



GIUSTIZIA INSIEME

UNA NUOVA LEGGE ELETTORALE?

Riflessioni di natura costituzionale



A partire dal Webinar promosso
dal gruppo Costituzione e democrazia
il 21 aprile 2026



Sommario

Introduzione

di **Roberto Zaccaria** pag. 4
Ordinario di Diritto costituzionale.
Già insegnante nell'Università degli Studi di Firenze

La riforma sbagliata

I partiti prima delle legge elettorale
di **Gianluca Passarelli** pag. 5
Ordinario di Scienza politica – Università degli Studi di Roma La Sapienza

I difetti costituzionali della proposta di riforma elettorale della maggioranza e i limiti della giurisprudenza costituzionale in materia

di **Lorenzo Spadacini** pag. 23
Associato di Diritto costituzionale – Universitas Mercatorum

Le ragioni per contrastare un'ennesima riforma (incostituzionale) della legge elettorale

di **Enrico Grosso** pag. 46
Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Torino

Mino(ri)tarium

"Quos vult Iupiter perdere, dementat prius"

di **Maria Agostina Cabiddu** pag. 55
Ordinaria di Diritto pubblico – Politecnico di Milano

Sistema "minoritario"?

di **Vittorio Angiolini** pag. 58
Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

Considerazioni a prima lettura sul ddl AC-2822

di **Francesca Biondi** pag. 61
Ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

L'ennesima proposta di riforma elettorale: quando perseverare è diabolico...

di **Giovanni Tarli Barbieri**

pag. 65

Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Firenze

Le anomalie del Melonellum

di **Mauro Volpi**

pag. 78

Ordinario di Diritto costituzionale. Già insegnante nell'Università degli Studi di Perugia

La riforma elettorale

Rilievi critici

di **Dario Parrini**

pag. 81

Senatore della Repubblica

Il Melonellum inciampa nelle Regioni

In genere, e, in ispecie, nel Trentino-Alto Adige/*Südtirol*

di **Matteo Cosulich**

pag. 84

Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Trento

Una semplice raccomandazione

di **Maria Cristina Grisolia**

pag. 88

Ordinaria di Diritto costituzionale.

Già insegnante nell'Università degli Studi di Firenze

Legge al servizio dei cittadini o del potere?

di **Giovanna De Minico**

pag. 90

Ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II

Introduzione

di **Roberto Zaccaria**

Ordinario di Diritto costituzionale. Già insegnante nell'Università degli Studi di Firenze

Un numero rilevante di costituzionalisti, in occasione del referendum sulla giustizia, ha formato il Consiglio scientifico del Comitato Società civile per il No ed ha promosso una dichiarazione comune di 180 giuristi, una sorta di piattaforma che ha consentito di svolgere più di un migliaio di iniziative in tutto il Paese.

Questi costituzionalisti hanno contribuito, insieme ad associazioni, movimenti e ad un'infinità di formazioni sociali allo straordinario risultato del 23 marzo e, subito dopo il risultato del referendum, hanno deciso di darsi un'organizzazione più stabile.

*È stato costituito un gruppo whatsapp che ha assunto la denominazione di **"Costituzione e democrazia"** e che ha lo scopo di tenere in contatto non solo un consistente numero di studiosi di diritto costituzionale, ma anche alcuni giornalisti, magistrati ed avvocati, tutti animati da un forte impegno civile e che ha lo scopo di condividere articoli, documenti, leggi e sentenze di comune interesse.*

L'obiettivo più ambizioso è quello di verificare e contribuire a formare, attraverso il dibattito interno ed anche attraverso una serie di posizioni, individualmente espresse sul terreno del dibattito pubblico e scientifico, la cornice costi-

tuzionale di un ideale programma di Governo.

Questo gruppo non è un'associazione e quindi le prese di posizioni comuni potranno avere, come hanno avuto in passato, solo un carattere eccezionale.

Nel corso di una prima riunione sono stati individuati alcuni temi di attenzione o di interesse sui quali organizzare invece seminari o luoghi di dibattito on line o in presenza.

I temi sono molti ed alcuni dovranno essere inevitabilmente accorpati. Primo fra tutti c'è il tema della legge elettorale (e relative implicazioni e collegamenti) sul quale si è deciso di organizzare questo primo seminario.

Seguiranno poi i temi dell'immigrazione, dell'informazione e della giustizia. Il tema della sicurezza e delle carceri è altro argomento di grande attualità. Il pubblico e il privato nella sanità e nell'istruzione si aggiungono ancora. Si tratta di vedere infine quali misure siano necessarie per ridare centralità al Parlamento.

C'è molto lavoro da fare, ma il metodo di azione resta sempre lo stesso: costituzionalisti e cultori della Costituzione che sentono forte l'attaccamento alla Carta ed altrettanto forte l'impegno civile.

La riforma sbagliata

I partiti prima delle legge elettorale

di **Gianluca Passarelli**

Ordinario di Scienza politica – Università degli Studi di Roma La Sapienza

L'Italia si distingue per le molteplici riforme del sistema elettorale. Le democrazie consolidate tendono generalmente a mantenere i sistemi elettorali e il numero totale di riforme elettorali negli ultimi settant'anni si aggira intorno a venti. Tra le riforme a livello mondiale, l'Italia è notevolmente ben rappresentata, con quattro principali cambiamenti del sistema elettorale dal 1948 e altri tentativi di riforma sono stati respinti. Quali sono stati i fattori scatenanti di tali riforme? Le "cause" sono state un insieme di congiunture: iniziativa della leadership, azione giudiziaria, pressione popolare e cambiamenti e vincoli internazionali. Inoltre, se è "improbabile che i fattori scatenanti delle riforme siano prevedibili a partire dalle caratteristiche sistemiche" (Katz 2005: 74), in Italia non è facile generalizzare sulle cause. Pertanto, è necessario analizzare sia le caratteristiche di ciascuna riforma elettorale in Italia sia il contesto in cui essa si è generata.

Il sistema elettorale proporzionale del primo sistema partitico (1948-1992)

Presupponendo che la scienza politica abbia raggiunto la maturità per quanto riguarda l'impatto dei sistemi elettorali sul numero dei partiti e sulla sproporzione elettorale, uno studio diacronico del caso italiano appare opportuno sia per un'analisi approfondita sia per una verifica generale della teoria. Come sappiamo, i sistemi elettorali contano: "possono fare una grande differenza nella forma del sistema partitico, nella natura del governo (di coalizione o monopartitico), nel tipo di scelte che gli elettori si trovano ad affrontare alle elezioni, nella capacità degli elettori di chiedere conto personalmente ai propri rappresentanti, nel comportamento dei parlamentari [...]" (Gallagher e Mitchell 2005: 4). Infatti, concentrarsi su un paese che ha sperimentato diversi sistemi elettorali e altrettante riforme elettorali nel recente passato è al contempo cruciale e stimolante. Seguendo l'approccio "classico", questo testo analizza gli effetti dei sistemi elettorali sul sistema partitico negli ultimi trent'anni.

L'Italia ha formalmente avuto quattro sistemi elettorali tra il 1948-2026. Nel 1946 (per l'Assemblea Costituente) e poi dalle prime elezioni parlamentari democratiche del 1948, fu adottato un sistema proporzionale (*quota Imperiali*) con voto di preferenza. Il sistema di rappresentanza proporzionale fu introdotto prima dell'approvazione della Costituzione e non vi fu mai incluso, pertanto la riforma delle regole non richiede un emendamento costituzionale. Il sistema combinava una proporzionalità relativamente elevata con la competizione interna ai partiti. Dal 1946 al 1992 l'Italia aveva 32 circoscrizioni elettorali. Un sistema a due livelli di "aggregazione dei voti rimanenti" in cui i seggi residui venivano assegnati in un livello superiore (in base al numero di voti non utilizzati, circa il 10%). Tuttavia, per partecipare all'assegnazione dei seggi rimanenti, i partiti dovevano soddisfare due requisiti: aver ottenuto almeno 300.000 voti a livello nazionale ed essere riusciti a eleggere almeno un candidato in un collegio, il che significava avere un sostegno elettorale geograficamente concentrato di circa 60-70.000 elettori.

Il sistema proporzionale a liste aperte enfatizzava la competizione interna al partito tra i candidati e generava – o quantomeno non impediva – il fazionalismo di partito. Tra il 1946 e il 1991, gli elettori potevano esprimere fino a quattro voti di preferenza a seconda della grandezza del distretto. Pertanto, le modalità di elezione dei candidati da una lista erano interamente determinate dai voti di preferenza individuali espressi dagli elettori del partito in un dato distretto. Durante quel periodo, fu approvata solo una riforma

minore del sistema elettorale: la riduzione del divisore nel calcolo delle quote. Le fasi per l'assegnazione dei seggi rimanenti erano le seguenti: 1) tutti i voti non utilizzati per ottenere un seggio venivano raccolti a livello di distretto nazionale (collegio unico nazionale); 2) a questo livello veniva calcolato il numero di seggi per ciascun partito; 3) per decidere come assegnare tali seggi, veniva stilata una graduatoria tra i distretti. Pertanto, il partito X avrebbe vinto i suoi seggi nei distretti con i resti più alti in percentuale (ad esempio il partito 4), infine, in termini di quale candidato verrà eletto, verrà considerato prima quello con il maggior numero di preferenze.

Sebbene non sia mai entrata effettivamente in vigore, va considerata anche l'emanazione e poi l'abrogazione della legge Truffa nel 1953, che mirava a garantire una maggioranza parlamentare. La DC ottenne la maggioranza assoluta dei seggi (53,1% nel 1948) con il 48,5% dei voti. Questa fu l'unica elezione in cui un singolo partito ottenne più del 50% dei seggi. Tuttavia, il declino dei DC nelle elezioni locali e il timore di una rinascita neofascista indussero il partito al governo a cercare un sistema che garantisse una maggioranza stabile dei seggi. Approvata infine nonostante la veemente opposizione dei partiti comunisti e socialisti, la legge stabiliva che, dopo le elezioni, 380 dei 590 seggi della Camera dei Deputati sarebbero stati assegnati a qualsiasi coalizione di partiti che avesse ottenuto oltre il 50% dei voti. La coalizione era composta da quattro partiti: la DC, i Socialdemocratici (PSDI), i Liberali (PLI) e i Repubblicani (PRI). Il punteggio totale dei partiti della coalizione fu del 49,2%, con la DC come

partito dominante (40,1%). Tuttavia, questo buon risultato non fu sufficiente per raggiungere l'obiettivo. Infatti, pur mancando solo 204.742 voti per ottenere la maggioranza e quindi il bonus di seggi, la legge truffa non entrò in vigore. Inoltre, la legge fu abrogata nel 1954 e venne ripristinato il sistema del 1948, che rimase in vigore fino agli anni '90.

La riforma elettorale del 1993. Dal sistema proporzionale al sistema maggioritario misto: Mani Pulite, Tangentopoli e Scorporo

Il referendum del 9 giugno 1991 modificò un elemento cruciale della legge elettorale. Agli elettori fu chiesto se la norma relativa al numero di voti di preferenza dovesse essere ridotta a uno. Il risultato fu del 95,6% a favore, con un'affluenza del 65,1%. Il catalizzatore di questo cambiamento fu il rifiuto del governo di introdurre una nuova legge elettorale a corredo della riforma degli enti locali introdotta nel 1990. Il referendum del 1991 rappresentò il primo passo verso l'abbandono del sistema proporzionale nel sistema italiano, seppur solo parzialmente. Agli inizi degli anni '90, il consolidato sistema politico italiano crollò in seguito ai drammatici cambiamenti del sistema politico internazionale, con la fine della Guerra Fredda, l'attivismo giudiziario, le indagini e un diffuso malcontento popolare, culminati in diversi referendum. La magistratura, soprattutto a Milano, smascherò gli estesi legami tra politici e attività illecite. Le cosiddette indagini "mani pulite" presero di mira numerosi parlamentari

e segretari di partito, come quelli della DC e del PSI. Lo scandalo Tangentopoli screditò definitivamente la classe dirigente italiana agli occhi di un'opinione pubblica esasperata dalla corruzione dilagante.

Tra le altre conseguenze, questi eventi portarono all'adozione, nel 1993, di una nuova legge elettorale. Sebbene un referendum (su iniziativa popolare) sulla Costituzione italiana non consenta l'emanazione di nuove leggi – ma solo l'abrogazione di una legge o di parte di essa – il referendum dell'aprile 1993 rappresentò chiaramente una svolta nel sistema politico e nel quadro elettorale. L'enorme successo ottenuto ha indubbiamente spianato la strada alla successiva riforma completa della legge elettorale. Il Parlamento non poteva ignorare la "volontà popolare", ovvero la richiesta di un cambiamento significativo e reale che ponesse particolare enfasi sul ruolo degli elettori nella scelta, o meglio nella determinazione, della formazione del governo e della nomina del suo leader. Il consolidato fenomeno della nomina dei primi ministri tramite una contrattazione tra i leader di partito era un rituale ormai impopolare tra gli elettori. Oltre 8 elettori su 10 (l'82,7%, con un'affluenza del 77,1%) hanno risposto Sì al quesito referendario sulla modifica delle regole per l'elezione del Senato, in particolare eliminando la componente proporzionale della ripartizione dei seggi.

Le conseguenze del referendum furono significative sia a livello istituzionale che politico. Il risultato fu un Senato in cui il 75% dei seggi fu assegnato tramite collegi uninominali (SSD), e il resto con sistema proporzionale. Se il nuovo sistema fosse stato applicato alle successive elezioni generali, ci sarebbe

stata la concreta possibilità di un governo “diviso” tra le due Camere, entrambe con pari potere di voto di sfiducia al governo.

La nuova legislazione introdusse un sistema maggioritario misto (MMM): la legge prevedeva un sistema in cui tre quarti dei seggi (475) assegnati in collegi uninominali (SSD) con sistema maggioritario a turno unico (FPTP), e il restante quarto (155) tramite liste di partito con sistema proporzionale (liste bloccate, per i partiti che avevano ottenuto almeno il 4% a livello nazionale). Per l'elezione della Camera dei Deputati, nel 1993 l'Italia è stata divisa in ventisette circoscrizioni. Tuttavia, poiché la distribuzione dei seggi proporzionali veniva calcolata a livello nazionale, come nel sistema proporzionale precedentemente adottato, le circoscrizioni servivano solo a eleggere i singoli candidati all'interno delle liste di partito. Al contrario, per il Senato, ogni regione costituiva una circoscrizione a sé stante e i voti non venivano conteggiati a livello nazionale.

I sistemi maggioritario e proporzionale erano collegati, soprattutto attraverso un sistema di “trasferimenti negativi di voti”. L'obiettivo di questo meccanismo era ridurre la sproporzione tipica delle elezioni maggioritarie sottraendo voti ai partiti che si aggiudicavano i seggi nelle sedi distaccate. Nell'assegnazione dei seggi proporzionali, il primo passo è il calcolo del “voto effettivo” per ogni lista in ogni circoscrizione. Questo si fa sottraendo, dal totale dei voti di una lista, un numero superiore di uno rispetto ai voti ottenuti dai candidati arrivati secondi in tutte le sedi distaccate in cui candidati affiliati a quella lista hanno ottenuto seggi. Il “voto effettivo” diventa quindi il conteggio utilizzato per determina-

re il numero di seggi proporzionali assegnati a ciascuna lista. Una volta effettuato questo calcolo, il secondo passo è determinare quali liste hanno ottenuto più del quattro per cento dei voti proporzionali a livello nazionale (indipendentemente dallo scorporo). Queste liste ottenevano seggi in base al loro “voto effettivo” secondo il metodo LR-Hare. Tuttavia, i partiti più grandi, che avevano maggiori probabilità di vincere nei collegi e quindi di subire trasferimenti di voti scorporo, hanno inventato una scappatoia per aggirare la regola del trasferimento negativo dei voti. Hanno creato “liste false” di cui nessun elettore era a conoscenza, e i voti in eccesso sono stati sottratti da queste liste, evitando la penalizzazione per la lista reale. Il risultato dello scorporo è stato quello di rendere il sistema solo parzialmente compensativo, motivo per cui è più propriamente considerato un tipo di sistema a maggioranza mista (MMM), piuttosto che proporzionale misto.

Inoltre, la presenza di due livelli e di un gruppo di seggi compensativi proporzionali ha reso pressoché irrilevanti gli effetti dell'entità “effettiva”, che è considerata il “fattore decisivo”. Il sistema differiva di poco per le due camere: come già detto, per la Camera dei Deputati, i seggi proporzionali potevano essere assegnati solo ai partiti che avevano ottenuto, in una votazione separata, almeno il quattro per cento dei voti a livello nazionale. Tale soglia nazionale non è stata introdotta per il Senato, dove i seggi proporzionali erano assegnati su base regionale. Inoltre, il sistema del Senato consentiva ai candidati meno votati nelle circoscrizioni regionali di entrare in parlamento. Tuttavia, il sistema di trasferimento

dei voti negativi scorporo era in vigore anche al Senato, seppur con una differenza significativa rispetto alla Camera dei Deputati: venivano sottratti tutti i voti ottenuti dal vincitore in ciascun distretto, e non solo la differenza di voti tra il vincitore e il primo sconfitto. Questo limitava notevolmente il principio di maggioranza nel sistema, rispetto a quello della Camera.

Riforma elettorale del 2005: ritorno alla proporzione ma con un bonus di maggioranza

In questo caso, il sistema è stato modificato quale meccanismo difensivo in risposta alle potenziali perdite elettorali previste per la coalizione di governo di centro-destra. La nuova legge ha abolito il sistema misto ed è stata presentata come una possibile “semplificazione” della struttura partitica. La norma ha introdotto un sistema proporzionale con liste bloccate che assegnava un consistente “bonus di maggioranza” – garantendo il 55% dei seggi – alla coalizione pre-elettorale di partiti che ha avesse ottenuto il maggior numero di voti. La nuova legge ha introdotto una regola definita per queste coalizioni, obbligando le liste ad aderirvi formalmente specificando fin da subito il nome del leader politico della coalizione o del partito. Ha quindi introdotto un forte elemento maggioritario, dando priorità alle coalizioni pre-elettorali che potevano ottenere la maggioranza relativa. L'elemento proporzionale entrò in vigore solo dopo l'applicazione del bonus di maggioranza, assegnando i seggi tra i partiti che componevano la coalizione vincente e le altre.

I principali promotori della modifica legislativa furono i partiti minori della coalizione di centro-destra, come l'UDC e l'Alleanza Nazionale, con il forte sostegno della Lega Nord, il cui leader fu il principale relatore e autore (Roberto Calderoli). La legge fu approvata solo pochi mesi prima delle elezioni del 2006 (Legge 270, 21 dicembre 2005), e la coalizione di centro-destra desiderava esplicitamente reintrodurre un sistema proporzionale, visti i migliori risultati elettorali ottenuti in quella categoria rispetto ai seggi uninominali nel precedente sistema elettorale. Tuttavia, l'obiettivo implicito, spesso invocato, della legge, ovvero quello di ostacolare il probabile successo del centrosinistra, risiedeva in tre aspetti: 1) la nazionalizzazione della competizione elettorale, ritenuta vantaggiosa per Forza Italia, a causa del divario tra l'attrattiva dei suoi candidati e quella del leader; 2) le modalità di assegnazione del bonus di maggioranza e la concentrazione geografica del sostegno del centrodestra in due grandi distretti del nord; e 3) la differenziazione dei criteri di ripartizione dei seggi nelle due Camere. La probabilità che diverse coalizioni vincessero in ciascuna Camera sarebbe aumentata dalla differenziazione dei criteri di ripartizione dei seggi, combinata con la diversa distribuzione geografica della forza elettorale dei partiti.

La particolarità della riforma elettorale del 2005 risiede nel modo in cui è stato assegnato il bonus di maggioranza al Senato: ripartito regione per regione. Pertanto, ogni maggioranza relativa in ciascuna regione ha ottenuto il 55% dei seggi attribuiti a quella specifica regione. Di conseguenza, vincere nelle regioni più popolose e con il maggior numero seggi

aumentava la possibilità di ottenere la maggioranza al Senato. Data la roccaforte elettorale dei diversi partiti, la possibilità di un “governo diviso” era molto concreta. La conseguenza è che questo meccanismo non garantiva una maggioranza assoluta a nessun blocco al Senato, a differenza del sistema di super assegnazione nazionale alla Camera. Di conseguenza, il risultato al Senato è diventato una sorta di lotteria. Infatti, il centrosinistra ha ottenuto una consistente maggioranza parlamentare alla Camera, cosa che non è avvenuta al Senato (in maggioranza per soli due seggi).

Insieme al bonus di maggioranza per la coalizione vincente e alla lista proporzionale chiusa nei collegi plurinominali, la nuova legge elettorale ha introdotto una serie di soglie per l'assegnazione dei seggi: 617 dei 630 seggi sono stati assegnati tra i partiti che hanno superato le soglie del totale dei voti a livello nazionale, per la Camera. Le soglie erano le seguenti: 1) 10% per una coalizione (a condizione che almeno una lista all'interno della coalizione pre-elettorale abbia ottenuto il 2%); 2) 4% per i partiti singoli; 3) 2% per qualsiasi partito in una coalizione, eccetto il primo partito al di sotto del 2% nella coalizione. Per il Senato, le soglie erano le seguenti, a livello regionale: 1) 20% per una coalizione (a condizione che almeno una lista abbia ottenuto il 3%); 2) 8% per qualsiasi partito non in una coalizione; 3) 3% per ciascun partito di coalizione (a differenza della Camera, non è prevista alcuna eccezione per il primo partito di coalizione al di sotto di questa soglia).

Nel 2014 la Corte Costituzionale è intervenuta nella questione della riforma elettorale

dichiarando incostituzionale la precedente legge elettorale del 2005, già utilizzata nelle elezioni generali del 2006, 2008 e 2013. In particolare, la Corte Costituzionale ha dichiarato inapplicabile il bonus di maggioranza e ha stabilito che all'elettore deve essere consentito di esprimere un voto di preferenza (Legge Costituzionale n. 1/2014). La Corte ha quindi reintrodotta il sistema elettorale in vigore tra il 1991 e il 1993, modificando però la legge anche con l'introduzione del voto di preferenza per il Senato. In tal senso, il sistema del 2005 garantiva la maggioranza, ma solo per la Camera, mentre il Senato era esposto all'andamento casuale dei risultati elettorali di ciascuna regione. Infine, un nuovo sistema elettorale è stato approvato nel 2015.

La riforma del sistema elettorale del 2015 e l'Italicum

In seguito alla sentenza della Corte Costituzionale, nel 2015 è stata approvata una nuova legge elettorale (il 5 maggio). È entrata in vigore nel luglio 2016, pur non essendo stata utilizzata in alcuna elezione generale, ed è stata parzialmente modificata dalla Corte Costituzionale nel 2017. I principali attori politici coinvolti nel processo sono stati il Partito Democratico e il suo leader e Presidente del Consiglio, Matteo Renzi. Praticamente tutti gli altri partiti erano contrari alla riforma, ad eccezione di Forza Italia, che inizialmente aveva votato a favore e successivamente con il proprio sostegno. A prima vista, il sistema del 2015 mostra analogie con le leggi del 2005. In sostanza, condividono la logica del bonus, essendo entrambi sistemi di rappresentanza

proporzionale con bonus. Tuttavia, il nuovo meccanismo di assegnazione dei bonus – il cosiddetto Italicum – si differenziava in quanto il bonus di maggioranza era assegnato alla lista più votata (e non, come nel 2005, a una coalizione di partiti). Alla lista con la maggioranza relativa erano assegnati 340 deputati su 618, a condizione che raggiungesse il 40% a livello nazionale (non era assegnato alcun bonus se la lista avesse raggiunto tale quota tramite la distribuzione proporzionale). Se nessuna lista raggiungeva questo numero di voti, si sarebbe ricorso al ballottaggio due settimane dopo. Non erano ammesse alleanze formali per il ballottaggio. La soglia un'unica per l'accesso alla distribuzione dei seggi era del 3% nazionale. Una volta assegnato il bonus di maggioranza (in questo senso il sistema garantisce la maggioranza, qualunque sia l'esito del primo turno), i restanti seggi erano assegnati con il sistema proporzionale (quota Hare). Era stato reintrodotta il voto di preferenza (il capolista è tutelato) con alternanza di genere. La particolarità dell'Italicum è che sarebbe stato in vigore solo per la Camera. Per il Senato, la legge elettorale era proporzionale senza bonus di maggioranza, come previsto dalla legge del 2005 dopo le modifiche introdotte dalla Corte Costituzionale nel 2014.

2017: Legge Rosato

Nell'ottobre 2017, il Parlamento ha approvato una nuova legge elettorale (n. 165/2017). Il sistema MMM (senza differenze tra le due Camere) prevede il 37% dei seggi riservati al sistema SSD e il 61% eletti con liste bloccate (LR-Hare) con una massima ampiezza di circo-

scrizione di 7 o 8, e nessun collegamento tra i due livelli. Inoltre, 12 seggi alla Camera dei Deputati e 6 al Senato devono essere eletti da italiani residenti all'estero. La soglia nazionale è fissata al 3% per un partito o al 10% per una coalizione, con una soglia inferiore per le liste che rappresentano le minoranze linguistiche. I voti per le liste che ricevono meno dell'1% nelle coalizioni vengono scartati (i voti per i partiti tra l'1% e il 3% vengono attribuiti agli alleati). La legge prevede che le liste PR debbano alternare i candidati per genere; Inoltre, i partiti non possono nominare più del 60% (candidati SSD e capilista delle liste PR) dello stesso sesso. La scheda elettorale è unica: gli elettori possono votare per una lista "proporzionale" e in tal caso il voto viene attribuito anche al candidato nell'uninomiale. Tuttavia, un elettore può votare separatamente per il candidato SSD e per una lista collegata a quel candidato. Nel caso di voti solo per un candidato uninominale nominato da una coalizione di partiti, i voti per il candidato vengono distribuiti proporzionalmente alle liste di partito collegate in base alle quote di voto all'interno della coalizione. La scheda elettorale quindi non consente la divisione dei voti tra il partito o la coalizione del candidato uninominale e un partito esterno alla coalizione (no voto diviso).

Il sistema elettorale "Meloni"

Non esiste al mondo

Sistemi elettorali con premio di maggioranza fisso non esistono nel "globo terraqueo". La Grecia lo ha abolito nel 2006 lasciando una formula che modula il premio tra zero

e il 16.6% dei seggi e quindi non rimarrebbe che l'Italia, che adottò un sistema *majority assuring* pari al 55% dei seggi (alla Camera) tra il 2005 e il 2014 allorché la Corte costituzionale la dichiarò parzialmente illegittima.

Il premio di maggioranza è inutile e dannoso

Il premio di maggioranza è inutile e dannoso. Inutile perché se una forza politica ha già una sua maggioranza (anche relativa) non si vede perché debba beneficiare di 10-15 punti omaggio in seggi; viceversa, è dannosa perché struttura in forma diseguale una proporzione tra consensi reali e rappresentanza parlamentare. I seggi che andrebbero attribuiti (70 alla Camera) sarebbero assegnati "in blocco", una sorta di listino chiuso selezionato dai partiti, a prescindere, sia che il premio scatti sia che non scatti. Infatti, ci sono vari rischi connessi alla proposta di legge menzognera e mal congegnata che è stata depositata. Inoltre, il sistema del "premio" spinge a coalizioni disomogenee/forzose, con poca o punto sintonia programmatica, tanto da portare in pancia potenziali rischi di successiva deflagrazione parlamentare.

Soglia bassa, nominati un quinto di deputati

La soglia elettorale è bassa, se l'obiettivo è contribuire alla stabilità delle maggioranze parlamentari e quindi alla riduzione della frammentazione (in Germania è pari al 5%). Inoltre, la presumibile presenza di clausole "salva liste" sotto al 3% purché in coalizione, per tutelare gli aspiranti junior partner (oggi

Calenda, Lupi, Più Europa e Renzi) rende un risultato contraddittorio, e incoerente nella logica, con quanto declamato circa la "stabilità".

Premio che non premia

La parte più strampalata è poi quella riferita al ballottaggio che non è proprio per nulla "*majority assuring*", non assicura un bel nulla, solo confusione e pressapochismo. La norma non garantisce la maggioranza assoluta, e non è detto che il premio scatti posto che è possibile che nessuna forza o coalizione superi il 40% come in una competizione tripolare, ad esempio, oggi forse non probabile, ma lo scenario del 2013 non è tanto lontano. Potremmo inoltre avere il caso di un ballottaggio senza maggioranza assoluta, posto che potrebbe vincere il partito che al primo turno abbia avuto il 35.1% o il 39.9% dei voti insufficienti a trasformarsi nel 50.1% dei seggi **nonostante** i 70 eroi nominati. Infine, il ballottaggio scompare come neve al sole se nessuna forza politica ottiene il 40% e se non ce ne siano due che raggiungano tra il 35% e il 40%. Ancora una volta: dove sta la maggioranza promessa? Viceversa, c'è un rischio sistemico e democratico: il pericolo di una "super maggioranza". Con diverse liste sotto al 3% e alta dispersione di consensi, un partito con "pochi" voti 35%-38% potrebbe vincere "tutto". Si tratterebbe di un vincitore sostenuto da circa il 20%-25% degli elettori, se consideriamo la partecipazione potenziale del 65%. Una sciagura popolare.

Un esempio viene dall'Argentina di Milei

Alcuni sistemi, solitamente presidenziali,

conferiscono il “premio” a un candidato che ottenga una percentuale “alta” (40%-45%) purché distanzi il secondo di almeno 10-15 punti percentuali. Si tratta dei sistemi *double complement rule*, che permettono la vittoria “maggioritaria” anche a chi non l’abbia raggiunta al primo turno, ma solo a condizione che il voto dimostri la sua effettiva forza rispetto agli altri e che, ad esempio, non sia concentrata in alcune zone del Paese. Uno di questi esempi viene proprio dall’Argentina del sovranista Milei. Insomma, la stabilità non è data (solo) dal premio, ma dalla presenza strutturata di partiti (o coalizioni) coesi, forti, nazionali e disciplinati. Il premio “sproporzionato” è incosti-

tuzionale probabilmente, ma certamente illogico e ingiusto, e comunque la possibilità che una forza politica possa da sola modificare la Costituzione pur avendo all’incirca un quarto del sostegno elettorale è sulla soglia dell’everesione. La lista bloccata di quasi un quinto dei parlamentari è veramente al limite della decenza e ricorda periodi bui per la democrazia. In ogni caso, in un sistema parlamentare la sfiducia è sempre possibile, persino auspicabile. Come per il cosiddetto e mal detto/mal scritto “premierato”, bastava introdurre il voto di sfiducia costruttiva anziché utilizzare una proposta di legge sul sistema elettorale quale fonte di distrazione di massa.

