

## I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014\*

di Lorenzo Spadacini \*\*

**SOMMARIO:** 1. Una critica all'approccio "riduzionista" alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. – 2. Una sua lettura problematica. – 2.1. La valutazione della ragionevolezza della distorsione della rappresentanza: globalità ed astrattezza. – 2.2. La ragionevolezza della distorsività dei sistemi classici di assegnazione dei seggi. – 2.3. I parametri della ragionevolezza delle alterazioni apportate a tali sistemi tra rappresentatività e governabilità. – 2.4. Sintesi dei parametri di costituzionalità desumibili dalla sentenza. – 3. Le diverse proposte in campo alla luce dei principi desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale. – 3.1. Reintroduzione della legge Mattarella ed eventuale (incostituzionale) aggiunta di un premio di maggioranza. – 3.2. Sistema "spagnolo" con eventuale (incostituzionale) correzione con premio di maggioranza e divieto di ripartizione nazionale dei seggi al fine della tollerabilità costituzionale delle liste bloccate. – 3.3. I sistemi che combinano proporzionale e premio di maggioranza. – 3.3.1. Le correzioni ragionevoli dei sistemi proporzionali. – 3.3.2. Il ribaltamento della ratio del sistema proporzionale nei meccanismi con premio majority assuring (ad un turno o a due turni). – 3.3.3. L'incompatibilità dei premi majority assuring con la funzione parlamentare nella forma di stato democratica e nella forma di governo parlamentare. – 3.3.4. L'irrazionalità dei residui sistemi di premio. – 4. L'incostituzionalità di meccanismi nazionali di calcolo nella distribuzione dei seggi al Senato.

Il presente lavoro si propone di fornire una valutazione circa le proposte di legge in materia elettorale all'esame delle Camere, il cui cospicuo numero impedisce però un approccio analitico, proposta per proposta. Me ne occuperò, dunque, per grandi famiglie (prendendo a prestito la proposta tripartita del segretario del Pd), e soltanto con riferimento ad alcune questioni, ossia, prevalentemente, quella dei premi e delle distorsioni della rappresentanza prodotte dalle diverse proposte sul tappeto e della loro tollerabilità, trascurando invece l'altra rilevante questione delle modalità di espressione delle preferenze (con una parziale eccezione con riguardo alle liste bloccate come sistema che rende conoscibile l'eletto all'elettore). Innanzitutto, però, mi soffermerò sulla recente sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionali alcune previsioni della legge n. 270 del 2005 (c.d. legge Calderoli) e sulle sue implicazioni, posto che non si potrà evidentemente non tenerne conto nell'affrontare la riforma. Infine, farò seguire alcune considerazioni circa la (il)legittimità costituzionale dell'eventuale previsione di calcoli nazionali nella legge elettorale del Senato ed in particolare di premi assegnati a quel livello, dato che si tratta di un tema che non mi pare adeguatamente indagato. Circoscritto in tal modo il contenuto della mia relazione, con riguardo alla struttura essa è organizzata in quattro parti: la prima critica l'approccio "riduzionista" alla sentenza della Corte costituzionale, la seconda ne fornisce una lettura problematica, la terza contiene una valutazione delle proposte in campo alla luce delle conclusioni tratte dall'analisi della suddetta pronuncia e la quarta riguarda alcune peculiarità relative al Senato della Repubblica.

### 1. Una critica all'approccio "riduzionista" alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale.

I primi commenti relativi alla recente sentenza della Corte costituzionale ne hanno fornito una lettura sostanzialmente riduttiva, che, schematizzando in estremo, faceva discendere dal pronunciamento della Consulta un'unica limitazione a carico del legislatore

---

\*Il testo riproduce la relazione consegnata alla I Commissione Permanente della Camera dei deputati, Affari Costituzionali, a seguito dell'audizione informale dell'autore nella seduta di venerdì 17 gennaio 2014.

elettorale, individuata nella impossibilità di inserire nella nuova legge elettorale premi di maggioranza “irragionevoli”.

Tale lettura appare non convincente per una serie di ragioni.

In primo luogo ed in linea generale, **la Corte costituzionale**, come è noto, non è chiamata ad operare, tramite le proprie sentenze, una sistematizzazione dei principi costituzionali che sono riconducibili ad una determinata area materiale della legislazione (in questo caso, la disciplina relativa alle elezioni delle Assemblee parlamentari). Essa **deve** invece attenersi all’oggetto del giudizio come individuato nell’ordinanza di rinvio e, dunque, **limitarsi a valutare la fondatezza del dubbio di costituzionalità che le è sottoposto dal giudice rimettente**, senza poter ampliare di propria iniziativa il *thema decidendum*, in ossequio al principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Si tratta di un principio cardine del nostro sistema di controllo di costituzionalità, che è espressamente ribadito anche in questa sentenza, laddove la Corte afferma: «La presente decisione non può andare al di là di quanto ipotizzato e richiesto dal giudice rimettente» (punto 6 del Considerato in diritto). Nel caso specifico, la Corte di Cassazione chiedeva di verificare la legittimità costituzionale delle disposizioni della legge elettorale censurate, in quanto «non subordinan[...]o l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti». Sicché i passaggi della sentenza nei quali la Corte si focalizza sulla mancanza di una soglia minima di voti e/o seggi al fine dell’attribuzione del premio di maggioranza si spiegano proprio in relazione alla specifica formulazione della questione di costituzionalità cui essa era chiamata a rispondere. In altri termini, tali brani non debbono essere interpretati come una “autorizzazione” della Corte costituzionale all’introduzione di una qualsiasi tipologia di premio di maggioranza purché accompagnata dalla previsione di una soglia minima di voti. In effetti, tutti gli altri profili di illegittimità relativi alla previsione di un premio restano ancora da esplorare, senza che possa desumersi dalla sentenza un preventivo “via libera” della Corte costituzionale.

In secondo luogo, dallo stesso principio testé ricordato, per cui la Corte si limita a valutare la questione di costituzionalità di cui è stata investita nei termini in cui questa è stata impostata, può desumersi una ulteriore considerazione. Tra le molte buone ragioni su cui quel principio si fonda (in particolare, circoscrivere il potere della Corte di provocare la caducazione di norme di legge e garantire il contraddittorio), vi è anche quella di consentire che la valutazione dei principi costituzionali che risultano rilevanti in una determinata materia, nonché della compatibilità con essi di una normativa, non sia effettuata una volta per tutte nel momento in cui la Corte costituzionale si esprime, dunque non sia “cristallizzata” nella relativa pronuncia. La valutazione della Corte resta invece sempre passibile di essere riveduta o ulteriormente specificata, circostanza che richiama tutti gli attori politico-istituzionali – dalle forze politiche a quelle sociali, dalle istituzioni ai cittadini ed ai giudici comuni chiamati a valutare la non manifesta infondatezza delle questioni proposte – al dovere di porsi costantemente il problema della costituzionalità delle scelte legislative che vengono assunte. Con ciò si favorisce una continua evoluzione dell’ordinamento giuridico, nel quale il significato delle disposizioni costituzionali è costantemente suscettibile di tutti quegli arricchimenti che il suddetto processo di riflessione e partecipazione alla vita della Costituzione produce. Da questo punto di vista, quindi, non è dirimente interpretare *questa* decisione della Corte costituzionale, proprio perché essa non chiude il discorso sulla costituzionalità della legislazione elettorale, ma, anzi, lo apre. **Questa sentenza**, cioè, non rappresenta la conclusione di una giurisprudenza. Essa è, all’opposto, **l’inizio di una giurisprudenza la cui evoluzione non è nelle mani nemmeno dei giudici che l’hanno pronunciata**, ma è lasciata a quel

dialogo tra componenti sociali, politiche e istituzionali che il sistema di controllo di costituzionalità della legge implica in una democrazia costituzionale pluralista.

In terzo luogo, nello specifico, il punto più rilevante della sentenza probabilmente non va rinvenuto nemmeno nel suo contenuto di merito, bensì in quello relativo all'ammissibilità della questione sottoposta al giudice costituzionale. Infatti, ammettendo la questione, con una pronuncia sul punto assai criticabile e comunque senz'altro innovativa, la Corte costituzionale ha aperto al controllo di costituzionalità una materia – quella della legislazione elettorale per le Assemblee parlamentari – che lungamente era stata considerata una “zona franca” nella quale alla Consulta era precluso intervenire, in quanto il giudice delle elezioni parlamentari è individuato dall'art. 66 Cost. nelle due Camere e queste ultime – forse comprensibilmente ma probabilmente illegittimamente – non hanno mai inteso sollevare una questione di costituzionalità di fronte alla Corte. Da questo punto di vista, si tratta di un'era che finisce. **A seguito della sentenza, infatti, l'accesso alla valutazione della costituzionalità della legislazione elettorale è divenuto praticabile e – sembrerebbe – anche facilmente praticabile** (anche se è presumibile che la Corte in futuro trovi alcune modalità per restringere parzialmente l'accesso a sé medesima per il tramite dell'azione di mero accertamento del diritto al voto). Di talché è del tutto ragionevole attendersi che nuove questioni di costituzionalità saranno poste alla Corte non appena una nuova legge elettorale verrà approvata e che la sua giurisprudenza comincerà a svilupparsi ulteriormente. Tutto ciò, specie al fine di evitare polemiche come quelle emerse durante quest'ultimo mese circa la legittimità della composizione delle Assemblee parlamentari, richiede che le forze politiche maneggino con estrema prudenza i meccanismi elettorali, abbandonando quell'approccio favorevole a combinare diverse formule di alterazione della rappresentanza che ha caratterizzato gli interventi parlamentari in materia elettorale a partire dagli anni Novanta.

## 2. Una sua lettura problematica.

Se l'approccio “riduzionista” alla sentenza della Corte non convince, si tratta allora di provare a dare a tale pronuncia una lettura più problematica, volta ad individuare non tanto le sole specifiche ragioni che hanno indotto la Consulta a dichiarare l'illegittimità costituzionale del meccanismo premiale previsto dalla legge Calderoli, ma anche tutti quegli argomenti e parametri di costituzionalità desumibili dalla decisione, che le forze politiche e sociali, i cittadini ed i giudici sono chiamati a valutare e che la Corte costituzionale d'ora in poi sarà chiamata ad utilizzare nell'ambito delle questioni che potranno facilmente esserle sottoposte in materia.

### 2.1. *La valutazione della ragionevolezza della distorsione della rappresentanza: globalità ed astrattezza.*

In primo luogo, la pronuncia non consente di desumere che siano vietati semplicemente i premi non corredati da una soglia minima ragionevole di voti o seggi, perché la Corte, in più punti della sentenza, mostra di ritenere costituzionalmente illegittimi non tanto (e non solo) premi senza soglia ragionevole, quanto piuttosto, in generale, distorsioni irragionevoli della rappresentanza. Ed in effetti la Corte censura le disposizioni impugnate in quanto esse possono produrre in misura irragionevole «una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi» e perché determinano «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini

espressa attraverso il voto» (punto 3.1. del Considerato in diritto). Dunque **non rileva la distorsione che, dato un certo meccanismo elettorale, sia prodotta specificamente dal premio di maggioranza, bensì quella globalmente prodotta dal sistema.** Bisognerebbe pertanto ritenere costituzionalmente illegittimi sistemi elettorali che, assunti nella loro globalità (e non con solo specifico riguardo a singoli istituti), determinano una irragionevole distorsione della rappresentanza.

In secondo luogo, la Corte costituzionale effettua una **valutazione in astratto della (ir)ragionevolezza della distorsione** prodotta nella rappresentanza. Essa, infatti, avrebbe anche potuto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate con riguardo alle sole ipotesi nelle quali queste producono una irragionevole distorsione della rappresentanza, come per esempio è accaduto in occasione delle scorse elezioni politiche, a seguito delle quali il meccanismo elettorale ha assegnato, con distorsione irragionevole, il 55% dei seggi alla coalizione vincitrice, che aveva ottenuto una maggioranza relativa di voti assai esigua (circa il 30%). Invece, il giudice costituzionale ritiene che il sistema non debba *poter* produrre in astratto distorsioni irragionevoli. Tale assunto appare del tutto chiarito da alcuni passaggi della sentenza, in particolare ove la Corte censura il sistema della legge Calderoli: in quanto «*foriero* di una eccessiva sovra-rappresentazione»; poiché, suo tramite, «*si può* verificare in concreto una distorsione»; poiché è «tale da trasformare, *in ipotesi*, una formazione che ha conseguito una percentuale molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea»; perché le relative disposizioni «*consentono* una illimitata compressione della rappresentanza» (l'enfasi è di chi scrive). Queste espressioni implicano evidentemente una valutazione in termini di mera potenzialità della distorsione la cui ragionevolezza deve essere saggiata. La Corte, dunque, opta decisamente per una valutazione in astratto, nel senso di ritenere che nel giudizio sulla ragionevolezza della distorsione prodotta dalla legislazione elettorale occorre considerare la distorsione potenziale massima che il sistema è in grado di produrre.

