze linguistiche.

<sup>128</sup> Il raggiungimento della soglia del 10% è comunque ininfluenza per l'accesso alla rappresentanza delle liste inserite nella coalizione che abbiano conseguito almeno il 3%.

<sup>129</sup> Cfr., nell'ambito degli interventi critici sulla stampa, E. MAURO, *Un colpo di mano*, in *la Repubblica*, 11 ottobre 2017; M. AINIS, *La stanca democrazia*, in *la Repubblica*, 13 ottobre 2017; M. VILLONE, *Rosatellum, la sfiducia nella democrazia*, in *il manifesto*, 15 ottobre 2017; M. TRAVAGLIO, *Nutro fiducia*, in *Il Fatto Quotidiano*, 12 ottobre 2017; G. ZAGREBELSKY, *Intervista a La Stampa*, 6 novembre 2017 (secondo cui si è trattato di un «chiaro caso di abuso del diritto»).

Tra i costituzionalisti, anche coloro i quali hanno valutato favorevolmente l'approvazione della legge, considerandola come un miglioramento rispetto alla legislazione precedente, hanno parlato,

zionalmente considerata la più politica delle leggi<sup>130</sup> e avvalorando il sospetto di una manovra concertata dai partiti 'del sistema' per ridimensionare il movimento 'antisistema' dei 5 Stelle<sup>131</sup>, essa è stata però oggetto di critiche per il contenuto, che sono state espresse dagli organi di stampa<sup>132</sup>, dalle forze politiche<sup>133</sup> e dal mondo scientifico<sup>134</sup>.

Le limitate finalità di questo studio non consentono di entrare nel merito delle osservazioni critiche finora formulate (con riferimento alle liste bloccate, alle pluricandidature<sup>135</sup>, allo slittamento dei seggi da un collegio plurinomiale all'altro, all'uso dei voti raccolti dalle liste coalizzate che hanno raggiunto la soglia dell'1% ma non quella del 3%<sup>136</sup>, alla previsione di una clausola di sbarramento per il Senato non regionalizzata, ecc.).

Tuttavia, poiché il punto sul quale si sono prevalentemente indirizzate dette osservazioni concerne la mancata previsione del voto disgiunto, ossia della possibilità, per l'elettore, di differenziare la scelta politica tra le due componenti del sistema elettorale, maggioritaria e proporzionale (ad esempio, votando per il candidato del partito A nel collegio uninominale e votando per la

con riferimento alla questione di fiducia, di «forzatura»: cfr. V. ONIDA, *Intervista al Corriere della Sera*, 10 ottobre 2017 e C. PINELLI, *Intervista a la Repubblica*, 31 ottobre 2017.

<sup>130</sup> Cfr., di recente, M.C. GRISOLIA, *La legge elettorale tra la discrezionalità del Parlamento e i nuovi vincoli imposti dal sistema*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, p. 2.

<sup>131</sup> La legge elettorale è, per il Movimento 5 Stelle, un «colpo sotto la cintura»: «di priva di diverse decine di deputati e senatori», dal momento che «in tutti i collegi uninominali» saranno «quasi certamente sconfitti» (M. CALISE, *Il contropiede che sorprende i Cinquestelle*, in *Il Mattino*, 13 ottobre 2017). «Quel che più mi indigna è che fanno una legge solo per fottere» il Movimento 5 Stelle: con l'introduzione dei collegi uninominali, «i grillini vengono tagliati fuori perché non hanno nessuno con cui coalizzarsi [...]» (così M. CACCIARI, *Intervista a La Stampa*, 14 ottobre 2017).

Va aggiunto, però, che un danno verrebbe arrecato anche allo schieramento di sinistra qualora, come pare probabile, esso si presentasse autonomamente, senza formare un'alleanza o stipulare accordi di desistenza nei collegi uninominali con lo schieramento guidato dal Partito democratico. Tale aspetto è stato evidenziato, tra gli altri, da F. DE BORTOLI, *Non pensare al domani ha un costo*, in *Corriere della Sera*, 4 ottobre 2017, che ha parlato di «logica vendicativa della maggioranza renziana».