Le storture del sistema elettorale “Meloni”

1. Premio di maggioranza

- I sistemi elettorali con “premio fisso” non esistono al mondo (la Grecia lo ha abolito nel 2016, 50 seggi)
- 70 seggi (35 al Senato) “fissi” attribuiti alla coalizione vincente
- Centralizzazione del potere nei partiti che indicano i deputati nominati con il Premio
- Induce e favorisce coalizioni disomogenee/forzose

2. Soglia elettorale

- Il 3% è basso (Portogallo , Spagna, Germania)
- La presenza di clausole “salva liste” sotto al 3% purché in coalizione aumenta frammentazione

3. Ballottaggio non “majority assuring”

4. Il “premio” scatta o non scatta, in “blocco”

- La norma non garantisce la maggioranza assoluta
- Ballottaggio con “soglia minima” (35%): che ballottaggio è?
- Non è detto che il premio scatti (nessuno sopra il 40%)

DUE RISCHI OPPOSTI

1. Rischio di super maggioranza: con diverse liste sotto al 3%, un partito con “pochi” voti 35%-38% vince “tutto”

- vincitore sostenuto da circa 20%-25% degli elettori (con partecipazione al 60%-65%) potrebbe raggiungere il 60% dei seggi;

2. Una coalizione ottiene il 40.1%, ma con il “bonus” potrebbe non avere la maggioranza assoluta

- Dipende dalla distribuzione geografica del consenso: un partito potrebbe superare di poco quota 200 (i seggi sono 400, meno 70 del premio = 330, meno TAA, VdA ed Esteri= 314; il 40% sarebbero 126 + 70= 196+ 4 esteri= 200???) al netto di TAA, VdA e di distribuzione geografica.
- Una forza politica ottiene il 40.1% e il Premio; la seconda il 39.9%. Una sproporzione esagerata. Una maggioranza non rispecchiata nel Paese.
- Due forze con il 36%-38% non raggiungerebbero maggioranza nemmeno con premio.
- Infatti, alcuni sistemi conferiscono il “Premio” a una coalizione (o candidato) che ottenga una percentuale “alta” (40%-45%) e che distanzi il secondo di almeno 10 punti.

Problema di rappresentanza/rappresentatività

Nel calcolo della percentuale per ottenere il Premio *non* vengono considerate le Regioni VdA e TAA; inoltre, non hanno rappresentanti tra i 70 del Premio, ma parteciperebbero comunque al ballottaggio. Per il Molise tale rischio c'è per il Senato.

Una evidente distorsione e potenziale illegittimità costituzionale

Quindi non è un sistema “majority assuring” e per questo il legislatore parla di “stabilità”. Un concetto che non c'entra con il sistema elettorale e non è data dal premio, ma da partiti (o coalizioni) coesi.

In un sistema parlamentare la sfiducia al Governo è sempre possibile

DATI		
“Mattarella” 1994-2006 senza ‘premio’	“Calderoli” 2006-2018 con ‘premio’	“Rosato” 2018-2026 senza ‘premio’
8 governi media 550 giorni in carica	6 governi media 732 giorni in carica	4 governi media 719 giorni in carica

Contano i partiti!

Anziché tentare di cambiare per la sesta volta il sistema elettorale, è opportuno ragionare comparativamente su interventi mirati, quali il voto di sfiducia costruttiva, una legge sui partiti, la modifica dei regolamenti parlamentari, eliminazione del “gruppo misto”...

Riforma elettorale e stabilità di governo

Per quasi cinquant'anni (1948-1993) il sistema politico è stato caratterizzato da governi altamente instabili (**durata media 11,6 mesi**), in parte a causa della frammentazione del sistema partitico, pur con una certa stabilità a livello politico e governativo. Ciò era solo in parte una conseguenza di un sistema elettorale puramente proporzionale che offriva numerose opportunità di rappresentanza ai partiti minori. Inoltre, i due partiti maggiori non erano in grado di governare da soli e, di conseguenza, i democristiani tendevano a formare coalizioni sovradimensionate. Con l'avvento di una figura politica polarizzante – Silvio Berlusconi – il sistema partitico e la competizione elettorale si sono orientati verso un quadro bipolare. Dalle elezioni del 1994 si sono susseguiti **sei avvicendamenti al potere tra coalizioni di centrodestra e di centrosinistra**. Tuttavia, la frammentazione delle coalizioni, la debolezza e l'eterogeneità dei partiti hanno compromesso la stabilità governativa e la capacità di attuare programmi e politiche. In sostanza, le parole di Giuseppe Di Palma (1977), pronunciate più di trent'anni fa, sono ancora valide: i partiti italiani so-

pravvivono anche senza governare. La nascita del Movimento 5 Stelle e il crescente successo elettorale (25,6% nel 2013 e 32,7% nel 2018), ha spinto, quale risultato inatteso della riforma elettorale, verso un sistema partitico tendenzialmente tripolare.

La legge elettorale, adottata per la prima volta nelle elezioni generali del 1994, non ha prodotto stabilità di governo. In circa trent'anni, l'Italia ha visto succedersi **18 governi (tre dei quali tecnocratici), dodici diversi primi ministri, tre coalizioni sovradimensionate** e due cambi di maggioranza parlamentare nella stessa legislatura. Lo scioglimento anticipato del Parlamento, il cambio di primi ministri, la mancanza di una maggioranza parlamentare e la conseguente instabilità e frammentazione partitica sono rimaste le caratteristiche principali del sistema politico italiano, nonostante le riforme del 1994 e del 2005.

Il sistema partitico e le riforme elettorali

Le riforme elettorali italiane offrono anche l'opportunità di esplorare l'effetto del sistema elettorale sul sistema partitico. Per quanto riguarda il **numero effettivo di partiti** che hanno ottenuto seggi, si possono osservare i seguenti dati: durante la Prima fase del sistema partitico (**1948-92**) la media era di **3,7**, mentre durante il sistema elettorale maggioritario (**1994-2001**) la media era di **6,4**. Per il sistema proporzionale a maggioranza relativa, dal **2006 al 2013**, il valore era di **3,9**, stesso valore dal **2017 ad oggi**. Pertanto, contrariamente alle aspettative riguardanti gli effetti della legge elettorale, il numero dei partiti è

aumentato durante le elezioni tenutesi con un sistema elettorale a maggioranza mista.

In effetti, anche **il numero di partiti con una percentuale di voti superiore al 4%** ha raggiunto il picco sotto il sistema MMM nel periodo **1994-2001 (6,7)**, e il punteggio più alto è stato effettivamente nel 1996 (8); con un leggero calo dal **2006 (5,5)**. Inoltre, se consideriamo solo il numero di partiti, tra quelli che hanno ottenuto almeno un seggio, osserviamo che il numero più alto è stato raggiunto nel 1992 (sedici), e che la media per il periodo **1948-1992 è stata di 11,4**. Se confrontiamo i tre periodi, dobbiamo anche considerare che il periodo "misto" deve essere diviso in due parti: la prima in cui vengono considerati solo i partiti che hanno vinto seggi nella parte PR del 25%, la seconda in cui sono inclusi anche i seggi che un partito ha vinto nelle competizioni SSD. In quest'ultima situazione, il numero di partiti che hanno vinto almeno un seggio nelle elezioni 1994-2001 è stato in media di 6,7 se consideriamo il 25% dei seggi PR, e ha raggiunto 8,3 se consideriamo il 75% dei seggi assegnati in SSD. La differenza è dovuta al fatto che i partiti etno-regionalisti sono riusciti a conquistare (pochissimi) seggi nelle loro roccaforti. A parte il **2008 (7 partiti)**, il valore è cresciuto successivamente attestandosi a **10**.

Allo stesso tempo, il numero di partiti "rilevanti" è aumentato sia in termini quantitativi che in relazione al loro potere ("ricatto" e "coalizione") a causa dell'elevata eterogeneità politica delle coalizioni di governo. Nel senso di Sartori (1976), l'Italia aveva circa **7 partiti rilevanti** nel periodo dei partiti Repubblicani, **10 nel 1994-2001**, poi tornato a **7 con il sistema 2006-2013** e **6 dal 2018**. Viceversa, il

numero più basso di **gruppi parlamentari** è stato quello del **2008 (6)**, mentre il più alto è stato nel **1992 (13)**.

Come riportato nella **Tabella 2**, solo nel 2008 si è registrata una significativa riduzione del numero di partiti che hanno ottenuto seggi, ma anche questo è stato dovuto alla nascita di due nuovi partiti, ciascuno frutto della fusione di due partiti preesistenti. La fusione tra Forza Italia e Alleanza Nazionale ha dato vita al Popolo della Libertà guidato da Berlusconi, mentre i Democratici della Sinistra e La Margherita hanno costituito la base del Partito Democratico di centrosinistra. Questi partiti hanno ottenuto circa il **75% dei voti e altrettanti seggi**. Ciononostante, il potere acquisito dai due partiti si è eroso, soprattutto a causa della loro partecipazione congiunta al governo di unità nazionale "coalizione arcobaleno" formatosi dopo le dimissioni di Berlusconi per problemi giudiziari e finanziari.

La percentuale di **voti ai due partiti maggiori** è stata di poco inferiore ai due terzi (62,7%) durante il dopoguerra, con due picchi (**1948: 79,5%; e 1976: 73,1%**) e uno nel **2008 (70,6%)**.

L'indice di **frammentazione parlamentare** è risultato più elevato tra il 1994 e il 2001 (0,86), e piuttosto simile negli altri due periodi (circa 0,73), con le elezioni del 1948 (0,66) e del 1996 (0,87) che rappresentano rispettivamente il periodo meno e più sproporzionato.

Possiamo anche utilizzare l'**indice di dis-proporzionalità** di Gallagher (1991) per confrontare i diversi sistemi elettorali. Il valore più basso dell'indice è stato registrato **nel 1987 e nel 1992 (2,5)**, mentre il più alto è stato quello del **2013 (17,3)**, risalito al **13 nel 2022**

dopo la flessione del 2018. Durante le elezioni con sistema proporzionale, l'indice si è attestato in media a 2,9, prima di aumentare a **8,3 con la legge '94-'01** e infine a **8,9** dal 2003.

Riforma elettorale ed elettori: responsabilità e volatilità

Sebbene si possa riscontrare un generale spostamento verso una struttura bipolare a partire dal 1994 e verso un sistema quasi bipartitico nel 2008, l'Italia ha anche assistito a una notevole volatilità elettorale. Ciò include l'emergere di nuovi partiti come il Movimento 5 Stelle populista. In parte, questo è una conseguenza non intenzionale della riforma elettorale, come verrà discusso in seguito.

Nel periodo 2006-2013 e con la presenza di un sistema elettorale proporzionale a liste bloccate, senza voto di preferenza, il partito (al governo) ha rafforzato notevolmente il proprio potere nel reclutamento del personale. Ciò ha accresciuto il malcontento degli elettori a causa della ridotta capacità di influenzare la scelta dei partiti e, in una certa misura, di determinare la rappresentanza sociale (soprattutto in termini di genere, competenze e generazione). La frustrazione provata dai cittadini è stata, in definitiva, uno dei principali fattori che hanno favorito l'astensione, l'ascesa di partiti populistici come la Lega Nord, la fioritura di nuovi (e significativi) partiti come il Movimento 5 Stelle, e così via. È interessante notare che, se consideriamo la **volatilità elettorale**, si può osservare che le elezioni del 1994-2001 hanno registrato un punteggio

diverso: hanno ottenuto la media più alta in termini di volatilità (24), mentre le elezioni del 2013 sono state quelle in cui è stato registrato il valore più alto (**39,1**), e quelle del **1994 (37) e del 2002 (33)**.

Dopo la riforma elettorale del 1993 (la **Tabella 2** riporta tutte le riforme elettorali), gli elettori hanno iniziato ad attribuire maggiore importanza **alle caratteristiche dei candidati**, in particolare aumentando la rilevanza dei candidati come rappresentanti di **specifici distretti**. Sebbene il voto per un determinato candidato fosse possibile nel sistema elettorale 1948-1993, le preferenze non garantivano l'elezione del candidato scelto. Inoltre, gli elettori si sono generalmente abituati sempre più alla **competizione bipolare e all'aspettativa di avere un governo che rifletta i risultati elettorali di coalizioni pre elettorali**. Il crollo del sistema partitico pre-1989 ha aperto la strada a comportamenti elettorali più basati sull'opinione pubblica, insieme a nuovi partiti non legati a tradizioni politiche storiche.

Infine un riferimento alla **nazionalizzazione elettorale**. I sistemi elettorali possono influenzare la geografia del voto. L'indice di nazionalizzazione, che varia tra 0 e 1 – minore è l'indice, maggiore è la concentrazione dei voti dei partiti in poche aree, maggiore è l'indice, maggiore è la nazionalizzazione del voto – (Caramani 2004; Bochsler 2010; Passarelli 2013) è rimasto piuttosto omogeneo durante tutto il periodo. Il **livello più basso è stato registrato nel 1994 (0,749)**, e il **più alto nel 1976 (0,888)**.

La riforma sbagliata

TABELLA 1. I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA, 1946-2026

Numero e data di approvazione	Elezione	Sistema elettorale	Formula	Soglia	Voto di preferenza	Bonus	Numero di distretti	Numero di seggi
1946, n. 74, marzo 10	1946	OLPR	LR-quota (+1 o +2)		fino a 4	no	31	556
1948, n. 6, gennaio 20	1948	OLPR	LR-Imperiali (+3)	1 seggio	fino a 4	no	31	574
1953, n. 148, marzo 31	1953*** (non applicata)	OLPR	LR-Imperiali (+3)	1 seggio	fino a 4	sì	31	590
1954, n. 615, luglio 31	1958	OLPR	LR-Imperiali (+2)		fino a 4	no	32	596
1956, n. 493, maggio 16		OLPR			fino a 4	no	32	630
1957, n. 361, maggio 30	1958	OLPR	LR-Imperiali (+2)	1 seggio e 300.000 voti	fino a 4	no	32	630
1991, n. 230, luglio 3	1963	OLPR	LR-Imperiali (+2)	1 seggio e 300.000 voti	max 1	no	32	630
	1968							
	1972							
	1976							
	1983							
	1987							
	1979							
1993, n. 277, agosto 4	1994	SMD	FPTP + D'HONDT	4% nazionale	no	no	475 smd + 1 nazionale	
	1996							
	2001							
2005, n. 270, dicembre 21	2006	MBS	LR-Hare	4% partito; 10% coalizine; 2% partito in coalizione	no	55%	26	630
	2008							
	2013							
2015, n. 52, maggio 6	non applicata	MBS (capolista bloccato)	LR-Hare	3% nazionale	max 2	14 punti (max) premio con +40%	100	630
2017, 165, novembre 3	2018	MMM	LR-Hare	3% partiti; 10% coalizioni;	no	no	28	630
	2022							400

Fonte: adattamento dell'autore da Passarelli 2014; 2019.

La riforma sbagliata

TABELLA 2. SISTEMI ELETTORALI E SISTEMA PARTITICO IN ITALIA, 1946-2026

Sistema elettorale	Legislatura	2 partiti maggiori		gruppi parlamentari	Indice di Gallagher	NEP voti	NEP seggi	Partiti rilevanti (Sartori)	Indice di frammentazione parlamentare (Rae)	Partiti con seggi	Partiti con > 4% di voti	Volatilità	Indice di nazionalizzazione
		voti	seggi										
OLPR (max 4 preferenze)	1948	79,5	77,5	8	3,6	3,0	2,6	7	0,66	10	3	-	0,833
	1953	62,7	64,4	8	3,7	4,2	3,5	7	0,76	9	6	14,1	0,836
	1958	65,0	65,6	9	2,7	3,9	3,5	7	0,74	12	5	5,2	0,856
	1963	63,5	67,6	7	2,6	4,2	3,7	7	0,76	10	6	8,5	0,864
	1968	66,0	70,3	10	2,7	3,9	3,5	7	0,75	9	6	7,8	0,870
	1972	65,8	70,6	8	3,3	4,1	3,6	7	0,76	9	5	5,3	0,866
	1976	73,1	77,8	10	2,8	3,5	3,2	7	0,72	11	4	9,1	0,888
	1979	68,7	73,5	10	2,7	3,9	3,5	7	0,74	12	4	5,3	0,874
	1983	62,8	67,1	11	2,6	4,5	4,0	7	0,78	13	6	8,3	0,861
1987	60,9	65,2	12	2,5	4,6	4,1	7	0,78	14	4	9,1	0,859	
OLPR (max 1 preferenza)	1992	45,8	49,7	13	2,5	6,6	5,7	10	0,85	16	7	19	0,785
SSD	1994***	41,4	35,2	8	7,8	7,6	7,7	10	0,87	7	7	36,7	0,749
	1996***	41,6	46,8	9	6,9	7,2	6,1	11	0,86	8	8	13	0,798
	2001***	46,0	52,4	8	10,2	6,3	5,3	9	0,84	5	5	22,4	0,830
MBS	2006	41,5	41,7	13	3,6	5,7	5,1	12	0,79	13	6	9,5	0,865
	2008	70,6	76,7	6	5,7	3,8	3,1	5	0,63	7	5	9,7	0,836
	2013	51,0	63,5	8	17,3	5,3	3,5	5	0,72	10	5	39,1	0,836
MMP	2018	51,4	50,3	6	4,5	5,1	4,3	5	0,80	10	5	26,6	0,822
	2022*	45,0	47,0	9	12,4	3,5	3,4	7	0,85	9	6	32,5	0,833

Fonte: adattamento dell'autore da Passarelli 2014; 2019.

La riforma sbagliata

TABELLA 2a. SISTEMI ELETTORALI E SISTEMA PARTITICO IN ITALIA, 1946-2026

(media per sistema elettorale)

ITALY	2 partiti maggiori		gruppi parlamentari	Indice di Gallagher	NEP voti	NEP seggi	Partiti rilevanti (Sartori)	Indice di frammentazione parlamentare (Rae)	Partiti con seggi	Partiti con > 4% di voti	Volatilità	Indice di nazionalizzazione
1948-1992	64,9	68,1	9,6	2,9	4,2	3,7	7,3	0,75	11,4	5,1	9,2	0,854
1948-2013	59,2	62,7	9,3	4,89	4,84	4,20	7,9	0,77	10,3	5,4	13,9	0,841
1994-2001	43,0	44,8	8,3	8,3	7,0	6,4	10,0	0,86	6,7	6,7	24,0	0,792
2006-2013	54,4	60,6	9,0	8,9	4,9	3,9	7,3	0,71	10,0	5,3	19,4	0,845
2018-2022	48,2	48,7	7,5	8,5	4,3	3,9	6,0	0,83	9,5	5,5	29,6	0,828
1948-2022	58,0	61,2	9,1	5,3	4,8	4,2	7,6	0,77	10,2	5,4	15,6	0,840

Conclusioni

L'Italia ha vissuto quattro importanti riforme elettorali negli ultimi trent'anni ed elezioni con sistemi piuttosto diversi: proporzionale, misto e proporzionale con bonus di maggioranza. La suddetta analisi dei principali risultati politici nel contesto italiano e delle riforme elettorali ha sostanzialmente confermato la nostra conoscenza degli effetti prodotti dai sistemi elettorali. Tuttavia, non tutte le aspettative politiche sono state soddisfatte. Ad esempio, gli effetti della riforma del 1993 sia sui partiti che sugli elettori sono stati significativi, anche se non ha raggiunto gli obiettivi politici di rafforzamento delle maggioranze parlamentari, prolungamento dei governi e maggiore responsabilità. In particolare, l'assenza di grandi partiti nazionali coesi ha attenuato gli effetti delle riforme elettorali, soprattutto nel caso del sistema misto maggioritario (1994-2001), come confermato dal calo delle percentuali di voti e seggi assegnati ai due partiti maggiori. Al di là degli aspetti tecnici e dei dettagli delle leggi elettorali, ciò che è importante ricordare del caso italiano è il seguente: un cambiamento così radicale rispetto ad altri Paesi è in gran parte spiegato dalla frammentazione del sistema partitico e dall'instabilità governativa. Da un punto di vista teorico, quindi, il caso italiano si adatta perfettamente al quesito di ricerca sugli effetti dei sistemi elettorali. Il caso **ha dimostrato empiricamente che il sistema elettorale da solo non può modificare il sistema politico** se i cambiamenti elettorali non sono accompagnati da altre caratteristiche, vale a dire la presenza di **partiti forti e di rilevanza nazionale**.

Il quadro teorico conferma gli effetti dei sistemi elettorali sugli esiti politici. Nel contesto italiano, tuttavia, i dati ci forniscono un secondo elemento da analizzare più a fondo: **l'assenza di partiti forti, nazionali e di grandi dimensioni (dominanti), spesso internamente divisi e faziosi, ha privato le riforme elettorali della loro portata generale di influenza**.

È vero che la dinamica generale del sistema partitico è ora più bipolare e, sebbene la durata dei governi sia aumentata (da **11 mesi, a 21 mesi post 1993**), **la governabilità non è migliorata**.

Di conseguenza, da un lato, il ruolo del Parlamento rimane cruciale data l'importanza degli accordi parlamentari, mentre dall'altro, l'incapacità dei partiti di guidare chiaramente il governo ha conferito maggiore "potere" al suo leader, il primo ministro. La scarsa comunicazione tra partiti e Parlamento ha fortemente frustrato sia le scelte che le aspettative degli elettori. Data tale debolezza di partiti e governo, le politiche sono state spesso incomplete, parziali o limitate nella loro capacità di risolvere i problemi che affliggono il Paese e i suoi cittadini.

Nel periodo 2006-2013, e data la presenza del sistema elettorale proporzionale a liste bloccate, il partito (al governo) ha rafforzato notevolmente il suo potere nel reclutamento del personale. Ciò ha ulteriormente aumentato la disaffezione degli elettori a causa della ridotta capacità di determinare le scelte operate dai partiti e, in una certa misura, di determinare la rappresentanza sociale (soprattutto in termini di genere, competenze e generazione). La frustrazione provata dai cittadini è stata uno

dei principali fattori che hanno portato all'astensione, all'ascesa di partiti populistici come la Lega del Nord, alla fioritura di nuovi (e importanti) partiti come il Movimento Cinque Stelle.

Insieme a questo elemento di continuità tra la Prima e la Seconda Repubblica, va detto che, in seguito alla riforma elettorale del 1993, si sono verificati alcuni importanti cambiamenti. Gli elettori hanno iniziato a orientare sempre più la propria scelta elettorale in base alle caratteristiche dei candidati. Inoltre, questo aspetto è stato accentuato dalla competizione bipolare a livello nazionale, basata sulla sfida tra i leader delle due principali coalizioni.

Sebbene la proposta elettorale e le richieste politiche abbiano modificato il funzionamento del nuovo sistema elettorale, il sistema politico non si è adattato a questa tendenza in termini di stabilità e di un rafforzamento elettorale stabile dei due principali partiti.

Tuttavia, la presenza del 25% di seggi proporzionali (legge del 1993) e il "bonus di maggioranza" per le maggioranze politicamente e numericamente deboli (35%-40%), unitamente a coalizioni legislative fortemente frammentate (sistema del 2005), hanno garantito, nella migliore delle ipotesi, una scarsa efficacia di governo.

I difetti costituzionali della proposta di riforma elettorale della maggioranza e i limiti della giurisprudenza costituzionale in materia

di **Lorenzo Spadacini**

Associato di Diritto costituzionale – Universitas Mercatorum

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il premio di governabilità tra giurisprudenza costituzionale e tecnica normativa – 2.1. Il premio nella giurisprudenza della Corte costituzionale: parametri di ragionevolezza – 2.2. La soglia di accesso al premio e la non autonomia del secondo turno – 2.3. L'entità del premio e il suo tetto alla luce del principio di proporzionalità – 2.4. Il premio e i suoi limiti in un sistema bicamerale – 2.5. Il premio e la base regionale del Senato – 2.6. Ciò che resta del sistema premiale proposto all'esito del test di costituzionalità – 3. Il sistema delle liste bloccate dopo l'eliminazione dei collegi uninominali – 3.1. Le liste bloccate nella giurisprudenza costituzionale – 3.2. La natura sostanzialmente unitaria delle liste per l'attribuzione del premio – 3.3. L'ampliamento della dimensione dei collegi plurinominali e la conoscibilità dei candidati – 3.4. L'incompatibilità del sistema proposto con la giurisprudenza costituzionale – 4. Uguaglianza del voto e articolazione territoriale del sistema elettorale – 4.1. Il principio di uguaglianza del voto e l'esigenza di omogeneità del sistema – 4.2. La posizione degli elettori residenti all'estero – 4.3. Il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e l'esclusione dal meccanismo premiale – 4.4. Le regioni di minore dimensione e gli effetti del meccanismo premiale – 5. La governabilità come fattore di legittimazione del premio di maggioranza e i limiti del suo impiego come parametro costituzionale – 5.1. La governabilità come parametro problematico nel giudizio di costituzionalità in materia elettorale – 5.2. Governabilità: razionalizzazione costituzionale della forma di governo parlamentare o deroga ai principi costituzionali in materia elettorale? – 5.3. Il premio di maggioranza come istituto eccentrico – 6. Conclusioni

1. Introduzione

La proposta di riforma della legge elettorale recentemente presentata si colloca

all'interno di un quadro condizionato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che negli ultimi anni ha progressivamente deline-

ato alcuni limiti entro i quali il legislatore può incidere sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi.

In tale contesto, l'analisi della proposta non può che muovere, in primo luogo, dalla verifica della sua compatibilità con i parametri elaborati dalla Corte, in particolare con riferimento al principio di libertà, personalità, uguaglianza ed effettività del voto, alle garanzie di rappresentatività delle Camere e ai criteri di ragionevolezza applicati ai meccanismi premiali considerati ammissibili in vista di obiettivi di governabilità.

Da questo punto di vista, innanzitutto, si procederà a una valutazione della proposta alla luce della giurisprudenza costituzionale, concentrandosi in particolare su tre profili: il meccanismo del premio di governabilità, il sistema delle liste bloccate e le implicazioni derivanti dalla distribuzione territoriale dei seggi. L'obiettivo è verificare se le soluzioni adottate risultino compatibili con i parametri di ragionevolezza e con i principi costituzionali già elaborati dalla Corte.

In una seconda parte, si tenterà invece di collocare tali risultati in un quadro più ampio, interrogandosi sulla adeguatezza dell'impostazione seguita dalla giurisprudenza costituzionale e sulla possibilità di individuare criteri più esigenti di valutazione dei sistemi elettorali. In questa direzione, si criticherà il test di costituzionalità organizzato dalla giurisprudenza come forma di bilanciamento tra governabilità e rappresentatività.

2. Il premio di governabilità tra giurisprudenza costituzionale e tecnica normativa

2.1. Il premio nella giurisprudenza della Corte costituzionale: parametri di ragionevolezza

La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha progressivamente delineato i limiti entro i quali il legislatore può intervenire sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi, in particolare con riferimento all'introduzione di premi di maggioranza.

Il punto di partenza è rappresentato dalla sentenza n. 1 del 2014, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del sistema previsto dalla legge n. 270 del 2005, nella parte in cui consentiva l'attribuzione di un premio di maggioranza in assenza di una soglia minima di voti.

In tale occasione, la Corte ha affermato che il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, ma che essa incontra un limite nel rispetto dei principi di rappresentatività delle assemblee elettive e di uguaglianza del voto. In particolare, è stato chiarito che l'alterazione del rapporto tra voti e seggi è ammissibile solo ove risulti ragionevolmente giustificata, in quanto funzionale al perseguimento di obiettivi di rilievo costituzionale, quali la stabilità del governo e l'efficienza del processo decisionale. Ne deriva che l'attribuzione di un premio di maggioranza deve essere subordinata al raggiungimento di una base elettorale sufficientemente significativa, tale da evitare una compressione eccessiva della rappresentatività delle Camere.

Successivamente, la sentenza n. 35 del 2017 ha ulteriormente precisato i termini del controllo di costituzionalità, censurando il meccanismo previsto dall'*Italicum*. In tale occasione, la Corte ha affrontato direttamente il tema del turno di ballottaggio, escludendo che esso possa essere considerato una votazione autonoma rispetto al primo turno. Al contrario, il secondo turno è stato qualificato come una prosecuzione del primo, il cui esito deve essere valutato unitariamente ai fini del giudizio di ragionevolezza.

Su questa base, la Corte ha ritenuto illegittimo il ballottaggio nazionale tra liste in quanto idoneo a determinare l'attribuzione del premio di maggioranza in assenza di una soglia minima di voti conseguiti al primo turno. Il meccanismo, infatti, consentiva di attribuire una quota significativa di seggi a una lista che avrebbe potuto aver ottenuto un consenso iniziale anche contenuto, realizzando così una situazione sostanzialmente equivalente a quella già censurata nella sentenza n. 1 del 2014.

Alla luce di tali pronunce, il sindacato di costituzionalità sui meccanismi premiali si articola attorno a criteri tra loro strettamente connessi. Da un lato, è necessario che il premio sia ancorato a una base elettorale significativa, tale da giustificare l'alterazione della rappresentanza. Dall'altro, occorre che l'entità della distorsione prodotta risulti proporzionata rispetto alla finalità perseguita, in modo da non determinare una compressione irragionevole del principio di uguaglianza del voto e della funzione rappresentativa delle Camere.

A tali profili si affianca, in termini impliciti ma necessari, la verifica della idoneità del

meccanismo premiale a perseguire lo scopo che ne giustifica l'introduzione. L'alterazione del rapporto tra voti e seggi può infatti ritenersi costituzionalmente tollerabile solo nella misura in cui risulti funzionale a favorire la stabilità degli assetti di governo e l'efficienza del processo decisionale. Ne deriva che non è sufficiente che il premio sia contenuto entro limiti quantitativi ragionevoli, ma è altresì necessario che esso sia strutturato in modo tale da risultare concretamente idoneo al perseguimento di tali obiettivi.