## 2.2. *La ragionevolezza della distorsività dei sistemi classici di assegnazione dei seggi.*

La Corte costituzionale sembra indicare piuttosto chiaramente che **la ragionevolezza della distorsività del sistema può essere valutata con maggiore "generosità" con riguardo ai meccanismi elettorali classicamente utilizzati dalle democrazie consolidate, che inevitabilmente sono posti alla base di qualunque legislazione elettorale** (collegi uninominali con formula *plurality* o *majority* e sistemi proporzionali in circoscrizioni di diversa ampiezza utilizzando le diverse formule del quoziente e del divisore). La valutazione della distorsività, naturalmente, si atteggia diversamente a seconda, ad esempio, che si sia scelto un sistema maggioritario a collegi uninominali o sistemi con formula proporzionale e, tra questi, che si sia scelto un meccanismo sulla base di circoscrizioni grandi o piccole, o che la formula sia della famiglia del quoziente o del divisore. In ogni caso, rispetto a ciascuna di queste soluzioni, nonostante la loro diversità, il giudizio circa la ragionevolezza della distorsività può sostanzialmente presumersi positivo, dal momento che tutti questi sistemi classici contengono una implicita razionalità nel costruire il significato della rappresentatività del sistema e nel combinarlo con le esigenze della governabilità.

Con riguardo alla scelta del sistema da porre a base della legislazione elettorale, in effetti, la Corte riconosce ampia discrezionalità al legislatore, come è inevitabile in assenza di specifiche disposizioni costituzionali sul punto. In mancanza di una scelta

costituzionale circa la formula elettorale, d'altro canto, è difficile desumere dai principi costituzionali divieti che escludano l'adozione come base del sistema di uno qualsiasi dei meccanismi elettorali che sono rinvenibili nelle democrazie classiche: maggioritario in collegio uninominale a un turno o a due turni o meccanismi proporzionali del quoziente (anche corretto) o del divisore (anche corretto) con circoscrizioni più o meno grandi, con recupero o meno dei resti, con soglie di accesso alla rappresentanza ragionevoli nella loro entità.

Come anticipato, infatti, **ciascuno dei sistemi elettorali adottati nelle democrazie consolidate sembra presentare una propria razionalità nell'individuare un diversificato equilibrio tra i diversi principi costituzionali che presiedono alla formazione degli organi elettivi di vertice nell'organizzazione dello Stato.**

Così, la distorsione che si produce nella rappresentanza nazionale in virtù dell'adozione di **collegi uninominali**, come nel Regno Unito o in Francia, pare ragionevole. Alla base di tale scelta, infatti, c'è l'idea che ogni comunità locale che abbia una consistenza pari alla frazione tra il numero dei residenti (o degli elettori) ed il numero dei parlamentari si dia il proprio rappresentante. La distorsione eventualmente prodotta è conforme ad una concezione della rappresentanza che predilige la dimensione delle comunità locali a quella delle differenze politico-ideologiche nazionali.

Allo stesso modo, la distorsione prodotta dall'adozione di **circoscrizioni provinciali di dimensioni ridotte e diseguali**, come in Spagna, appare ragionevole perché sorretta dall'idea che la rappresentanza parlamentare sia costruita sulla base delle comunità politiche che corrispondono alla circoscrizione dell'ente amministrativo più piccolo, ma allo stesso tempo sufficientemente ampio da costituire la base per l'elezione dei parlamentari (ovviamente non potrebbe esserlo il comune).

Analogamente, è ragionevole la distorsione prodotta nella rappresentanza nazionale dalle **circoscrizioni regionali per il Senato** della Repubblica previste nel nostro ordinamento dalla legge proporzionale in vigore fino al 1993. Si trattava di una distorsione analoga nella qualità, se non nell'entità, a quella prodotta dalla legge elettorale spagnola, in quanto nelle regioni più piccole, in mancanza di recupero nazionale dei resti come alla Camera, l'accesso alla rappresentanza delle forze politiche minori era assai più proibitiva che nelle regioni maggiori (ed infatti nel Senato, invero anche per l'adozione della formula D'Hondt, sono sempre state sovrarappresentate, rispetto alla Camera, le forze politiche maggiori). Tuttavia, quella distorsione era del tutto ragionevole, perché corrispondente all'idea di rendere il Senato il luogo della rappresentanza delle comunità regionali (quantomeno nell'interpretazione più rigorosa dell'art. 57, quarto comma, Cost.).

E ancora, se si predilige un'idea di rappresentanza che si concentri direttamente sulle divisioni politico-ideali della comunità politica nazionale, sarà ragionevole prevedere il recupero nazionale dei resti prodotti dalle operazioni di attribuzione dei seggi in sede circoscrizionale, che pure determinerà una distorsione della rappresentanza delle comunità politiche corrispondenti alle circoscrizioni adottate.

In effetti, a ben vedere, **non costituiscono distorsioni della rappresentanza solo quelle che si constatano sul piano nazionale raffrontando i voti ed i seggi conquistati dalle forze politiche, ma sono distorsioni della rappresentanza anche quelle alterazioni della distribuzione dei seggi a livello della circoscrizione che siano prodotte per favorire una più equa distribuzione dei seggi sul piano nazionale.** Se dunque, ad esempio, in un sistema a collegio uninominale si decidesse di sacrificare in qualche collegio il candidato più votato allo scopo di dare spazio a qualche candidato

minoritario con il fine di riequilibrare la rappresentanza nazionale, saremmo di fronte ad una distorsione della rappresentanza del collegio forse più grave di quella che si produce sul piano nazionale tra i voti ed i seggi ottenuti dalle diverse forze politiche.

In buona sostanza, **la ragionevolezza della distorsione deve valutarsi tenendo conto della scelta base che il sistema assume con riguardo al “cosa” debba essere rappresentato, o meglio in relazione a quali articolazioni della comunità politica nazionale debbano essere rappresentate al fine di comporre la rappresentanza complessiva**: le comunità locali più piccole possibili, come nel caso dei collegi(?), le comunità politiche corrispondenti alle circoscrizioni amministrative più piccole utili a fungere da circoscrizione(?), le comunità politiche regionali(?), direttamente l'intera comunità politica nazionale(?).

La nostra Costituzione, come altre, non dà una risposta sul punto (salvo, a mio modo di vedere, con riguardo al Senato) e dunque **residua per il legislatore ampia discrezionalità circa la scelta da porre a base del sistema. Anche quest'ultima, comunque, non può essere esente da qualsiasi controllo, ma deve essere valutata a sua volta in termini di ragionevolezza**. Qualche dubbio di costituzionalità, per esempio, potrebbe essere avanzato con riguardo ad un sistema volto a disegnare artificiose circoscrizioni elettorali costituite tutte dallo stesso numero di candidati con l'unico scopo di determinare la produzione di un alto sbarramento implicito per le forze politiche. Una soluzione di questo tipo, in effetti, in assenza di una diversa *ratio* circa la scelta della circoscrizione (che sarebbe determinata dal numero dei seggi e non da una valutazione su quale sia la comunità politica-base da rappresentare), equivarrebbe ad introdurre uno sbarramento nazionale irragionevolmente elevato (che può invece essere in concreto ragionevole se si sceglie di rappresentare la comunità politica provinciale con riferimento alle province di scarsa consistenza demografica, come in Spagna). Allo stesso modo, ci si potrebbe interrogare sulla legittimità costituzionale di collegi binominali, in quanto si tratterebbe di una scelta che non troverebbe giustificazione in una specifica concezione della rappresentanza, salvo che, adottata una sua visione di genere, essa fosse affiancata dall'obbligo di presentare un ticket uomo-donna. A questo punto, a prescindere dai numerosissimi altri problemi che una scelta del genere farebbe sorgere e sui quali non intendo prendere posizione in questa sede, essa risulterebbe razionale, perché la *ratio* del sistema potrebbe essere individuata nella decisione di costruire la rappresentanza di genere della comunità più piccola possibile. In altri termini, si tratterebbe della *ratio* che sta alla base dei collegi uninominali in una curvatura di genere.

Mi pare che nel senso sopra descritto (per cui la scelta posta a base del sistema debba essere valutata in termini di ragionevolezza) possano essere interpretati – *rectius*: razionalizzati – almeno tre passi della sentenza della Corte costituzionale.

In primo luogo, il passaggio in cui la Corte esplicitamente afferma, con riguardo ad uno solo – il più rilevante però a questo riguardo – dei parametri invocati al fine della censura ma con un pronunciamento che sembra estensibile anche a tutti gli altri, che il «principio fondamentale di eguaglianza del voto [...] assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto» (punto 3.1. del Considerato in diritto).

In secondo luogo, l'affermazione della Corte in base alla quale le disposizioni della legge n. 270 del 2005 sono censurate perché «non si limitano [...] ad introdurre un correttivo [...] al sistema di trasformazione dei voti in seggi «in ragione proporzionale», stabilito dall'art. 1, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 361 del 1957 [...], ma rovesciano la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare» (punto 3.1. del Considerato

in diritto). Il che implica, nel ragionamento della Corte, che, una volta scelto liberamente un sistema, il legislatore è vincolato dalla *ratio* intrinseca dello stesso sistema prescelto.

In terzo luogo, infine, il passo in cui la Consulta cita letteralmente una recente sentenza della Corte costituzionale tedesca, così richiamandone la più evoluta ed articolata giurisprudenza in materia elettorale. Quest'ultima, come la stessa Corte italiana sottolinea, pur operando nell'ambito di un sistema in cui, analogamente al nostro, non è costituzionalizzata la formula elettorale, ha potuto affermare 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, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare» (punto 3.1. del Considerato in diritto). Si badi che, sulla base di tale assunto, il controllo della Corte costituzionale tedesca, che pure ammetterebbe l'adozione di un sistema elettorale di tipo uninominale maggioritario, si è fatto assai stringente. In particolare, la sentenza citata, culmine di una più articolata giurisprudenza, è arrivata a bocciare una distorsione della rappresentanza prodotta da alcune disposizioni della legge elettorale tedesca assai modesta. La distorsione irragionevole, infatti, riguardava una manciata di seggi sui 600 di cui è composto il *Bundestag* ed era determinata – solo eventualmente – dall'eccedenza di mandati diretti rispetto ai seggi assegnati proporzionalmente ad una lista.

In conclusione sul punto, dunque, pur in presenza di un'ampia discrezionalità del legislatore in materia, la scelta di fondo circa il sistema elettorale può presumersi ragionevole finché si muova nel novero dei sistemi che sono adottati nelle democrazie classiche.

### 2.3. *I parametri della ragionevolezza delle alterazioni apportate a tali sistemi tra rappresentatività e governabilità.*

Se la Costituzione lascia alla discrezionalità del legislatore – benché nei limiti della ragionevolezza – la scelta, tra quelli classicamente adottati, del sistema elettorale da porre a base della legislazione, non mi pare, invece, che il legislatore goda della stessa discrezionalità quando intenda introdurre, rispetto ai modelli classicamente utilizzati, alterazioni aggiuntive.

Per verificare la legittimità costituzionale degli ulteriori correttivi che si vogliano introdurre nel sistema, occorre illustrare meglio le modalità con le quali si deve svolgere il giudizio di proporzionalità e di ragionevolezza delle norme inerenti ai sistemi elettorali che la Corte costituzionale evoca. L'esito positivo di tale scrutinio – come anticipato – non pare seriamente poter essere messo in discussione, peraltro, qualora la scelta ricada su uno dei diversi meccanismi che le democrazie classiche conoscono.

Secondo la Corte costituzionale, la legittimità costituzionale della legislazione elettorale va valutata secondo uno specifico controllo: «Il test [...] utilizzato da questa Corte [...] richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio [...] sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (punto 3.1. del Considerato in diritto).

Si tratta del classico **test di proporzionalità e ragionevolezza** che si applica quando rispetto ad una medesima materia vengano in rilievo diversi principi costituzionali potenzialmente confliggenti. Esso, in questo caso, richiede dunque: **(1) di individuare quali siano gli obiettivi che la legge possa legittimamente perseguire; (2) di stabilire se la scelta legislativa che comprime un obiettivo costituzionalmente protetto sia necessaria per perseguirne un altro; (3) di stabilire se tale scelta sia idonea allo scopo; (4) di stabilire se essa sia quella meno pregiudizievole tra quelle possibili; (5) di stabilire infine se tale scelta, in ogni caso, non implichi un pregiudizio sproporzionato al principio che viene compresso.**

Al fine di applicare il test di proporzionalità e ragionevolezza, dunque, appare dirimente individuare anzitutto quali siano gli obiettivi costituzionalmente perseguibili dalle disposizioni che compongono la legislazione elettorale.