<sup>132</sup> Cfr., ad esempio, M. TRAVAGLIO, *Menti e fotti*, in *Il Fatto Quotidiano*, 13 ottobre 2017. V. anche, tra gli interventi dei costituzionalisti, L. CARLASSARE, *Rosatellum bis: come togliere voce ai cittadini*, in *Il Fatto Quotidiano*, 29 settembre 2017; G. FERRARA, *Rosatellum, l'incostituzionale mito del capo*, in *il manifesto*, 1° ottobre 2017 e G. AZZARITI, *Rosatellum, legge bugiarda*, in *il manifesto*, 17 ottobre 2017.

<sup>133</sup> Movimento 5 Stelle, Articolo 1-Mdp, Sinistra Italiana, Possibile e Fratelli d'Italia.

<sup>134</sup> Cfr. A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 26 ottobre 2017.

<sup>135</sup> La stessa persona può candidarsi in un collegio uninominale e in cinque collegi plurinominali.

<sup>136</sup> Esse non «possono eleggere propri rappresentanti ma portano i loro voti alla coalizione. È un voto di serie B [...] che non consente all'elettore di scegliere i propri rappresentanti nella lista preferita, ma avvantaggia la coalizione cui questa appartiene. E oltre che a una valutazione di costituzionalità questa scelta si presta a una valutazione negativa sul piano dell'opportunità, perché così si favoriscono le liste civetta che portano acqua alle coalizioni in modo poco trasparente» (così M. LUCIANI, *Intervista a Il Sole 24 Ore*, 29 ottobre 2017).

lista del partito B nel collegio plurinominale), posto che il voto espresso per il candidato nel collegio uninominale si trasmette automaticamente alle lista (o alla coalizione di liste) collegata e viceversa, pare opportuno soffermarsi sul punto.

Secondo la legge, ogni «elettore dispone di un voto da esprimere su un'unica scheda recante il nome del candidato nel collegio uninominale e il contrassegno di ciascuna lista, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale». La scheda «reca i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio uninominale, scritti entro un apposito rettangolo, sotto il quale è riportato, entro un altro rettangolo, il contrassegno della lista cui il candidato è collegato» (nel «caso di più liste collegate in coalizione, i rettangoli di ciascuna lista e quello del candidato nel collegio uninominale sono posti all'interno di un rettangolo più ampio»). Il voto «si esprime tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta ed è espresso per tale lista e per il candidato uninominale ad essa collegato. Se è tracciato un segno sul nome del candidato uninominale il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio» (art. 1, comma 18).

Alcuni hanno sostenuto che, potendo l'elettore essere costretto a esprimere un voto corrispondente solo in parte alla sua volontà (votando, infatti, per la lista di partito preferita finirebbe col votare anche il candidato nel collegio, in ipotesi, a lui sgradito e, scegliendo il candidato nel collegio, finirebbe col votare i partiti che lo appoggiano, in ipotesi a lui sgraditi), sarebbe violata la libertà di voto<sup>137</sup>.

Altri, pur riconoscendo che l'elettore sarebbe ovviamente più libero qualora potesse esprimere due voti (uno per il candidato nel collegio uninominale e uno per la lista che concorre alla ripartizione proporzionale dei seggi), hanno invece espresso la tesi secondo cui la previsione di un unico voto non si pone in contrasto con l'art. 48, comma 2, Cost., rientrando nella discrezionalità del legislatore<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *I diseredati della politica*, in *la Repubblica*, 14 ottobre 2017; M. VOLPI, *Intervista a UmbriaJournalTV*, 23 ottobre 2017 (reperibile al seguente indirizzo internet: <https://www.youtube.com/watch?v=t6kP-2lwrU4>); L. SPADACINI, *Le astuzie anticostituzionali del Rosatellum*, in *il manifesto*, 25 ottobre 2017. Di possibile sussistenza di un vizio di legittimità costituzionale parla, con prudenza, M. LUCIANI, *Intervista a Il Sole 24 Ore*, cit.