2.2. La soglia di accesso al premio e la non autonomia del secondo turno

Alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il primo profilo da esaminare concerne le soglie di accesso al premio di governabilità previste dalla proposta di riforma. Come si è visto, la Corte ha ritenuto essenziale che il meccanismo premiale sia ancorato al raggiungimento di una base elettorale sufficientemente significativa.

Nel sistema proposto, il premio è attribuito al primo turno qualora una lista o una coalizione raggiunga il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; in alternativa, esso può essere assegnato a seguito di un secondo turno tra le due liste o coalizioni che abbiano superato il 35 per cento dei voti. Negli altri casi (quando cioè non vi sia alcuna lista o coalizione sopra il 40% o non ve ne siano almeno due sopra il 35%), si procede al riparto proporzionale dei seggi senza distorsioni premiali.

In tale configurazione, il profilo più problematico non riguarda tanto la soglia prevista per l'attribuzione del premio al primo turno,

quanto piuttosto la disciplina del secondo turno.

In dottrina è stato osservato che la soglia del 40 per cento potrebbe risultare problematica in presenza di bassi livelli di partecipazione elettorale, in quanto idonea a determinare una rappresentanza maggioritaria fondata su una quota ridotta dell'elettorato complessivo. Tale rilievo, pur meritevole di considerazione, non appare decisivo ai fini del presente ragionamento. La soglia, infatti, opera in funzione dei voti validamente espressi, e la riduzione della partecipazione elettorale incide sulla legittimazione complessiva dell'assemblea rappresentativa, più che sulla specifica configurazione del meccanismo premiale.

Alla luce di ciò, il profilo più critico del sistema resta quello relativo al secondo turno, la cui configurazione solleva questioni più incisive sotto il profilo del giudizio di ragionevolezza.

La previsione di un ballottaggio accessibile a liste o coalizioni che abbiano ottenuto una soglia relativamente contenuta di consenso al primo turno introduce un elemento di significativa criticità rispetto ai parametri di ragionevolezza. Il meccanismo, infatti, può dar luogo a due esiti tra loro alternativi, entrambi problematici alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

Da un lato, nei casi in cui il premio consenta effettivamente di raggiungere una maggioranza parlamentare, esso può determinare una distorsione particolarmente significativa della rappresentanza, in quanto attribuito a una lista o coalizione che, al primo turno, non aveva conseguito un livello di consenso particolarmente elevato, dato che il ballottaggio si

tiene solo tra liste o coalizioni con meno del 40% dei voti. In tali ipotesi, la compressione del principio di uguaglianza del voto appare difficilmente giustificabile alla luce del criterio di proporzionalità.

Dall'altro lato, l'attribuzione del premio al termine del secondo turno potrebbe non essere sufficiente a garantire una posizione idonea a sostenere una maggioranza parlamentare. Ciò dipende dal fatto che il premio previsto dalla proposta è determinato in misura fissa (pari a settanta seggi alla Camera e a trentacinque al Senato): ne consegue che l'incremento di seggi derivante dal premio potrebbe non risultare adeguato a determinare il raggiungimento della maggioranza. In tale ipotesi, l'alterazione del rapporto tra voti e seggi non risulta funzionale al perseguimento dell'obiettivo della governabilità, venendo meno il requisito della idoneità del mezzo rispetto al fine.

Quando il premio non assicuri al suo beneficiario una posizione idonea a sostenere un governo, esso comunque altera la distribuzione dei seggi tra le forze politiche. Tale alterazione può incidere negativamente sulle condizioni di formazione della maggioranza parlamentare. Può infatti verificarsi che, in assenza del meccanismo premiale, tra le forze politiche diverse da quella beneficiaria del premio sussistano le condizioni per costruire una maggioranza in entrambe le Camere. L'attribuzione del premio alla lista o coalizione più votata, senza conferirle una effettiva capacità di sostenere un governo, può invece ridurre la consistenza parlamentare delle altre forze politiche, fino al punto di precludere la formazione di tali maggioranze alternative.

Ne deriva che il meccanismo premiale, in queste ipotesi, non solo non realizza l'obiettivo della governabilità, ma può incidervi negativamente. L'alterazione del rapporto tra voti e seggi non si limita, dunque, a risultare priva di giustificazione, ma assume un effetto potenzialmente controproducente rispetto alla finalità perseguita.

In termini generali, quindi, il premio può ritenersi compatibile con i parametri di ragionevolezza solo quando sia strutturato in modo tale da favorire la formazione di una maggioranza parlamentare, nel rispetto degli ulteriori limiti di proporzionalità e di base elettorale significativa. In mancanza di tale condizione, l'alterazione della rappresentanza non trova adeguata giustificazione sul piano costituzionale.

Ne consegue che il meccanismo del ballottaggio, così configurato, non supera il test di ragionevolezza in nessuna delle sue possibili applicazioni: o risulta inidoneo a realizzare la finalità della c.d. governabilità, oppure determina una alterazione eccessiva della rappresentanza.

2.3. L'entità del premio e il suo tetto

Assunta, nei termini esaminati nel paragrafo precedente, la questione relativa alla base elettorale richiesta per l'accesso al premio, occorre ora verificare se la configurazione concreta del meccanismo premiale rispetti i criteri di proporzionalità e ragionevolezza elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, viene in rilievo il rapporto tra l'entità del premio e la funzione che ne giusti-

fica l'introduzione, ossia, di nuovo, il perseguimento della c.d. governabilità.

Nel sistema delineato dalla proposta, il premio è determinato in misura fissa, pari a settanta seggi alla Camera dei deputati e a trentacinque seggi al Senato della Repubblica. Esso non è dunque modulato in funzione della percentuale di voti ottenuta dalla lista o dalla coalizione beneficiaria, ma opera come incremento predeterminato della rappresentanza parlamentare. Tale incremento è, peraltro, soggetto a un limite massimo, in quanto è previsto un tetto al numero complessivo di seggi attribuibili al vincitore, che può giungere fino a circa il sessanta per cento dei seggi in palio. Il tetto opera, infatti, mediante l'attribuzione di un numero massimo di seggi (pari, alla Camera, a 230 su 384), ma riguarda solo i seggi considerati ai fini del meccanismo premiale, mentre restano esclusi altri seggi che si sommano ulteriormente, con la conseguenza che la consistenza complessiva della rappresentanza del soggetto beneficiario può eccedere tale limite.

In questa prospettiva, il profilo decisivo riguarda la verifica della proporzionalità dell'alterazione prodotta dal premio rispetto alla finalità della governabilità. Ne consegue che il premio può ritenersi compatibile con la Costituzione solo entro un intervallo di ragionevolezza, definito dal rapporto tra sacrificio della rappresentanza e risultato in termini di governabilità.

Sotto questo profilo, la previsione di un tetto che consente di attribuire al vincitore una quota di seggi prossima al sessanta per cento appare problematica. Una simile soglia perde qualsiasi giustificazione funzionale in relazio-

ne alla formazione e alla stabilizzazione di una maggioranza parlamentare, che può essere garantita anche con percentuali considerevolmente inferiori. In tal senso, è significativo che anche in precedenti esperienze legislative, nelle quali il meccanismo premiale non è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo, la soglia di attribuzione della maggioranza si attestasse su livelli più contenuti, pari al cinquantacinque per cento dei seggi. Al di sopra di tale livello, il rafforzamento della posizione del soggetto vincitore non risponde più a una esigenza funzionale alla governabilità, ma determina una sovra-rappresentazione non giustificata.

L'alterazione prodotta dal premio, in tali condizioni, non si limita a incidere sulla possibilità di formare un governo stabile, ma si estende agli equilibri complessivi del sistema costituzionale. In particolare, il raggiungimento di soglie prossime al sessanta per cento dei seggi consente di incidere su quelle maggioranze qualificate che la Costituzione prevede come strumenti di garanzia, ad esempio per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale o dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, determinando un effetto di trascinarsi del premio ben oltre la funzione che ne giustifica l'introduzione.

Ne deriva che il meccanismo premiale, così configurato, tende a perdere il proprio carattere strumentale, trasformandosi in un fattore di alterazione autonoma della rappresentanza parlamentare. Viene meno, in tal modo, la relazione di proporzionalità tra sacrificio della rappresentanza e finalità perseguita, che costituisce il presupposto del giudizio di ragionevolezza delineato dalla giurisprudenza costituzionale.

2.4. Il premio e i suoi limiti in un sistema bicamerale

Un ulteriore profilo di criticità del sistema delineato dalla proposta concerne il coordinamento tra i premi di governabilità previsti per le due Camere. Il meccanismo premiale è infatti costruito attraverso una pluralità di soglie e condizioni – relative sia indirettamente all'accesso alla rappresentanza sia direttamente all'attribuzione del premio – che operano in modo autonomo nei due rami del Parlamento.

In un sistema bicamerale, la divergenza tra gli esiti elettorali delle due Camere costituisce un elemento fisiologico. Tale divergenza, peraltro, assume una portata limitata nei sistemi proporzionali o nei sistemi fondati su collegi uninominali maggioritari, nei quali le eventuali differenze tra le due assemblee che derivano da scarti contenuti nella distribuzione del consenso si traducono, di regola, in variazioni circoscritte nella composizione parlamentare. In questi casi, l'effetto delle regole elettorali si manifesta infatti attraverso l'attribuzione di singoli seggi, con un'incidenza puntuale e progressiva sugli equilibri tra le forze politiche.

Diversa è la situazione nei sistemi che prevedono meccanismi premiali su base nazionale. In tali ipotesi, divergenze significative di composizione politica tra le due Camere non derivano soltanto da differenze significative nel voto, ma possono essere amplificate dall'attribuzione di blocchi consistenti di seggi – pari, nella proposta in esame, a settanta alla Camera e trentacinque al Senato – sulla base del superamento di soglie determinate. Ne consegue che anche scostamenti minimi nei risultati elettorali possono produrre effetti

significativamente più incisivi sulla composizione delle assemblee.

In particolare, la presenza di una molteplicità di soglie – tra cui quelle dell'1%, del 3%, del 10%, del 35% e del 40%, nonché la previsione relativa alla lista più votata sotto il 3% nelle coalizioni – determina una situazione nella quale anche scostamenti minimi nei risultati elettorali di qualche singola lista possono produrre effetti rilevanti sulla distribuzione dei seggi, facendo scattare o no il premio a favore di un soggetto o di altro. È infatti sufficiente una variazione anche marginale nel numero dei voti ottenuti da una lista o da una coalizione perché essa superi una determinata soglia in una Camera ma non nell'altra o viceversa.

Tale effetto risulta particolarmente problematico se si considera che il premio opera non su base circoscritta, ma a livello complessivo, incidendo sull'intera distribuzione dei seggi. A differenza di quanto accade nei sistemi fondati su collegi uninominali, nei quali l'eventuale divergenza tra le due Camere deriva dall'esito di singole competizioni locali, il premio determina una alterazione sistemica dell'equilibrio parlamentare. Di conseguenza, la combinazione tra soglie multiple e meccanismo premiale può produrre divergenze sostanziali tra le due Camere anche in presenza di una sostanziale coincidenza nella distribuzione del voto.

In questa prospettiva, il sistema è idoneo a generare una pluralità di esiti divergenti tra le due Camere, riconducibili a diverse combinazioni delle soglie e dei meccanismi di attribuzione del premio. In particolare, tra le altre, possono verificarsi persino le seguenti ipotesi: il premio è attribuito a una lista o coalizione in una sola Camera, in quanto essa supera la

soglia del 40 per cento in uno dei due rami del Parlamento, ma non nell'altro; il premio è attribuito in entrambe le Camere, ma a soggetti diversi, in ragione di scostamenti anche minimi nei risultati elettorali che incidono sul superamento delle soglie rilevanti; il ballottaggio si svolge in una sola Camera, mentre nell'altra si procede al riparto proporzionale, per mancanza delle condizioni richieste per l'accesso al secondo turno.

In tutte queste ipotesi, la divergenza tra le due assemblee non deriva da autonome dinamiche del voto, ma è il prodotto diretto dell'applicazione di regole giuridiche che operano un'alterazione della rappresentanza sulla base di soglie e meccanismi premiali di carattere nazionale.

Proprio per questa ragione, sono le disposizioni che introducono tali meccanismi di alterazione della rappresentanza a dover essere sottoposte al test di ragionevolezza delineato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale l'alterazione del rapporto tra voti e seggi è ammissibile solo nella misura in cui risulti funzionale a favorire la governabilità. Gli effetti sopra richiamati assumono rilievo, in questa prospettiva, non in quanto autonomamente sindacabili, ma in quanto manifestano le potenzialità applicative della disciplina e consentono di verificare se essa sia effettivamente idonea a perseguire il fine che ne giustifica l'introduzione.

Poiché il funzionamento delle disposizioni premiali è idoneo a produrre esiti che non contribuiscono alla formazione di una maggioranza parlamentare coerente, o addirittura la ostacolano, viene meno la loro idoneità a perseguire il fine che ne giustifica l'introduzione.

ne. In tali condizioni, l'alterazione del rapporto tra voti e seggi non può ritenersi costituzionalmente giustificata, risultando priva di un adeguato fondamento funzionale alla luce dei parametri di ragionevolezza.

In particolare, l'attribuzione del premio in una sola Camera, ovvero a soggetti diversi nei due rami del Parlamento, può rendere più difficile la formazione di una maggioranza coerente in entrambe le assemblee. Può infatti verificarsi che una lista o coalizione superi una delle soglie rilevanti – ad esempio quella del 40 per cento – in una sola Camera, ottenendo così l'attribuzione del premio e una posizione idonea a sostenere un governo, mentre nell'altra Camera tale soglia non sia raggiunta.

In una simile ipotesi, qualora tra le forze politiche non beneficiarie del premio sussistano le condizioni per costruire una maggioranza in entrambe le Camere sulla base dei risultati proporzionali, la formazione di tale maggioranza può essere impedita proprio dall'alterazione prodotta dal premio in uno dei due rami del Parlamento. In tal caso, il premio attribuisce un vantaggio a una forza politica di maggioranza relativa che, pur non essendo in grado di esprimere una maggioranza parlamentare, finisce per ostacolare la formazione di una diversa maggioranza. In un sistema bicamerale, ne deriva che il meccanismo premiale non solo non è univocamente idoneo a favorire la governabilità, ma è strutturalmente capace di comprometterne le condizioni per la sua realizzazione.

È evidente che il sistema non è destinato a produrre in ogni caso esiti difformi tra le due Camere. Tuttavia, ai fini della valutazione della costituzionalità della legge elettorale, tale cir-

costanza non è decisiva, in quanto essa deve essere condotta con riferimento alle potenzialità applicative della disciplina, e non ai soli esiti concretamente verificatisi.

Come emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia elettorale, il sindacato sulle leggi elettorali presenta caratteri peculiari rispetto al modello incidentale tradizionale, in quanto è volto a verificare, in via sostanzialmente astratta, la compatibilità del meccanismo elettorale con i principi costituzionali, anche attraverso la considerazione degli effetti che esso è idoneo a produrre.

In tale prospettiva, rilevano non solo gli esiti che il sistema può concretamente generare, ma anche quelli che, in base alla sua struttura, è potenzialmente in grado di determinare, senza che sia necessario che tali esiti si verifichino in concreto affinché il giudizio di costituzionalità possa essere introdotto. Il sindacato della Corte, infatti, investe la disciplina in quanto tale, alla luce delle sue possibili applicazioni.

Ne consegue che, ove il meccanismo premiale non risulti univocamente orientato a favorire la formazione di una maggioranza parlamentare, ma sia invece idoneo anche a produrre effetti di segno opposto, esso non supera il test di ragionevolezza, difettando del requisito della idoneità del mezzo rispetto al fine che ne giustifica l'introduzione.

2.5. Il premio e la base regionale del Senato

Un ulteriore profilo di criticità concerne la compatibilità del meccanismo premiale con il principio della base regionale dell'elezione del

Senato della Repubblica, sancito dall'art. 57 della Costituzione.

Per comprendere il significato di tale principio, occorre considerarlo in relazione al sistema di distribuzione dei seggi tra le regioni delineato dalla Costituzione. A differenza di quanto accade per la Camera dei deputati, infatti, al Senato la distribuzione dei seggi non è rigidamente proporzionale alla popolazione, essendo previste deroghe esplicite, quali l'attribuzione di un numero fisso di seggi ad alcune regioni (o province autonome) e la garanzia di un minimo di rappresentanza per ciascuna di esse. Ne deriva che il principio di uguaglianza del voto non opera a livello nazionale, ma solo all'interno di ciascuna regione, determinando una inevitabile differenziazione nel peso del voto tra elettori appartenenti a territori diversi.

In questa prospettiva, la base regionale dell'elezione del Senato non costituisce soltanto un criterio organizzativo del procedimento elettorale, ma rappresenta il presupposto che consente di giustificare, sul piano costituzionale, una deroga al principio di uguaglianza del voto. Proprio per questa ragione, essa può essere compresa solo come espressione di una pluralità di competizioni elettorali regionali autonome, ciascuna delle quali contribuisce alla composizione complessiva dell'assemblea.

Nel sistema delineato dalla proposta, tuttavia, il premio di governabilità è configurato in modo tale da operare sulla distribuzione complessiva dei seggi, incidendo sull'equilibrio parlamentare in termini unitari. Pur essendo formalmente articolato su base regionale, il meccanismo premiale è strutturato in

modo da produrre un effetto aggregato, determinato sulla base del risultato elettorale complessivo della lista o coalizione vincente, con conseguente alterazione della rappresentanza nelle singole regioni.

In questa prospettiva, la base regionale dell'elezione del Senato rischia di essere svuotata della sua funzione sostanziale. L'attribuzione del premio può infatti comportare una redistribuzione dei seggi che non riflette più il rapporto tra voti e rappresentanza all'interno delle singole regioni, ma risponde a una logica unitaria, orientata al rafforzamento della posizione parlamentare del soggetto beneficiario.

Il problema non riguarda soltanto la misura della distorsione, ma la sua stessa configurazione. Il principio della base regionale implica che la rappresentanza senatoriale sia costruita attraverso una pluralità di operazioni elettorali territoriali distinte. L'introduzione di un meccanismo premiale che opera, in sostanza, come correttivo nazionale tende invece a sovrapporre a tale logica una dinamica accentrata, nella quale il risultato complessivo prevale sulle articolazioni territoriali.

È ben noto, peraltro, che la nozione di "base regionale" non presenta contorni univoci in dottrina. Tuttavia, anche a voler riconoscere margini di incertezza interpretativa, non sembra dubitabile che, nei sistemi che prevedono un meccanismo premiale, sia proprio quest'ultimo a costituire la regola centrale del sistema elettorale, in quanto idoneo a incidere in modo determinante sulla composizione dell'assemblea nel suo complesso.

Sotto questo profilo, la qualificazione del sistema in termini territoriali o nazionali non

può essere desunta dalle sole modalità formali di articolazione delle circoscrizioni, ma deve essere verificata alla luce del meccanismo che, in concreto, determina l'assegnazione dei seggi. Nel caso della proposta in esame, il premio di governabilità è configurato in modo tale da operare sulla base del risultato elettorale complessivo, secondo una logica unitaria che prescinde dalle singole dinamiche regionali.

Ne consegue che, pur in presenza di una formale articolazione territoriale delle liste per il premio, il sistema elettorale finisce per essere strutturalmente fondato su una base nazionale. In tale configurazione, la deroga al principio di uguaglianza del voto, che trova giustificazione nella base regionale, viene sostanzialmente svuotata, poiché la composizione dell'assemblea è determinata da un meccanismo che opera su scala unitaria.

2.6. Ciò che resta del sistema premiale proposto all'esito del test di costituzionalità

Alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il sistema premiale delineato dalla proposta presenta plurimi profili di incompatibilità.

In primo luogo, non appare compatibile con i parametri costituzionali la previsione di un premio nazionale al Senato, in ragione della tensione con il principio della base regionale dell'elezione di cui all'art. 57 Cost.

In secondo luogo, risulta difficilmente giustificabile il ricorso al ballottaggio tra liste o coalizioni in un contesto di collegio plurinominale nazionale, sia per il difetto di idoneità del meccanismo a garantire la formazione di una

maggioranza parlamentare, sia per l'eccessiva distorsione della rappresentanza che esso può determinare.

In terzo luogo, appare irragionevole la previsione di un tetto al premio tale da consentire il raggiungimento di una quota di seggi prossima al sessanta per cento, eccedente rispetto a quanto necessario per assicurare la governabilità e idonea a incidere su equilibri costituzionali di garanzia.

Per converso, l'unico profilo che può ritenersi, in linea di principio, compatibile con la giurisprudenza costituzionale è rappresentato dalla previsione di una soglia del quaranta per cento per l'attribuzione del premio al primo turno, a condizione tuttavia che essa sia accompagnata da un meccanismo premiale proporzionato, idoneo a garantire la formazione della maggioranza e contenuto entro limiti non eccedenti quelli già sperimentati nella legislazione precedente.

In questa prospettiva, un sistema che preveda l'attribuzione del premio al superamento della soglia del quaranta per cento e che assicuri una maggioranza parlamentare contenuta entro il cinquantacinque per cento dei seggi potrebbe risultare compatibile con i parametri delineati dalla Corte costituzionale, ferma restando la necessità di verificare anche gli ulteriori profili di legittimità del sistema nel suo complesso.

3. Il sistema delle liste bloccate dopo l'eliminazione dei collegi uninominali

3.1. Le liste bloccate nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha affrontato il tema delle liste bloccate in modo non univocamente preclusivo, ma subordinandone la legittimità al rispetto di specifiche condizioni, strettamente connesse alla tutela del principio di rappresentanza e alla effettività del diritto di voto.

Il punto di partenza è rappresentato dalla sentenza n. 1 del 2014, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle liste bloccate previste dalla legge n. 270 del 2005 nella misura in cui esse si presentavano come liste lunghe, tali da impedire all'elettore una effettiva conoscibilità dei candidati. In tale contesto, la Corte ha ritenuto che la totale preclusione di qualsiasi forma di scelta da parte dell'elettore, combinata con l'ampiezza delle liste e delle circoscrizioni, determinasse una compressione eccessiva del rapporto tra elettore ed eletto.

La pronuncia non ha tuttavia escluso in via assoluta la legittimità delle liste bloccate, ma ha individuato un criterio di ragionevolezza fondato sulla loro concreta configurazione. In particolare, la Corte ha lasciato intendere che liste di dimensioni contenute, tali da consentire una reale conoscibilità dei candidati, possano risultare compatibili con i principi costituzionali, in quanto non incidono in modo irragionevole sulla libertà di scelta dell'elettore.

Tale impostazione emerge già dalla sentenza n. 1 del 2014, nella quale la Corte, pur dichiarando l'illegittimità delle liste bloccate lunghe, non ha escluso in via generale la possibilità di ricorrere a tale meccanismo. In particolare, la pronuncia lascia intendere che la presenza di liste bloccate possa risultare compatibile con i principi costituzionali all'interno di sistemi elettorali che prevedano anche modalità di selezione dei candidati idonee a preservare un rapporto diretto tra elettore ed eletto, come avviene nei sistemi fondati, in tutto o in parte, su collegi uninominali. In tali ipotesi, la componente uninominale assume un rilievo compensativo, attenuando gli effetti derivanti dalla preclusione di scelta nelle liste bloccate.

In questa prospettiva, ciò che la Corte ha escluso non è l'utilizzo delle liste bloccate in quanto tale, ma la loro generalizzazione in sistemi nei quali esse costituiscono la modalità esclusiva o largamente prevalente di selezione dei candidati, soprattutto quando si accompagnano a circoscrizioni di ampia dimensione e a liste di notevole estensione.

Anche la sentenza n. 35 del 2017, relativa all'Italicum, si colloca in questa linea, ma in un contesto diverso, poiché il sistema allora esaminato non prevedeva liste integralmente bloccate. La preclusione della scelta dell'elettore riguardava infatti soltanto i capilista, mentre per gli altri candidati era ammesso il voto di preferenza. Proprio tale configurazione ha consentito alla Corte di escludere che il meccanismo determinasse una compressione della rappresentanza analoga a quella già censurata nella sentenza n. 1 del 2014.

Dalle pronunce richiamate emerge dunque un criterio sufficientemente definito: le

liste bloccate non sono di per sé incompatibili con la Costituzione, ma lo diventano quando determinano una sostanziale sottrazione all'elettore della possibilità di incidere sulla scelta dei rappresentanti. In termini più puntuali, la loro ammissibilità risulta subordinata alla presenza di specifiche condizioni che attenuino tale effetto.

In particolare, alla luce della giurisprudenza costituzionale, le liste bloccate possono ritenersi compatibili con i principi costituzionali quando ricorra almeno una delle seguenti circostanze: quando la preclusione della scelta riguardi solo una parte dei candidati, come nel caso dei soli capilista bloccati; quando le liste siano di dimensioni contenute, tali da consentire una effettiva conoscibilità dei candidati; ovvero quando il sistema elettorale preveda, accanto alla componente proporzionale, una quota significativa di seggi assegnata in collegi uninominali, idonea a preservare un rapporto diretto tra elettore ed eletto.

In assenza di tali condizioni, la generalizzazione delle liste bloccate è idonea a determinare una compressione eccessiva della rappresentanza, in contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale.

3.2. La natura fittizia dell'articolazione circoscrizionale delle liste per l'assegnazione del premio

Il sistema delineato dalla proposta si colloca al di fuori dell'area di tolleranza individuata dalla giurisprudenza costituzionale in materia di liste bloccate. Esso, infatti, non presenta nessuna delle condizioni che, secondo quanto emerso dalle pronunce della Corte, consento-

no di ritenere compatibile tale meccanismo con i principi di rappresentanza e di effettività del voto.

In primo luogo, il sistema non prevede alcuna forma di selezione dei candidati mediante preferenze, né limita la preclusione della scelta ai soli capilista, con esclusione di qualsiasi possibilità per l'elettore di incidere sull'ordine di elezione. In secondo luogo, non è prevista una componente uninominale idonea a svolgere una funzione compensativa, essendo stata eliminata ogni forma di elezione in collegi. Infine, la configurazione complessiva del sistema non appare tale da garantire, in modo effettivo, la conoscibilità dei candidati.

Sotto quest'ultimo profilo, assume rilievo decisivo la struttura delle liste utilizzate ai fini dell'attribuzione del premio di governabilità. Sebbene esse siano formalmente articolate su base circoscrizionale, il loro funzionamento è strettamente connesso a un meccanismo unitario, fondato sul risultato elettorale complessivo della lista o della coalizione. Il premio opera, infatti, secondo una logica "tutto o niente": al superamento delle soglie previste, esso si attiva integralmente e si riflette su tutte le circoscrizioni, indipendentemente dall'andamento del voto nelle singole realtà territoriali. La distribuzione dei seggi avviene, pertanto, secondo un criterio unitario, non proporzionale ai voti ottenuti nelle singole circoscrizioni.

In tale configurazione, la dimensione circoscrizionale non incide in modo autonomo sulla determinazione degli eletti, ma si limita a costituire una articolazione formale di un meccanismo centralizzato. La selezione effettiva della rappresentanza è infatti determi-

nata dal funzionamento del premio su base complessiva, mentre il livello territoriale non svolge una funzione decisiva nella trasformazione dei voti in seggi.

Da ciò discende che il sistema non può essere qualificato, sul piano sostanziale, come un insieme di liste circoscrizionali autonome. La sua struttura è tale che la sostituzione delle liste territoriali con un'unica lista nazionale non determinerebbe alcuna modifica nel funzionamento del meccanismo di attribuzione dei seggi. In questa prospettiva, le liste circoscrizionali assumono una funzione meramente formale, priva di incidenza sulla selezione della rappresentanza.

Ne deriva, in conclusione, che il sistema si configura come un modello fondato su liste bloccate di dimensione estremamente ampia, corrispondenti all'insieme dei seggi attribuiti mediante il premio. Non si è dunque in presenza di una pluralità di liste corte, ma di un'unica lista, articolata territorialmente ma priva di autonomia nelle sue componenti.

Pertanto, vengono meno le condizioni che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, consentono di ritenere compatibili le liste bloccate con i principi di rappresentanza e di effettività del voto.

3.3. L'ampliamento della dimensione dei collegi plurinominali e la conoscibilità dei candidati

Un ulteriore profilo di rilievo ai fini della valutazione di legittimità costituzionale concerne la dimensione dei collegi plurinominali e la conseguente possibilità per l'elettore di conoscere i candidati e, soprattutto, di pre-

vedere gli effetti del proprio voto nell'ambito delle liste.

In proposito, occorre chiarire il significato del requisito della "effettiva conoscibilità" dei candidati, richiamato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana quale condizione dell'effettività della scelta e della libertà del voto. Tale nozione non può essere intesa in senso meramente formale, come semplice identificabilità dei nominativi, ma implica un legame funzionale tra voto espresso e selezione dei candidati. L'elettore deve cioè essere posto nelle condizioni di comprendere quali candidati il proprio voto è idoneo a favorire.

Nel sistema proposto, tale requisito è perseguito attraverso soluzioni già presenti nel sistema attualmente vigente. Si tratta però di soluzioni che non appaiono idonee a garantirlo in termini sostanziali e risultano, nel contesto della nuova proposta, ancor meno convincenti. Si tratta, in particolare, della strutturazione in collegi plurinominali, della limitazione del numero dei candidati formalmente presentati in lista e della indicazione dei nominativi sulla scheda elettorale.

Con riferimento al primo profilo, la configurazione dei collegi plurinominali non assicura una effettiva autonomia territoriale del processo di selezione degli eletti. Sebbene le liste siano presentate a livello di collegio, la distribuzione dei seggi avviene sulla base di un meccanismo di riparto unitario, fondato su un calcolo di carattere nazionale. Tale scelta risponde all'esigenza di evitare effetti eccessivamente selettivi a livello locale, ma comporta la necessità di successive operazioni di redistribuzione dei seggi tra collegi diversi. Ne deriva che il voto espresso in una circoscrizione

può contribuire all'elezione di candidati collocati in altre circoscrizioni, rendendo difficile per l'elettore prevedere l'effetto concreto della propria scelta. Tale fenomeno, peraltro, non presenta carattere meramente residuale o accidentale: come evidenziato anche da analisi empiriche, esso assume una dimensione significativa e sistematica, eccedendo i margini di tollerabilità che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ammissibili in presenza di effetti solo marginali o casuali.