La sentenza della Corte costituzionale, ancorché con una motivazione non particolarmente articolata, sembra fornire spunti assai proficui da questo punto di vista. In particolare, essa individua una serie cospicua di principi che concorrono a delineare i limiti entro i quali il legislatore ordinario deve operare. Se è vero che tali confini possono essere schematizzati secondo la consueta bipartizione tra i due poli della “rappresentatività” e della “governabilità”, ciò che tuttavia rende assai rilevante la pronuncia della Corte è la circostanza che il contenuto di tali due polarità non resta sfuggente e inafferrabile, ma viene in qualche misura indicato dalla Corte stessa. In tal modo, appare più chiaro cosa si debba porre sui due piatti della bilancia (quello della rappresentatività e quello della governabilità) da impiegare nel test di ragionevolezza e proporzionalità. La Corte infatti sembra individuare quali siano i principi che, grosso modo, concorrono a dare forma a ciascuno dei due poli, consentendo all’interprete e al legislatore elettorale di muoversi sulla base di parametri ben più afferrabili e definiti.

In primo luogo, si tratta di individuare quali siano i principi costituzionali che possano essere posti sul primo dei due piatti della bilancia, quello della **rappresentatività**. La Corte a tal riguardo ne richiama diversi: **a) l’uguaglianza del voto (art. 48, secondo comma); b) la natura “rappresentativa” del nostro “sistema di democrazia”, principio che altrove è richiamato invocando le aule parlamentari quali sede della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67); c) la natura parlamentare della nostra “forma di governo”; d) il principio di “sovranità popolare”, per cui la volontà dei cittadini è espressa attraverso il voto (art. 1, secondo comma); e) l’indefettibilità dell’attribuzione parlamentare di funzioni fondamentali, quali il controllo sul governo e quella di garanzia della Costituzione (art. 138).**

Tralasciando per il momento tutti gli altri principi richiamati, non per la loro posizione deteriore ma, anzi, per la loro maggiore complessità, innovatività e capacità di produrre conseguenze giurisprudenziali (di cui dirò qualcosa nell’affrontare il tema della governabilità), qualche parola merita da subito il riferimento al principio di uguaglianza del voto, perché sul punto si consolida una netta svolta giurisprudenziale, che va valutata con estremo favore. In una giurisprudenza risalente (sentenza n. 43 del 1961), infatti, la Corte costituzionale aveva sostenuto che il principio dell’uguaglianza del voto implicava una valutazione del “voto in entrata” e non del “voto in uscita”. Il principio sarebbe stato soddisfatto, cioè, quando tutti i voti avessero avuto potenzialmente le stesse *chances* nel momento della loro espressione (voto in entrata) e non la stessa capacità di tramutarsi in seggi (voto in uscita). Si trattava di una giurisprudenza palesemente insufficiente, se solo si pensi che non sarebbe stata in grado di ritenere violato il principio di fronte ad un sistema che avesse previsto in ipotesi l’assegnazione di tutti i seggi di una assemblea

elettiva a favore della lista di maggioranza relativa (anche in questo caso, infatti, tutti i voti in entrata avrebbero avuto pari *chances* di contribuire all'assegnazione della totalità dei seggi alla lista votata). La Corte oggi, invece, supera definitivamente (il percorso era già cominciato con le sentenze n. 15 e 16 del 2008) tale insostenibile giurisprudenza ritenendo di poter valutare anche la distorsione dei voti in uscita, cioè con riguardo alla ripartizione dei seggi. Tale nuovo orientamento emerge chiaramente laddove la Corte afferma che una inaccettabile «distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi» prodotta da un meccanismo elettorale può «comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto». O ancora, nel passaggio in cui essa cita la Corte costituzionale tedesca: «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, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi» (punto 3.1. del Considerato in diritto).

In secondo luogo, occorre capire quale contenuto ricollegare all'altro piatto della bilancia, quello rappresentato dalla governabilità. La Corte conferma dunque che i principi costituzionali che compongono il polo della rappresentatività possono essere compressi, sulla base dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza come sopra razionalizzati, al fine di perseguire l'obiettivo della governabilità, che pure è ritenuto costituzionalmente legittimo.

Il concetto di **governabilità** viene specificamente definito secondo una puntuale perifrasi. Essa **consiste nell'«agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare»**. Il verbo utilizzato dalla Corte – “agevolare” – merita grande attenzione, posto che non costituisce affatto un sinonimo di “assicurare”, né di “garantire”. Si tratta di una scelta lessicale di fondamentale rilievo, in quanto capace di escludere dagli obiettivi costituzionalmente perseguibili quello che si riassume nel motto mediatico “occorre che il sistema elettorale consenta di conoscere la sera delle elezioni [parlamentari] quale sia il [Capo del] Governo”.

**Tale opzione lessicale**, per di più, è particolarmente significativa perché **riporta le scelte elettorali costituzionalmente ammissibili nel solco**, da un lato, **delle democrazie classiche** e, dall'altro, dell'ortodossia della forma di governo parlamentare (rilevante anche in tema di rappresentatività), nella cui famiglia la nostra Costituzione, finché non sarà modificata, ci colloca.

Dal primo punto di vista, infatti, occorre rilevare che **in nessuna** – è bene ripeterlo: nessuna – **democrazia classica la legge elettorale assicura l'emersione del Governo o comunque di una maggioranza parlamentare direttamente dalle elezioni parlamentari**.

Non è così nel Regno Unito, dove il sistema a collegi uninominali maggioritari “agevola” ma non assicura la formazione di una maggioranza parlamentare; ed è molto curioso che si continui a confondere regole giuridiche e regolarità statistico-politiche ancora oggi, in presenza del Governo Cameron, come noto frutto di un accordo di coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici, stretto dopo una trattativa nell'ambito della quale a questi ultimi l'allora leader laburista Brown aveva proposto una coalizione alternativa. Non è così nemmeno in Canada, dove pure vige il sistema elettorale a collegi uninominali maggioritari. Non è così in Spagna, dove spesso i Governi si sono appoggiati su maggioranze composite, nonostante il sistema proporzionale in collegi plurinominali mediamente piccoli. Non è mai stato così in Germania, con la proporzionale con sbarramento. E non è così nemmeno in Francia, in cui il collegio uninominale maggioritario a doppio turno “agevola” ma non “assicura” l'emersione di una maggioranza. In tutti questi ordinamenti, dunque, il sistema elettorale non assicura una maggioranza parlamentare, ma semplicemente ne favorisce la formazione.

Dal secondo punto di vista, **la scelta** lessicale della Corte ci **riporta anche nel solco della forma di governo parlamentare, nell'ambito della quale la possibilità che in Parlamento non vi sia una maggioranza predeterminata è una condizione indispensabile del sistema.** Al Parlamento, infatti, non può essere giuridicamente imposta una struttura bipolare in cui la maggioranza dei seggi sia necessariamente destinata ad una forza politica sola (unitaria o coalizionale poco conta in questo discorso). Ciò è in contrasto con la funzione del Parlamento in ogni forma di stato improntata alla democrazia rappresentativa, nella quale l'Assemblea elettiva è la sede della rappresentanza plurale del popolo. Quest'ultimo, qualora si riconosca prevalentemente in due forze politiche, potrà senz'altro dare luogo ad un sistema bipolare, esito che potrà anche essere "incentivato" dal meccanismo elettorale prescelto; ma questa eventualità, che attiene alle dinamiche politico-sociali, potrà sempre non verificarsi. Può infatti accadere che, nonostante gli incentivi della legge elettorale, la comunità politica non si divida secondo uno schema binario ma secondo uno schema tripolare o anche maggiormente articolato. In questo caso il Parlamento, per non abdicare alla sua funzione rappresentativa, dovrà poter essere capace di rappresentare l'articolazione politico-sociale *esistente* (e non quella che qualcuno, anche i più, vorrebbe) e dunque dovrà sempre esservi la possibilità (magari non auspicabile, ma si tratta di una valutazione di mera opportunità costituzionalmente irrilevante) che non vi sia a seguito delle elezioni la diretta emersione di una forza politica (unitaria o coalizionale) quale detentrica della maggioranza assoluta dei seggi parlamentari. È esattamente quello che accade nei sistemi in cui si utilizza il collegio uninominale maggioritario, nei quali il meccanismo elettorale incentiva la formazione delle maggioranze, inducendo fenomeni aggregativi delle forze politiche affini, e tuttavia, se tale processo politico anche agevolato dal sistema elettorale non si verifica, le regole giuridiche non si sostituiscono alla politica imponendo una dinamica che non trova espressione nel Paese. Mi pare che ciò sia coerente con quanto è stato sostenuto in una precedente audizione dal Prof. Mario Dogliani, quando ha più o meno sostenuto che un parlamento non può ammettere che si dica che bisogna formare il governo nelle urne senza "inciuci" e senza intese, perché un parlamento che ammettesse un simile presupposto è un parlamento che si uccide da solo.

In buona sostanza, occorre rassegnarsi all'evidenza: **l'unica forma di governo che garantisce la sicura emersione elettorale dell'Esecutivo è la forma di governo presidenziale.** E lo è esattamente nella misura in cui esclude ogni influenza sulla composizione del Parlamento della competizione "giuridicamente" binaria che può riguardare il solo Esecutivo. Non è un caso che le forme di governo presidenziali siano improntate ad una più rigida separazione dei poteri e, in particolare, che la legittimazione dei due poteri politici resti assolutamente distinta. Anche nei sistemi presidenziali, dunque, il Parlamento non è mai eletto con sistemi che garantiscano l'emersione di una maggioranza, ma al più che la agevolino. Al contrario, ciò può accadere per l'esecutivo. D'altro canto, la tendenziale possibile natura monocratica del governo consente l'imposizione di una dinamica binaria nella scelta del suo vertice; ma si tratta di un organo tecnicamente non rappresentativo. La rappresentanza, invece, richiede la presenza di un organo collegiale, pluralistico e indipendente da tutti gli altri organi anche nelle forme di governo presidenziali, nelle quali nemmeno, infatti, la natura necessariamente binaria dell'elezione del Presidente può essere estesa con meccanismi giuridici alla composizione del Parlamento.

In conclusione sul punto, mi pare di poter affermare che sul piatto della bilancia relativo alla governabilità **l'obiettivo di "assicurare" l'emersione di una maggioranza non può nemmeno essere posto. Viceversa, l'obiettivo costituzionalmente**

**ammissibile, al fine di temperare le esigenze della rappresentatività, è quello di “agevolare” la formazione di una maggioranza.**

#### *2.4. Sintesi dei parametri di costituzionalità desumibili dalla sentenza.*

Volendo sintetizzare, il test di ragionevolezza e proporzionalità cui sottoporre la legislazione elettorale per saggiarne la costituzionalità potrebbe essere così schematizzato:

1. occorre anzitutto valutare la distorsione globalmente prodotta dal sistema elettorale prescelto (più che quella specificamente dovuta a singoli istituti quali il premio di maggioranza), al fine di escludere sistemi che in generale introducano distorsioni irragionevoli della rappresentanza: tale valutazione d'insieme consente infatti di evitare il cumulo di distorsioni singolarmente accettabili ma irragionevoli se combinate tra loro;
2. in secondo luogo, è necessario valutare le potenzialità distorsive del sistema in astratto, più che la distorsione che si produca a seguito del suo impiego in concreto: in altri termini, il sistema non deve *poter* produrre distorsioni irragionevoli;
3. la ragionevolezza della distorsione va valutata tenendo conto della scelta che il legislatore, nella sua discrezionalità, abbia posto a base del sistema elettorale con riguardo a quali articolazioni della comunità politica nazionale debbano essere rappresentate;
4. in particolare, con riferimento alla scelta del sistema elettorale operata dal legislatore, questa può presumersi ragionevole tutte le volte che opti per uno dei sistemi classicamente impiegati dalle democrazie consolidate (maggioritari *majority* o *plurality* in uno o due turni in collegi uninominali, ovvero proporzionali con le diverse formule in circoscrizioni più o meno grandi), in quanto si tratta di sistemi nella cui dinamica è incorporato un bilanciamento diversamente articolato ma pur sempre ragionevole tra rappresentatività e governabilità;
5. con riguardo, infine, alle alterazioni che vengano introdotte rispetto ai sistemi classici, occorre procedere con maggiore attenzione al suddetto bilanciamento, tenendo conto che sul piatto della bilancia della rappresentatività vanno inseriti principi cardine del sistema (uguaglianza del voto, natura rappresentativa del Parlamento, natura parlamentare della forma di governo, natura partecipativa e democratica della forma di stato) mentre sull'altro piatto, quello della governabilità, si può perseguire soltanto l'obiettivo di agevolare la costruzione di una maggioranza parlamentare, ma non quello di assicurarla.