<sup>138</sup> Cfr., tra gli interventi sulla stampa, M. AINIS, *Il petalo appassito del Rosatellum*, cit.; S. CECANTI, *Intervista a Radio 24*, 11 ottobre 2017 (reperibile al seguente indirizzo internet: <http://www.radio24.ilsole24ore.com/programma/versioneoscar/trasmisione-ottobre-2017-170224-gSLA3wwlSC>); C. PINELLI, *Intervista*, cit.; C. MIRABELLI, *Intervista al Corriere della Sera*, 31 ottobre 2017. Sembra escludere una violazione diretta della Costituzione, sotto l'aspetto considerato, V. ONIDA, *Intervista al Corriere della Sera*, cit.

In questo senso, tra i commenti in sede scientifica, cfr. N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, cit., p. 26.

È stato inoltre rilevato che il testo — il quale, richiedendo che sulla scheda vengano indicate le modalità di espressione del voto sopra citate, denuncia esso stesso l'opacità del sistema di voto — è internamente contraddittorio, dal momento che prevede un sistema elettorale formalmente misto che però non consente di distinguere tra il voto per il candidato nel collegio uninominale e il voto per la lista nel collegio plurinominale<sup>139</sup>: una contraddittorietà che non si può escludere si traduca in un vizio di ragionevolezza accertabile dalla Corte costituzionale in un eventuale giudizio di legittimità costituzionale<sup>140</sup>.

Il fatto che la Corte costituzionale — come si è visto — abbia posto dei limiti stringenti al controllo di costituzionalità delle leggi elettorali, affermando di poter dichiarare l'illegittimità delle disposizioni legislative soltanto in caso di «manifesta irragionevolezza» delle stesse, rende tuttavia non facilmente prevedibile l'esito di un'eventuale giudizio, tenendo anche conto dell'interpretazione 'elastica' di detto criterio nella sentenza n. 35/2017 e, in generale, di una giurisprudenza costituzionale non del tutto lineare nell'approccio alle questioni politicamente sensibili, dove non mancano oscillazioni<sup>141</sup>.

Forse, però, anche alla luce della previsione legislativa secondo cui il voto si esprime 'in via principale' votando la lista, il voto al candidato nel collegio rappresentando una forma eventuale e 'subordinata' di manifestazione del voto, è possibile ragionare diversamente. Si può ragionare nel senso che il nuovo sistema elettorale costituisce in realtà un sistema proporzionale corretto con liste bloccate, i collegi uninominali rappresentando in sostanza non la componente maggioritaria di un sistema misto (cosa che si sarebbe verificata qualora l'elettore avesse avuto a disposizione due voti), ma una forma aggiuntiva e anomala di correzione alla distribuzione proporzionale dei seggi, finalizzata a produrre una sovrarappresentazione dei partiti che hanno approvato la legge elettorale (in particolare, del Partito democratico, di Forza Italia e della Lega<sup>142</sup>) e una sottorappresentazione degli altri (segnatamente, il Movimento 5 Stelle e i gruppi di sinistra, confluiti nel nuovo soggetto denominato

<sup>139</sup> V. ONIDA, *Intervista al Corriere della Sera*, cit.

<sup>140</sup> Di «meccanismo illogico e irrazionale, dunque costituzionalmente illegittimo» parla A. D'ANDREA, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda e un solo voto*, in *www.lacostituzione.info*, 14 novembre 2017.

<sup>141</sup> Sul tema dei rapporti delle giurisdizioni costituzionali con la politica e, in particolare, sulle tecniche di giudizio e sulle tipologie di decisioni con cui la Corte costituzionale si rapporta alle *political questions*, cfr. di recente C. DRIGO, *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, Bononia University Press, Bologna, 2016, spec. pp. 466 ss.

<sup>142</sup> Che ha deciso di togliere la parola «Nord» dal nome ufficiale, ma, raccogliendo la maggioranza dei voti nell'area settentrionale (soprattutto in Lombardia e Veneto), dovrebbe essere avvantaggiata nella competizione che si svolge nei collegi uninominali).