In tali condizioni, viene meno il nesso tra voto espresso e selezione dei candidati nel collegio di riferimento, con conseguente compromissione del requisito della conoscibilità, inteso come prevedibilità degli effetti del voto.

Un secondo profilo riguarda la relazione tra numero dei candidati formalmente presenti nelle liste e numero dei seggi attribuibili nel collegio. Ai fini della conoscibilità, non assume rilievo decisivo il numero dei candidati indicati in lista, ma il numero dei seggi in palio, che determina l'ampiezza effettiva della selezione degli eletti. Quanto maggiore è tale numero, tanto più risulta difficile per l'elettore individuare quali candidati possano essere effettivamente eletti in conseguenza del proprio voto.

Sotto questo profilo, la proposta non riduce, ma accresce la lunghezza sostanziale delle liste: mentre nel sistema previgente i collegi plurinominali attribuivano un numero di seggi più contenuto (fino a un massimo di otto), nella proposta essi possono raggiungere dimensioni significativamente maggiori, arrivando fino a quattordici seggi nei casi in cui non operi il premio di governabilità. Ne deriva che la riduzione formale del numero dei can-

didati inseriti in lista (massimo sei) non incide sul dato sostanziale, rappresentato dalla difficoltà di prevedere quali tra essi saranno effettivamente eletti.

Un terzo elemento è rappresentato dalla indicazione dei nominativi dei candidati sulla scheda elettorale. Tale soluzione incide esclusivamente sul piano formale della conoscibilità, ma non è idonea a soddisfare il requisito sostanziale individuato dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto non consente all'elettore di comprendere l'effettiva incidenza del proprio voto sulla selezione degli eletti.

Nel complesso, il sistema determina una significativa compromissione della conoscibilità degli effetti del voto anche nella componente delle liste di collegio plurinominali. La combinazione tra riparto unitario dei seggi, ampiezza dei collegi e irrilevanza del numero formale dei candidati e la stampa dei loro nomi sulla scheda produce un effetto di opacità che rende difficilmente prevedibile la relazione tra voto espresso e individuazione dei rappresentanti.

3.4. Conclusione sul punto

Alla luce delle considerazioni svolte, il sistema non soddisfa le condizioni individuate dalla giurisprudenza costituzionale per ritenere compatibile il ricorso alle liste bloccate. Non è prevista alcuna componente uninominale, le liste utilizzate per l'attribuzione del premio assumono carattere unitario e dimensioni estremamente ampie, e anche le liste nei collegi plurinominali non consentono all'elettore di conoscere in modo effettivo gli effetti del proprio voto sulla selezione dei candidati.

Ciò realizza, salvo limitate eccezioni territoriali (Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), un sistema nel quale non è prevista alcuna quota di seggi attribuita attraverso meccanismi idonei a instaurare un rapporto diretto tra elettore ed eletto, inteso come possibilità di incidere sulla scelta della persona del rappresentante. Viene così meno, in via generalizzata, quella dimensione personale della rappresentanza che, nella giurisprudenza costituzionale, ha svolto una funzione compensativa rispetto agli effetti delle liste bloccate.

4. Uguaglianza del voto e articolazione territoriale del sistema elettorale

4.1. Il principio di uguaglianza del voto e l'esigenza di omogeneità del sistema

Il principio di uguaglianza del voto, desumibile dagli artt. 3 e 48 della Costituzione, implica che il voto di ciascun elettore sia posto, per quanto possibile, in condizioni equivalenti quanto alla sua incidenza sulla formazione della rappresentanza. Tale principio non esclude, in assoluto, la possibilità di differenziazioni territoriali o di correttivi al sistema proporzionale, ma richiede che essi siano giustificati da ragioni coerenti con la struttura complessiva del sistema elettorale.

In questa prospettiva, l'uguaglianza del voto si traduce anche in un'esigenza di omogeneità del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Gli elettori devono essere assoggettati, in linea di principio, alle medesi-

me regole di partecipazione alla competizione elettorale e agli stessi criteri di attribuzione dei seggi, salvo che eventuali differenziazioni trovino una giustificazione ragionevole e non incidano in modo sproporzionato sull'uguaglianza del voto.

Alla luce di tale criterio, occorre verificare se il sistema delineato dalla proposta assicuri un trattamento sostanzialmente uniforme degli elettori sul territorio nazionale, ovvero se introduca differenziazioni tali da compromettere l'uguaglianza del voto.

4.2. La posizione degli elettori residenti all'estero

Un primo profilo da considerare concerne la posizione degli elettori residenti all'estero, la cui disciplina presenta una rilevante specificità rispetto al resto del sistema. A differenza degli elettori residenti nel territorio nazionale, essi partecipano all'elezione di un numero predeterminato di seggi, assegnati alla circoscrizione estero in base a quanto previsto dalla Costituzione.

Tale configurazione implica una deroga strutturale al principio di uguaglianza del voto, in quanto il rapporto tra voti espressi e seggi attribuiti nella circoscrizione estero non è omogeneo rispetto a quello vigente nel territorio nazionale. Il voto degli elettori residenti all'estero presenta, dunque, una incidenza diversa nella formazione della rappresentanza parlamentare, in ragione della scelta costituzionale di garantire a tale componente del corpo elettorale un numero di rappresentanti indipendentemente dalla loro consistenza demografica.

In questo contesto, l'esclusione della circoscrizione estero dal meccanismo di attribuzione del premio di governabilità appare coerente con la struttura del sistema. Il premio opera, infatti, su un collegio nazionale nel quale i voti devono essere tra loro comparabili quanto alla loro incidenza sulla distribuzione dei seggi. L'inclusione dei voti espressi all'estero in tale meccanismo determinerebbe una alterazione del rapporto tra voti e seggi non conforme alla logica sottesa alla disciplina costituzionale della circoscrizione estero, attribuendo a tali voti un peso diverso da quello loro proprio.

Ne deriva che gli elettori residenti all'estero non sono contati ai fini del premio di maggioranza e che corrispondentemente nessuno dei seggi ad essi riservato è attribuito al contingente di settanta (o trentacinque) seggi che costituisce il premio di governabilità. La mancata partecipazione degli elettori residenti all'estero al meccanismo premiale non costituisce però una irragionevole differenziazione, ma rappresenta una conseguenza necessaria della configurazione costituzionale della loro rappresentanza. In altri termini, coloro che non contribuiscono, attraverso i propri seggi, alla formazione del premio, non possono essere inclusi nel collegio elettorale che ne determina l'attribuzione.

Tale principio assume rilievo sistematico, in quanto consente di individuare un criterio di coerenza del meccanismo premiale: la partecipazione al collegio nazionale che attribuisce il premio deve essere limitata ai soli elettori i cui voti si riflettono sui seggi oggetto del meccanismo stesso.

4.3. Il Trentino-Alto Adige/Südtirol e l'esclusione dal meccanismo premiale

Diverso è il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol la cui disciplina si colloca anch'essa al di fuori del modello generale, ma senza che tale differenziazione risulti giustificata alla luce della struttura del sistema elettorale.

Come noto, la previsione di modalità particolari di elezione in tale territorio trova un fondamento storico e costituzionale, legato alla tutela delle minoranze linguistiche e alla specificità dell'assetto autonomistico. In questo quadro, le deroghe introdotte nel tempo sono state giustificate in quanto funzionali a garantire una rappresentanza territoriale coerente con tali esigenze, senza alterare in modo significativo l'equilibrio complessivo del sistema elettorale.

Nel modello delineato dalla proposta, tuttavia, l'esclusione del Trentino-Alto Adige/Südtirol dal meccanismo premiale non si inserisce più in una logica di questo tipo. Il premio di governabilità è infatti configurato come elemento centrale del sistema, destinato a incidere in modo determinante sulla distribuzione dei seggi e sulla formazione della maggioranza parlamentare. In tale contesto, la sottrazione di una parte del territorio nazionale all'operatività di tale meccanismo determina una disomogeneità che non trova giustificazione nelle ragioni che storicamente hanno legittimato le deroghe previste per questa regione.

A differenza di quanto avviene per la circoscrizione estero, la disciplina prevista per il Trentino-Alto Adige/Südtirol presenta una incoerenza più radicale. La quota dei seggi destinati al premio è infatti ricavata esclusiva-

mente dalle altre circoscrizioni, senza incidere sui seggi attribuiti al Trentino-Alto Adige/Südtirol in proporzione alla sua popolazione. Ne consegue che tale territorio non contribuisce, attraverso i propri seggi, alla formazione del contingente premiale.

Nonostante ciò, gli elettori del Trentino-Alto Adige/Südtirol partecipano al voto che determina l'attribuzione del premio, come emerge in modo esplicito, nella proposta, con riferimento al secondo turno. Si realizza così una dissociazione tra partecipazione al voto e incidenza sui seggi: gli elettori del Trentino-Alto Adige/Südtirol concorrono alla determinazione del premio, ma non sopportano la corrispondente riduzione della quota di seggi spettante al proprio territorio.

In tali condizioni, il loro voto risulta potenziato rispetto a quello degli altri elettori. Esso incide infatti sulla distribuzione di seggi che sono interamente sottratti alle altre circoscrizioni, determinando una evidente violazione del principio di uguaglianza del voto.

Il sistema si pone, dunque, di fronte a un'alternativa netta: o anche il Trentino-Alto Adige/Südtirol contribuisce, come le altre circoscrizioni, alla formazione del contingente di seggi destinati al premio, partecipando così al meccanismo in condizioni di parità; oppure, qualora tale contributo sia escluso, gli elettori di tale territorio non devono essere contati ai fini delle cifre elettorali che determinano l'attribuzione del premio, secondo una logica analoga a quella prevista per la circoscrizione estero.

La soluzione intermedia adottata dalla proposta – partecipazione al voto senza corrispondente contribuzione in termini di seggi

– introduce invece una asimmetria non giustificata, che altera il rapporto tra voti e seggi e determina una violazione del principio di uguaglianza. In questo senso, il voto degli elettori del Trentino-Alto Adige/Südtirol risulta, infatti, rispetto a quello degli altri elettori, strutturalmente sovrarappresentato.

4.4. Le regioni di minore dimensione e gli effetti del meccanismo premiale

Un'analogha criticità si riscontra, sia pure per ragioni diverse, con riferimento alle regioni di minore dimensione demografica, in particolare Molise e Basilicata, per quest'ultima limitatamente al Senato della Repubblica.

In tali contesti, l'assenza di un contributo alla formazione del contingente di seggi destinati al premio non deriva da una scelta legislativa esplicita, ma da un vincolo strutturale legato alla ridotta consistenza numerica dei seggi attribuiti a tali regioni. La loro dimensione demografica è infatti tale da non consentire, in concreto, una partecipazione al meccanismo premiale attraverso la cessione di una quota di seggi.

Nonostante ciò, gli elettori di tali regioni partecipano al voto che determina l'attribuzione del premio, inclusa la partecipazione al secondo turno. Si realizza così una situazione sostanzialmente analoga a quella già evidenziata per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: i voti concorrono alla determinazione del premio, ma i seggi da assegnare sono interamente ricavati da altre circoscrizioni.

Anche in questo caso, ne deriva una asimmetria nel rapporto tra voti e seggi, in quanto gli elettori di tali regioni incidono su una quo-

ta di rappresentanza che non grava, neppure in parte, sul territorio di appartenenza. Il loro voto risulta pertanto, sotto questo profilo, sovrarappresentato rispetto a quello degli altri elettori.

A differenza del caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, tuttavia, tale effetto non può essere eliminato mediante un semplice intervento legislativo che le includa nel sistema. E neppure soccorrerebbe una disposizione che imponga una contribuzione minima al premio da parte di tutte le circoscrizioni. Una soluzione di questo tipo determinerebbe infatti un effetto opposto, imponendo a regioni di dimensione molto ridotta un contributo sproporzionato alla formazione del contingente premiale, con conseguente ulteriore violazione del principio di uguaglianza.

Ne deriva che la criticità non riguarda singole disposizioni, ma il funzionamento complessivo del meccanismo premiale. In presenza di una distribuzione dei seggi su base circoscrizionale ed in presenza di circoscrizioni di dimensione molto differenziata, il premio non è in grado di operare secondo criteri omogenei, generando inevitabilmente effetti distorsivi non giustificabili.

Tale irrazionalità emerge in modo particolarmente evidente anche sotto il profilo della conoscibilità del voto. Gli elettori di tali regioni sono chiamati a partecipare al voto per l'attribuzione del premio, ma senza che ciò si traduca nella possibilità di incidere sulla selezione di candidati riferibili al proprio ambito territoriale, nemmeno nei termini "figurativi" che caratterizzano le liste delle altre circoscrizioni. In particolare, nelle regioni di minore dimensione, la ridotta consistenza demografica rende

evidente la reale configurazione del meccanismo: per tali elettori non si realizza neppure formalmente la mediazione della lista circoscrizionale, ma il voto si traduce direttamente in una scelta riferita al complesso dei seggi attribuiti mediante il premio. In tali condizioni, la dimensione territoriale perde ogni funzione, e il voto finisce per incidere immediatamente su un insieme ampio e indifferenziato di candidati, corrispondente al contingente complessivo del premio.

In tale configurazione, il principio di uguaglianza del voto risulta compromesso non in via marginale, ma sul piano strutturale. Le disomogeneità territoriali non si limitano infatti a incidere su singoli aspetti del sistema, ma riflettono una incoerenza complessiva del meccanismo premiale, che non appare compatibile con i parametri costituzionali.

Tali elementi evidenziano, inoltre, come l'introduzione di un meccanismo di determinazione della rappresentanza fondato su una logica unitaria e centralizzata si ponga in tensione non solo con gli artt. 56 e, soprattutto, 57 della Costituzione, ma anche con il principio di uguaglianza del voto. Nei sistemi che operano attraverso meccanismi di tipo territoriale – siano essi fondati su collegi uninominali o su circoscrizioni proporzionali prive di correttivi nazionali – le eventuali differenze nella trasformazione dei voti in seggi derivano dalla configurazione delle circoscrizioni e non dall'applicazione di regole che alterano il risultato complessivo su base unitaria. In tali casi, le disomogeneità trovano una giustificazione nella dimensione territoriale della rappresentanza e risultano, entro limiti ragionevoli, fisiologiche.

Nel sistema in esame, al contrario, le differenze tra elettori sono il prodotto diretto di disposizioni che operano un'alterazione della rappresentanza su base nazionale, incidendo in modo diseguale su territori diversi. Ne deriva un livello di disomogeneità che non solo non trova giustificazione nella struttura del sistema, ma risulta superiore a quello che si determinerebbe in modelli fondati su una logica di tipo territoriale.

5. La governabilità come fattore di legittimazione del premio di maggioranza e i limiti del suo impiego come parametro costituzionale

5.1. La governabilità come parametro problematico nel giudizio di costituzionalità in materia elettorale

La giurisprudenza della Corte costituzionale si è consolidata attorno a un paradigma di bilanciamento tra rappresentatività e governabilità, che ha consentito di espungere le soluzioni più manifestamente irragionevoli. Tuttavia, tale impostazione non ha inciso sull'indirizzo costante seguito dal legislatore, che continua a ricorrere a meccanismi premiali quale strumento privilegiato di facilitazione della costruzione della maggioranza parlamentare.

Questa linea di sviluppo presenta una significativa continuità storica e assume un carattere specificamente italiano. I meccanismi premiali risultano infatti sostanzialmente estranei all'esperienza delle principali demo-

crazie contemporanee – con limitate eccezioni, come quella greca – mentre costituiscono una costante nell'evoluzione del sistema elettorale italiano, dalla legge Acerbo e dalla cosiddetta legge truffa fino ai sistemi degli enti territoriali e, più recentemente, alle leggi elettorali per il Parlamento, dal Porcellum all'Italicum, fino alla proposta oggetto della presente analisi.

Inoltre, tale tendenza non si è limitata al livello legislativo, ma ha trovato espressione anche in tentativi di revisione costituzionale – come quelli del 2006 e del 2016 – nonché nelle più recenti proposte di riforma della forma di governo, tutte accomunate dall'obiettivo di rafforzare la stabilità dell'esecutivo per il tramite di un intervento sul sistema di formazione delle Camere per mezzo di alterazioni premiali.

La persistenza di tale indirizzo è stata resa possibile, in larga misura, dall'emersione della governabilità come valore autonomo nel discorso costituzionale. La sua progressiva valorizzazione, come vero e proprio parametro costituzionale, ha consentito di legittimare, sul piano giuridico, interventi sempre più incisivi sul rapporto tra voti e seggi, trasformando un'esigenza funzionale in un criterio suscettibile di incidere direttamente sui principi costituzionali che presidiano la rappresentanza a partire dall'uguaglianza del voto e il divieto di vincolo di mandato (il premio non suppose forse un predeterminato voto circa la fiducia al governo da parte del parlamentare eletto?).

Si tratta di un passaggio non privo di ambiguità sul piano teorico. L'introduzione della governabilità come parametro autonomo di valutazione ha infatti dilatato lo spazio di discrezionalità del legislatore elettorale, con-

sentendo il ricorso a meccanismi particolarmente manipolativi e specifici che sarebbero stati, in linea di principio, esclusi alla luce dei parametri costituzionali espliciti, e in particolare del principio di uguaglianza del voto.

In questo senso, il dibattito si è progressivamente spostato su un terreno nel quale le categorie giuridiche tradizionali – incentrate sulla rappresentanza e sull'uguaglianza del voto – risultano affiancate, e talvolta superate, da argomenti di tipo funzionale, spesso elaborati in ambito politologico. Non si tratta, evidentemente, di mettere in discussione la legittimità di tali contributi, ma di rilevare come la loro integrazione nel discorso costituzionale non sia stata accompagnata da un corrispondente sforzo di sistematizzazione giuridica.

Ne è derivata una configurazione nella quale la governabilità opera come criterio elastico, idoneo a giustificare soluzioni tra loro anche molto diverse, senza che sia sempre chiaro il limite oltre il quale l'alterazione della rappresentanza cessa di essere costituzionalmente ammissibile. In altri termini, il paradigma del bilanciamento, così come costruito, non rappresenta un punto di equilibrio tra principi costituzionali, ma il presupposto che consente di derogare stabilmente a uno di essi.

5.2. Governabilità: razionalizzazione costituzionale della forma di governo parlamentare o deroga ai principi costituzionali in materia elettorale?

Sotto questo profilo, occorre chiarire che gli strumenti di stabilizzazione dell'azione di

governo, nel diritto costituzionale, operano su un piano diverso rispetto a quello dei meccanismi elettorali. Essi attengono alla forma di governo e trovano espressione, nei diversi ordinamenti, tanto nei modelli di tipo presidenziale – fondati sull'elezione diretta dell'esecutivo e la rigidità nella separazione dei poteri – quanto nelle tecniche di razionalizzazione del rapporto fiduciario proprie dei sistemi parlamentari.

Nel diritto positivo italiano, tali strumenti sono quelli delineati dalla Costituzione, che ha configurato un sistema parlamentare caratterizzato da specifiche modalità di instaurazione e mantenimento del rapporto di fiducia. Si tratta di soluzioni che possono essere considerate, in prospettiva comparata, meno incisive rispetto ad altri modelli, ma che definiscono comunque l'assetto vigente della forma di governo. È proprio attraverso tale strumentario che la Costituzione ha già incorporato le esigenze funzionali della governabilità, esaurandone la rilevanza sul piano normativo e rendendo non necessario – e, sul piano sistematico, non giustificato – il loro utilizzo come parametro autonomo nel giudizio di costituzionalità della legislazione elettorale.

Ciò non significa che non sia possibile, né opportuno, discutere dei sistemi elettorali in relazione alla loro capacità di favorire la formazione dei governi, la coesione dei partiti o il grado di frammentazione del sistema politico. Una simile analisi è non solo ammissibile, ma anche utile, e può offrire elementi rilevanti anche alla riflessione giuridica.

Altro è, però, attribuire a tali considerazioni una rilevanza autonoma nel giudizio di compatibilità costituzionale, elevando la go-

vernabilità a valore costituzionale idoneo a giustificare deroghe ai principi di uguaglianza e libertà del voto. In questo caso, infatti, si compie un salto qualitativo: da un piano descrittivo e funzionale si passa a un piano normativo, nel quale elementi di fatto vengono utilizzati come criteri di legittimazione di scelte che incidono direttamente sulla struttura della rappresentanza.

Ciò che qui si intende contestare è precisamente questa trasposizione. Le variabili relative alla stabilità dei governi, alla frammentazione del sistema politico o al comportamento degli attori politici attengono a dinamiche fattuali, la cui valutazione richiede analisi empiriche e comparate, ma che non possono essere assunte, in quanto tali, come parametri giuridici idonei a giustificare compressioni dei principi costituzionali che regolano il voto. Tali esigenze funzionali, peraltro, possono essere perseguite senza ricorrere a deroghe ai principi di uguaglianza del voto e di rappresentanza che la loro emersione come parametro consente.

5.3. Il premio di maggioranza come istituto eccentrico

Se si prescinde dall'esperienza italiana dei sistemi premiali, si osserva come i principali modelli elettorali adottati nelle democrazie consolidate trovino una giustificazione piena sul piano costituzionale nei principi della rappresentanza e dell'uguaglianza del voto, senza necessità di ricorrere alla governabilità come parametro autonomo.

Ciò vale, anzitutto, per i sistemi maggioritari in senso proprio – fondati su collegi uni-

nominali, a turno unico o a doppio turno – nei quali la regola di trasformazione dei voti in seggi si radica direttamente nella struttura territoriale della rappresentanza. In tali sistemi, la scelta del collegio uninominale consente di massimizzare il rapporto tra elettore ed eletto, mentre la regola maggioritaria costituisce una modalità coerente di selezione del rappresentante, compatibile con il principio di uguaglianza del voto, inteso come parità di condizioni nella competizione elettorale. Del resto, una volta adottato il collegio uninominale, l'elezione del candidato più votato non contraddice tale principio, non essendo configurabile una posizione di maggiore legittimazione, tra i candidati non eletti, idonea a giustificare un diverso esito.

Ovviamente, il problema non si pone per i sistemi proporzionali, che, per loro struttura, risultano coerenti con il principio di uguaglianza del voto. Esso, tuttavia, non si pone neppure con riferimento alle tecniche che, all'interno di tali sistemi, ne accrescono la selettività. È il caso, ad esempio, dei modelli fondati su circoscrizioni territoriali di dimensione ridotta, nei quali la configurazione dei collegi e la distribuzione dei seggi determinano, in via fisiologica, una maggiore concentrazione della rappresentanza. In tali ipotesi, gli effetti sul sistema politico derivano dalla struttura territoriale del meccanismo elettorale e non dall'introduzione di correttivi che alterano ex post il rapporto tra voti e seggi.

In questa prospettiva, il ricorso alla governabilità come parametro autonomo appare funzionale, più che a giustificare modelli elettorali in uso da tempo nelle democrazie classiche – e segnatamente quelli che, pur mas-

simizzando la stabilità dell'azione di governo, trovano una piena giustificazione nei principi di uguaglianza del voto e di rappresentanza, come i sistemi maggioritari uninominali – a mantenere nell'ambito delle opzioni legislative sistemi fondati su premi di maggioranza, i quali, proprio per la loro natura, richiedono una giustificazione ulteriore rispetto ai principi tradizionali della rappresentanza.

Una volta ricondotta la governabilità al suo ambito descrittivo e non normativo – se non per quanto già incorporato nelle tecniche di razionalizzazione della forma di governo – verrebbe meno il principale argomento utilizzato per legittimare l'introduzione del premio di maggioranza, che costituisce, tra i diversi modelli elettorali, l'unico istituto che implica una alterazione diretta e centralizzata del rapporto tra voti e seggi.

A differenza degli altri sistemi elettorali – siano essi maggioritari o proporzionali – nei quali gli effetti selettivi derivano dalla struttura territoriale del meccanismo di voto, il premio opera attraverso una logica unitaria e accentrata: il premio di maggioranza costituisce, tra i modelli elettorali, un istituto qualitativamente diverso, in quanto non si limita a selezionare la rappresentanza, ma la ricostruisce ex post secondo una logica centralizzata. In questo senso, esso introduce una modalità di formazione della rappresentanza che si discosta dalle logiche proprie dei sistemi elettorali tradizionali, assumendo una funzione di correzione artificiale del risultato.

Se il parametro della governabilità non fosse utilizzato come criterio autonomo di giustificazione, resterebbe aperta la possibilità di adottare una pluralità di modelli elettorali,

mentre il ricorso al premio di maggioranza verrebbe escluso sul piano costituzionale. Ne deriverebbe un rafforzamento del rispetto dei principi di uguaglianza del voto e di rappresentanza, con una più netta delimitazione dell'ambito delle scelte legislative compatibili con tali parametri.

Un simile esito richiederebbe, tuttavia, uno sforzo di rielaborazione critica da parte della dottrina costituzionalistica, volto a interrogare più radicalmente gli esiti della giurisprudenza costituzionale. Si tratta, in particolare, di verificare se il paradigma del bilanciamento finora adottato – pur avendo avuto il merito di espungere le soluzioni più manifestamente irragionevoli – non abbia al contempo contribuito a mantenere aperto lo spazio per istituti che alterano in modo strutturale la logica della rappresentanza.

6. Conclusioni

L'analisi svolta evidenzia come il sistema delineato dalla proposta presenti plurimi profili di incompatibilità con i principi costituzionali che regolano la rappresentanza politica. Le criticità non si esauriscono in singole disposizioni, ma attengono alla struttura complessiva del meccanismo premiale, che incide in modo significativo sul rapporto tra voti e seggi, sulla conoscibilità del voto e sull'omogeneità del sistema elettorale.

In particolare, il ricorso a un premio di maggioranza su base nazionale si rivela difficilmente conciliabile, da un lato, con i criteri di ragionevolezza elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e, dall'altro, con i principi di uguaglianza del voto e di rappresentanza,

specie in un contesto caratterizzato dalla base regionale dell'elezione del Senato e dalla presenza di differenziazioni territoriali non giustificate.

Tali elementi confermano che le soluzioni adottate non possono essere ricondotte entro i margini di tollerabilità individuati dalla Corte costituzionale italiana, in quanto il meccanismo premiale, lungi dal limitarsi a correggere il risultato elettorale, finisce per ridefinirlo secondo una logica accentrata e artificiale.

Il problema, tuttavia, non riguarda soltanto la specifica configurazione del sistema esaminato, ma investe più in generale il paradigma entro il quale si è sviluppata la riflessione sui sistemi elettorali. L'introduzione della governabilità come parametro autonomo ha consentito di legittimare meccanismi che, alla luce dei parametri costituzionali espliciti – e in particolare del principio di uguaglianza del voto – sarebbero stati in radice esclusi.

Se la governabilità viene ricondotta al suo ambito proprio – quello dell'analisi funzionale dei sistemi politici – il quadro si semplifica in modo significativo. I modelli elettorali possono essere valutati alla luce dei principi di rappresentanza e di uguaglianza del voto, che risultano sufficienti a giustificare sia i sistemi maggioritari sia quelli proporzionali, senza necessità di introdurre correttivi che alterano il risultato elettorale su base unitaria. In tale

prospettiva, il ricorso al premio di maggioranza emerge come un elemento estraneo a tali logiche, difficilmente sostenibile sul piano costituzionale.

Una simile conclusione non implica la negazione del rilievo delle esigenze di stabilità del governo, ma richiede di collocarle nel loro ambito proprio, quello della forma di governo e delle scelte costituzionali che la definiscono. L'eventuale revisione di tali assetti può certamente essere oggetto di intervento politico e costituzionale, ma non può essere realizzata attraverso meccanismi elettorali che incidono in modo distorsivo sulla rappresentanza.

In definitiva, la ricostruzione proposta mira a riportare il discorso sui sistemi elettorali entro un quadro più coerente sul piano giuridico, nel quale le esigenze di funzionamento del sistema politico non si traducano in deroghe ai principi fondamentali della rappresentanza. Il premio di maggioranza emerge così non come una variante del sistema elettorale, ma come un istituto incompatibile con la logica costituzionale della rappresentanza. In questo senso, una riflessione critica sul ruolo attribuito alla governabilità appare non solo opportuna, ma necessaria, al fine di restituire maggiore chiarezza e trasparenza al rapporto tra diritto costituzionale e scelte legislative in materia elettorale.

Le ragioni per contrastare un'ennesima riforma (incostituzionale) della legge elettorale

di **Enrico Grosso**

Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Torino

1. Ad una prima e sommaria lettura, il disegno di legge di riforma del sistema elettorale recentemente incardinato per la discussione alla Camera dei deputati (cfr. A.C. 2822: *Modifiche al testo unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al Decreto Legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica*) sembra concepito con l'obiettivo neppure troppo nascosto di realizzare una sorta di "premierato di fatto". Consapevoli delle insormontabili difficoltà che, soprattutto dopo il clamoroso risultato del referendum costituzionale sulla riforma del Titolo Quarto, circondano ormai fatalmente l'iter del disegno di legge di revisione "per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri", tuttora fermo dopo l'approvazione del Senato in prima lettura, le forze politiche di maggioranza si appresterebbero dunque a realizzare "sostanzialmente" – e senza l'impaccio di defatiganti doppie letture e rischiosi referendum confermativi – i medesimi effetti che la traumatica inter-

ruzione del percorso politico della revisione costituzionale finalizzata all'introduzione del c.d. "premierato" impedirebbero di raggiungere.

Il difficile compromesso politico alla base della redazione di questo bizzarro e involuto coacervo di disposizioni ha per la verità partorito un nuovo sistema elettorale caratterizzato da molteplici evidenti e insormontabili problemi di legittimità costituzionale, che già sono stati da molti ampiamente messi in luce. Sembra quasi che gli autori della proposta si siano volutamente impegnati al fine di concentrare e sommare tra di loro, in un'unica legge, tutti i vizi che la Corte costituzionale aveva rilevato con riferimento alle due leggi elettorali già precedentemente bocciate: la legge Calderoli, affossata dalla sentenza n. 1/2014, e la legge Renzi, a sua volta dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 35/2017.

Di tali profili di illegittimità costituzionale ci si occuperà brevemente nel prosieguo. Una breve considerazione metodologica, al di là dell'analisi del merito delle singole soluzioni escogitate, va tuttavia sviluppata in premessa.