### **3. Le diverse proposte in campo alla luce dei principi desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale.**

Una volta individuati i criteri con i quali effettuare il test di proporzionalità e ragionevolezza in relazione ad una legislazione elettorale, è possibile ora saggiarne gli

effetti rispetto alle proposte che sono in campo. In particolare, essendo numerosissimi i progetti di legge all'attenzione di questa Commissione, mi riferirò a quelli politicamente più significativi, partendo dalle tre proposte del segretario del Pd Renzi, le quali, prevedendo sistemi alla cui base sono posti i meccanismi più comunemente impiegati nelle democrazie classiche e quello – ancorché sconosciuto agli altri – più comunemente adottato in Italia a partire dagli anni '90, consentono un'analisi piuttosto esaustiva.

### 3.1. *Reintroduzione della legge Mattarella ed eventuale (incostituzionale) aggiunta di un premio di maggioranza.*

La legge elettorale applicata in Italia a partire dalle elezioni del 1994 realizzava un sistema misto che si fondava sul modello *plurality*, in vigore da secoli nel Regno Unito (ed in gran parte delle sue ex colonie, a partire da Stati Uniti e Canada).

Il **sistema *plurality***, in collegi uninominali in cui il seggio è assegnato al candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti in un solo turno, realizza una forma di rappresentanza che dà massimo peso alle esigenze di rappresentare le comunità locali, creando un forte grado di *accountability* dell'eletto nei confronti dell'elettore del suo collegio. La forza politica del parlamentare è salda, grazie al forte legame con i suoi elettori, e così la natura parlamentare della forma di governo, nonché la capacità rappresentativa del parlamento stesso. Dal punto di vista della governabilità, il meccanismo favorisce l'aggregazione delle forze politiche affini diffuse omogeneamente sul territorio e sfavorisce la disaggregazione di quelle esistenti, ancorché produca un grado di distorsività della consistenza delle forze politiche a livello nazionale molto rilevante, il che massimizza l'aspetto della governabilità rispetto a quello della rappresentatività delle forze politiche su un piano nazionale (si potrebbe dire, infatti, che esso dà maggior forza alla rappresentanza nazionale delle comunità locali).

In buona sostanza, si può sostenere, con la letteratura politologica e costituzionalistica, che un simile sistema, nel bilanciamento dei principi costituzionali che vengono in rilievo, esalta l'obiettivo della governabilità comprimendo al massimo, ma in termini accettabili, quello della rappresentatività.

Se tale impostazione è corretta, ne discende che, **quando si tratti di prevedere eventuali correzioni ad un simile sistema, si possa riequilibrare il bilanciamento tra governabilità e rappresentatività solo nel senso di enfatizzare l'obiettivo costituzionale della rappresentatività, mentre non si può ulteriormente forzare sul fronte della governabilità, che è già realizzato al massimo grado.**

Pertanto, **a mio modo di vedere, il test di ragionevolezza è senz'altro superato dalla correzione che la legge Mattarella apportava al sistema maggioritario** a collegi uninominali, riducendo i collegi ai tre quarti dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione e riservando il restante quarto ad un sistema di recupero (con formula proporzionale). Non aggiungo nulla a quanto già esposto dal Prof. Barbera in una precedente audizione circa la netta preferibilità del sistema adottato nella legge Matterella per il Senato rispetto a quello previsto per la Camera, in quanto si tratta di considerazioni da me, per quanto vale, del tutto condivise e alle quali dunque mi riporto.

**Trovo invece gravemente incompatibile con i principi che si ricavano dalla lettura della sentenza della Corte costituzionale la scelta di correggere un sistema**

**maggioritario a collegi uninominali con un premio di maggioranza** (come nella proposta del segretario del Pd Renzi).

Anzitutto, come detto, trattandosi di sistemi che massimizzano già il valore della governabilità, ogni altro correttivo in questo senso e a discapito della rappresentatività non pare ammissibile.

L'obiezione molto spesso sollevata, in base alla quale tali sistemi non producono una maggioranza in contesti non bipolari, non mi pare avere fondamento costituzionale. Come detto, infatti, l'obiettivo costituzionalmente rilevante che si può legittimamente perseguire non è quello di assicurare la formazione di una maggioranza, ma solo quello di agevolarla. In altri termini, non si può certo pretendere di rinvenire in Costituzione un fondamento costituzionale del bipolarismo. Se questo non si realizza nel tempo nonostante l'incentivo prodotto dal collegio uninominale maggioritario o comunque nessuna forza politica sia risultata in grado di aggiudicarsi la maggioranza dell'assemblea, la natura rappresentativa del Parlamento impone che le diverse minoranze vi trovino spazio e in esso si confrontino e cerchino un accordo per costruire una maggioranza di governo. È quel che accade in tutti i Paesi a forma di governo parlamentare e sarebbe bene che anche nel nostro ordinamento fosse assunto come un valore condiviso dalle forze politiche. Peraltro, agitare la retorica ampiamente diffusa nel Paese ed alimentata dalla generalità delle forze politiche del "chi vince governa cinque anni" non rappresenta che l'altra faccia della medaglia del rifiuto da altre forze opposto ad una piena assunzione delle responsabilità che discendono dalla partecipazione alle assemblee parlamentari.

Si dice, inoltre, che la destinazione a premio di oltre 90 seggi della quota di recupero prevista nella proposta del segretario del Pd Renzi non realizzerebbe propriamente un premio in senso stretto (così nell'audizione del prof. Barbera), ma una mera riespansione degli effetti prodotti dalla competizione nei collegi.

Non condivido l'osservazione: l'assegnazione di un blocco (fisso o variabile) di seggi in funzione dell'esito della competizione complessiva nei diversi collegi e dunque della distribuzione nazionale dei seggi, a mio modo di vedere, è un premio in senso tecnico, capace di sradicare la competizione politico-elettorale dagli stessi collegi, nazionalizzandola e focalizzandone il senso proprio in funzione della vittoria del premio, piuttosto che di quella dei singoli seggi (infatti per le forze politiche non sarebbe particolarmente rilevante vincere la maggioranza dei collegi, bensì vincere il premio di maggioranza che garantisce il controllo della Camera). Questo intervento finirebbe per annullare il *proprium* del sistema uninominale, perché distogliendo l'elettore dalla scelta del suo parlamentare di collegio, inevitabilmente indebolirebbe la capacità rappresentativa di quest'ultimo, compromettendo proprio quell'elemento capace di assicurare il pluralismo di voci, nonostante la spinta aggregativa delle forze politiche operi in un simile sistema al massimo grado.

Peraltro, **se l'esigenza del premio fosse quella di "riespandere" la forza maggioritaria dei collegi uninominali, esisterebbe una via molto più diretta, cioè quella di accrescere la quota di seggi destinati all'assegnazione in collegi uninominali**, fino eventualmente a cancellare il recupero con formula proporzionale.

Il problema è dato dalla circostanza che – giustamente a mio modo di vedere – non si assicurerebbe nemmeno così la produzione di una maggioranza. Sul punto, tuttavia, ho già detto che tale obiettivo non mi pare nemmeno legittimamente perseguibile alla luce della sentenza della Corte costituzionale, in quanto radicalmente incompatibile con la

natura parlamentare della nostra forma di governo e con la natura rappresentativa del Parlamento.

In ogni caso, quand'anche tali argomentazioni non fossero sufficienti, occorrerebbe verificare la ragionevolezza delle distorsioni sulla rappresentanza nazionale prodotte dall'aggiunta del premio al sistema delineato dalla legge Mattarella. Infatti, se **quando si adotta un sistema a base di collegi uninominali la distorsione va valutata a livello del collegio** (e quella che, di riflesso, si produce a livello nazionale, confrontando i seggi ottenuti dai candidati di una forza politica nelle competizioni locali con il totale dei voti raccolti da tali candidati, può considerarsi accettabile), **viceversa, quando si adotta un sistema con premio nazionale, allora diventa necessario verificare anche la distorsività del sistema stesso proprio a livello nazionale.**

A questo fine, può risultare conclusivo un esempio basato sui dati reali di quel che potrebbe accadere se utilizzassimo l'alterazione contenuta nella proposta Renzi. In base a quest'ultima, posto che un massimo di 90 seggi verrebbe attribuito con il premio di maggioranza, per vincere la maggioranza assoluta dei seggi della Camera sarebbe sufficiente ottenere 226 seggi dei 475 assegnati in collegi uninominali (infatti  $226 + 90 = 316$ ), che corrispondono circa al 45%. Nel 1994, la somma dei voti ottenuti nei collegi uninominali della Camera dai candidati che correvano sotto le insegne dei Poli della Libertà e del Buon Governo era pari al 35,6% e aveva prodotto la vittoria di 301 seggi uninominali su 475, ossia il 63,3% dei seggi. Ebbene, se con il 35% dei voti è stato possibile ottenere il 63% dei seggi, deve desumersi che per conseguire il 45% dei seggi la percentuale di voti richiesta sia di gran lunga inferiore (il 25-30% potrebbe bastare). E, una volta raggiunta una simile percentuale, scatta il premio di 90 seggi e si conquista la maggioranza assoluta. La distorsione nazionale potenziale di cui valutare la ragionevolezza, dunque, è dell'ordine indicato, potendo assegnare la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera ad una forza in proporzione troppo modesta sul piano dei consensi nazionali.

### 3.2. *Sistema "spagnolo" con eventuale (incostituzionale) correzione con premio di maggioranza e divieto di ripartizione nazionale dei seggi al fine della tollerabilità costituzionale delle liste bloccate.*

**Il modello spagnolo**, posto a base di alcune proposte (tra le quali quella a firma Toninelli del M5S), si fonda sull'adozione delle province quali circoscrizioni elettorali nelle quali effettuare integralmente le operazioni di attribuzione dei seggi con formula proporzionale del divisore (nella classica variante del metodo D'Hondt). Si **assume** dunque, **quale articolazione base della comunità politica nazionale, quella corrispondente alle comunità territoriali più piccole ma allo stesso tempo sufficientemente grandi da fungere da circoscrizione** elettorale in relazione al numero dei parlamentari di cui è composta l'Assemblea rappresentativa. **Le distorsioni alla rappresentanza nazionale che un simile sistema produce sono dunque intrinsecamente razionali, in quanto, per usare una espressione della Corte costituzionale tedesca, "nella natura delle cose", ossia implicite nella diversa consistenza demografica delle comunità politiche assunte quali articolazioni della più ampia comunità politica nazionale da rappresentare.**

Tali distorsioni della rappresentanza politica nazionale sono inoltre funzionali all'obiettivo della governabilità, ossia quello di "agevolare" l'emersione di una maggioranza parlamentare. Infatti, il sistema funziona sulla base di circoscrizioni che sono nella media

piccole, ma soprattutto che sono di ampiezza diversificata. In questo modo le forze politiche minori (anche diffuse omogeneamente sul territorio nazionale), pur non essendo affatto escluse dalla rappresentanza, come erroneamente talvolta si dice, sono tuttavia fortemente penalizzate. Esse, infatti, saranno in grado di vincere seggi solo nelle circoscrizioni più grandi (le sole, peraltro, dove in genere sono organizzate), e non in quelle più piccole. In questo modo sono incentivate le aggregazioni delle forze politiche affini e disincentivate le scissioni di quelle maggiori, con una conseguente stabilizzazione del sistema attraverso una sua semplificazione non “traumatica”. Naturalmente, **non può vantare alcuna parentela, se non assai lontana, con il sistema spagnolo, una artificiale costruzione di collegi elettorali che si fondi non sulla individuazione dell’articolazione territoriale della rappresentanza (province, regioni) in base a criteri di omogeneità, ma solo sulla necessità di attribuire ad essi un identico numero di seggi.** Sarebbe una scelta, quest’ultima, la cui *ratio*, nell’impossibilità di reperirne una nell’omogeneità dell’articolazione locale della comunità politica nazionale assunta come base della rappresentanza, andrebbe riscontrata nella “nuda” volontà di costruzione di uno sbarramento nazionale particolarmente elevato per le forze politiche a diffusione omogenea sul territorio nazionale. Infatti, prevedere un sistema in cui tutti i collegi assegnano uniformemente 4-5 seggi equivale ad introdurre uno sbarramento nazionale del tutto irragionevole, pari a circa il 15-20%. Se tale sbarramento risulta però irragionevole quando introdotto a livello nazionale, l’irragionevolezza non può essere superata con la strumentale adozione di artificiose circoscrizioni elettorali.