«Liberi e uguali»<sup>143</sup>. Nonché a rendere i candidati più ‘conoscibili’ e, dunque, ad ‘avvicinare’ i candidati agli elettori, in modo da scongiurare il rischio di una censura per inosservanza delle ‘direttive’ della Corte costituzionale contenute nelle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017. Così ragionando, potrebbero attenuarsi i dubbi circa la sussistenza di un vizio di ragionevolezza per contraddittorietà interna o illogicità del testo, nel quale sarebbe più facile vedere la malizia del legislatore che riscontrare la mancanza di un ‘disegno’ (ossia di una logica di fondo)<sup>144</sup>. Potrebbero, inoltre, essere superati (o almeno diminuire) i dubbi circa la violazione del principio di eguaglianza del voto, che sono stati sollevati per il fatto che il voto espresso dagli elettori che hanno votato per la lista pesa di più di quello espresso dagli elettori che hanno votato il candidato nel collegio uninominale (i voti al candidato si trasmettono, infatti, alla lista o alla coalizione di liste, ma non determinano il peso elettorale delle singole liste all’interno della coalizione, che è deciso soltanto dal numero dei voti ricevuti dalle liste e, quindi, dagli elettori che si sono espressi accordando la preferenza a una lista)<sup>145</sup>.

Con l’impianto del nuovo sistema elettorale non appare coerente la disposizione secondo cui, contestualmente al deposito del contrassegno, i partiti o gruppi politici organizzati devono depositare, oltre al programma elettorale, «il nome e il cognome della persona indicata come capo della forza politica», disposizione che, alla luce dello scenario post-elettorale che si può in questo momento prefigurare, potrebbe anche risultare ingannevole. Infatti, senza il premio di maggioranza che era contemplato dalle precedenti leggi elettorali e che avrebbe dovuto assicurare che vi fosse un vincitore delle elezioni, non si vede perché si debba richiedere alle forze politiche di dare un’indicazione surrettizia sulla persona che verrà proposta come guida del futuro Governo in caso di vittoria<sup>146</sup>. Qualora nessun partito o coalizione di partiti ottenesse la maggioranza assoluta dei seggi in entrambe le Camere — ipotesi altamente

<sup>143</sup> A. FLORIDIA, *La legge elettorale e la legge della stupidità*, in *il manifesto*, 24 ottobre 2017, osserva però che la legge potrebbe avvantaggiare esclusivamente lo schieramento di centrodestra, essendo improbabile che il richiamo, da parte del Partito democratico, al ‘voto utile’ riesca a far breccia nell’elettorato delle formazioni collocate più a sinistra.

<sup>144</sup> Non si può comunque escludere che il sistema elettorale possa funzionare in modo diverso. Vi è chi, interrogandosi sulle possibili modalità di applicazione della legge, ha affermato di ritenere più probabile che la «vera campagna elettorale» vedrà protagonisti i candidati nei collegi, che ‘trascineranno’ il voto di lista (cfr. L. VIOLANTE, *Intervista*, in *www.sussidiario.net*, 14 ottobre 2017).

Le ‘manovre’ dei partiti sembrano però orientate a far prevalere il voto di lista (cfr. F. VERDERAMI, *Elezioni, la paura dei grandi partiti: finire nel «limbo»*, in *Corriere della Sera*, 25 novembre 2017).

<sup>145</sup> Tali dubbi sono espressi, tra gli altri, da G.M. SALERNO, *Ecco perché la Consulta boccherà anche questa legge elettorale*, in *www.sussidiario.net*, 15 ottobre 2017.

<sup>146</sup> Cfr., criticamente, G. AZZARITI, *Rosatellum, legge bugiarda*, cit. e, soprattutto, G. FERRARA, *Rosatellum, l’incostituzionale mito del capo*, cit. e *Firma obbligata, ma serve un messaggio alle camere*, in *il manifesto*, 4 novembre 2017.

probabile —, dovrà formarsi una maggioranza governativa attraverso la scomposizione delle coalizioni che si presenteranno davanti agli elettori e, ferme le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica (art. 92), la scelta del Presidente del Consiglio deriverà in sostanza da un accordo tra le componenti della coalizione formatasi dopo il voto<sup>147</sup>.

<sup>147</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *Il "pallottoliere" del Rosatellum*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2017.