Si tratta della quinta riforma del sistema elettorale che viene portata alla discussione parlamentare negli ultimi trent'anni, un record che nessuno dei Paesi di c.d. "democrazia matura" potrebbe invidiarci. Delle quattro precedenti, ben due sono state dichiarate costituzionalmente illegittime. Ciò rappresenta già di per sé un'evidente anomalia. L'anomalia diventa ancor più macroscopica, se si tiene conto che entrambe le leggi precedentemente dichiarate incostituzionali prevedevano un meccanismo "*majority assuring*" mediante la previsione di un premio di maggioranza. E sono state colpite (sia pure per ragioni diverse) proprio con riferimento alla disciplina dell'assegnazione di quel premio. Orbene, la circostanza che ha dell'incredibile è che, nel proporre l'ennesima riforma della legge elettorale, i nostri improvvisati riformatori non abbiano trovato di meglio che... riproporre un sistema "*majority assuring*" mediante la previsione di un premio di maggioranza.

In ogni caso, ci troviamo nuovamente a discutere di riforma della legge elettorale a poco più di un anno dalla fine della legislatura. Ciò, è bene ricordarlo in premessa, non è costituzionalmente indifferente. La Commissione di Venezia in un non recente ma sempre attuale "codice di buona condotta in materia elettorale" (cfr. il parere n. 190/2002, adottato dalla Commissione il 19 ottobre 2002, e recepito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sessione del 2003), ha chiaramente dichiarato che è indice di scarsa qualità democratica la propensione di un ordinamento a troppo frequenti modifiche della legge elettorale, specie qualora esse siano adottate a ridosso delle scadenze elettorali e

siano dirette a introdurre correttivi a specifico beneficio dei partiti al governo, in particolare quando essi le promuovano e le approvino contro il volere o comunque senza il concorso o il consenso delle opposizioni. In particolare, il codice richiama l'importanza della stabilità del diritto elettorale e ritiene non conforme a un'aspettativa di democrazia una modifica elettorale che intervenga entro un anno precedente alle elezioni, giacché in tal caso si ingenererebbe il sospetto di una volontà di manipolazione legata alle convenienze congiunturali. Da questo punto di vista, il codice auspica che non siano oggetto di modifica tre tipi di regole, le modalità dell'elezione, la composizione delle commissioni elettorali e la ripartizione delle circoscrizioni.

Si tratta di una grave, evidente e reiterata forzatura costituzionale: la legge elettorale, nella democrazia costituzionale, non può costituire una clava che le maggioranze politiche azionano a loro piacimento al solo scopo di penalizzare le opposizioni all'approssimarsi delle elezioni politiche. Può anche darsi che non esistano, allo stato, rimedi giurisdizionali attivabili al fine di impedire il consolidarsi di tale prassi. Ciò non toglie che si tratta di una prassi tossica e deleteria, destinata alla lunga a logorare definitivamente ciò che resta di ogni sana relazione politica e di ogni reciproca legittimazione tra gli schieramenti, e a minacciare la tenuta stessa delle basi storiche e culturali di lungo periodo su cui la vicenda costituzionale ha poggiato nel corso del tempo, e delle concezioni profonde che hanno contribuito a produrre e a sviluppare nel medesimo tempo uno specifico modello di società e di democrazia.

Già soltanto per questa ragione, sarebbe opportuno costruire un'iniziativa diretta a proporre l'introduzione di una norma di rango costituzionale che espressamente vieti l'approvazione di leggi elettorali nell'ultima fase della legislatura. Una sorta di "semestre bianco" (o "anno bianco") delle leggi elettorali.

2. Venendo ai molteplici profili di incostituzionalità della proposta in discussione, mi si consenta una osservazione di carattere generale.

Il presidente della Corte costituzionale Giovanni Amoroso, nella rituale conferenza stampa di inizio anno, ha dichiarato che «nelle sentenze che la Corte Costituzionale ha pronunciato in materia di legge elettorale nel 2014 e nel 2017 sono affermati dei principi che riguardano sia il premio di maggioranza, sia l'eventuale ballottaggio sia le candidature a liste bloccate: ci sono dei principi che la Corte ha affermato che, quindi, non potranno non costituire riferimento per la valutazione di una nuova legge elettorale».

Tale rispettoso ma assai puntuale monito andrebbe preso sul serio e fatto proprio da tutti coloro che si oppongono all'approvazione della proposta di riforma, ritenendola lesiva di elementari principi costituzionali posti a difesa del diritto di voto e del principio rappresentativo. È bene che costoro si impegnino per continuare ad alimentare il dibattito pubblico "come se" la Corte costituzionale potesse davvero offrire un efficace baluardo a difesa di tali principi. So che molti sono consapevoli del fatto che, in ragione del modo in cui saranno verosimilmente gestiti i tempi di discussione del progetto di legge e le date della sua fina-

le approvazione, difficilmente alla Corte sarà concesso il tempo materiale di intervenire sul testo, una volta entrato in vigore ed eventualmente impugnato in via incidentale, prima dello svolgimento delle nuove elezioni politiche. Sono altresì convinto che ben difficilmente il Capo dello Stato sarà disposto, qualora il Parlamento pervenga alla definitiva approvazione della legge, a esercitare le prerogative a lui spettanti ex art. 74 Cost., rifiutandone la promulgazione. Occorre infatti constatare che il Presidente della Repubblica sembra aver irrimediabilmente assunto, con riguardo all'interpretazione del potere di rinvio, una posizione sostanzialmente "neutralizzante".

Resto tuttavia convinto che una battaglia per l'incostituzionalità della legge elettorale vada in ogni caso combattuta a viso aperto, anche solo per costruire e alimentare il dibattito pubblico e poi spenderlo nella successiva campagna elettorale. È bene ricordare che, ai tempi della c.d. "Legge Truffa", la grande campagna di mobilitazione politica che alimentò il dibattito parlamentare consentì di accumulare un preziosissimo capitale morale e politico, che poi fu speso da tutte le forze politiche di opposizione nella successiva campagna elettorale e che contribuì in modo decisivo a impedire che quel premio di maggioranza scattasse. Oggi siamo reduci da una splendida e direi entusiasmante campagna referendaria, che ha posto al centro dell'attenzione la difesa della Costituzione, e a difesa della Costituzione sono stati mobilitati milioni di cittadini che fino al giorno prima non parevano più disponibili a partecipare alle competizioni elettorali. Penso che il capitale morale e politico accumulato in nome della bandiera della difesa della

Costituzione possa e debba essere indirizzato, anche in una futura campagna elettorale e indipendentemente dallo specifico partito di appartenenza o di simpatia di ciascuno, per orientare il voto a favore di quelle liste che, in nome della Costituzione, si siano opposte con trasparenza e determinazione a una legge elettorale dagli evidenti e macroscopici profili di illegittimità costituzionale per violazione del principio democratico-rappresentativo.

3. Di tali profili di illegittimità costituzionale hanno già argomentato magistralmente i relatori di questo seminario. Rispetto a quanto già illustrato, mi limiterò a due rapide considerazioni.

La prima riguarda un aspetto che pare forse sottovalutato, concernente la soglia al raggiungimento della quale è previsto che scatti il premio di maggioranza, fissata come noto nel 40% dei voti validamente espressi a favore di una lista o di una coalizione di liste.

A proposito del premio di maggioranza, la Corte costituzionale nel 2014 argomentò che, pur non essendo in astratto vietata – nell'ambito di sistemi elettorali a base proporzionale – l'introduzione di un premio di maggioranza a correzione del riparto proporzionale dei seggi, esso non può essere produttivo «di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa» tale da generare «in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume[ss]e una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto» (cfr. Considerato 3.1 della sentenza n. 1/2014).

Ciò significa che non sarebbe solo costituzionalmente vietato introdurre un premio di maggioranza totalmente sganciato dal raggiungimento di una soglia percentuale minima di voti, ma anche prevedere una soglia di per sé "troppo distorsiva", ossia idonea ad alterare eccessivamente la distribuzione dei seggi rispetto a quella teoricamente risultante da un riparto meramente proporzionale. Non sarebbe invece incostituzionale – ha successivamente precisato la sentenza n. 35/2017 – un premio di maggioranza assegnato a una lista o a una coalizione già di per sé in grado di raggiungere una robusta soglia di voti che le assicuri una maggioranza, cui il premio si limiti ad **aggiungere** una quota ulteriore, purché non eccessiva, di parlamentari rispetto a quelli che le toccherebbero in base a un riparto puramente proporzionale.

La Corte ha sottolineato, a tale proposito, che se da un lato, in linea di principio, sfugge «al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore», dall'altro lato «resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale».

Orbene. Nel 2017 la Corte ha ritenuto che, con riferimento alla specifica legge elettorale oggetto di scrutinio, la soglia del 40% dei voti validamente espressi a favore di una lista o coalizione di liste **potrebbe** essere ritenuta

“ragionevole” e “proporzionata”. Ma ciò non può darsi in assoluto e per definizione. Occorre valutare se – in concreto – quell'eccesso di distorsione che comporterebbe l'incostituzionalità del premio non si realizzi ugualmente.

Ciò dipende, in particolare, dal differenziale tra il numero di voti raccolti dalla coalizione arrivata prima (che dunque ha diritto al premio) e il numero di voti raccolti dalla coalizione arrivata seconda. È bene in proposito ricordare l'esito delle elezioni del 2006. La coalizione dell'Unione ottenne una percentuale alla Camera del 49,81%. La “Casa delle libertà” ottenne una percentuale del 49,74%. Quei (soli) 25.000 voti di differenza (pari a un misero 0,7%) comportarono un differenziale di quasi 70 seggi (pari a circa il 15%). Non dimentichiamo che il premio assegna alla coalizione che si classifica per prima un numero aggiuntivo di seggi (che nell'attuale proposta è pari a 70 alla Camera e a 35 al Senato, ovvero al minor numero che consenta alla coalizione di raggiungere comunque, sommando i seggi conquistati mediante il riparto proporzionale, la soglia di 230 deputati e di 114 senatori) che vanno ovviamente sottratti al riparto proporzionale che interessa le altre coalizioni. Se la coalizione classificatasi per seconda ha ottenuto un numero di voti inferiore ma molto vicino al numero di voti ottenuti dalla coalizione vincente (come successe – appunto – nel 2006), la distorsione della rappresentanza diventa di per sé abnorme, indipendentemente dal fatto che la coalizione vincente (anzi magari entrambe) abbia superato la soglia del 40%. Ciò risulterà ancor più enfatizzato nel caso in cui ulteriori liste o coalizioni raccolgano un numero di voti insufficiente a superare

le soglie minime di accesso al riparto. A fronte di risultati quasi uguali, le due coalizioni classificate prima e seconda vedrebbero differenziata la propria rappresentanza in termini di seggi anche del 20% o più. In altre parole, non è vero che la previsione di una soglia del 40% affinché scatti il premio metta di per sé al riparo il premio stesso dall'illegittimità costituzionale per “eccessiva distorsione”. Il tutto dipende dalla distribuzione in concreto dei voti tra le varie liste o coalizioni concorrenti, e ciò finisce per rendere di per sé incostituzionale il meccanismo del premio, proprio in quanto la ragionevolezza (ovvero la “non eccessiva sproporzione”) della distribuzione finale è esclusivamente dipendente dalla casualità del risultato che di volta in volta concretamente si verificherà.

Il secondo profilo di macroscopica ed evidente incostituzionalità riguarda la (doppia) modalità di assegnazione dei seggi ai singoli candidati. Anche su tale aspetto la Corte costituzionale, nel 2014, è stata molto chiara: è incostituzionale ogni meccanismo che privi «l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti», attribuendolo totalmente ai vertici dei partiti che compilano le liste elettorali (cfr. il Considerato 5). Le attività dirette alla selezione dei candidati devono «essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati».

In altre parole, sono vietate le liste bloccate di dimensioni abnormi, come quelle a suo tempo previste dalla legge Calderoli. Non è

di per sé vietato un sistema che preveda anche solo parzialmente l'elezione "automatica" (ossia senza ricorso al voto di preferenza) di taluni candidati (ad esempio quelli presentati come "capilista" nelle singole circoscrizioni). Però, anche in questi casi, il sistema deve essere "ragionevole", in modo da non privare del tutto l'elettore del potere di incidere, anche con riferimento al singolo candidato (oltre che alla singola lista), sulla selezione degli eletti. Il voto di ciascun elettore, insomma, deve potersi ricollegare in qualche modo, almeno indirettamente, anche alla persona fisica dell'eletto.

Faccio notare che, volendo prendere sul serio tali statuizioni, risulta pacificamente incostituzionale anche il meccanismo di assegnazione dei seggi ai candidati previsto dalla legge elettorale attualmente in vigore, con riferimento alla c.d. "parte proporzionale". Tale illegittimità costituzionale non mi pare possa ritenersi adeguatamente "mitigata" dalla presenza di candidati eletti nell'ambito di collegi uninominali. Il meccanismo di assegnazione dei seggi relativi alla parte proporzionale (che riguarda peraltro i due terzi dei parlamentari, ossia la stragrande maggioranza) è come noto concepito per funzionare "dall'alto", anziché "dal basso", e finisce per sacrificare completamente ogni effettivo collegamento dell'eletto al territorio ove egli è formalmente candidato. A colpi di seggi "eccedentari" e "deficitari", il sistema consente oggi ad un elettore di Messina di contribuire con il suo voto all'elezione di un candidato della circoscrizione di Trieste. È in effetti possibile, ed è avvenuto in più di un'occasione, che i voti espressi dagli elettori in favore di una lista in

una circoscrizione siano serviti in realtà per eleggere deputati di quella lista candidatisi in un'altra circoscrizione, ovvero addirittura che una lista con meno voti abbia conquistato un seggio in una circoscrizione in cui un'altra lista, che aveva raccolto molti più voti, non lo ha conquistato. Con buona pace dei principi di personalità e di uguaglianza del voto.

Tale effetto non solo non è abolito, ma viene ulteriormente confermato, se non enfatizzato, nella proposta di riforma, con riferimento ai parlamentari eletti nei c.d. "collegi plurinominali" ove si assegnano i seggi con criterio proporzionale. Anche nel nuovo meccanismo l'assegnazione procede "dall'alto vero il basso", e comporta il sopracitato "effetto flipper" che consente a candidati in un collegio di giovare dei voti che la lista entro cui sono candidati ha conquistato in altri collegi (e che sono stati dati - dagli elettori - ad altri candidati). Un effetto di "sradicamento territoriale" ulteriormente enfatizzato dalla totale abolizione dei collegi uninominali che oggi, almeno, garantiscono l'elezione di un certo numero di candidati effettivamente legati al territorio (ancorché forzatamente costretti a condividere il loro destino con le liste plurinominali, stante il divieto di voto disgiunto).

Ciò che risulta tuttavia ulteriormente fuorviante di un macroscopico effetto incostituzionale è il sistema di attribuzione dei seggi ai singoli candidati destinatari del premio di 70 seggi alla Camera e di 35 seggi al Senato. Essi sono **tutti** inseriti in una lista a parte. Apparentemente anche questa seconda lista è "circoscrizionale" (e quindi gli elettori la "leggono" sulla scheda elettorale e ne percepiscono la consistenza: si tratta di 26 liste di circoscrizione alla

Camera e 18 al Senato). Ma in realtà tali apparenti liste circoscrizionali non sono altro che una frazione di una lista nazionale complessiva. Dal momento che la coalizione che conquista il premio si vede assegnati tutti i seggi che esso garantisce, indipendentemente dal risultato che ciascuna lista ha ottenuto nella singola circoscrizione, quello che risulterà eletto in blocco sarà un unico grande listone nazionale, composto dalla somma di tutti i 70 (o 35) candidati apparentemente "spezzettati" nelle singole circoscrizioni. È quindi un inganno sostenere che il singolo elettore sia messo nelle condizioni di "conoscere" i candidati che saranno eletti con il premio nella sua circoscrizione. Egli, in realtà, "conosce" un ridottissimo segmento di un numero assai alto (70+35) di eletti su base nazionale.

Si noti bene: ai fini dell'elezione con il premio dei candidati delle apparenti "liste circoscrizionali", il risultato circoscrizionale ottenuto da ciascuna coalizione non conta assolutamente nulla. I singoli seggi previsti nella singola circoscrizione scatteranno tutti in favore della coalizione vincente a livello nazionale anche se in quella specifica circoscrizione la coalizione che si aggiudica il premio dovesse perdere 90% a 10%. E in ogni caso, l'elettore contribuirà con il suo voto ad assegnare l'intero premio, e dunque non sarà mai in grado di sapere quali deputati o senatori ha effettivamente contribuito ad eleggere. Ciò, ha affermato la Corte, viola il principio del necessario collegamento rappresentativo tra elettore ed eletto. Deve essere chiaro che una lista circoscrizionale di candidati la cui sorte è totalmente slegata dal risultato circoscrizionale non è una lista circoscrizionale, bensì

una mera frazione di un unico grande listone nazionale, del quale il singolo elettore non ha alcuna idonea conoscenza e sul quale non è in grado di esercitare alcun effettivo controllo.

4. Concludo sottolineando che, se si vuole fare della battaglia contro questa proposta di legge elettorale una battaglia per la Costituzione, occorre anche avere in mente quale sistema elettorale potrebbe cominciare a curare i mali che da tempo affliggono la nostra democrazia costituzionale. Su questo aspetto la mia posizione è netta.

I molteplici problemi che investono il merito della formula elettorale proposta toccano in realtà alla radice le difficoltà in cui oggi si dibatte la democrazia costituzionale, nel problematico rapporto che si manifesta in maniera sempre più evidente tra cittadini e istituzioni. In questo eterno ritorno a modelli già provati e scartati si nota una sorta di incomprensibile coazione a ripetere. A ripetere errori di valutazione già più volte commessi, proprio nel momento in cui gli effetti perversi di quegli errori sono sotto gli occhi di tutti. La disaffezione al voto che caratterizza ormai endemicamente ogni appuntamento elettorale finisce per mettere in discussione lo stesso principio democratico in quanto tale. Cittadini sempre più insoddisfatti, e non più adeguatamente "integrati" (per l'incapacità del sistema dei partiti di intercettarne adeguatamente i bisogni e le esigenze), disertano le urne perché non credono più in un meccanismo di sezione sempre più artificiale ed eterodiretto, salvo mostrarsi poi disponibili a rifugiarsi, quando se ne presenti l'occasione, nel voto di mera protesta e contestazione "al sistema".

Le ragioni di questa crescente disaffezione sono molteplici, ma la crisi è stata certamente accelerata, o comunque non adeguatamente contrastata, dalle modifiche sempre più insistenti e parossistiche delle leggi elettorali che si sono susseguite, ad ogni livello, a partire dal 1993. Riforme tutte accomunate da un'unica cifra stilistica (o forse meglio sarebbe dire da un unico obiettivo strategico): l'esaltazione del "principio maggioritario", la semplificazione, la "binarizzazione", la polarizzazione del quadro politico, infine la verticalizzazione del potere e la sua sempre più spiccata personalizzazione.

Una delle ragioni di questo vero e proprio disfacimento del corpo politico è da ascrivere proprio alla retorica della semplificazione agitata dai fautori delle riforme elettorali maggioritarie. All'idea della democrazia come "integrazione" del pluralismo attraverso il confronto e il compromesso si è sostituita l'idea della democrazia come contrapposizione continua, anzi come guerra tra opposti eserciti, di cui ogni elezione andrebbe vissuta come la battaglia risolutiva. Alla concezione delle elezioni come momento di confronto democratico tra forze politiche che fanno di dover poi trovare, in Parlamento, gli opportuni compromessi politici quotidiani che lo Stato costituzionale esige, si è sostituita quella delle elezioni come ordalia, una sorta di rito tribale tra due – e possibilmente non più di due – schieramenti che si scontrano all'ultimo sangue per ottenere dal "popolo sovrano" il mandato a "decidere" in suo nome.

L'ossessione semplificatrice che ne è seguita, con gli eccessi di retorica che l'hanno accompagnata, ha fornito una rappresentazio-

ne distorta della funzione delle elezioni. Esse hanno sicuramente – anche – il compito di "costruire" maggioranze politiche, e dunque – in una forma di governo parlamentare – di consentire la formazione di governi auspicabilmente stabili. Ma ciò non può avvenire al prezzo di sacrificare fino al punto di annichire l'altro fondamentale compito assegnato alla legge elettorale: quello di consentire una **effettiva** rappresentanza del pluralismo politico e sociale, e di rendere immediatamente percepibile nei cittadini – elezione dopo elezione – tale corrispondenza tra le articolazioni del pluralismo presenti nella società, le loro proiezioni parlamentari e gli indirizzi politici che da tale **concorso** dovrebbero scaturire.

Il primo passo per ricostruire quel tessuto lacerato e per provare a ridare ai cittadini fiducia nelle istituzioni è dunque individuare un rimedio che spezzi la retorica di una pretesa "democrazia decidente" rozza e semplificata, fatta di "vincitori" e "vinti", i primi destinati a "governare" e i secondi – nella migliore delle ipotesi – ad attendere in silenzio il proprio turno. Cominciando con il chiarire che i sistemi elettorali non servono a scegliere i governi, ma servono a comporre i parlamenti. E che quindi l'obiettivo delle elezioni non può ridursi alla conquista di un premio di maggioranza, concepito al solo scopo di far ottenere del tutto artificialmente (e arbitrariamente) a uno schieramento politico il numero di seggi parlamentari sufficiente a garantire senza problemi al suo "capo" il conseguimento della fiducia al momento della formazione del governo.

Per questa ragione, e sebbene oggi, nella retorica dominante della *soi disante* "democrazia decidente", ciò possa apparire paradoss-

sale, sono convinto che il difetto solitamente ascritto ai sistemi elettorali proporzionali, ossia il fatto di non essere *"majority assuring"*, costituisca in realtà il suo maggior pregio. I sistemi funzionali a "costruire" artificialmente maggioranze politiche attraverso ancor più artificiali "premi", e poi ad alimentare retoricamente la "vittoria" elettorale conquistata, per trasformarla in legittimazione a "governare" in splendida autonomia, consegnano in realtà il potere nelle mani di una **minoranza** che ormai non si sente neppure obbligata a "parlare" con la maggioranza degli "sconfitti", e sempre meno si avvede – tanto meno riesce a venire a capo – della complessità dei problemi che investono una società sempre più divisa, impaurita e fragile.

Solo il ritorno a un sistema elettorale a base proporzionale, in un contesto politico ormai così compromesso e pregiudicato, può forse contribuire ad invertire la rotta. Un sistema proporzionale senza particolari correttivi o aggettivi, se non quelli, già ampiamente sperimentati in paesi caratterizzati da solide tradi-

zioni parlamentari, idonei a limitare l'eccesso di frammentazione politica, quali potrebbero essere la previsione di soglie di sbarramento implicite (attraverso il sapiente governo della dimensione territoriale delle circoscrizioni) ovvero esplicite (peraltro di più difficile individuazione, nell'attuale contesto di una legge elettorale che non può aspirare ad essere scritta, come pure sarebbe desiderabile, "sotto il velo di ignoranza"). Nella consapevolezza che, in ogni caso, nessuna riforma elettorale – se ancora riteniamo di poter trarre qualche lezione dalla storia – sarà mai in grado, da sola, di guarire per miracolo le crisi di legittimazione del sistema politico, men che mai di rigenerarlo, quando esso abbia, per via autonoma, perduto consenso e credibilità.

È bene sempre ricordare che, al di là delle intenzioni, il sistema elettorale sarà sempre, soltanto, una delle molteplici variabili su cui si gioca la strutturazione del sistema dei partiti e delle loro leadership, e il reale funzionamento delle istituzioni rappresentative che da quel sistema, inevitabilmente, dipendono.

Mino(ri)tarium

“Quos vult Iupiter perdere, dementat prius”

di **Maria Agostina Cabiddu**

Ordinaria di Diritto pubblico – Politecnico di Milano

Più volte è stato osservato che il patto politico che lega l'attuale maggioranza si articola e si cimenta attorno a tre linee di riforma, una sorta di tavolo a tre gambe: una, quella dell'autonomia differenziata, piuttosto malferma dopo la sentenza di (parziale) illegittimità costituzionale; la seconda, la madre di tutte le riforme: il cosiddetto premierato, al momento scomparsa dai radar e la terza, sulle “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, caduta sotto i colpi del referendum, con un susseguirsi di effetti a catena, alcuni dei quali certamente inaspettati.

In realtà, sulla giustizia, questo Governo non si è risparmiato e si può ben dire che non passi giorno in cui non si abbia notizia di un nuovo ddl, decreto o emendamento, in un continuo rincorrersi e affastellarsi di provvedimenti, che incidono sul diritto penale sostanziale (abrogando o limitando i reati dei colletti bianchi e introducendo nuove figure di reato, talora del tutto improbabili, per lo più miranti a reprimere il dissenso o la piccola criminalità), su quello processuale (v. regime delle intercet-

tazioni, riforma del GIP collegiale, etc.) e sulla giustizia contabile, fino all'ennesima norma sugli “incentivi” agli avvocati, inserita nell'ultimo decreto sicurezza, offensiva della Costituzione e, in particolare, del diritto alla difesa e della funzione essenziale dell'Avvocatura, categoria che fino ad ieri, in larga parte, aveva marciato al suo fianco nel sostenere la riforma presuntamente “garantista” appena respinta dal popolo sovrano: una mossa, quest'ultima, che sarebbe seguita dalla questione di fiducia sulla legge di conversione e da un parallelo decreto correttivo dettato dal Quirinale, che dimostra la perdita di lucidità del Governo, ormai sempre più *triste, solitario y final*.

In questo contesto si colloca l'improvvisa accelerazione sulla legge elettorale, un testo articolato e complesso, che nel suo insieme configura un “premierato di fatto”, con l'intento forse di abbandonare le «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della

Repubblica»: troppo rischioso mettere mano alla Costituzione; gli italiani sono sensibili ed è meglio trovare alternative alle ordalie, capaci di assicurare – almeno potenzialmente – il raggiungimento dello stesso risultato.

Da qui il ddl, subito ribattezzato dalla stampa “Stabilicum” o “Melonellum”, ma che io chiamerei “Mino(ri)tarium”, per sottolineare la mostruosità del prodotto normativo: volto proporzionale e corpo “pelosamente” maggioritario, ipoteticamente in grado di trasformare – attraverso un premio, predeterminato in misura abnorme e alieno dai principi stabiliti in Costituzione e ribaditi dalla Corte costituzionale – una minoranza di voti in una maggioranza di seggi, pericolosamente vicina ai quorum previsti a garanzia dell’effettivo funzionamento di freni e bilanciamenti e, ancora una volta, ignaro del principio rappresentativo, cardine della nostra forma repubblicana.

Ma anche qui, come già con la c.d. “riforma della giustizia”, troppo zelo e altrettante contraddizioni e criticità: un premio eccessivo riconoscibile a una lista (più verosimilmente una colazione) che raggiunga anche solo il 40% (altro che legge truffa) e addirittura, nell’ipotesi del ballottaggio, il 35%: troppo o troppo poco e, in entrambi i casi, e per diversi motivi, incostituzionale; premio che – essendo attribuito su base nazionale – contrasta con il disposto dell’art. 57 della Costituzione, che vuole per il Senato il riparto dei seggi su base regionale; liste bloccate (ivi compresi i due listoni nazionali del premio) e, ancora una volta, pluricandidature, fino all’indicazione del candidato “Premier”, in evidente spregio del carattere parlamentare della nostra forma di governo e poi e poi...

Evidentemente, la chiara lezione referendaria non è stata del tutto compresa: i cittadini vogliono contare e quando i conti non tornano, stanno a casa. I listini bloccati, la camicia di forza dei meccanismi “maggioritari” volti ad artificialmente ridurre ad uno il pluralismo e, ancora, l’occhio strabico puntato solo sulla governabilità (*rectius*: sulla stabilità del potere), così come il dibattito sulle primarie, non scaldano i cuori, per l’ovvia ragione che sono – o come tali vengono percepiti – solo formule per la ripartizione e la perpetuazione del potere in capo ad oligarchie sclerotizzate.

Forse è vero l’antico detto secondo cui “*quos vult Iupiter perdere, dementat prius*”, dato che si potrebbe persino dubitare della convenienza dell’attuale maggioranza a imbarcarsi in una riforma elettorale manifestamente illegittima. Certo, l’attuale Rosatellum, che pure le ha garantito un numero di seggi molto alto, potrebbe, alle prossime elezioni, favorire il campo avverso, ma non è detto che il Mino(ri)tarium assicuri maggiori chance di vittoria. Perché, allora, una nuova legge elettorale, per giunta alla fine della legislatura, in spregio delle regole di buona condotta in materia elettorale, poste dalla Commissione di Venezia e fatte proprie dal Consiglio di Europa? Perché ostinarsi in violazioni già stigmatizzate dalla Corte nel 2014, con la sentenza n. 1, sul cd. “Porcellum” e dalla sentenza n. 35/2017, sul cd “Italicum”?

Sono forse domande ingenuie e però il punto è che, forse, dietro questo macinare acqua c’è l’azzardo del baro che sa che, se il colpo riesce, la vittoria arriverà prima che il trucco (l’eventuale illegittimità costituzionale della legge) sia svelato, data la mancanza di

un controllo preventivo da parte della Corte e la riluttanza, da parte del Presidente della Repubblica, ad andare oltre la *moral suasion* per utilizzare in modo più incisivo gli strumenti e i poteri connessi alla promulgazione.

Eppure, questi argini costituzionali ben potrebbero – oggi – essere alzati per far fronte, qualora l'attuale ddl fosse deliberato, all'ennesima legge elettorale, che non si esiterebbe a definire "manifestamente illegittima", anche alla luce dei precedenti costituzionali, i cui motivi potrebbero evidentemente tornare utili a supportare il messaggio presidenziale di rinvio e financo a sostenere la difesa del Quirinale in un (eventualissimo) conflitto di attribuzioni per il caso di rifiuto di promulgazione.

Fantapolitica? Forse. Non più fantasiosa però di quella cui tutti i giorni ci capita di assistere, sia sul piano internazionale che all'interno dei nostri confini. Il che è quanto dire che a una politica che sembra ormai ignorare ogni limite, si può e si devono opporre tutti i limiti che la Costituzione consente.