Peraltro, va sottolineato che anche un sistema organizzato come quello in uso in Spagna favorisce l’emersione di maggioranze parlamentari (il che equivale a garantire la “governabilità”, concetto diverso dalla necessaria emersione elettorale della maggioranza parlamentare), ma non la assicura, e ciò, comunque, al prezzo di una perdita rilevante in termini di rappresentatività delle forze politiche nazionali. La distorsione, infatti, se valutata a livello nazionale risulta piuttosto elevata, considerando che forze politiche con il 38-39% dei voti si sono potute storicamente assicurare più del 50% dei seggi. A mio modo di vedere, dunque, **sistemi modellati su quello spagnolo massimizzano già le esigenze della governabilità, rendendo di conseguenza irragionevoli ulteriori innesti maggioritari, quali la previsione di un premio nazionale.**

**La indicata distorsione che si realizza di risulta a livello nazionale, all’esito delle competizioni che si svolgono unicamente a livello provinciale, inoltre, è tollerabile nella misura in cui essa sia la naturale conseguenza della scelta di fondare la rappresentanza su base provinciale, mentre il corpo elettorale, nelle singole comunità provinciali, appare perfettamente rappresentato. Qualora, invece, si innestasse una ulteriore alterazione proprio sul piano nazionale, come accadrebbe con l’introduzione di un premio, a quel punto tale distorsione diverrebbe, da un lato, assolutamente rilevante e, dall’altro lato, non accettabile, perché andrebbe a ripercuotersi proprio sulla rappresentatività delle comunità provinciali che si erano poste a base del sistema.**

In particolare, considerando che nella proposta del segretario del Pd Renzi sarebbero destinati al premio più di 90 seggi, per ottenere la maggioranza assoluta della Camera sarebbe sufficiente conseguire 226 seggi ( $316-90=226$ ), pari al 42% dei seggi assegnati nelle circoscrizioni italiane (che sarebbero 528). Posto che storicamente in Spagna, come ricordato, una percentuale di voti attorno al 38-39 consente l’attribuzione del 50% dei seggi, è ragionevole aspettarsi che una percentuale del 42% dei seggi possa essere acquisita con una percentuale di voti inferiore, che potrebbe ragionevolmente ipotizzarsi attorno al 34-35% dei voti. A questo punto il sistema consentirebbe,

nuovamente, una distorsione irragionevolmente cospicua della rappresentanza nazionale e del tutto artificiosa rispetto alla base elettorale scelta a riferimento, con ciò rivelandosi anche per questa via di difficile compatibilità costituzionale.

Ragionandosi di sistema spagnolo, vale forse la pena di aggiungere una chiosa con riguardo alla soluzione che esso comprende – ma non si tratta di un'opzione necessaria al funzionamento di quel sistema in termini di assegnazione dei seggi – delle **liste bloccate corte**. Ad esso infatti la Corte costituzionale si richiama per indicare un modello in cui **la conoscibilità dei candidati da parte dell'elettore è garantita nonostante l'assenza di meccanismi di preferenza. Tale conoscibilità, in quel sistema, si realizza in quanto esso non conosce una circoscrizione nazionale per la ripartizione dei seggi**. Infatti, poiché il sistema si conclude a livello circoscrizionale, l'elettore sa che se la lista per cui vota otterrà i voti sufficienti per garantirle un seggio, sarà eletto il primo candidato nella lista stessa, se ne otterrà in numero sufficiente per garantirsi due seggi, saranno eletti i primi due, e così via. Viceversa, **quando si introduce in un sistema con circoscrizioni piccole un meccanismo sovracircoscrizionale per l'attribuzione dei seggi, la lista corta nel collegio non è affatto sufficiente a garantire all'elettore di quel collegio la conoscibilità del candidato per cui sta votando**. Infatti, poiché la distribuzione dei seggi avviene a livello sovracircoscrizionale (in ipotesi nazionale) ed è poi restituita alle circoscrizioni, non c'è affatto rapporto univoco tra i voti conseguiti da una lista nel collegio e l'ottenimento del seggio in quel collegio. In effetti, col riparto nazionale, accade inevitabilmente che in un numero variabile ma sicuramente consistente di collegi uno o più seggi siano attribuiti a liste che in quel collegio non hanno conseguito un numero di voti sufficiente ad ottenerli, mentre altre liste con un numero di voti anche largamente sufficiente ad ottenere seggi restano molto spesso prive di seggio in quel collegio. **In questo modo, dunque, l'elettore che vota una lista può unicamente sapere che la sta agevolando nell'attribuzione nazionale dei seggi, mentre non può conoscere la circoscrizione dove il suo voto produrrà l'attribuzione del seggio e dunque determinerà l'elezione di un candidato**, dipendendo tale esito dal voto di tutti gli altri elettori in tutti gli altri collegi. **Sicché, l'introduzione di collegi piccoli con liste bloccate è utile ad evitare il meccanismo delle preferenze solamente nell'ipotesi, come è nel caso spagnolo, che le operazioni elettorali si arrestino nella circoscrizione, senza cioè la previsione di un iniziale riparto dei seggi in sede di circoscrizione unica nazionale.**

### *3.3. I sistemi che combinano proporzionale e premio di maggioranza.*

Il sistema che combina formule proporzionali con premio di maggioranza, ancorché totalmente sconosciuto alle democrazie classiche, ha avuto grande popolarità in Italia. Esso, infatti, è alla base dei meccanismi elettorali che governano l'elezione dei Consigli comunali e provinciali nella variante del doppio turno di coalizione, così come, nella versione del turno unico, è alla base di quelli che governano l'elezione delle Assemblee regionali ed è stato alla base della legge elettorale della Camera dei Deputati prima dell'intervento demolitorio della Corte costituzionale. Tali sistemi si fondano su un impianto proporzionale (*rectius*: lo promettono), su cui innestano un premio, il quale, in astratto, potrebbe essere di tue tipologie. Si tratta, infatti, di distinguere tra premi calibrati sulla consistenza dei seggi della Camera (premi *majority assuring*), che sono quelli in concreto in uso in tutti i livelli di governo del Paese (con l'eccezione – ora – della legge elettorale per i due rami del Parlamento), e premi fissi o calibrati in proporzione dei seggi che si sarebbero ottenuti applicando la proporzionale e che dunque non sono in grado di assicurare l'emersione elettorale della maggioranza parlamentare. Al fine della tesi che mi

sento di sostenere, svolgerò alcune considerazioni relative ai correttivi ragionevolmente applicabili a sistemi proporzionali, seguite dalla esposizione delle due principali ragioni per cui i premi *majority assuring* mi paiono costituzionalmente illegittimi (ossia il ribaltamento della *ratio* del sistema e l'aggressione della funzione parlamentare per come essa deve atteggiarsi nelle forme di stato democratiche e nella forma di governo parlamentare), per concludere il punto con alcune note relative all'irrazionalità degli altri sistemi di premio.

### *3.3.1. Le correzioni ragionevoli dei sistemi proporzionali.*

I sistemi che combinano formule proporzionali con premio di maggioranza, come anticipato, realizzano meccanismi che si innestano sulla base di un impianto proporzionale.

**Il sistema proporzionale, da un lato, massimizza senza dubbio la rappresentatività delle forze politiche nazionali, mentre può comportare – in alcune sue formulazioni, per esempio quando si fonda su circoscrizioni troppo ampie – un sacrificio in termini di rappresentanza delle comunità politiche locali; dall'altro lato, soprattutto qualora sia applicato in circoscrizioni molto ampie, non agevola la formazione delle maggioranze.**

Ne deriva che, **nell'ipotesi di adozione di un sistema di tipo proporzionale in circoscrizioni mediamente ampie** (diversamente, si ricadrebbe nel sistema "spagnolo"), **sono sicuramente ammissibili correttivi volti a bilanciare la rappresentatività del sistema stesso con l'esigenza della governabilità.**

**I correttivi che normalmente vengono ammessi sono senz'altro quelli delle soglie di sbarramento, nella misura in cui esse siano però ragionevoli.** Generalmente la dottrina e la giurisprudenza europea sembrano attestarsi sull'idea che uno sbarramento del **5% nazionale (o di tre mandati diretti)** come quello della legislazione elettorale tedesca rappresenti la massima correzione possibile. Senza dubbio, inoltre, deve considerarsi ammissibile l'impiego, in alternativa al metodo del quoziente naturale utilizzato nella nostra legislazione attuale, di formule proporzionali che, specie se adottate in circoscrizioni relativamente piccole, siano meno proiettive, come nel caso del **metodo D'Hondt** e delle sue ulteriori alterazioni. Allo stesso modo, **non devono ritenersi indispensabili meccanismi quali quello del recupero sovracircoscrizionale dei resti** non utilizzati nella circoscrizione. Già questo è in grado di determinare una correzione disproporzionale del sistema (ancorché tendenzialmente modesta, salvo che le circoscrizioni siano molte).

Occorre inoltre aggiungere che simili correzioni distorsive, se risultano ammissibili quando singolarmente considerate, potranno invece risultare inaccettabili nella loro eventuale combinazione, come la Corte costituzionale avverte piuttosto esplicitamente nella richiamata sentenza n. 1 del 2014.

### *3.3.2. Il ribaltamento della ratio del sistema proporzionale nei meccanismi con premio majority assuring (ad un turno o a due turni).*

Quando la correzione di un sistema proporzionale sia del tipo cosiddetto *majority assuring*, ritengo che sia assai difficile sostenerne la legittimità costituzionale, anzitutto perché questi meccanismi ribaltano completamente la *ratio* sulla quale essi promettono di fondarsi. È quanto affermato dalla Corte costituzionale – mi pare piuttosto esplicitamente – laddove ha censurato le disposizioni della legge Calderoli in tema di premio perché esse «non si limitano [...] ad introdurre un correttivo [...] al sistema di trasformazione dei voti in seggi «in ragione proporzionale» [...], in vista del legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi, ma *rovesciano* la *ratio* della formula elettorale prescelta» (l'enfasi è di chi scrive).

In effetti è proprio così.

Si tratta infatti di correzioni che innestano su un impianto proporzionale un premio di maggioranza che viene modulato non in funzione della cifra elettorale della lista che se lo aggiudica, bensì in funzione del *plenum* dell'assemblea, la cui maggioranza assoluta viene per l'appunto assicurata. **Un meccanismo del genere deve allora essere inteso per quel che è, ossia un sistema elettorale maggioritario, nel quale in un collegio unico nazionale la lista o coalizione vincente è destinataria della assegnazione della maggioranza dei seggi della Camera** (la stessa opinione è stata sostenuta nell'audizione del prof. Agosta). Il riparto proporzionale assume invece una funzione deteriore, limitata ad operare: a) all'interno della coalizione di liste che, con sistema maggioritario in un collegio nazionale plurinominale che assegna tutti i seggi dell'assemblea (nel caso della Camera, in base alla legge Calderoli, si trattava più precisamente di 617 seggi, perché – in maniera costituzionalmente illegittima – dal *plenum* dell'assemblea vengono esclusi i seggi destinati alla Val d'Aosta e alla Circoscrizione Estero), si è aggiudicata il premio, qualora tale soggetto sia, appunto, una coalizione; b) tra le altre liste o coalizioni risultate sconfitte nella competizione maggioritaria; c) all'interno delle coalizioni sconfitte; c) nell'ipotesi che la coalizione vincente abbia già ottenuto 340 seggi prima dell'attribuzione del premio.

**Si tratta di premi, dunque, che non possono essere considerati come correttivi di sistemi proporzionali; per essere tali, essi devono necessariamente porre a base della correzione i voti o i seggi guadagnati proporzionalmente. Se sono invece calibrati quale frazione (maggioritaria) dell'assemblea non possono essere considerati correttivi al sistema proporzionale, ma si trasformano – “rovesciano” per usare le parole della Corte – in sistemi a collegio unico nazionale con formula maggioritaria.** In altri termini, il sistema che agli elettori viene “promesso” come proporzionale diventa in realtà maggioritario.

Tuttavia, **mentre i sistemi maggioritari in collegi uninominali** – come detto in precedenza – **presentano una *ratio* intrinseca quanto alla loro capacità di costruire il meccanismo della rappresentanza, lo stesso non può dirsi se essi sono applicati a livello nazionale.** La circoscrizione nazionale, infatti, è troppo grande perché si possa creare un rapporto di rappresentanza reale tra elettori, forze politiche e aule parlamentari.