Certo è che, anche questa volta, il nostro impegno – non solo come costituzionalisti ma innanzitutto come costituzionalisti – sarà importante per spiegare, come abbiamo fatto con il referendum sull'ordinamento giudizia-

rio (tecnico, tecnicissimo, si è detto, e, come tale, lontano dalle ordinarie preoccupazioni dei cittadini), che le regole del gioco non sono nella disponibilità della maggioranza di turno e che, se è vero che i nostri Costituenti non hanno costituzionalizzato il sistema proporzionale, è altrettanto vero che il sistema di garanzie, di pesi e contrappesi da loro forgiato può adeguatamente funzionare solo sul presupposto di sistemi elettorali capaci di garantire l'adeguata rappresentanza delle diverse parti.

Se, dunque, le alchimie e i magheggi delle formule non appassionano i cittadini, spetterà ancora una volta a noi spiegare che qui non si tratta dei temi che interessano la "casta" quanto piuttosto delle regole del gioco e dunque della democrazia e spetterà a noi dimostrare che una buona legge elettorale, rispettosa dei principi costituzionali (personalità, libertà, eguaglianza, segretezza del voto) è necessaria per ristabilire un rapporto più diretto fra parlamentari ed elettori e, con esso, ricucire una "connessione sentimentale" tra cittadini e istituzioni.

Saremo in grado di farlo e sono certa che gli italiani saranno, anche stavolta, perfettamente in grado di seguirci.

Sistema “minoritario”?

di **Vittorio Angiolini**

Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

1. Il sistema elettorale maggioritario, nella concezione più diffusa, è quello che sacrifica la proporzione rappresentativa tra le forze politiche partecipanti all'elezione per garantire nel parlamento e nel governo democratici maggioranze più ampie e stabili. Proprio per questo motivo, ossia perché deve diminuire per legge la rappresentatività di fatto per costruire maggioranze più solide ed estese, un sistema che diciamo maggioritario deve assolvere non solo il compito procedurale di dare equilibrio e fotografare la rappresentatività, ma deve fare i conti appunto con il vincolo di risultato di puntellare la maggioranza; un vincolo di risultato questo che non può essere solo pensato a tavolino ed astrattamente forgiato dalla legge ma deve fare sempre i conti con gli atteggiamenti mutevoli dei partiti e con il voto degli elettori, i quali potrebbero mutare radicalmente avviso soprattutto, come è ovvio, quando essi temono di più il risultato maggioritario ed ostentano perfino in partenza la difficoltà di adeguarsi ad esso.

2. In altre parole, un sistema elettorale sorretto dalla legge o da una pluralità di leggi omologhe o coerenti tra loro può cambiare completamente il modo del proprio funzionamento, tradendo il principio maggioritario, anche solo per il mutare degli atteggiamenti dei partiti e degli elettori.

Per esempio, e non solo per esemplificare, un sistema elettorale a turno unico basato sulle candidature uninominali in collegi territoriali che coprono in modo omogeneo tutti i territori da rappresentare, come è nella tradizione inglese, non è, contrariamente ad una vulgata corrente, un sistema che produca per sé necessariamente un esito di elezione maggioritaria. Con un tale sistema elettorale, l'esito maggioritario viene garantito o può essere garantito quanto più piccolo è il numero dei partiti, partecipanti alla competizione, preferibilmente da ridurre a due, e tanto più quanto la forza di questi stessi partiti sia distribuita in modo omogeneo ed uniformemente tra i diversi collegi in cui si procede alle candidature. Giacché, come ormai ci insegna anche la storia del Regno Unito, se i presupposti di

fatto riscontrabili nel sistema politico mutano rispetto a quelli appena enunciati ciò che può prodursi è un effetto diametralmente opposto a quello maggioritario, ossia un effetto potenzialmente disgregativo di qualunque maggioranza stabilmente acquisita.

Il sistema elettorale uninominale a turno unico uscito in Italia dai referendum del 1993, nonostante proclamato maggioritario, difficilmente avrebbe potuto produrre larghe maggioranze senza mutamenti significativi contestuali del sistema politico, da noi caratterizzato da un'accentuata pluralità di partiti nazionali, peraltro molto diversi nel radicamento sociale nelle varie parti del paese. E le cose non mutarono significativamente neanche con gli sforzi profusi nella progettazione di quello che diventò il "Mattarellum", mirante a soluzioni più raffinate negli accorgimenti per indurre i partiti a coalizzarsi.

In realtà, se un qualche barlume maggioritario si manifestò nel post referendum fu perché il sistema politico italiano mutò nella sostanza, tra l'altro con la promozione di una forza polarizzatrice del sistema (Forza Italia), nonché della stranissima idea di un "polo" comprendente forze tra loro diverse, ed anzi potenzialmente confliggenti nel nord e nel sud Italia. L'esito, maggioritario per quel che vi fu, fu comunque di scarsa efficienza come si dimostrò sin dalla formazione del Governo Dini.

3. La storia successiva dei sistemi elettorali in Italia è stata comunque una storia opaca e a tratti poco edificante, che si è consumata essenzialmente in due differenti tendenze: da un lato, la tendenza del sistema dei partiti

a chiudersi in se stesso e separarsi dalla società, anche attraverso la compiuta pretesa di dominare le selezioni dei candidati per le loro qualità personali tagliando fuori le preferenze degli elettori; dall'altro lato, la tendenza a tradurre la propensione maggioritaria dei sistemi elettorali facendo leva primariamente su "premi di maggioranza" e cercando di rifuggire il dare ai "premi" medesimi una dimensione rigorosamente predefinita.

Il che ha portato la Corte Costituzionale ad inaugurare un'inedita giurisprudenza a tutela della libertà di valutazione degli elettori circa le qualità personali dei candidati e circa il rispetto ragionevolmente dovuto, nonostante la legittimità di un effetto maggioritario a consolidamento di stabilità e durata dei governi, al principio rappresentativo come principio che, in uno con quello di maggioranza, fonda la democrazia e la sovranità popolare su di una corrispondenza quantitativa e qualitativa della conformazione dei partiti e dell'associazionismo politico ai movimenti effettivi in seno alla società.

Ed è questo oggi sul piano del rispetto dei principi costituzionali il principale problema per cui trovare soluzioni credibili e condivise.

4. È in questo frangente che la destra vorrebbe, ovviamente in ottemperanza alle proprie attitudini e scelte, buttare per così dire il cuore al di là dell'ostacolo, prospettando di facciata una sterzata "maggioritaria" senza precedenti, consistente, per quel che pare di capire, in un sistema di voto per lista, eventualmente integrato con una quota uninominale che garantisca comunque la maggioranza assoluta del Parlamento, anche in relazione

alla formazione di Governo, alle forze politiche le quali raccolgano solamente il 40% degli elettori votanti.

Sebbene quello che così si vorrebbe introdurre possa di facciata assomigliare ad una sorta di "super premio" di maggioranza l'interrogativo più macroscopico che qui si pone è quello – che è un classico interrogativo per molti aspetti del sistema politico – se soluzioni apparentemente opposte, portate agli estremi, non finiscano per apparentarsi tra loro.

Con la proposta in commento, infatti, la vittoria nelle elezioni verrebbe assicurata a forze politiche le quali, isolatamente o in coalizioni, costituirebbero per definizione una minoranza: consegnare la vittoria per legge, in una competizione elettorale, a chi abbia ottenuto meno della metà dei suffragi dei votanti, significa, infatti, consegnare la vittoria a chi ha ricevuto il dissenso della maggioranza degli elettori che hanno attivamente partecipato al voto. Che la vittoria consegnata in tal guisa a chi ha più "voti contro" che "voti a favore" possa essere dipesa da errori o anche incapacità degli avversari non toglie che in questa maniera il principio di maggioranza, per cui i più debbono prevalere sui meno, venga addirittura obliterato: i vinti, raccogliendo un minor numero di voti a favore, diventano vincitori forse per demeriti degli avversari, nell'organizzarsi e nell'agire politicamente, ma certo (anche) senza dimostrare in nessuna misura di avere meriti particolari.

Anche l'addurre che la vittoria consegnata con un artificio legislativo ad una minoranza sia pur qualificata dei votanti possa valere ad evitare taluni inconvenienti di un ballottaggio, non pare un buon motivo per ignorare dove

sta la maggioranza e quindi la rappresentatività; giacché in una libera elezione anche chi vota contro, e non solo chi vota a favore, ha da essere rappresentato. Il ballottaggio ha sovente dimostrato i limiti di approssimazione e le incertezze persistenti nel principio di maggioranza, e dunque del principio rappresentativo. Ma al riguardo il sostituire al ballottaggio la previsione *ex lege* della vittoria di una minoranza potrebbe essere rimedio peggiore del male.

Il rischio è qui che spingendo per una soluzione apparentemente maggioritaria si costituisca uno sbilenco sistema che, all'inverso, può essere ordinariamente "minoritario", non rappresentativo e pertanto pericoloso per la democrazia: il principio di rappresentatività e quello di maggioranza potrebbero essere persino superati e travolti per quello che invece dovrebbe essere e rimanere solo "un'esigenza" di rafforzamento della stabilità e della durata dei governi.

5. Di tutto ciò bisogna tenere in debito conto se non si vuole scordare il significato più palese del recente referendum costituzionale sulla giustizia. Quel referendum ha dimostrato che il popolo tiene, più di ogni altra cosa, alla conservazione dei principi, dei valori e delle tradizioni del moderno costituzionalismo. Ebbene, come tra questi principi, questi valori e queste tradizioni vanno a collocarsi a pieno titolo le garanzie di autonomia e di indipendenza della giurisdizione, salvaguardate con il referendum sulla giustizia, parimenti sono da salvaguardare i principi della democrazia politica riposti nel principio di maggioranza ed in quello rappresentativo.

Considerazioni a prima lettura sul ddl AC-2822

di **Francesca Biondi**

Ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

1. La lettura del ddl AC-2822 suscita immediatamente un interrogativo: perché insistere ancora nel costruire un sistema elettorale basato su una logica “premiale” al fine di ottenere artificialmente una maggioranza parlamentare? Perché rieditare per la terza volta questo modello se l’esperienza ha sin qui mostrato chiaramente che non è in grado di garantire adeguatamente – come invece la Costituzione primariamente richiede – il principio di rappresentatività del Parlamento?

Non è un caso – e su questo si dovrebbe riflettere – se il sindacato di legittimità della Corte costituzionale in materia elettorale si è concentrato proprio sulle modalità di innesto di premi di maggioranza su base proporzionale (si vedano le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, oltre alle pronunce nn. 15 e 16/2008 e n. 13/2012 in sede di ammissibilità referendaria).

2. La prima, e preliminare, questione è costituita dall’incompatibilità “logica” di un sistema elettorale con premio di maggioranza per comporre due Camere che svolgono le medesime funzioni.

Non possiamo dimenticarci che la l. n. 52 del 2015 (che introdusse il cd. Italicum) si sarebbe applicata solo alla Camera dei deputati (sulla base della scommessa, poi persa con il referendum costituzionale del 2016, che il Senato non sarebbe stato più eletto dai cittadini).

L’interrogativo allora è il seguente: è ragionevole alterare il principio di rappresentatività in modo artificiale senza avere certezza di ottenere la stessa maggioranza – che è il presupposto della stabilità del Governo – in entrambi i rami del Parlamento?

Come già molti hanno evidenziato, potrebbero darsi molteplici ipotesi foriere di esiti irrazionali:

- già al primo turno potrebbero essere assegnati premi diversi a due liste o coalizioni che ottengano almeno il 40% dei voti;
- potrebbe svolgersi il ballottaggio per l’assegnazione dei seggi in entrambi i rami del Parlamento e potrebbero vincere liste o coalizioni diverse;
- si potrebbe indire il ballottaggio in un solo ramo del Parlamento, perché nell’altro il

premio è stato assegnato al primo turno (con il rischio di premi differenti) oppure perché nell'altro ramo non ci sono due liste tra il 35 e il 40% e, dunque, nell'uno sarebbe dato il premio e, nell'altro, il riparto dei seggi resterebbe proporzionale.

Credo sia utile richiamare ancora una volta la sentenza n. 1 del 2014, nella parte in cui stigmatizza una distorsione artificiale della rappresentatività dell'organo politico senza garanzia di ottenere la stabilità.

Allo stesso tempo, non vedo "soluzioni" che potrebbero venire incontro a questi rischi senza – ancora una volta – alterare l'esito del voto o l'autonomia dei due rami del Parlamento (come, ad esempio, la previsione, pure adombrata, che il premio sia dato solo se vinto dalla stessa coalizione sia alla Camera, sia al Senato).

Insomma, a me pare che questo sistema elettorale sia logicamente inapplicabile ad un sistema bicamerale come il nostro.

3. La seconda questione che si pone è quella dell'entità del premio che il ddl AC-2282 vuole attribuire alla lista o alla coalizione vincente.

Per comprendere i problemi che si pongono, è preliminare inquadrare, sul piano teorico, il sistema elettorale ora proposto.

Sul piano definitorio quello delineato dal ddl AC-2822 (e, con lui, il cd. Porcellum e il cd. Italicum) non è un sistema "maggioritario" –

ancorché l'obiettivo del premio sia quello di definire o rafforzare una maggioranza parlamentare analogamente a ciò che si propongono i sistemi maggioritari – bensì un sistema misto, in quanto il premio, eventuale e condizionato, si innesta sulla distribuzione dei seggi con sistema proporzionale. Nel caso che ci occupa, inoltre, il premio potrebbe non essere attribuito affatto, in quanto, se non ci sono due liste o coalizioni che ottengono fra il 35 e il 40% dei voti, i seggi sono ripartiti con la formula proporzionale pura (soluzione questa, sia detto per inciso, che potrebbe spingere a formare una terza forza politica "di disturbo", in contrasto con l'obiettivo di semplificazione del sistema politico perseguito dal legislatore). Questo, poi, non è un premio di maggioranza, poiché potrebbe rivelarsi non decisivo, in quanto – come si dirà – potrebbe non assicurare la maggioranza¹.

I sistemi con premio sono dunque sistemi misti, la cui definizione passa dalla formula su cui si innesta il premio stesso: nel caso che ci occupa è una formula proporzionale, ed è bene ribadirlo, perché – come ha chiarito la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 1 del 2014 – è per questa ragione che l'esito del riparto proporzionale dei seggi non può essere eccessivamente alterato, in modo artificiale, dal premio stesso.

In tale prospettiva, l'entità dei premi (70 seggi alla Camera e 35 al Senato) che si vogliono attribuire rischia di incorrere in una censura di irragionevolezza perché la loro assegna-

¹ Tantomeno si tratta di un premio di "governabilità", quale è quello concesso a chi già ha raggiunto il 50% dei voti e si vuole rafforzare una maggioranza che già c'è, come accadde nel caso della c.d. legge truffa del 1953.

zione altera eccessivamente l'esito del riparto dei seggi con formula proporzionale.

Tale criticità risulterebbe attenuata solo qualora la lista o la coalizione beneficiaria avesse già conseguito, in sede di riparto, una quota di seggi prossima al 45%, rendendo lo "scarto" più tollerabile oppure se fossero ammesse al ballottaggio solo le liste che hanno ottenuto almeno il 42/43% dei voti.

Inoltre, se tale premio vuole essere "fisso", è necessario fissare una soglia massima inferiore a quella attuale di 230 seggi alla Camera e 114 al Senato. Sebbene infatti la Corte costituzionale – nella sentenza n. 35 del 2017 – abbia dichiarato che non è irragionevole attribuire il premio a chi raggiunge la soglia del 40%, in quel caso si poteva giungere ad ottenere il 56,7% dei seggi, mentre con il progetto ora in esame, teoricamente, si potrebbe raggiungere il 57,5%, e, in virtù dei seggi conquistati in Trentino, in Valle d'Aosta e nella circoscrizione estero, finanche il 61,76%.

I dubbi di conformità a Costituzione si accentuano nell'ipotesi di assegnazione del premio tramite ballottaggio, qualora vi accedano forze politiche con consensi iniziali ridotti (il 35% o poco più), poiché lo scarto percentuale tra voti espressi e seggi assegnati potrebbe arrivare al 25%, con un evidente effetto distorsivo del principio di rappresentatività. In tale evenienza, peraltro, la distanza tra voti espressi e seggi assegnati potrebbe anche non garantire il raggiungimento di una maggioranza stabile: si configurerebbe, infatti, un'alterazione del voto priva di una reale funzionalità sistemica, incorrendo in quella medesima irragionevolezza già stigmatizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1

del 2014 con riferimento ai premi regionali previsti dalla legge n. 270 del 2005.

4. La terza questione riguarda le modalità di assegnazione dei seggi dati a chi ottiene il premio.

Si tratta di un sistema che parte "dal centro" e "ricade" sui territori in modo complesso, quasi oscuro, pregiudicando il rapporto diretto tra elettori ed eletti, il quale si fonda, se non necessariamente sulla scelta diretta del candidato tramite l'espressione delle preferenze, quantomeno sulla conoscibilità dell'effetto del proprio voto sui candidati proposti.

Secondo quanto previsto nel ddl AC-2822, gli eletti grazie al premio sono pescati da una lista bloccata, confezionata dai partiti di ciascuna coalizione, "spezzettata" poi solo formalmente nei collegi plurinominali. La formazione di tale lista (o, meglio, si potrebbe dire, "listone") consente ai partiti della coalizione di assicurare già prima del voto alcuni seggi ai partiti che, con la formula proporzionale, potrebbero ottenerne meno di quelli auspicati. Serve, cioè, a favorire gli accordi, garantendo un certo numero di eletti in caso di vittoria del premio.

Ma l'effetto del voto su questa lista è davvero poco immediato e comprensibile.

Non solo. Sappiamo che è previsto che una lista o una coalizione non possa ottenere più di 230 seggi alla Camera e 114 al Senato. Se tale limite massimo è raggiunto con l'attribuzione del premio, i seggi eccedenti non pregiudicano coloro che sono inseriti nel "listone", ma sono sottratti ai seggi assegnati con la formula proporzionale. Si tratta di una soluzione evidentemente irragionevole, poiché

sacrifica i candidati scelti dagli elettori con il voto proporzionale a favore di chi è inserito nelle liste “di coalizione” per l’attribuzione del premio.

Sul piano giuridico-costituzionale, sarebbe preferibile – sia pure in un modello che in generale non convince – che, in caso di vittoria del premio, vengano proclamati eletti coloro che, già candidati nelle liste per il riparto proporzionale presentate nei collegi plurinominali, non risultano già eletti applicando quella formula. Sarebbe sufficiente “allungare” le liste per il riparto con formula proporzionale (e, auspicabilmente, prevedere il voto di preferenza).

5. Il sistema proposto pone varie questioni in ordine ai seggi assegnati nelle circoscrizioni Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige.

Anzitutto, essi non concorrono al massimale dei 230 seggi alla Camera e dei 114 al Senato.

In secondo luogo, queste Regioni sono espressamente escluse dall’insieme di quelle tra le quali sono ripartiti i seggi da attribuire come premio, tanto che non è previsto che in tali territori sia presentata la lista circoscrizionale.

L’ufficio studi della Camera ritiene altresì che i voti espressi al primo turno nelle circoscrizioni Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige non concorrano a determinare la cifra elettorale nazionale delle liste delle coalizioni, per-

ché non è previsto che i voti espressi in tali Regioni siano comunicati all’ufficio centrale nazionale.

Tuttavia, gli elettori delle circoscrizioni in questione partecipano al turno di ballottaggio per l’assegnazione del premio e, dunque, di candidati che neppure erano elencati (e, dunque, conoscibili) nelle schede che hanno votato al primo turno. Si tratta di una soluzione decisamente irragionevole.

6. Infine, quanto all’indicazione del “premier” da parte delle coalizioni e delle liste in occasione del deposito del programma elettorale, mi pare che la formula che ora si propone sia ben più pregnante di quella sino ad oggi conosciuta, quasi a voler ottenere con la legge elettorale un risultato analogo a quello che vorrebbe perseguire la riforma costituzionale della forma di governo (c.d. premierato).

Mentre, infatti, nelle formulazioni normative sino ad oggi previste si legge che, insieme al programma, deve essere indicato “il capo della forza politica” (così nel testo attualmente vigente) o, come nella l. n. 270 del 2005, “l’unico capo della coalizione”, ora si pretende che venga dichiarato “il nome e cognome della persona da indicare come proposta per l’incarico di Presidente del Consiglio dei ministri”.

Le prerogative del Presidente della Repubblica non sono intaccate, ma certamente si tratta di una disposizione che ha un significato “politico” profondamente diverso.

L'ennesima proposta di riforma elettorale: quando perseverare è diabolico...

di **Giovanni Tarli Barbieri**

Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Firenze

1. Il riformismo compulsivo in materia elettorale: un'anomalia italiana

La proposta di riforma della legge elettorale per il Parlamento nazionale, presentata il 26 febbraio scorso (A.C. n. 2822, c.d. *stabilicum*), costituisce l'ennesimo capitolo dell'iperattivismo in materia elettorale¹ che da un trentennio circa affligge il nostro Paese. Come è noto, a partire dal 1993 nessuna legge elettorale è stata sperimentata per più di tre volte.

Una tale instabilità si spiega avendo riguardo, da un lato, ai limiti tecnici delle diverse leggi elettorali, dall'altro a motivazioni più squisitamente politiche. In ogni caso, la rapida successione di diverse leggi elettorali è stata espressione di un "iperattivismo" del Parlamento spesso determinato da vincoli esterni ad esso

(la riforma elettorale del 1993 è "figlia" del *referendum* abrogativo parziale sulla legge del Senato; l'*italicum* e il *Rosatellum* sono stati approvati a seguito, rispettivamente, della sent. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale).

Questo riformismo compulsivo costituisce un'evidente patologia, sia perché la legge elettorale è una sorta di *Grundnorm* del sistema politico e quindi dovrebbe connotarsi per «un grado di stabilità se non identico quantomeno tendenzialmente comparabile con quello proprio del dettato costituzionale e non variare continuamente secondo le contingenze del gioco politico»², sia perché i sistemi elettorali, per radicare i propri effetti nell'ordinamento, debbono necessariamente essere applicati in più tornate³.

Peraltro, queste continue innovazioni hanno investito solo, o prevalentemente, i sistemi

1 F. Lanchester, *La corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2017, n. 1, pp. 6 ss.

2 E. Cheli, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, in www.astrid-online.it (*Astrid Rassegna*, 2019, n. 16), p. 1 (pubblicato anche in <http://www.rivistaimulino.it/>, con il titolo *Una nuova legge elettorale*, 14 ottobre 2019).

3 F. Lanchester, *La corte e il voto*, cit.

elettorali in senso stretto, dimenticando la c.d. legislazione elettorale di contorno, nonostante che essa sia «almeno altrettanto essenziale, ai fini del mantenimento del sistema democratico e altresì allo scopo di sagomare il quadro politico, rispetto al sistema elettorale in senso stretto»⁴.

Di conseguenza, la legislazione di contorno è o assai risalente e frammentaria (si pensi a quella relativa alle limitazioni all'elettorato passivo, largamente implementata da una giurisprudenza parlamentare per alcuni profili assai creativa⁵) o bisognosa di integrazioni (si pensi alla disciplina della comunicazione politica⁶) o, ancora, connotata da previsioni di dubbia costituzionalità (si pensi alla disciplina della raccolta delle firme in sede di presentazione delle liste elettorali e alle discutibili fattispecie di esenzione⁷).

Sul punto, è sufficiente ricordare come già la "Commissione Quagliariello" già nel 2013 aveva evidenziato la decisiva rilevanza istituzionale della legislazione di contorno e di una

strategia riformatrice a questo livello⁸ che invece è mancata, «quasi che si trattasse di questioni di natura prevalentemente tecnica, da considerarsi marginali nella complessiva economia dei sistemi elettorali»⁹. Al contrario, alcuni istituti propri della legislazione di contorno finiscono per condizionare, almeno in parte, il rendimento dei sistemi elettorali: si pensi, solo per citare un esempio, alla rilevanza di previsioni quali quella, già ricordata, dell'esenzione dalla raccolta delle firme in favore di alcune liste, che, incidendo sull'offerta elettorale, contribuisce, almeno indirettamente, ad alimentare la frammentazione.

Vi sono poi alcuni capitoli della legislazione di contorno che ancora non sono disciplinati o non sono disciplinati adeguatamente.

Sul primo punto, si pensi alla disciplina del contenzioso elettorale preparatorio relativo alle elezioni politiche, in ordine al quale la sent. n. 48/2021 della Corte costituzionale ha affermato la necessità di un intervento legislativo, ritenendo che essa non ricada nell'ambi-

4 N. Lupo, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione "di contorno"*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Padova, Cedam, 2011, p. 431.

5 V. Di Ciolo, G. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024, pp. 175 ss.

6 Sul punto, da ultimo, G. Lasorella, *La «par condicio» televisiva revisited: affinamenti ed innovazioni in un contesto in trasformazione*, in www.nomosleattualitaneldiritto.it, 2025, n. 2, pp. 1 ss.

7 In particolare, per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi o per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per uno dei due rami del Parlamento (art. 18-bis, d.P.R. 361/1957).

8 Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013, p. 65.

9 N. Lupo, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 421.

to di applicazione dell'art. 66 Cost. Tuttavia, il "buco nero giurisdizionale"¹⁰ dato dall'assenza di tutela giurisdizionale su queste controversie non è stato ancora risolto: infatti il monito al legislatore ad intervenire sul punto non ha avuto seguito (come avvenuto, purtroppo, in molte altre occasioni). Rimane quindi ancora una zona franca che attiene al diritto di elettorato passivo, e quindi ascrivibile al novero dei diritti inviolabili, la cui tutela effettiva, come si legge nella stessa sentenza, richiede l'accesso a un giudice, posto che «previsione del diritto inviolabile e garanzia del ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente»¹¹.

Sul secondo punto, rimangono ancora largamente in attesa di soluzioni stabili questioni inerenti all'effettività del diritto di voto, a cominciare dalla *vexata quaestio* dei c.d. fuori sede: la sperimentazione operata con riferimento prima alle elezioni europee del 2024 (art. 1-ter, d.l. 7/2024) e quindi ai referendum abrogativi del giugno 2025 (art. 2, d.l. 27/2025) non ha avuto seguito con riferimento al referendum costituzionale del 22-23 marzo 2026, nonostante che in una recente, pregevole relazione del Ministero dell'interno si legga che

«il modello di voto per i "fuori sede" applicato per la tornata referendaria del 2025 può essere ritenuto, da un punto di vista dell'impatto organizzativo, sufficientemente assimilato nei meccanismi più generali della c.d. "macchina elettorale" complessiva»¹². Da questo punto di vista, la questione del voto dei c.d. "fuori sede" incrocia le scelte operate con riferimento ai sistemi elettorali: nella stessa relazione si afferma che «con riferimento alle elezioni politiche, è noto che in base all'attuale legge elettorale vi sono 221 diverse schede per i collegi uninominali e plurinominali di Camera e Senato, il che comporterebbe la necessità per le sezioni elettorali – eventualmente istituite *ad hoc* – di gestire diverse e numerose schede per raccogliere il voto dei "fuori sede" e ritrasmettere le schede votate ai seggi di "iscrizione" nel Comune di residenza per il successivo scrutinio. Ciò non garantirebbe la certezza, la celerità, la segretezza del voto e la tempestività dello scrutinio, con elevati rischi di disfunzionalità tecniche e di regolarità delle operazioni elettorali»¹³.

10 L. Ciaurro, *Parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 307.

11 *Considerato in diritto*, n. 4.3.

12 Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali, Direzione Centrale per i Servizi Elettorali, *Relazione al Parlamento sugli esiti della sperimentazione del voto "fuori sede" in occasione dei referendum abrogativi dell'8 e 9 giugno 2025 (art. 2, comma 8-bis, decreto-legge n. 27/2025)*, p. 38.

13 Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali, Direzione Centrale per i Servizi Elettorali, *Relazione al Parlamento*, cit., p. 39.

2. Le criticità, ancora non risolte, della circoscrizione estero

Tra i problemi che il legislatore elettorale dovrebbe affrontare vi è sicuramente anche quello della circoscrizione estero, oggetto di diffuse ma mai risolte criticità.

Tra queste, vi è, come noto, la modalità di voto per corrispondenza che appare assai problematica alla stregua dell'art. 48, comma 2, Cost., poiché non vi è alcuna certezza che il voto sia espresso dall'elettore personalmente, liberamente e in condizioni di riservatezza¹⁴. Tuttavia, la Corte costituzionale ha disatteso tali rilievi di costituzionalità nelle ordinanze 195/2003 e 63/2018, sebbene nella seconda abbia riconosciuto che l'ordinanza di rimesione evidenziava «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della "effettività" del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso».

Alla base della scelta del legislatore vi è stato probabilmente un bilanciamento tra l'effettività del diritto di voto dei residenti all'estero, di cui all'art. 48, comma 3, Cost., e i valori di personalità e segretezza di cui allo stesso art. 48, comma 1¹⁵. Tuttavia, tale bilanciamento è quantomeno opinabile, giacché il sacrificio dei requisiti previsti dall'art. 48, comma 2, definiti

dalla Corte "imprescindibili", «è troppo ampio – sia nella fase di formazione della volontà che nella fase del voto»¹⁶.

Per di più questa modalità di voto, così dubbia sul piano della legittimità costituzionale, non ha favorito la partecipazione al voto: in particolare, nelle elezioni del 2022 la partecipazione è precipitata al 26,35% alla Camera e al 25,99 al Senato.

Un ulteriore aspetto suscettibile di un intervento di riforma attiene alla distribuzione degli eletti in quattro ripartizioni separate: con la riduzione del numero dei parlamentari si è determinata una ulteriore, decisa accentuazione del carattere maggioritario del sistema elettorale, a dispetto della sua qualificazione formale (l'art. 11, comma 1, della l. n. 459/2001, prevede che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16»). Si tratta di una questione non irrilevante perché, come è noto, la Corte costituzionale (sent. 1/2014) ha affermato che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto».

In effetti, al Senato ciascuna ripartizione elegge un solo senatore, nonostante evidenti e forti differenze in termini di numero di

14 Si tratta di un'obiezione comune a molti autori: per tutti, E. Grosso, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2006, pp. 217 ss.

15 C. Fusaro, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti ... non ci stanno*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 353.

16 N. Vizioli, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1486.

cittadini italiani residenti¹⁷; ed anche con riferimento alla Camera, si sono accentuati insieme, il carattere maggioritario del sistema elettorale e lo “schiacciamento” in termini di rappresentanza delle quattro ripartizioni¹⁸. In questo senso, le soluzioni astrattamente percorribili sono almeno due: o la trasformazione del sistema di elezione in un vero e proprio sistema maggioritario, con eliminazione del voto di preferenza e modifica anche dell'art. 11 della l. 459/2001 o, in alternativa, un accorpamento delle ripartizioni in una o due¹⁹.

Infine, dovrebbe aprirsi una riflessione anche con riferimento alla previsione del voto di preferenza che, come è noto, è escluso per gli elettori delle circoscrizioni nazionali²⁰. I noti problemi insiti in questa modalità di voto finiscono per essere aggravati, con riferimento alla circoscrizione estero, dalle discutibili modalità di esercizio del voto. Non stupisce allora

come da più parti e a più riprese siano stati denunciati abusi e scorrettezze²¹.

Vale allora la pena di riflettere se mantenere il voto di preferenza nella circoscrizione estero sia perché, alla stregua di quanto affermato nella sent. 1/2014 della Corte costituzionale, esso non può essere definito costituzionalmente necessario, dato il basso numero di seggi assegnati alle diverse ripartizioni, sia perché, data l'ampiezza delle ripartizioni, manca quella “vicinanza” tra candidati ed elettori cui la Corte costituzionale si è riferita nella stessa sentenza.

3. Il c.d. stabilicum: una proposta di riforma elettorale “sospesa” tra due legalità costituzionali?

Il lungo dibattito sulle riforme elettorali nell'ultimo ventennio in Italia si è inserito quasi sempre, in modo più o meno coerente

17 Con riferimento alle elezioni politiche del 2022, la ripartizione Europa vedeva una popolazione di 2.685.815 italiani residenti, a fronte della ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide, con una popolazione di 277.997.

18 Nelle elezioni del 2022 quella europea ha eletto tre deputati; le americane due ciascuna; la ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide uno.

19 Soluzione, quest'ultima, ben possibile perché le ripartizioni non hanno una copertura costituzionale. Peraltro, l'alta soglia di voti richiesta per l'elezione nella circoscrizione estero è stata evidenziata criticamente nel Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR riferito alle elezioni del 4 marzo 2018, nel quale si era osservata «la grande discrepanza nel numero di votanti necessari per essere eletti, in particolare per il Senato e per la circoscrizioni estere», rilevando la necessità di «prendere in considerazione la possibilità di aderire più strettamente alla quota elettorale per tutte le circoscrizioni del paese, comprese quelle estere, in linea con le buone pratiche internazionali in materia di uguaglianza di voto, fatta salva la tutela delle minoranze»: OSCE, ODIHR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica Italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018, Rapporto finale della Missione di valutazione elettorale dell'ODIHR*, in www.osce.org, p. 6.

20 Gli elettori nella circoscrizione estero possono esprimere un voto di preferenza nelle ripartizioni cui è assegnato un seggio e due voti di preferenza nelle altre (art. 11, comma 3).

21 Si pensi, con riferimento alle elezioni del 2022, alle circa venticinquemila schede false in Argentina, sulle quali è in corso un'indagine della magistratura.

a seconda dei casi, all'interno di più generali progettazioni costituzionali²². Dato il sistematico fallimento di tutte queste ultime, sulle leggi elettorali (e sulle loro riforme) si sono scaricate aspettative che da sole non possono riuscire a soddisfare. Non solo, ma i contenuti di alcune di esse (la l. 270/2005, c.d. legge "Calderoli" o *Porcellum*; la l. 52/2015, c.d. *Italicum*) sono state concepite come "attuative" di progettazioni costituzionali poi non entrate in vigore, e ciò contribuisce a spiegare gli interventi caducatori del giudice delle leggi²³.

Non è certo casuale che i sistemi elettorali introdotti con la legge Calderoli (soprattutto quello della Camera, in quanto *majority assuring*) risultassero congeniali proprio rispetto alla forma di governo delineata dal progetto di riforma costituzionale approvato nella XIV legislatura, ispirata a una sorta di premierato²⁴: dopo la reiezione di quest'ultima nel *referendum* del giugno 2006, la l. 270/2005 ha potuto, per così dire, dispiegare in pieno tutti i problemi di costituzionalità che sono stati scrutinati dalla sent. 1/2014. Anche l'*Italicum* è stato pensato nel contesto di una revisione co-

stituzionale (il c.d. testo "Renzi-Boschi"), tanto che uno degli aspetti critici emerso in occasione del *referendum* costituzionale del dicembre 2016 è stato il "combinato disposto" tra riforma elettorale e revisione costituzionale²⁵.

Anche in questo caso, l'esito del *referendum* costituzionale ha "esaltato", insieme, i dubbi di costituzionalità e quelli di "sostenibilità" della legge elettorale, in presenza di contenuti di dubbia costituzionalità e dell'asimmetria dei contenuti per i due rami del Parlamento.

Una discutibile strategia del genere potrebbe riproporsi con la recente proposta di riforma elettorale che sembra, almeno in parte, calibrata della proposta di revisione costituzionale della forma di governo presentata dal Governo nell'attuale legislatura e approvata in prima deliberazione dal Senato (A.C. n. 1921, c.d. "premierato elettivo").

In effetti, l'art. 92 Cost., nel testo risultante da tale proposta di revisione costituzionale, prevede che il Presidente del Consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni e che la legge disciplini «il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente

22 In linea con una scelta di politica istituzionale iniziata con la c.d. legge "Tatarella" (l. 43/1995) riferita ai Consigli regionali, prodromica alla successiva trasformazione della forma di governo indotta dalla l. cost. 1/1999.

23 Si è parlato, a tale proposito, di «fascinazione della riforma costituzionale incombente»: P. Carnevale, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della corte costituzionale del 25 gennaio scorso ... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2017, 1, p. 12.

24 Come è noto, tale testo attirò critiche diffuse: si ricordano, in particolare, quelle di L. Elia, *Un premierato assoluto che mortifica le Camere*, in «Il Sole 24 Ore», 23 ottobre 2004 (anche in Id., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 133 ss.).

25 Per tutti, G. Zagrebelsky, con F. Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 79; cfr. anche M. Volpi, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Quest. giust.*, 2015, 1, pp. 15; L. Carlassare, *La riforma e l'Italicum: il popolo senza voce*, in *Dem. dir.*, 2016, pp. 139 ss.

del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche»; il testo modifica inoltre l'art. 57, comma 1, Cost., affiancando alla base regionale «il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92».

Ebbene, tutti e tre questi elementi sono presenti, almeno in parte, nella proposta di riforma elettorale che sembra quindi, ancora una volta, "anticipare", sul terreno della legislazione ordinaria, i contenuti di una futura (ma ormai incerta) revisione costituzionale.

Rinviando al paragrafo successivo alcune considerazioni sul secondo e il terzo, in questa sede vale la pena di soffermarsi sul primo: ovviamente, la proposta di riforma elettorale non prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio ma impone alle coalizioni ed anche alle liste che si presentino da sole di indicare «il nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri» (art. 1, comma 7).

Come è noto, anche la l. 270/2005 prevedeva l'indicazione del "capo unico" della forza politica o della coalizione. Tale previsione era stata considerata ambigua, anche se nella prassi non si era tradotta in un vincolo giuridico al Capo dello Stato, ipotizzabile solo con una revisione dell'art. 92 cost.²⁶, né era risultata tale

da alterare la più complessiva posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, come affermato in un paio di occasioni dalla Corte costituzionale (sent. 262/2009; 23/2011).

La previsione contenuta nello *stabilicum* è però decisamente più "impegnativa": non solo, infatti, essa allude testualmente ad una persona destinata ad essere proposta come Presidente del Consiglio ma addirittura, con riferimento alle coalizioni, richiede la sottoscrizione dei «presidenti» o dei «segretari dei partiti o dei gruppi politici collegati in coalizione».

Il salto di qualità pare evidente, anche se, da un lato, la relazione alla proposta di legge afferma che tale indicazione realizzerebbe solo un «elemento di trasparenza dell'offerta politica» e, come tale, «privo di effetti vincolanti», non risultando sulla scheda elettorale e, dall'altro, il testo della proposta si premura di precisare che «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 92, secondo comma, della Costituzione».

E tuttavia, delle due l'una: o la disposizione proposta non dà luogo a vincoli giuridici, ma allora determina quantomeno il rischio di fraintendimenti nel corpo elettorale, oppure essa è funzionale ad anticipare sviluppi costituzionali futuri e dunque pone problemi obiettivi *de iure condito*: da questo punto di vista, in effetti, la tesi più riduttiva non riesce a spiegare la già richiamata solennità cui è accompagnata tale indicazione.

26 R. Balduzzi, M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 5191-5192. Peraltro, anche il vincolo politico di tale indicazione si è rivelato modesto: si pensi alla formazione del Governo Monti nella XVI legislatura e ai tre Governi della XVII legislatura, nessuno dei quali presieduto dal "capo unico" della coalizione più votata nelle elezioni del 2013.

4. Lo *stabilicum*: una legge elettorale che somma i difetti della l. 270/2005 (*porcellum*)...

Gli altri due contenuti principali dello *stabilicum*, ovvero il premio di maggioranza nazionale con riferimento sia alla Camera che al Senato, presentano, a parere di chi scrive, *de iure condito* insuperabili problemi di legittimità costituzionale.

Sul punto si può rinviare largamente alle altre relazioni pubblicate in questo numero e, in particolare, a quelle di Spadacini e di Passarelli.

In questa sede ci si può limitare ad osservare che la proposta di legge presenta di nuovo, dopo il *porcellum* e l'*italicum*, il premio senza tenere conto delle indicazioni offerte nelle sent. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale ma, appunto, probabilmente, guardando ad una legalità costituzionale futura ma incerta.

La differenza rispetto alle due leggi precedenti è data dalla previsione di un premio di maggioranza fisso, individuato in 70 seggi per la Camera e in 35 per il Senato, in favore della coalizione o della lista singola che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi a livello nazionale e che abbia conseguito almeno il 40% di voti validi nel primo turno di votazione, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio nel caso in cui le prime due liste o coalizioni abbiano ottenuto entrambe almeno il 35% dei voti validi.

In estrema sintesi, la previsione di un premio fisso, ancorché non configurato come

majority assuring, è per definizione in contrasto con le indicazioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, come è noto, non ammette eccessi di torsività nei sistemi elettorali fondati sul premio di maggioranza.

In effetti, nello *stabilicum* il premio può, a seconda dei casi, o risultare eccessivamente ampio, e quindi irragionevolmente torsivo (potendo raggiungere o superare il 60% dei seggi) o risultare insufficiente a garantire alla lista o alla coalizione vincitrice la maggioranza assoluta dei seggi. Da questo punto di vista, l'ipotesi del ballottaggio appare paradigmatica: da un lato, questa previsione consente potenzialmente il conseguimento del premio anche a chi al primo turno abbia ottenuto una percentuale di consensi limitata, dall'altro, l'aliquota aggiuntiva di seggi potrebbe comunque risultare insufficiente nell'ottica della governabilità. In entrambi i casi si tratta di una torsività irragionevole alla stregua della giurisprudenza costituzionale: come è noto, la sent. 35/2017 ha giustificato l'assegnazione di un premio di maggioranza pari complessivamente a circa il 54% dei seggi in favore della lista o coalizione che avesse ottenuto il 40% dei voti validi; e tuttavia, ha fatto salvo il «controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e

di favorire il processo decisionale»²⁷; in questo senso, anche un premio insufficiente per la stabilità del Governo del Paese risulta incostituzionale nella misura in cui determina una torsività fine a se stessa, o, se si vuole, inutilmente in danno della rappresentatività.

Il tutto è poi aggravato da possibili esiti diversi della competizione elettorale nei due rami del Parlamento che non possono essere esclusi in una stagione di grande volatilità elettorale e, comunque, nei casi in cui la distanza in termini di voti tra le due coalizioni principali sia minima: il punto è già stato evidenziato dalla dottrina²⁸ e dai Servizi studi di Camera e Senato²⁹, ma deve essere ribadito fino al punto di mettere in dubbio la praticabilità di sistemi elettorali fondati sul premio di maggioranza alla stregua del bicameralismo paritario fatto proprio dalla nostra Costituzione³⁰. Da questo punto di vista, parafrasando il monito contenuto nell'ultima parte della sent. 35/2017, vi è da chiedersi se lo *stabilicum* dia luogo, in ragione dei suoi contenuti, a sistemi elettorali che finiscano per ostacolare, anziché favorire, «la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»³¹.

Da parte sua, la previsione del premio di maggioranza nazionale esteso al Senato è intrinsecamente problematica: certo, della locuzione «base regionale» si può dare un'interpretazione più o meno restrittiva³²; e tuttavia, non vi è dubbio che la previsione di un premio fisso sulla base di una lista che è unitaria, ancorché "spacchettata" a livello regionale³³, appare fuori asse rispetto alla *ratio* dell'art. 57 Cost., a maggior ragione perché alcune delle Regioni con minore consistenza demografica non sarebbero destinatarie di "seggi-premio".

In questa parte vi è un'evidente incoerenza di fondo tra lo *stabilicum* e il disegno di legge costituzionale relativo al premierato, pur essendo entrambi espressione delle stesse parti politiche: quest'ultimo, infatti, confermando il criterio della «base regionale» **fa salva** la previsione di un premio di maggioranza nazionale al Senato, presupponendo quindi che *de iure condito* un premio nazionale sia di per sé incompatibile con la «base regionale».

Rimane poi la questione dell'esclusione dei voti della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige dal computo dei voti utili ai fini del raggiungimento della soglia del 40% anche se poi, con

27 Considerato in diritto, n. 6.

28 Si rinvia, per tutti, ai lavori di Spadacini e di Biondi in questo fascicolo.

29 Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Servizio studi, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*, Dossier n. 666, vol I, Edizione aggiornata, 13 aprile 2026, p. 21.

30 Cfr. *supra*, nt. 28.

31 Considerato in diritto, n. 15.2.

32 Sul punto, volendo, G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, pp. 45 ss.

33 Si rinvia sul punto al lavoro di Spadacini.

un'evidente incoerenza, gli elettori di queste Regioni risultano coinvolti nell'eventuale ballottaggio. Sul punto, è da ricordare che anche la l. 270/2005 escludeva i voti dei cittadini della Valle d'Aosta ai fini della determinazione del premio con riferimento alla Camera³⁴. Tale scelta era stata definita un evidente *vulnus* che fortunatamente non risultò mai decisivo ai fini dell'esito delle tre competizioni nelle quali ha trovato applicazione la l. 270/2005.

Per concludere sul punto, è appena il caso di richiamare il fatto che il premio di maggioranza non può essere considerato una sorta di equivalente sistemico di un sistema maggioritario applicato in collegi uninominali: rinviano alla dottrina sul punto, si può richiamare, ancora una volta, la sent. 35/2017 nella parte in cui, con riferimento all'*italicum*, ha ricordato che «il turno di voto qui scrutinato – con premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista – non può essere accostato alle esperienze, proprie di altri ordinamenti, ove al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni. In casi del genere, trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza

per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio»³⁵.

5. Segue: ... e del Rosatellum

Infine, lo *stabilicum* conferma, e per alcuni profili accentua, alcuni dei più rilevanti difetti del *Rosatellum* che in questa sede possono essere solo elencati. Tra questi:

a) la differenziazione delle soglie di sbarramento tra le liste facenti parte di una coalizione e le liste singole; sul punto, già con riferimento alla l. 270/2005 si era osservato che «rimane molto arduo argomentare l'esclusione di forze maggiori, rispetto a quelle minori, se ci si confronta con le logiche proprie della rappresentanza politica universale e eguale»; in questo senso, le soglie plurime sono state definite «tanto più irragionevoli in quanto artificialmente collegate alla spregiudicatezza dei premi previsti senza alcun limite e senza nessun ordine»; e ciò perché mentre le soglie di sbarramento selezionano in "entrata" le forze politiche, il premio di maggioranza altera l'esito "in uscita"³⁶;

b) il trasferimento dei voti delle liste in coalizione tra l'1 e il 3% alle liste che abbiano superato il 3% ed appartenenti alla stessa coali-

34 Per tutti, C. Fusaro, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in www.forumco-stituzionale.it, 19 dicembre 2005.

35 *Considerato in diritto*, n. 9.2; sul punto, in senso conforme, è ancora di grande attualità V. Onida, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 2 marzo 2017, rinvenibile in www.astrid-online.it.

36 G. Azzariti, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. it.*, 2013, p. 1454. Nello stesso senso, M. Luciani, *Appunti per l'audizione innanzi il Senato della Repubblica – I Commissione, Affari costituzionali, Roma, 20 novembre 2014*, rinvenibile in www.senato.it, p. 7.

zione; tale scelta appare criticabile anche dal punto di vista degli elettori: il voto a queste liste appare infatti una sorta di voto di "serie B", sia perché diretto a liste che non conseguono una propria rappresentanza, sia perché destinato a favorire liste diverse, sia pure apparentate³⁷;

c) il trasferimento dei voti attribuiti alla sola lista circoscrizionale (nello *stabilicum*; nella vigenza del *Rosatellum*, ai soli candidati nei collegi uninominali) alle liste coalizzate pro-quota, cosicché il trasferimento del voto di un elettore finisce per dipendere dalle scelte fatte dagli altri (ipoteticamente anche una minoranza di elettori, qualora una gran parte degli elettori voti solo per le liste circoscrizionali)³⁸;

d) la scelta per un modello di liste bloccate che addirittura lo *stabilicum* rafforza ulteriormente, laddove prevede un premio attribuito sulla base di una lista che è nella sostanza nazionale (ancorché malamente "spacchettata" a livello circoscrizionale³⁹), laddove aumenta, seppur di poco, il numero dei candidati nei collegi plurinominali, e, soprattutto, laddove presuppone un aumento, anche considerevole, degli eletti nei collegi stessi (in particolare

laddove il riparto dei seggi avvenga senza applicazione del premio). In questo caso, appaiono fondati i dubbi di legittimità costituzionale, alla luce del fatto che la Corte ha condannato leggi elettorali che prevedano liste bloccate lunghe che, in quanto tali, non assicurano né la facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, né la conoscibilità stessa dei candidati (sent. 1/2014).

Vi è da chiedersi se il *Rosatellum* e, a maggior ragione lo *stabilicum*, abbiano dato pieno seguito alle indicazioni della sentenza laddove prevedono collegi plurinominali che eleggono un numero limitato di candidati (il primo, ma, potenzialmente, non il secondo, come detto) ma la cui elezione deriva da un complesso meccanismo "a cascata" a tre livelli per la Camera e a due livelli per il Senato, tale da non garantire affatto l'effettività della scelta e la libertà del voto.

Anche a non ritenere che con tali complessi meccanismi «il voto dell'elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema»⁴⁰, rimangono dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare la lista indica-

37 M. Luciani, «Rosatellum, nessun presupposto per bloccare la promulgazione», in *Il Sole 24 ore*, 29 ottobre 2017.

38 Sul punto, in particolare, A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *www.osservatorioaic.it*, 2017, n. 3, p. 10; F. Sgrò, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *www.osservatorioaic.it*, 2017, n. 3, pp. 6-7.

39 Il fatto che alcuni territori non si vedano attribuiti candidati circoscrizionali appare in difformità con quanto previsto agli artt. 56 e 57 Cost., nella parte in cui prevedono l'assegnazione, rispettivamente alle circoscrizioni e alle Regioni, di seggi in proporzione alla popolazione: da qui, i dubbi su circoscrizioni o ambiti territoriali previsti dalla legge elettorale che siano "vuoti".

40 A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 8.

ta dall'elettore» ma non promuovono «in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni», con una sorta di effetto “flipper” che nella vigenza del *Rosatellum* si è amplificato con la riduzione del numero dei parlamentari operato dalla l. cost. 1/2020⁴¹ e che nello *stabilicum* potrebbe ulteriormente espandersi grazie al premio di maggioranza.

Si tratta di complessi meccanismi che non solo sfuggono agli elettori i quali non hanno alcuna possibilità di prefigurare l'esito della propria scelta, ma anche agli stessi partiti politici: è anche per questa ragione che sia il *Rosatellum* che lo *stabilicum* consentono le pluricandidature, altra evidente anomalia della nostra legislazione elettorale che consente ai vertici delle formazioni politiche di massimizzare le possibilità di elezione dei candidati a loro più vicini e di adottare «tutte le più opportune strategie di distribuzione territoriale dei candidati»⁴².

Gli effetti perversi delle pluricandidature sono stati solo limitati dalla Corte costituzionale, laddove ha condannato il meccanismo dell'opzione libera del plurieletto⁴³.

6. Conclusioni

La letteratura costituzionalistica e politologica ricorda poi che i sistemi elettorali con premio sono assai poco utilizzati nelle democrazie consolidate, innanzitutto perché la logica del premio favorisce la formazione di coalizioni tendenzialmente ampie ed eterogenee, allo scopo di massimizzare le possibilità di conseguimento del successo elettorale ma a scapito dell'omogeneità politica e programmatica.

Inoltre, come è stato esattamente osservato, «sempre più ricerche mostrano ormai come la crisi della democrazia in Occidente sia una crisi di “responsiveness”, in cui il voto populista esplode per una percezione diffusa che i governi prendano decisioni non in linea con le posizioni dei cittadini. Ecco, quindi, che quella della governabilità rischia di essere un'illusione. È inutile fabbricare una maggioranza forte, se questa non viene da un grande sostegno del paese (e se non è popolata di rappresentanti con un forte legame territoriale e coi cittadini); perché così prenderà provvedimenti sempre più impopolari, che creano sempre maggiori tensioni con la cittadinanza, in un contesto generale di legittimità sempre più bassa delle istituzioni»⁴⁴.

41 F. Sgrò, *Prime considerazioni*, cit., pp. 5-6. Cfr. anche S. Scagliarini, L. Trucco, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 302 ss.

42 Astrid, *Verso le elezioni politiche 2023: Rosatellum o nuova legge elettorale*, paper n. 84, in www.astrid-online.it, p. 13.

43 La Corte peraltro sembra ammettere l'opzione libera del plurieletto nel caso in cui la legge elettorale preveda il voto di preferenza: sent. 35/2017, *considerato in diritto*, n. 12.2.

44 L. De Sio, *Una legge elettorale con tre problemi per la democrazia italiana*, in cise.luiss.it, 28 febbraio 2026.

Alla luce dei gravi problemi che lo *stabilicum* presenta, appare impossibile perseguire una strategia emendativa di tale testo, per evitare il rischio di una “terza bocciatura” della Corte costituzionale, che sarebbe gravissima, a maggior ragione se intervenisse dopo l’inizio della nuova legislatura⁴⁵.

Se però l’obiettivo del legislatore è comunque dotare il Paese di un’ennesima riforma elettorale, a parere di chi scrive, bisogna partire dall’assunto che «una legge elettorale nel contesto dato è una buona legge quando non pretende di imporre le scelte politiche in termini di alleanza e di programmi, ma solo di incoraggiare l’evoluzione del sistema politico nella direzione considerata la più auspicabile»⁴⁶, senza chiedere cioè a un sistema elettorale quelle virtù palingenetiche che esso intrinsecamente non ha. Per cui anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale, sarebbe auspicabile la scelta per modelli che prevedano meccanismi tali da favorire «la ricomposizione del nostro sistema politico-partitico», essendo illusorio «perseguirla con strategie istituzionali eccessivamente costrittive, mentre appare più saggio stimolarla con scelte istituzionali incentivanti e con strategie politico-culturali forse più lente, ma alla lunga più efficaci»⁴⁷.

Un’ulteriore esigenza, da perseguire in particolare nel presente momento storico

in cui alta è la disaffezione degli elettori nei confronti della politica, è quello di dotarsi di sistemi elettorali che abbandonino modelli complessi come quelli che prevedono l’assegnazione dei seggi “dall’alto in basso” in favore di soluzioni più semplici, anche dal punto di vista dell’elettore, che avvicinino quanto più possibile gli eletti agli elettori.

In questo senso, potrebbero forse essere presi in considerazione modelli che prevedano un’assegnazione dei seggi o integralmente a livello territoriale, quantomeno con una prima assegnazione a partire dai territori⁴⁸: come è noto, nella XV legislatura fu presentato un testo (c.d. “Vassallo-Bianco”), che recava soluzioni in questo senso, assai più percepibili per l’elettore rispetto a complicati meccanismi di allocazione a più livelli.

Un altro modello astrattamente possibile è il sistema elettorale per il Senato in vigore fino al 1992, che certo ha il vantaggio di “recuperare” collegi uninominali, bypassando le problematiche inerenti ai listini bloccati e evitando il ricorso al voto di preferenza che presenta, come detto, alcuni gravi limiti. Di quel modello occorrerebbe, tuttavia, correggere la potenziale diseguale rappresentanza territoriale, poiché esso rendeva possibile che un collegio uninominale esprimesse anche più eletti o, al contrario, nessuno.

45 Che, per inciso, dovrà eleggere il nuovo Capo dello Stato.

46 M. Volpi, *Considerazioni conclusive*, in M. Oliviero, M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 420.

47 M. Luciani, *Appunti per l’audizione*, cit., p. 8.

48 Secondo una scelta fatta propria, con riferimento alla Camera, fino al 1993.

Le anomalie del Melonellum

di **Mauro Volpi**

La nuova legge elettorale proposta dal centro-destra rappresenta l'ultima spiaggia del progetto di cambiamento a pezzi della Costituzione portato avanti dal governo Meloni. La revisione relativa alla magistratura è stata sonoramente bocciata nel referendum del 22/23 marzo; la "madre di tutte le riforme", il Premierato, è in *stand by* per non dover affrontare l'alea di un referendum che potrebbe affossarla definitivamente; la legge sull'autonomia differenziata, già seriamente colpita dalla sentenza n. 192/2004 della Corte costituzionale, difficilmente servirà a mandare in porto le pre-intese con quattro regioni del Nord approvate dal Consiglio dei ministri, che potrebbero essere sottoposte a un nuovo sindacato di legittimità costituzionale e pongono alla maggioranza un serio problema politico alla luce della forte reazione antigovernativa dimostrata dalle regioni meridionali nel voto referendario. Non resta allora che il cambiamento del sistema elettorale, determinato dall'improbabilità che i partiti di opposizione ripetano il suicidio, praticato nel 2022, della non presentazione di

candidati comuni nei collegi uninominali che regalò al centro-destra un'ampia maggioranza di seggi parlamentari con il 43/44% dei voti. Inoltre per il cambiamento del sistema elettorale è sufficiente una legge ordinaria, anche se produttiva di effetti di rilievo costituzionale, che la maggioranza politica può approvare da sola. Ecco allora la fretta nel calendarizzare la proposta AC 2822 nella Commissione affari costituzionali della Camera, per arrivare all'approvazione della Camera entro giugno e a quella definitiva del Senato entro fine anno. Viene riproposto il metodo, già sperimentato nel 2005 con il *Porcellum*, di ricorrere a fine legislatura a un sistema elettorale che la maggioranza si illude possa essere più favorevole a sé per poter rivincere le elezioni.

Il Melonellum appare come un crogiolo di previsioni antidemocratiche e di assai dubbia legittimità costituzionale: un premio di maggioranza, ribattezzato "di governabilità", che può attribuire fino al 57,5% dei seggi e anche di più alla prima coalizione al di sopra del 40% dei voti (in rappresentanza di un numero esi-

guo di elettori); l'attribuzione di un premio nazionale anche al Senato che mal si concilia con l'elezione "a base regionale" stabilita nell'art. 57 c. 1 Cost.; il ballottaggio nell'ipotesi di mancato raggiungimento del 40% tra le due coalizioni che superino il 35% dei voti, con l'irragionevole conferimento alla prima di un premio in seggi che potrebbe non consentirgli di raggiungere la maggioranza assoluta; la natura sostanzialmente nazionale di un premio fisso, formato da due listoni bloccati di 70 seggi alla Camera e 35 al Senato, che solo formalmente sono detratti dai seggi assegnati alle circoscrizioni (tranne quelle della Valle d'Aosta, del Trentino Alto-Adige e dell'estero) in quanto sono attribuiti prescindendo completamente dal risultato elettorale ottenuto a livello locale; la previsione che la soglia di sbarramento del 3% dei voti non si applichi alla più forte lista interna ad ogni coalizione con una percentuale di voti inferiori, con violazione dell'eguaglianza tra le liste e del voto degli elettori; le liste bloccate che tolgono agli elettori ogni possibilità di scelta degli eletti, non compensata dall'esistenza di collegi uninominali che sono aboliti né dal numero ridotto di seggi attribuito alle circoscrizioni in modo da rendere conoscibili i candidati; l'obbligo per ogni coalizione di indicare la persona che proporrà come Presidente del Consiglio dei ministri, quindi non di un semplice "capo" politico come avveniva con il *Porcellum*, ma del candidato alla guida del Governo, previsione che incide sulla forma di governo parlamentare, modificando il procedimento di formazione del Governo con la limitazione delle prerogative in materia del Presidente della Repubblica, anche perché condizionate dall'attribuzione del premio di

maggioranza, e può dare vita a risultati anormi (come la proposta di una persona che non è il leader del partito che ha avuto più voti all'interno della coalizione vincente).