**Si tratta di sistemi, dunque, che vorrebbero appoggiarsi su una sola delle finalità** (e nemmeno quella più rilevante) **cui deve rispondere una legislazione elettorale per essere costituzionalmente legittima, ossia la “governabilità”.** Questa peraltro, per giustificare l'esito dell'adozione di un sistema maggioritario in collegio unico nazionale, deve essere **intesa quale necessità di “assicurare” una maggioranza parlamentare.** In tal modo, però, **a mio avviso si va oltre ciò che la Corte consente quale contrappeso alla rappresentatività** (ossia “agevolare” la formazione di maggioranza). Quanto poi all'**idoneità del mezzo** (sistema maggioritario in collegio unico

nazionale) rispetto al fine della governabilità, gli studi politologici e l'esperienza hanno dimostrato che sistemi di questo tipo costruiscono coalizioni fittizie o – come si dice – coatte, capaci di vincere il premio ma incapaci di governare. Peraltro, **tali maggioranze, quando si rompono, pongono a rischio la stessa tenuta del tessuto istituzionale: se è vero che ai parlamentari è giustamente riconosciuta la libertà del mandato, occorre anche considerare che essi sono stati eletti in virtù di alleanze che hanno giustificato la composizione della Camera, rotte le quali quella stessa composizione risulta ingiustificata. In sostanza, lo stesso art. 67 Cost. mi pare porsi ad ostacolo a meccanismi siffatti.**

Non a caso, **meccanismi di tale tipo sono sconosciuti alle democrazie parlamentari**, nelle quali – a mia conoscenza – i seggi dell'assemblea rappresentativa non sono mai attribuiti con formula maggioritaria in un unico collegio plurinomiale nazionale. **Si tratta di uno schema che, invece, ha precedenti imbarazzanti proprio nel nostro ordinamento, giacché i richiami potrebbero essere solo alla Legge Acerbo del 1923 o alla cosiddetta Legge truffa del 1953** (anche se quest'ultima funzionava nella modalità indicata nella sola ipotesi in cui una coalizione avesse ottenuto più del 50% dei voti validamente espressi).

Inoltre, i meccanismi *majority assuring* sono inevitabilmente in grado di **determinare distorsioni illimitate alla rappresentanza e trasformare una minoranza anche esigua di voti nella maggioranza assoluta dei seggi della Camera**. Anzi, essendo il premio calcolato su una frazione fissa del *plenum* dell'assemblea, **si produce l'assurdo logico-giuridico per cui il premio diventa tanto più consistente quanto inferiore sia la somma dei voti raccolti da una lista**. A tale obiezione, peraltro, non è possibile ovviare nemmeno introducendo una soglia minima, soltanto superata la quale il premio possa scattare. Anche in questo caso, infatti, il premio resterebbe inversamente proporzionale ai voti ottenuti sopra la soglia: quanto più la cifra elettorale della lista eccedesse la soglia tanto inferiore risulterebbe il premio.

Vanamente, a mio modo di vedere, si intende riparare ad una simile assurdità ricorrendo ad un **turno di ballottaggio**: infatti, **la circostanza che la distorsione si verifichi in un turno oppure in due turni non mi pare affatto dirimente. L'obiezione per cui un premio siffatto, se deciso con un doppio turno, sarebbe tollerabile in quanto voluto dalla maggioranza popolare, mi pare frutto di una pura distorsione ottica** (nello stesso senso il prof. Guzzetta) **e anche di un concetto ipertrofico del potere della maggioranza in un sistema democratico**. È chiaro infatti che, quando la scelta sia ridotta a due opzioni, una di esse otterrà la maggioranza. Ma tale *reductio* è ammissibile solo quando si tratti di cariche monocratiche, come nel caso delle elezioni presidenziali o anche quando si tratti di eleggere ciascun membro del Parlamento, perché ciò trova una *ratio* in una visione della rappresentanza parlamentare conforme al principio della sovranità popolare. Il meccanismo maggioritario applicato per l'aggiudicazione del complesso dei seggi delle assemblee parlamentari in un unico collegio, viceversa, pregiudica irrimediabilmente la natura rappresentativa e dunque la stessa ragion d'essere delle assemblee parlamentari. **Per le Assemblee parlamentari nel loro complesso, infatti, non c'è senso logico che la maggioranza relativa disponga dell'insieme del collegio, almeno fino a che l'organo voglia conservare la sua natura rappresentativa**, come deve essere per le Assemblee elettive.

Con riguardo, infine, alle distorsioni che un sistema con premio di maggioranza e ballottaggio potrebbe produrre, basti considerare le esperienze già concretamente realizzatesi in ambito di elezione dei consigli comunali. Se si guarda, ad esempio, alla

distorsione prodotta nei consigli comunali delle città di Parma, Napoli e Palermo nelle ultime elezioni amministrative, non si può che restare sconcertati rispetto ad un'eventuale estensione al livello parlamentare di quella legislazione. In virtù della vittoria al ballottaggio del sindaco collegato, nei consigli comunali di quelle città la larga maggioranza dei seggi consiliari è stata assegnata a forze politiche con meno del 20% dei consensi, relegando la rappresentanza dell'80% degli elettori all'opposizione. Che ciò sia stato deciso dalla maggioranza degli elettori chiamati a scegliere tra due coalizioni alternative al secondo turno non mi pare poter ridimensionare granché la distorsione prodotta.

Conclusivamente, ritengo non difendibile la costituzionalità di premi che siano stabiliti come frazione del *plenum* dell'assemblea (ossia *majority assuring*), tanto quando vi sia una soglia minima, tanto quando sia previsto un doppio turno.

### 3.3.3. *L'incompatibilità dei premi majority assuring con la funzione parlamentare nella forma di stato democratica e nella forma di governo parlamentare.*

Penso, inoltre, che i premi *majority assuring* siano incompatibili con la posizione del Parlamento nelle forme di stato democratiche e nella forma di governo parlamentare, che resta quella scelta dalla Costituzione del 1948. Si tratta di due parametri oggi espressamente evocati dalla Corte costituzionale.

Per comodità di trattazione, provo a sviluppare unitariamente i due punti<sup>1</sup>.

A questo fine, la riflessione non può che prendere le mosse dalle ragioni che giustificano la centralità del Parlamento nelle democrazie occidentali, al di là delle differenti forme di governo che sono andate sviluppandosi nei diversi contesti storici. Infatti, il Parlamento è organo essenziale di ogni ordinamento democratico, perché, essendo impossibile realizzare, se non in comunità piccole e per oggetti o per periodi limitati, forme di democrazia diretta, la volontà generale dei consociati viene espressa nelle comunità politiche moderne e contemporanee dai loro rappresentanti. Di conseguenza, in tutte le democrazie occidentali, quale ne sia la forma di governo, la funzione di esprimere la volontà generale è assegnata al Parlamento, ossia a un organo necessariamente collegiale, elettivo e posto in posizione di indipendenza rispetto agli altri organi di vertice dello Stato.

Il nesso tra democrazia e Parlamenti è dunque costituito proprio dalla rappresentanza, che mette in opera il meccanismo attraverso il quale può realizzarsi quell'esercizio indiretto della sovranità da parte del popolo che è l'unico possibile «surrogato della democrazia diretta» (L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, Roma-Bari, 2007, p. 166). Per questa ragione, dunque, la rappresentanza politica, che storicamente trova il suo *ubi consistam* nelle aule parlamentari, prima ancora di essere essa stessa una funzione del Parlamento, deve essere considerata come la chiave di legittimazione delle altre funzioni parlamentari ed in primo luogo di quella legislativa. La ragione per la quale i cittadini affidano al Parlamento l'assunzione delle decisioni fondamentali della comunità politica, attraverso la produzione delle leggi, risiede infatti nella circostanza che nel Parlamento i cittadini sono rappresentati. E,

---

<sup>1</sup> Si tratta di una riflessione che avevo già svolto in uno scritto a commento di alcuni interventi dei Professori Amato, Cheli e Onida, in un convegno bresciano del 2008, cui largamente mi riporto al fine di svolgere la tesi sostenuta in tale paragrafo (L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in *Il governo sopra tutto: cattiva politica e Costituzione*, a cura di ANTONIO D'ANDREA, Gussago (Bs), 2009, p. 113 ss.).

corrispondentemente, i cittadini riconoscono autorità alle leggi in quanto queste provengono dagli organi nei quali i membri della comunità politica sono rappresentati.

Se il carattere rappresentativo del Parlamento costituisce il presupposto legittimante l'esercizio delle funzioni costituzionali ad esso attribuite (ed *in primis* la funzione legislativa), la sua legittimazione sarà tanto più forte quanto più vero sarà il rapporto rappresentativo che riesce ad instaurarsi tra i parlamentari eletti e i cittadini elettori. Infatti, l'antico dibattito sulla natura reale o burkianamente virtuale della rappresentanza parlamentare si è chiuso con la sconfitta dei propugnatori della rappresentanza virtuale: i parlamenti per svolgere la loro funzione debbono essere realmente rappresentativi.

Non c'è dubbio che il mezzo per garantire una rappresentanza reale, e dunque un'effettiva rispondenza tra le Assemblee dei rappresentanti e il popolo, è stato generalmente individuato nel sistema elettorale, che, se non può assicurare la corrispondenza tra le decisioni degli eletti e la volontà degli elettori, consente almeno un periodico controllo, che si realizza appunto al momento delle elezioni, della persistenza o meno della citata rispondenza tra rappresentanti e rappresentati. Inoltre, un genuino rapporto tra elettori ed eletti non si deve esaurire all'indomani dell'elezione con la preposizione alla carica dell'eletto, di modo che le elezioni non siano intese come un mero puntuale atto di nomina, bensì come un meccanismo virtuoso di elezione-rielezione capace di far valere la responsabilità dell'eletto, e di instaurare un meccanismo di "responsività", ossia di tendenziale ma costante adeguamento delle posizioni dei rappresentanti a quelle dei rappresentati, nell'alveo di quella dialettica tra cittadini e potere in cui si realizza il processo democratico.

L'affermazione della natura relazionale e dinamica della rappresentanza non ha un carattere solamente descrittivo ma anche prescrittivo. Solo se il meccanismo della rappresentanza utilizzato in un ordinamento consente effettivamente di costruire un rapporto tra eletto ed elettore e dunque tra società e Assemblee elettive, esso può costituire il fondamento della legittimazione delle funzioni assegnate all'organo rappresentativo. In quest'ottica, il sistema elettorale sembra essere un fattore fondamentale (anche se non esclusivo): esso deve garantire che, attraverso la possibile attivazione dei meccanismi di responsabilità e di responsività, la relazione tra eletti ed elettori venga costruita in modo da assicurare una rappresentanza parlamentare effettiva. Solo in questo modo, infatti, potranno essere realisticamente imputate alla sovranità popolare le deliberazioni assunte dal Parlamento, senza mettere a rischio lo stesso tenore democratico dell'ordinamento.

Una volta ribadito, dunque, che il carattere rappresentativo del Parlamento non si esaurisce in una delle funzioni parlamentari ma costituisce invece la chiave di legittimazione per l'esercizio di tutte le funzioni costituzionali assegnate alle Assemblee rappresentative, il diritto costituzionale non può restare indifferente rispetto ai meccanismi che presiedono alla costruzione del rapporto rappresentativo tra i cittadini ed il Parlamento e dunque, in definitiva, ai sistemi elettorali, come ora è stato esplicitamente riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale.