Il Melonellum appare inoltre anomalo nel quadro dei sistemi elettorali applicati nei paesi democratici europei. Prendendo in considerazione trentuno Stati (i ventisette della UE e quattro democrazie consolidate come Regno Unito, Norvegia, Islanda, Svizzera), risulta che un sistema proporzionale è vigente in venticinque di essi, in diciannove dei quali è sancito a livello costituzionale, mentre un sistema maggioritario esiste in due paesi (Francia e Regno Unito) e in quattro vi è un sistema misto (a preponderanza maggioritaria in Ungheria, proporzionale in Bulgaria e Italia, paritario in Lituania). Tra i correttivi al sistema proporzionale, è molto frequente la soglia di sbarramento e in alcuni casi il ricorso ad un'ampiezza ridotta delle circoscrizioni elettorali, mentre è più unico che raro l'applicazione del premio di maggioranza. Infatti l'unico Stato nel quale è attualmente previsto è la Grecia, dove il premio attribuito al primo partito può variare da un minimo di 20 seggi (con il 25% dei voti) a un massimo di 50 seggi (con il 40% dei voti) e non gli garantisce con certezza il raggiungimento della maggioranza assoluta in Parlamento. Si tratta quindi di una clausola ormai tipicamente italiana, adottata nella nostra storia per ben quattro volte (leggi Acerbo n. 2444/1923, De Gasperi n. 148/1953, Calderoli n. 270/2005, Renzi n. 52/2015), le ultime due dichiarate illegittime con le sentenze della Corte costituzionale n. 1/2014 e 35/2017 per la modalità di conferimento del premio. Quindi la scelta di un nuovo e più esorbitante

premio di maggioranza non deriva dal contesto comparativo, ma dalla predilezione di parte della politica e di qualche studioso per un sistema *majority assuring*, che a livello europeo non è considerato indispensabile per la formazione di un governo sostenuto da una maggioranza parlamentare. Inoltre presenta un vizio di fondo in quanto obbliga alla formazione di coalizioni elettorali eterogenee senza assicurare a quella vittoriosa la formazione di un governo stabile ed efficiente.

Del tutto ignoto è il ballottaggio tra liste o coalizioni, trattandosi di un istituto che viene applicato a cariche monocratiche come quella di parlamentare in collegi uninominali (in Francia e nella quota maggioritaria in Lituania) o del Presidente della Repubblica eletto dal popolo (in tredici Stati europei), come già

rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35/2017 relativa all'Italicum.

Il voto bloccato esiste solo in undici dei ventinove Stati che praticano in tutto o in parte sistemi elettorali proporzionali, mentre la libertà di scelta degli elettori è riconosciuta in diciotto Stati.

Infine non esiste in nessuno degli Stati europei l'obbligo giuridico di indicare al momento della presentazione di liste o coalizioni il nome del candidato alla carica di Primo ministro, che può emergere di fatto solo quando un partito o una coalizione con leader conquistino la maggioranza dei seggi.

In conclusione il Melonellum propone un sistema elettorale abnorme alla luce sia della Costituzione italiana sia di quanto è previsto nelle democrazie europee.

La riforma elettorale

Rilievi critici

di **Dario Parrini**

Nel centrodestra non c'è vera volontà di coinvolgimento delle opposizioni nella definizione della riforma elettorale.

Se le aperture al dialogo fossero state sincere, si sarebbe puntato a scrivere un testo insieme con le minoranze. Questo non è successo.

Parimenti si sarebbe evitato alla Camera di compiere un blitz sia sui tempi della discussione sia sul tema dell'allargamento alla disciplina del voto degli italiani all'estero del perimetro della discussione in atto nella Commissione Affari Costituzionali.

Allo stesso tempo non si sarebbero messe in campo altre forzature che qui non posso approfondire. Soprattutto, non si sarebbe deciso di presentare un ddl zeppo di disposizioni di dubbissima legittimità costituzionale (a partire da un premio di maggioranza che può diventare un premio di onnipotenza e di occupazione integrale delle istituzioni) come il ddl 1822 a prima firma Malan.

Condividendo i rilievi di contrasto con la Costituzione prospettati dagli interventi precedenti al mio, mi concentro su poche que-

stioni, non prima di aver manifestato una preoccupazione circa il fatto che c'è motivo di sospettare che uno degli intenti della maggioranza sia quello di approvare la riforma elettorale con tempi tali da rendere arduo o impossibile il controllo di legittimità costituzionale della Consulta prima delle elezioni.

La prima questione di merito che affronto concerne l'incompatibilità sostanziale tra leggi a premio e bicameralismo paritario. Le leggi a premio possono avere senso se si tratta di formare una sola assemblea elettiva (come nei Comuni e nelle Regioni). Non ne hanno – perché possono dar luogo a vari esiti paradossali e illogici – se le elezioni servono a comporre in modo del tutto indipendente due assemblee dotate entrambe del potere di fiduciare e sfiduciare l'esecutivo. Per di più con regole per le quali quello che è possibile alla Camera (il recupero nazionale dei resti e la distribuzione top-down degli eletti) non è possibile al Senato, dove in virtù dell'articolo 57 della Costituzione il recupero nazionale dei resti è vietato e i seggi si distribuiscono solo regione per regione.

La seconda questione ha a che vedere con il meccanismo, apertamente contrario alla sentenza 1-2014 della Consulta, con cui si prevede di distribuire il premio di maggioranza fisso di 70 seggi alla Camera e 35 al Senato tra i partiti collegati della coalizione più votata. Il meccanismo individuato consiste nell'attribuzione, ai gruppi dirigenti della coalizione che vince, del potere di nominare in blocco il 17.5% della intera rappresentanza parlamentare, fissando i rapporti di forza tra gli alleati prima delle elezioni (questo ha preteso la Lega per rinunciare ai collegi uninominali del Rosatellum) e nascondendo agli elettori i nomi di questi candidati, visto che quelli che di fatto sono due criptolistenti nazionali bloccati di coalizione vengono spezzettati in tante ingannevoli liste locali, di circoscrizione alla Camera e regionali al Senato. Ingannevoli perché il voto degli elettori di una circoscrizione non determina l'elezione della lista coalizionale presentata in quella circoscrizione, essendo decisivo solo il computo nazionale dei voti validi delle liste e coalizioni in competizione tra loro.

Gli elettori non sanno e non vedono a cosa serve il voto che danno.

Infine – esprimendo a titolo personale la mia predilezione per sistemi elettorali proporzionali selettivi che siano semplici e trasparenti, down-top nel distribuire i seggi (ad esempio il sistema spagnolo o portoghese) e semplificanti non in virtù di soglie nazionali legali ma in virtù di soglie naturali circoscrizionali in presenza di un numero elevato di circoscrizioni di dimensioni medio-piccole – sottolineo che uno dei problemi principali da

superare è quello delle liste bloccate, essendo estremamente dannoso continuare ad eleggere un Parlamento per cooptazione come ormai sostanzialmente accade in Italia dal 2006.

Le liste bloccate – a maggior ragione in un Paese come il nostro, dove non esiste a garanzia della democrazia interna ai partiti una legge statale rigorosa come quelle invalse in Germania e in Spagna – hanno indebolito la legittimità e la credibilità del Parlamento e dei parlamentari.

Quando parliamo di sistemi elettorali dobbiamo tener conto del fatto che il principio di rappresentatività, che è principio primario, si riferisce non solo alla formula di traduzione dei voti in seggi (il sistema non è sufficientemente rappresentativo se per perseguire fini di governabilità si distorce eccessivamente la volontà popolare nel momento in cui si trasformano i voti in seggi) ma anche al grado di rappresentatività territoriale dei singoli eletti.

Le liste bloccate producono zero rappresentatività.

Come superarle? Con sistemi che, come ha ben detto Lorenzo Spadacini, stringano in modo forte il rapporto eletti-elettori.

Le vie possibili per arrivare a un rapporto più stretto e diretto tra eletti e elettori, e quindi a una maggiore rappresentatività del Parlamento, sono, elencati in ordine di efficacia, tre: a) il voto di preferenza – già utilizzato per comporre consigli comunali, consigli regionali e rappresentanza nazionale nell'Euro-parlamento – ovviamente prevedendo un numero elevato di collegi plurinominali in modo che la loro dimensione sia ragionevolmente

contenuta; b) piccoli collegi uninominali proporzionali (sistema utilizzato a lungo nel nostro Paese, per eleggere il Senato dal 1948 al 1992 e per eleggere i consigli provinciali fino al 2013); c) piccoli collegi uninominali maggioritari a doppio turno.

Il *Melonellum* inciampa nelle Regioni

In genere, e, in ispecie, nel Trentino-Alto Adige/*Südtirol*

di **Matteo Cosulich**

Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Trento

Fra le varie pietre d'inciampo che paiono costellare il cammino del *Melonellum*, intendo specificamente soffermarmi su quelle che interessano le Regioni quali ambiti territoriali di assegnazione dei seggi, vali a dire quali circoscrizioni elettorali.

Fuor di metafora, le pietre di inciampo sul cammino corrispondono ad altrettanti possibili profili di illegittimità costituzionale che la proposta di legge n. 2822 sembra oggi presentare e che l'accompagneranno nel suo *iter*, salvo che essa non sia radicalmente ripensata. Com'è noto, la proposta n. 2822, oggetto del presente *webinar*, presentata il 26 febbraio 2026 alla Camera dei deputati (nonché, contestualmente e curiosamente, al Senato della Repubblica quale disegno di legge n. 1822), è volta a introdurre una disciplina legislativa per l'elezione delle Camere del Parlamento nettamente diversa da quella vigente. Le caratteristiche delle nuove leggi elettorali della Camera e del Senato che deriverebbero dall'approvazione parlamentare della proposta di legge n. 2822 sono già state descritte dalle relazioni introduttive che ne hanno anche opportunamente

evidenziato le problematicità in termini di illegittimità costituzionale.

Conformemente alla natura di un intervento nel dibattito su tali relazioni, da un lato conserverò una forma scritta prossima all'esposizione orale e, dall'altro, come già avvenuto in quella sede, mi concentrerò su un profilo specifico della disciplina legislativa prevista dalla proposta di legge n. 2822: il suo applicarsi in circoscrizioni elettorali eventualmente (alla Camera dei deputati) o necessariamente (al Senato della Repubblica) coincidenti con ciascuna Regione.

Nella prospettiva ora indicata, si pone anzitutto un problema relativo all'applicazione del *Melonellum* all'elezione del Senato della Repubblica che, com'è noto, deve avvenire "a base regionale" (art. 57, co. 1 Cost.). Sebbene quest'ultima disposizione costituzionale presenti qualche margine di incertezza interpretativa, non pare dubbio che la base regionale richiesta per eleggere il Senato imponga quantomeno che le relative operazioni elettorali si esauriscano in ciascuna Regione. In altre parole, il Senato risulta

composto dalla somma dei seggi attribuiti in venti competizioni elettorali autonome l'una dall'altra, ciascuna delle quali presenta come ambito territoriale di riferimento esclusivamente la Regione corrispondente. Ora, è abbastanza evidente che risultano difficilmente conciliabili con tale vincolo costituzionale le discipline elettorali basate su un premio di maggioranza (o di "governabilità" come preferisce denominarlo la proposta di legge n. 2822). Il premio, infatti, è evidentemente volto a rafforzare in termini di seggi la lista (o la coalizione di liste) vincente ai fini di rendere più agevole la formazione del Governo; dal che discende che il premio consegue i suoi effetti se – e solo se – viene attribuito a livello nazionale. Il che può essere previsto senza particolari difficoltà (almeno sotto il profilo che qui interessa) per la Camera dei deputati. Per il Senato della Repubblica, la questione si complica notevolmente, in quanto il legislatore sembra trovarsi dinanzi a una sorta di alternativa del diavolo: o la ripartizione dei seggi si svolge esclusivamente a livello di ciascuna Regione, come richiesto dall'art. 57, co. 1 Cost., ma allora il premio nazionale (alla Camera) si tramuta (al Senato) in tanti premi regionali, che possono essere attribuiti a liste o coalizioni di liste vincenti nella singola Regione ma sconfitte a livello nazionale, con il risultato che questi ultimi divengono così premi di ingovernabilità, in quanto, comprimendo inutilmente l'eguaglianza del voto, rafforzano le opposizioni e indeboliscono quindi la maggioranza parlamentare (a tacere della possibile composizione politicamente eterogenea delle due Camere che potrebbe conseguire dall'attribuzione del premio alla

Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale, attraverso tanti piccoli premi); o il premio viene attribuito anche al Senato a livello nazionale, superando le difficoltà ora prospettate, ma violando l'art. 57, co. 1 Cost.

La prima opzione venne privilegiata dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (il *Porcellum*), destinata, anche con riferimento a tale specifico profilo, a essere dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sent. n. 1 del 2014 in ragione della sua "inidoneità (...) al raggiungimento dell'obiettivo perseguito (...). Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, 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. Ciò (...) rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del Governo" (punto 4. *in diritto*).

Probabilmente per sfuggire alle censure della Corte costituzionale ora richiamate, la proposta di legge n. 2822 prevede l'attribuzione del "premio di governabilità" sulla base del risultato elettorale nazionale complessivo (o meglio, curiosamente, su quello di diciotto Regioni su venti, come si vedrà nel prosieguo), in modo che la composizione del Senato discenda da operazioni elettorali che si svolgono a livello (non regionale, ma) nazionale. Viene così platealmente violata la disposizione

costituzionale secondo cui “il Senato è eletto a base regionale” (art. 57, co. 1 Cost.).

La ripartizione dei seggi a livello regionale, come disciplinata dal *Melonellum*, determina un ulteriore profilo di possibile illegittimità costituzionale, con specifico riferimento all’assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sia al Senato sia alla Camera. La modalità di assegnazione dei seggi prevista dalla proposta di legge n. 2822 (ripartizione proporzionale fra liste concorrenti, salva l’ipotesi, invero assai probabile, di attribuzione del premio, eventualmente a seguito del ballottaggio) non trova infatti applicazione né in Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* né in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Ora, nel caso valdostano sarebbe stato difficile immaginare una differente soluzione, in quanto alla Regione viene assegnato un solo seggio, sia al Senato (art. 57, co. 3 Cost.) sia alla Camera (come discende dall’art. 47 Statuto speciale valdostano). Nel caso trentino-altoatesino, il discorso risulta invece meno lineare. Sulla base dell’ultima ripartizione dei seggi fra le Regioni al Senato e fra le circoscrizioni alla Camera (circoscrizione comunque regionale, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), alla Regione in discorso spettano sei senatori e sette deputati, quantità tali da prestarsi a essere attribuiti con le modalità previste nelle altre Regioni/circoscrizioni.

A voler cercare una motivazione alla mancata applicazione della proposta nuova legislazione elettorale in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che non si radichi soltanto nelle possibili ragioni di convenienza politica dell’*SVP*, potrebbe richiamarsi la legge 30 dicembre 1991, n. 422, attuativa della misura 111 del

Pacchetto a favore delle popolazioni altoatesine, secondo la quale, in vigore della legge elettorale del Senato del 1948, basata su collegi uninominali (legge 6 febbraio 1948, n. 29), i sei collegi uninominali della Regione erano individuati tre nella Provincia autonoma di Bolzano (Alto Adige/*Südtirol*) e tre nella Provincia autonoma di Trento (Trentino). Ma, al di là della circostanza che allora fosse vigente la legge n. 29 del 1948 per eleggere il Senato, occorre fare riferimento al principio sotteso alla misura n. 111 che è naturalmente quello di una rappresentanza politica dei gruppi linguistici presenti in Alto Adige/*Südtirol* che tenga conto della loro rispettiva consistenza. Detto principio può realizzarsi anche con differenti modalità di elezione del Senato, non essendo di per sé richiesto il mantenimento del collegio uninominale in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, né, tantomeno, l’esclusione di tale Regione dall’applicazione del *Melonellum*. Tanto più che, paradossalmente, detta esclusione viene prevista anche per i deputati eletti in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, sebbene la ripartizione dei seggi della Camera non venga interessata dalle misure previste dal Pacchetto.

Come se non bastasse, i voti espressi nella Regione valdostana e in quella trentino-altoatesina, sebbene non vengano conteggiati per assegnare il premio di governabilità in prima votazione, lo sono invece qualora si svolga la votazione di ballottaggio, sebbene quest’ultimo altro non sia che la “prosecuzione” del primo turno (Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 9.2. *in diritto*). Prosecuzione che vede però coinvolto un corpo elettorale differente – in quanto comprendente anche gli elettorali

valdostani e trentino-altoatesini, precedentemente esclusi dal computo – da quello che avrebbe determinato l'attribuzione del premio se esso fosse stato assegnato in sede di

prima votazione. È agevole constatare come quella descritta sia una disciplina irragionevole e perciò stesso costituzionalmente illegittima, sotto i profili qui evidenziati.

Una semplice raccomandazione

di **Maria Cristina Grisolia**

Ordinaria di Diritto costituzionale. Già insegnante nell'Università degli Studi di Firenze

Questo non vuole essere un intervento, ma una raccomandazione.

È un fatto che nel complesso dibattito che si sta sviluppando intorno all'ennesima legge elettorale, la maggiore attenzione non possa che concentrarsi sulla c.d. "formula elettorale", destinata a garantire, spero per un tempo più lungo rispetto quello dei precedenti tentativi, il difficile e sempre più problematico rapporto tra interessi e valori costituzionali che – come ha sottolineato la Corte – si dividono fra esigenze di stabilità e di governabilità e le altrettanto necessarie esigenze di rappresentatività; entrambe poste a fondamento dell'impianto su cui si costruiscono gli elementi portanti di ogni moderna democrazia.

Un equilibrio, dicevo, sempre più difficile e complesso che oggi, proprio a partire dalla proposta di partenza, tende di nuovo a privilegiare il primo dei due corni del problema. E ciò secondo una tendenza che non solo risponde a scelte governative ben precise, ma che più in generale è oggi tributaria di un quadro politico che, sia a livello interno che internazionale, esige (lo si voglia o meno) non solo

la maggiore efficienza e rapidità dei processi decisionali, ma impone politiche governative che in modo chiaro e condiviso guidino senza ambiguità e contraddizioni gli indirizzi del Paese.

Una scelta, tuttavia, che allo stesso tempo non può certo permettersi di sacrificare in modo eccessivo od irragionevole quel "deficit di democraticità" imposto dal sistema.

Il quale ci obbliga piuttosto all'attenta combinazione di tutti gli elementi che definiscono alla fine il "verso", diciamo così, dei processi che si andranno a costruire.

Elementi che, è inutile dirlo, si esprimono non solo nel rapporto numerico che si viene a definire tra eletti ed elettori attraverso la formula elettorale, ma anche attraversano tutti quei meccanismi "minori", se così si vogliono chiamare, e di contorno, spesso non abbastanza insistiti se non anche trascurati, (la formazione delle candidature, la composizione delle liste dei candidati, l'ammissione di pluricandidature ed oggi l'equivoca ed oscura norma sui "listoni" nazionali di Camera e Senato per l'assegnazione del premio...): tutti ugual-

mente indispensabili a comporre quel difficile equilibrio, a cui non è più possibile rinunciare.

È questo un appello che può risultare quasi banale a fronte di vicende, quelle interne ed internazionali che, contro ogni previsione, hanno ampiamente evidenziato il valore che può assumere quel “capitale di partecipazione” spesso sacrificato alle esigenze, ritenute prevalenti, imposte dalle logiche politiche ed istituzionali. Un richiamo che, invece, come si comincia con sempre più insistenza a sottolineare, si impone come questione preliminare ad ogni problema che – come quello della legge elettorale – riconsideri i meccanismi della nostra democrazia.

La questione, lo sappiamo, è ogni volta la stessa: colmare il divario sempre più profondo che separa gli eletti dagli elettori.

I primi, ormai incapaci di rispondere e soddisfare le molte aspettative che affiorano da una società mossa da sempre nuovi bisogni ed interessi.

I secondi, resi coesi attraverso la “rete” ed in grado di esprimere una volontà che, divenuta sempre più attiva ed organizzata, rifiuta oggi di incanalarsi lungo rivoli, quelli istituzio-

nali, sempre più logori ed angusti. Inadeguati, comunque, a rispondere alle esigenze di soggetti che, ormai capaci di dialogare al di là e nonostante la mediazione dei partiti, sono disposti a “partecipare” solo se sollecitati da forme di intervento che siano realmente efficaci (la corsa alla sottoscrizione dei vari referendum, primo fra tutti quello costituzionale, ne è oggi una prova significativa).

Il pericolo – l’ho già detto – è che questa nuova forza espansiva non sia adeguatamente valorizzata e piuttosto, come un fiume privo di rivoli lungo i quali incanalarsi, possa alla fine inondare i nostri meccanismi di governo; non sufficientemente rafforzati da un deciso “cambio di passo” che muti radicalmente la prospettiva, davvero asfittica, con la quale si sono fino ad oggi costruiti i vecchi equilibri istituzionali.

Credo che questa volta non si debba in nessun modo sottovalutare il problema. E ciò non solo da parte di una più attenta ed insistita opposizione parlamentare che ne pretenda la soluzione, ma anche, perché no, attraverso la ripresa di quel benefico rapporto con la società civile, di cui stiamo godendo i risultati.

Legge al servizio dei cittadini o del potere?

di **Giovanna De Minico**

Ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II

1. La proposta di legge elettorale, di cui discutiamo, è una riforma al servizio del cittadino o è altro? E, in questa seconda ipotesi, cosa è?

Come per la riforma della magistratura il governo era stato arrogante nel metodo e nel contenuto, così, nonostante abbia perso il referendum, ha continuato sulla strada dell'arroganza anche con la riforma del sistema elettorale.

Fare chiarezza sui punti interessati da questo atteggiamento arrogante, servirà a rispondere all'interrogativo qui posto.

Il metodo scelto si è risolto in un progetto negoziato nel segreto e con i soli partner di maggioranza. Il dato formale della firma dei soli capigruppo alla Camera dei partiti di maggioranza denuncia questa imputazione unilaterale. È mancato dunque quel necessario confronto con le opposizioni nel disegnare preliminarmente il canovaccio elettorale, che una riforma del sistema di voto dovrebbe seguire perché è accostabile a una *Grundnorm* nella sostanza, anche se non nella forma. Come tale, richiederebbe un negoziato aperto

alle opposizioni, perché si cambiano le regole del gioco politico, valevoli per la maggioranza di oggi come per la minoranza aspirante a essere maggioranza di domani.

Ebbene, le future regole della partita elettorale sono state trattate come un qualsiasi atto di indirizzo politico, cioè come materiale nella disponibilità della maggioranza politico-partitica, e con questa riduzione sostanziale del livello del confronto, il governo ha mostrato di non avere in alcuna considerazione la delicatezza della materia, che non a caso in Costituzione riceve la protezione *ad hoc* della riserva di assemblea.

2. Nel contenuto la legge adotta un sistema proporzionale su collegi plurinominali con premio di maggioranza fisso: 70 seggi alla Camera e 35 al Senato.

A prima vista sembrerebbe rispettare i due giudicati della Corte costituzionale (1/2024 e 35/2017) per quanto attiene alla misura di equilibrio tra rappresentatività e governabilità, un difficile e non precisamente definito slalom imposto dalla presenza del premio. La

Corte ha fissato il coefficiente di disproporzionalità, cioè la distanza tra la composizione dell'Assemblea elettiva in modo fedelmente rappresentativo della volontà popolare e il suo modello alterato per l'incidenza del premio, che sovrarappresenta la coalizione vincente mentre toglie a quella perdente quanto ha regalato alla prima, nel 55%, nel senso che chi ha vinto con una soglia di consensi pari al 40% dei votanti aumenta i suoi seggi del 15%.

Due dunque i paletti: la condizione di agganciare il premio a un minimo del consenso elettorale, al di sotto del quale il premio non scatta, e la misura massima del regalo volto ad assicurare a chi vince la maggioranza in parlamento e quindi il diritto di formare un governo.

Ebbene, la proposta cambia il coefficiente percentuale in una cifra fissa, 70 seggi alla Camera, e in ciò si allontana dal giudicato della Corte pur rispettando la soglia minima della volontà popolare.

La fissità del premio si riflette in un vizio di ragionevolezza della proposta, determinandone l'illegittimità per difetto o per eccesso.

A) Per difetto perché se la coalizione rimane tra il 40 e il 42% dei consensi, i suoi seggi sarebbero, premio incluso, inferiori a 201, circa 199: in questo caso si sarebbe sacrificata la rappresentatività del parlamento senza conseguire il vantaggio della governabilità; pertanto, verrebbe meno la ragione del premio stesso, violando un *leitmotiv* della Corte che esige una corrispondenza stretta tra il sacrificio di un valore e la soddisfazione del suo antagonista. A situazione analoga si perverrebbe nel caso in un cui nessuna coalizione avesse raggiunto il 40%, ma due

contendenti si fossero attestati tra il 35% e il 40% dei voti; qui interverrebbe un ballottaggio, che nonostante il premio dei 70 seggi non consegnerebbe alla coalizione vincente la maggioranza in parlamento e quindi il diritto di governare.

B) Il caso opposto si verificerebbe se la coalizione, superando il 42% del consenso e con l'aumento di 70 seggi, arrivasse al massimo conseguibile di 230 seggi. In questo caso la proposta cade nell'errore opposto: pecca per accesso perché consegna nelle mani del vincitore un numero di seggi sovrabbondante in ragione proprio della fissità del premio. Qui chi vince non solo ha il diritto di governare, ma può fare ben altro. Disporrebbe dei 3/5 in Assemblea e quindi potrebbe nominare organi neutrali, quali 1/3 dei giudici della Corte costituzionale, 1/3 dei membri laici del Csm, ovviamente il Capo dello Stato, dal 4 scrutinio in su, e con una manciata di ulteriori voti potrebbe anche governare in solitaria il procedimento di revisione costituzionale. Anche questo caso, che è quello tenuto in mente dagli estensori del progetto, viola la legittimità costituzionale perché la rappresentatività è mortificata oltre il necessario per la governabilità, il che butta alle ortiche il principio costituzionale di necessità: il sacrificio è tollerabile se mantenuto entro il minimo indispensabile. Ora finalmente verrebbe alla luce il fine ultimo della proposta: consentire all'attuale maggioranza, non solo di perpetuare sé stessa al governo, ma anche di giocare una partita istituzionale di livello superiore: occupare gli organi di garanzia, che, addizionati al parlamento e al governo, consegnano tutte le istituzioni nelle mani di una minoranza elettorale, artificialmente

gonfiata in maggioranza in assemblee falsamente rappresentative.

A questi due casi di vizio per eccesso e per difetto si aggiungono vizi di costituzionalità di non minore peso che attengono sempre al parametro della ragionevolezza. Questo criterio serve a far entrare nel processo decisionale il fatto, in modo che la valutazione in punto di diritto ne tenga conto con un'interpretazione adeguatrice delle norme, cioè porosa al mutamento delle circostanze materiali, e richiede di prestare attenzione a due fattori che invece la proposta ha trascurato. Il primo è dato dalla partecipazione al voto, che nelle elezioni del 2013 giungeva a circa il 75% ma poi si è poi ridotta al 60% nelle politiche del 2022. La due pronunce della Corte, prima citate, accettano, anche se implicitamente, come sufficiente un consenso del 40% per guadagnare il premio a fronte di una partecipazione più alta (quella del 2013). Se invece la partecipazione scende e quindi la forchetta tra votanti e aventi diritto si dilata, con una partecipazione sensibilmente più bassa, il consenso del 40% diventa insufficiente, fotografando una minoranza di votanti meno meritevoli di essere premiati. Quindi, una legge elettorale, che in prima battuta deve rispondere a un canone di ragionevolezza, dovrebbe tener conto del dato partecipativo e stabilire un rapporto di proporzionalità diretta tra astensione alle urne e soglia minima, cui agganciare il premio: più cresce l'astensione e più la soglia aumenta. Invece, la proposta in esame non lo fa, fedele alla staticità dei numeri. Presta dunque un rispetto solo formale ai giudicati della Corte, essendo irragionevole disegnare la norma come se le cose possano rimanere fisse nel tempo.

Il secondo dato materiale, che pure è indicato dalla Corte, è la distanza che separa il vincente dal primo perdente. Se questa distanza è minima, anche il premio dovrebbe adeguarsi, modulandosi in ragione di quanto il vincente prevalga in consensi sul primo dei perdenti. Diversamente si darebbe luogo a un sacrificio eccessivo per chi subisce la decurtazione del premio, e ad un corrispondente simmetrico effetto irragionevolmente premiale per chi ha vinto.

Ma nulla di tutto ciò si legge nella proposta in esame

Questi vizi di legittimità della proposta impattano sull'uguaglianza del voto e quindi sono visti dai cittadini, quelli di minoranza, come un danno inaccettabile. Il che sarebbe vero anche per i cittadini che votano il partito di maggioranza, e che potrebbero domani diventare minoranza.

3. Ora possiamo rispondere alla domanda iniziale: non è una legge al servizio dei cittadini, né avvicina i cittadini alla politica. Al contrario, li allontana ancora di più: è una legge al servizio del potere che giova a chi in questo momento lo detiene. Ancora due osservazioni sul perché allontana i cittadini dal voto.

Modificare le regole del gioco politico nell'imminenza elettorale è vista dai cittadini come un'operazione orchestrata da chi ha il potere per perpetuarlo a proprio vantaggio. Inoltre, le leggi elettorali per la loro intrinseca complessità devono essere comprensibili, ma per esserlo dovrebbero essere conosciute in tempo, comprese in modo che il cittadino si possa regolare di conseguenza. Quindi la legge, nel disattendere le puntuali indica-

zioni della Commissione di Venezia, si rende inintelligibile ai votanti, conseguendo l'effetto opposto a quello di contrastare l'astensionismo.

La seconda ragione, che impatta anche sulla legittimità della proposta, riguarda la conoscibilità delle liste, rispetto alle quali la Corte guarda alla sola conoscibilità se sono blindate e lunghe, scambiando la conoscenza dei candidati con la possibilità di votarli. Se una lista è breve il cittadino sa chi sta votando, ma, se una volta fatto lo screening dei candidati, questi non risultassero di suo gradimento, non può rifiutarli, salvo votare un altro partito. Quindi, già la conoscibilità è un *minus* rispetto al diritto fondamentale della libertà di voto. Qui la proposta giunge al *minus* del *minus*, perché il listone dei 70 seggi alla Camera

è solo in apparenza suddiviso in tanti piccolissimi e brevi assegnati alle singole circoscrizioni, per cui sembra che il cittadino conosca i beneficiari del premio che sta per votare. Ma le cose non stanno così: il premio scatta per tutti 70 seggi a favore della coalizione vincente, a prescindere dalle circoscrizioni in cui sono ripartiti. In sintesi, finiremo per conoscere solo pochi dei candidati scelti dalle segreterie di partito, e non l'intera lista, verticisticamente impostaci. che voteremo.

Allora siamo dinanzi all'ennesima legge, speriamo solo proposta, che è al servizio del potere, cui consente di perpetuarsi, e di rafforzarsi con l'occupazione degli organi di garanzia. Ma con pubblicità ingannevole ci viene presentata come legge che avvicina i cittadini alla politica.