**Sulla base di queste premesse, mi pare si possa sostenere che sistemi elettorali che assicurano la maggioranza dell'assemblea alla lista o alla coalizione più votata (in un turno o in due turni) siano destinati a determinare una degradazione del processo democratico, proprio perché indeboliscono la possibilità di costruire un rapporto di rappresentanza reale tra i cittadini e il Parlamento.**

Quando si adottino sistemi di tal fatta, in effetti, poiché l'esito delle elezioni è segnato dalla vittoria del premio elettorale da parte di una delle coalizioni (o liste) che si "candidano per governare" (è la formula utilizzata dalla attuale legge elettorale) e a cui è assicurata in questo modo una larga maggioranza spendibile per sostenere il Governo che sarà guidato dal Capo indicato agli elettori, **di fatto la competizione elettorale per l'assegnazione dei seggi parlamentari si centralizza (anche tecnicamente nel collegio unico nazionale) nella scelta della coalizione (o lista) cui assegnare il premio.**

**Meccanicamente, ne deriverà la nomina a Presidente del Consiglio del «capo» della coalizione vincente (nomina sulla quale il Presidente della Repubblica correttamente nulla potrà obiettare, dal momento che egli, in ossequio alle "superstiti" regole della forma di governo parlamentare, deve assegnare l'incarico a colui il quale sarà in grado di formare un Esecutivo che goda del sostegno di una maggioranza in Parlamento).**

**Di conseguenza, a causa della previsione del premio di maggioranza, le elezioni per la composizione delle Camere si trasformano in una contesa per la nomina del Capo del Governo, ossia in un plebiscito per investire della carica il Presidente del Consiglio. Si discorre ormai abitualmente anche in Italia, infatti, di legittimazione elettorale diretta del vertice dell'Esecutivo, con ciò rendendo manifesta, però, una dicotomia tra l'essere (legittimazione elettorale del Capo) e il dover essere costituzionale (derivazione parlamentare del Governo).**

La dinamica del premio di maggioranza, inoltre e di conseguenza, determina la degradazione delle elezioni per l'investitura dei rappresentanti parlamentari a tutto vantaggio di quelle per l'Esecutivo, e precipuamente del suo vertice. La campagna elettorale viene infatti così sradicata dalle sue circoscrizioni territoriali per l'elezione dei parlamentari per trasferirsi integralmente in un'unica arena mediatica nazionale organizzata per la decisione fondamentale sul futuro leader del Governo. Per rendersene conto è sufficiente prendere in considerazione l'attuale composizione della Camera dei Deputati, ove è facile constatare che essa rappresenta una mera conseguenza meccanica della scelta effettuata attorno al leader: le forze politiche della coalizione del Presidente del Consiglio vincente, ai sensi della legge elettorale per la Camera, conseguono sempre ed invariabilmente 340 seggi, ossia una comoda maggioranza assoluta dell'Assemblea.

**In questo modo, le elezioni parlamentari italiane si trasformano in una forma peculiare di elezione sostanzialmente diretta del vertice dell'Esecutivo, che si manifesta in concreto come un'investitura popolare di carattere plebiscitario.**

Elezione sostanzialmente diretta dell'Esecutivo e natura derivata della composizione della Camera sono i due elementi che discendono dall'innesto del premio di maggioranza nazionale nella legislazione proporzionale della Camera, il che, secondo alcuni, sarebbe giustificato perché avvicinerebbe il funzionamento del nostro sistema costituzionale a quello delle c.d. democrazie immediate.

Appare essere sul punto inconferente l'osservazione, spesso addotta a difesa degli attuali meccanismi elettorali previsti per l'elezione della Camera dei Deputati, secondo la quale l'elezione diretta dell'Esecutivo è prevista in altri ordinamenti di sicura tradizione democratica. Il punto che qui si denuncia, infatti, non è quello della sostanziale elezione diretta che si è surrettiziamente ma – direi – effettivamente introdotta nell'ordinamento italiano, bensì la ormai sostanziale natura derivata delle elezioni dei membri del Parlamento italiano. Si potrebbe opportunamente ormai parlare di **ancillarità della**

## **composizione delle Assemblee politiche rispetto alla designazione del Capo del Governo.**

**Va evidenziato con forza che una simile natura derivata della rappresentanza parlamentare è una caratteristica del tutto assente nelle forme di governo che prevedono l'elezione del vertice dell'Esecutivo.**

Infatti, anche negli ordinamenti dove il Presidente è direttamente eletto – è il caso ad esempio degli Stati Uniti d'America – l'elezione delle Camere resta autonoma e indipendente: ogni membro del Congresso americano è sostenuto da una sua legittimazione del tutto autonoma rispetto a quella del Presidente. Egli, nel suo collegio, deve guadagnarsi la candidatura vincendo l'elezione primaria e quindi il seggio, in un dialogo con i simpatizzanti del proprio partito prima e del proprio potenziale elettorato globale poi. La sua elezione e ancor più la sua rielezione, dunque, non dipendono in alcun modo dal suo rapporto con il Presidente ma dalla relazione “verso il basso” che egli costruisce con i cittadini elettori, i quali, proprio in virtù di tale rapporto, sono (e si sentono) rappresentati. La separazione dei poteri del sistema presidenziale americano (di fatto l'unico sistema presidenziale associato a una democrazia consolidata), che impedisce l'esercizio di funzioni legislative in capo al Presidente eletto (ove non sono previsti strumenti normativi in mano all'esecutivo quali la decretazione d'urgenza e i decreti delegati), che riduce al minimo i condizionamenti presidenziali sul procedimento legislativo (è sì contemplato il potere di veto del Presidente ma, ovviamente, non strumenti quali la questione di fiducia o il voto bloccato), che nega al Presidente il potere di “togliere di mezzo” Camere dissenzienti (non essendo prevista la possibilità dello scioglimento anticipato), si fonda e si rispecchia anche e nel contempo in una rigida separazione dei titoli di legittimazione dei due organi – il legislativo e l'esecutivo – di indirizzo politico. Essi sono separati, dunque, non solo perché le funzioni sono separate (ciò che non accade in una forma di governo di tipo parlamentare qual è la nostra), ma anche perché i due organi di indirizzo politico riposano su una fonte di legittimazione autonoma, traendo in eguale misura la propria forza dagli elettori che (temporalmente e vorrei dire anche “concettualmente”) separatamente scelgono, da un lato, il Presidente e, dall'altro, i loro rappresentanti nel Congresso. Si noti altresì che anche in quell'ordinamento – come in tutti quelli democratici, del resto – la funzione legislativa resta attribuita alle istituzioni parlamentari, elette e legittimate indipendentemente dal vertice dell'Esecutivo, perché solo esse – e non il Presidente, che a sua volta è eletto – costituiscono la sede della rappresentanza.

Viceversa, nel modello istituzionale prefigurato da leggi elettorali siffatte (la legge Calderoli prima dell'intervento della Corte, le proposte di legge ispirate all'elezione dei Consigli comunali, piuttosto che, come si dice, al Sindaco d'Italia), che corrispondono a quello della riforma costituzionale del 2005 bocciata dagli elettori, si realizza sul piano fattuale la descritta natura derivata, secondaria, delle Camere, la cui legittimazione, in definitiva, non si poggia più – come in ogni ordinamento democratico – sul rapporto rappresentativo che le forze politiche e i parlamentari singolarmente costruiscono con gli elettori, bensì sulla mera convergenza con le decisioni assunte dal Governo (*rectius*: dal suo «capo»): **non è più la legittimazione del Governo a dipendere dalla consonanza con il Parlamento, ma quella delle Assemblee rappresentative a discendere dalla conformità con l'indirizzo politico impartito loro dall'Esecutivo.**

Non è concettualmente corretto obiettare nemmeno che si tratta di una dinamica politico-istituzionale analoga a quella delle forme di governo parlamentari ad andamento maggioritario, avendo a mente il sistema parlamentare inglese e, in particolare, il rendimento – e non anche il funzionamento – di un sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali.

Infatti, come è stato fatto notare da uno dei principali costituzionalisti ed esperti di diritto comparato, Alessandro Pizzorusso, l'obiettivo del sistema elettorale britannico non è «quello di assicurare la formazione di maggioranze parlamentari stabili e di governi di legislatura, ma piuttosto quello di influire sui processi di aggregazione politica in modo da accrescere le probabilità che vengano spontaneamente a formarsi maggioranze parlamentari stabili e governi di legislatura» (*I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, in *Riforme elettorali*, Bari, 1995, a cura di M. LUCIANI, M. VOLPI, p. 142). Questi effetti, dunque, nel modello Westminster non sono meccanicamente prodotti né dal sistema istituzionale né dalla legislazione elettorale, che si limita a favorire la realizzazione di condizioni politiche che garantiscano stabilità agli esecutivi. La distanza con il modello Westminster risulta accentuata ulteriormente

se si ha riguardo alla composizione finale della Camera dei Comuni, che in quel contesto dipende dall'esito delle singole sfide elettorali che sono comunque tante quante i collegi uninominali e quindi tante quante i parlamentari da eleggere. Questo fa sì che in Gran Bretagna, anche negli ultimi sessant'anni, si registrino non solo governi formati da un solo partito ed appoggiati da una larga maggioranza (perché spesso la maggioranza è stata assai ridotta e talora si è trattato di governi di minoranza che cercavano il supporto parlamentare sulle singole questioni), ma anche governi di coalizione veri e propri e come tali frutto di accordi post-elettorali, come d'altro canto lo stesso governo Cameron attualmente in carica. Non sempre si sono avuti poi governi di legislatura: le diverse formule appena indicate si sono talvolta susseguite nel corso di una stessa legislatura e abbastanza frequentemente la legislatura stessa si è dovuta interrompere in anticipo, talora per l'impossibilità di formare un governo. Ciò conferma che anche nel modello Westminster la legittimazione del Primo Ministro rimane derivata e secondaria rispetto a quella del Parlamento e in particolare dipende dal consenso che gli accorda la maggioranza.

Con i modelli cosiddetti proporzionali *majority assuring*, all'opposto, la composizione delle Camere, sede della rappresentanza politica, che dovrebbe essere l'oggetto costituzionale della contesa elettorale, diviene una semplice conseguenza che discende e dipende dall'elezione di un organo diverso. Non è la forza del Governo a dipendere dalla composizione della Camera, come nel Regno Unito, ma è la maggioranza (sempre ed invariabilmente forte in termini di seggi) a dipendere dalla vittoria del «capo» nella contesa elettorale.

Sistemi di questo tipo, pertanto, contribuiscono a rendere sempre più labili i vincoli di rappresentanza che tramite le elezioni dovrebbero legare, anche grazie all'intermediazione partitica, i cittadini alle Assemblee rappresentative. Il funzionamento del circuito rappresentativo diviene irrealizzabile una volta che la legittimazione del Parlamento abbia smarrito la propria autonomia per derivare invece da quella di un diverso organo, ossia del vertice dell'Esecutivo, e quando i singoli parlamentari, perdendo il proprio rapporto con l'elettorato, diventino un'emanazione del «capo».

In questo modo, la rappresentanza finisce per disconoscere il suo carattere relazionale all'interno di un processo che lega eletti ed elettori e induce i parlamentari a tessere un dialogo costante con le proprie *constituencies*, ossia con la società e le organizzazioni del pluralismo, nei diversi livelli in cui essa si articola. Il circuito della responsabilità e della *responsiveness* si interrompono: il meccanismo della rielezione del parlamentare dipende in larga misura esclusivamente dalla *performance* del proprio leader. E così, la rappresentanza non diventa altro che una mera contingenza, dipendente da un freddo meccanismo che si risolve in effetti autoritativi: la nuda e mera preposizione al seggio di uno fra i candidati in lizza. Essa, perdendo il contatto con la realtà sociale e politica, assume una natura virtuale, sganciata dalla comunità, delle cui istanze, ormai purtroppo solo teoricamente, dovrebbe invece favorire la rappresentazione e la sintesi in quel processo politico aperto che caratterizza le democrazie pluraliste. Se non c'è effettività della carica rappresentativa, d'altro canto, la rappresentanza è una mera "finzione" volta a fornire un elemento ideologico per la legittimazione dello Stato e non il fondamento del processo democratico. Ma via via che il Parlamento italiano si stacca da una connessione reale con il Paese, finisce inevitabilmente per soffrire di un deficit di legittimazione. Diviene un organo che, sfibratasi la sua capacità rappresentativa, perde la legittimazione necessaria perché i consociati riconoscano le sue decisioni (*in primis* le leggi, a norma dell'art. 70 Cost.) come espressione della sovranità popolare. Così delegittimato, più che essere vittima di una progressiva usurpazione governativa (realizzata attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza e il massiccio utilizzo della delegazione legislativa, nonché di strumenti quali la questione di fiducia, i maxiemendamenti, ecc.), il Parlamento sembra un organo rassegnato a dover inevitabilmente abdicare alle sue funzioni.

Svilita la partecipazione popolare attraverso il Parlamento, la democrazia rappresentativa ne risulta logorata. Infatti, **la forza politica del consenso popolare, uscita dai canali della rappresentanza parlamentare, si riversa integralmente sul «capo» investito dal mandato degli elettori. È lui, in verità, il vero catalizzatore che dovrebbe permettere alla volontà del popolo di divenire decisione dello Stato, senza che il Parlamento possa opporre una diversa legittimazione per frapporsi in tale relazione.** Così il «capo» non deve temere nulla dalle Assemblee che da lui derivano, giacché i parlamentari non dispongono di alcuna legittimazione per intralciare i progetti legislativi di colui che è il solo, non in diritto ma per certo in realtà, ad aver ricevuto il mandato degli elettori. Questi effetti risultano peraltro amplificati dalla circostanza che sarà poi proprio dal «capo» (insieme alle determinazioni degli altri comprimari del partito) che dipenderà la stessa ricandidatura dei parlamentari «nominati» alla successiva tornata elettorale. Pertanto, il Governo, dalla cui legittimazione deriva ora quella del Parlamento, difficilmente dovrà temere che siano attivati i meccanismi per farne valere la responsabilità di fronte alle Camere. Sulla base di questo modello, che si fonda sullo svuotamento rappresentativo delle Assemblee, la agognata stabilità del Governo sarebbe alla fine raggiunta e la «governabilità» sarebbe dunque realizzata.

Con il modello della legge elettorale della Camera non si tenta di risolvere il problema della stabilità dei governi parlamentari italiani accentuando – come invece si dovrebbe – la capacità rappresentativa del Parlamento. Se il canale della rappresentanza fosse effettivamente genuinamente operante, infatti, non vi sarebbe spazio per tensioni politiche che non trovassero corrispondenza nel Paese reale. Il meccanismo elettorale, al contrario, finisce per perseguire l'obiettivo della «governabilità» fiaccando ulteriormente la legittimazione rappresentativa del Parlamento. Esso, infatti, anziché affiancare, come nelle forme di governo presidenziali, il canale della legittimazione diretta dell'Esecutivo a quello della legittimazione rappresentativa del Legislativo, ma lo sostituisce integralmente, costruendo in alternativa un esclusivo rapporto tra popolo e «capo» che estromette il Parlamento dal ciclo dell'indirizzo politico.

Ma il rapporto tra popolo e capo non può rientrare nel concetto di rappresentanza democratica, poiché l'organo rappresentativo della volontà popolare non può essere monocratico: «Un organo monocratico non può per sua natura rappresentare, al pari di un parlamento, la pluralità delle forze e degli interessi in conflitto nella società, ma al massimo la parte vincente nelle elezioni» (L. FERRAJOLI, *cit.*, p. 174). Così, come sottolinea efficacemente Augusto Barbera, «sebbene altri organi costituzionali ambiscano a svolgere una funzione anche rappresentativa – ad esempio il Capo dello Stato, laddove eletto direttamente – solo il parlamento ha continuato a costituire la sede preminente della rappresentanza politica, e su di esso si reggono i «governi rappresentativi»». D'altro canto, continua, «la collegialità è condizione necessaria [...] della rappresentanza politica [...] perché solo essa consente di rispecchiare una pluralità, e perché solo essa può consentire l'assunzione di decisioni «in pubblico» (*Öffentlichkeit*) e attraverso un *dis-correre* razionale (*government by discussion*)» (A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 853).

**L'esercizio della sovranità sottratto all'organo collegiale ed assegnato ad una singola persona abbandona i modelli della democrazia rappresentativa per approdare non alla democrazia diretta, come talora viene promesso, ma alla «democrazia identitaria»** (G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, 2005). Questa costituisce un regime che, secondo Schmitt, supponendo l'unità del popolo, pretende che l'identità di questo sia impersonificata dal «capo». Costui viene infine identificato nel

Presidente, secondo il famoso slogan «Tutto il potere al Presidente». Al contrario, «la democrazia rappresentativa mantiene aperta» la decisione politica e «la trasferisce all'interno del processo politico stesso; l'attualizzazione e il realizzarsi dell'identità specifica del popolo vengono resi possibili dal punto di vista istituzionale e procedurale grazie ad un processo di rappresentanza che viene mantenuto aperto». La democrazia, infatti, «è una forma di stato esigente, forse anche difficile» (E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 257), incompatibile con le visioni semplificatorie di chi, in continuità con il decisionismo di Schmitt e dunque «inneggiando all'azione piuttosto che alla deliberazione, alla decisione piuttosto che alla valutazione» (F. NEUMANN, *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, Milano, 2007 (1942), p. 53), ritiene che la complessità delle società contemporanee richieda paradossalmente di mettere in ombra la supremazia del Parlamento.

#### 3.3.4. L'irrazionalità dei residui sistemi di premio.

Qualora il **premio**, invece, sia **costituito da un numero fisso di seggi o sia rapportato proporzionalmente al numero dei seggi ottenuti applicando una formula proporzionale**, la sua **compatibilità costituzionale può essere valutata con relativa maggiore "generosità"**, purché però la **distorsione prodotta sia contenuta**.

Se, infatti, un premio di tal tipo producesse una eccessiva distorsione, esso non supererebbe il test proposto dalla Corte costituzionale. Peraltro, **quando un simile premio fosse eccessivamente cospicuo, gli effetti distorsivi sulla posizione del Parlamento nella forma di stato democratica e nella forma di governo parlamentare si produrrebbero ugualmente**.

In particolare poi, **se un premio fosse costruito come numero fisso di seggi dell'Assemblea** (come nel caso del sistema elettorale della Grecia), **risulterebbe sempre potenzialmente troppo distorsivo**. Poniamo che esso fosse stabilito nel 10% dei componenti dell'Assemblea, ossia in una sessantina di seggi; esso rischierebbe di risultare eccessivamente distorsivo almeno in due ipotesi: quando, in un contesto altamente frammentato, fosse vinto da una forza politica con pochi voti, e quando la forza politica capace di aggiudicarselo avesse prevalso sulla seconda per un numero di voti esiguo.

Per ovviare a questi difetti, che a me paiono realizzare altrettante ipotesi di illegittimità costituzionale, **potrebbe immaginarsi un premio che fosse costruito in relazione al numero dei seggi vinti da una lista con l'impiego della formula proporzionale**. In questo modo il premio **diverrebbe progressivo**, dipenderebbe cioè dal numero di seggi guadagnati dalla lista applicando la formula proporzionale prescelta: si accrescerebbe con l'accrescersi del numero dei voti, restando assai lieve se la lista vincente avesse conseguito una percentuale comunque modesta di seggi. Peraltro, **un simile correttivo non sarebbe comunque capace di evitare l'irragionevolezza insita nella alterazione della distribuzione dei seggi a esclusivo favore della lista vincitrice**, quando questa fosse risultata prevalente per pochi voti. Inoltre, premi di questo tipo (modesti ed in percentuale dei seggi ottenuti con la proporzionale) si rivelano irrazionali anche per un'altra ragione: perché distorcere il voto favorendo un'unica forza politica, quella maggioritaria, senza curarsi affatto di agevolare un corrispondente fenomeno aggregativo con riguardo alle stesse minoranze?. Dopotutto, i sistemi elettorali selettivi che l'esperienza comparata ci offre, come nel caso dei sistemi maggioritari in collegi uninominali o nel caso di sistemi proporzionali in circoscrizioni piccole, operano come incentivo all'aggregazione di tutte le forze politiche, nel senso che le distorsioni che

producono non premiano solamente la forza governare che risulterà vincente, ma favoriscono l'aggregazione anche di quelle che risultano minoritarie. E questo effetto è in linea con le esigenze della forma di governo parlamentare, che richiede che ad una maggioranza forte si contrapponga una opposizione altrettanto forte, al fine di non squilibrare il sistema.

**Conclusivamente, dunque, ogni ipotesi di combinazione di meccanismi proporzionali con premio, salvo che il premio sia così modesto da risultare sostanzialmente inutile, finisce per scontrarsi, se non con la lettera della sentenza della Corte costituzionale, senz'altro con i principi che da essa possono desumersi.**

#### **4. L'incostituzionalità di meccanismi nazionali di calcolo nella distribuzione dei seggi al Senato<sup>2</sup>.**

Aggiungo infine una considerazione che attiene alla previsione di premi e più in generale di meccanismi che dislochino a livello nazionale i conteggi elettorali con riferimento al Senato della Repubblica. La sensazione è, infatti, che su questo punto la sentenza della Corte costituzionale sia male interpretata. Essa infatti ha sancito l'illogicità dei premi regionali previsti dalla legge Calderoli perché mezzi non conformi al fine (quello di agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare). Ciò però non può essere inteso come un'autorizzazione a perseguire il fine attraverso la previsione di un premio nazionale in seggi, che resta un tema non affrontato dalla sentenza.

Per quanto riguarda nello specifico la **verifica della compatibilità di un premio elettorale nazionale con le disposizioni costituzionali che regolano l'elezione del Senato**, la dottrina costituzionalistica è notoriamente divisa. Dal mio punto di vista, propenderei per l'illegittimità costituzionale dell'attribuzione di un premio elettorale nazionale. In particolare, le ragioni a sostegno di questa tesi possono essere raggruppate in sette argomenti. Essi sono volti a rispondere allo specifico quesito se le disposizioni costituzionali concernenti il Senato della Repubblica consentano la previsione di meccanismi elettorali per la distribuzione dei seggi senatoriali in sede nazionale o se, viceversa, esse impongano che tutte le operazioni elettorali concernenti l'attribuzione di seggi per il Senato debbano concludersi in sede regionale come sembra dedursi dalla lettera dell'art. 57, primo comma, della Costituzione, laddove questo impone che il «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale».

1. Il primo **argomento** ha carattere **storico**. **Nell'Italia repubblicana, fino a ora tutte le leggi elettorali per il Senato hanno escluso di ricorrere ad un livello sovraregionale al fine di effettuare calcoli elettorali rivolti all'attribuzione dei seggi.** Era così sulla scorta dell'impianto della legge con formula proporzionale ma basata su collegi uninominali utilizzata fino al 1993, la quale, infatti, prevedeva che l'assegnazione dei seggi che non fossero stati attribuiti in sede di collegio uninominale – virtualmente tutti, dato che, al fine di vincere direttamente il collegio uninominale, occorreva superare l'inarrivabile quorum del 65% dei voti validi, condizione raramente verificatasi – fosse ripartita con formula proporzionale tra i gruppi di candidati presentati nella regione, senza prendere in considerazione i voti ottenuti dagli stessi gruppi in altre regioni. Questo aspetto rimase invariato anche con l'introduzione della legge c.d. Mattarella, che ereditava dalla

---

<sup>2</sup> Il testo del paragrafo riproduce largamente la relazione consegnata alla I Commissione Permanente del Senato, Affari Costituzionali, a seguito dell'audizione informale dell'autore nella seduta di mercoledì 9 ottobre 2013 (Atti Senato, Legislatura 17<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 23 del 09 ottobre 2013).

precedente il sistema di attribuzione regionale dei seggi non assegnati nei collegi uninominali, ancorché essi, in virtù dell'abrogazione referendaria della predetta soglia del 65%, venissero ridotti ad un quarto del totale in ogni regione. Ed anche la c.d. legge Calderoli, in vigore dal 2005, non prevede alcuna circoscrizione nazionale al fine dell'attribuzione dei seggi, anche a costo di dar vita ad un sistema di premi regionali che, pur sorretti dalla *ratio* di favorire aggregazioni elettorali di forze affini, risulta oggetto di critiche quanto alla sua razionalità. Dunque, nessuna delle leggi elettorali che si sono succedute al fine di determinare l'attribuzione dei seggi del Senato della Repubblica si è finora posta in contrasto rispetto a una lineare interpretazione dell'art. 57 Cost. secondo la quale deve intendersi preclusa la possibilità di adottare meccanismi elettorali che prevedano calcoli a livello nazionale.

2. Il secondo argomento attiene, in certa misura e in senso lato, a **profili giurisprudenziali**. In merito al contenuto esatto dell'art. 57 Cost., non risulta l'esistenza di giurisprudenza della Corte costituzionale. Tuttavia, è noto che **un'interpretazione restrittiva dell'art. 57 Cost. fu alla base dell'intervento del Presidente Ciampi**, nell'ambito dell'esercizio di quella che oggi viene denominata funzione di *moral suasion*. Il Presidente Ciampi, infatti, ebbe ad anticipare alle forze politiche dell'allora maggioranza che, qualora fosse stata approvata una legge elettorale che avesse previsto, anche per il Senato, un premio nazionale, egli non avrebbe potuto promulgare la legge, in quanto contrastante proprio con la prescrizione della «base regionale» contenuta nell'art. 57 Cost. Naturalmente non si tratta di una pronuncia che abbia il rango e la forza persuasiva delle pronunce della Corte costituzionale. Tuttavia, è bene ricordare che il Presidente Ciampi, durante il suo settennato, ebbe a esprimersi circa le modalità, non univocamente intese in dottrina, con cui intendeva avvalersi della prerogativa del rinvio delle leggi al Parlamento, vincolandosi ad utilizzare quel potere nei soli casi di evidente contrasto del progetto di legge approvato con la Costituzione. È nell'esercizio di tale valutazione circa l'evidente contrasto con la Costituzione che **il Presidente Ciampi fece sapere che l'originaria proposta di legge Calderoli, che prevedeva un premio nazionale anche per il Senato, era da ritenersi palesemente in contrasto con l'art. 57 Cost.** Naturalmente, non si tratta di un precedente vincolante, ma si deve comunque ritenere che esso possa costituire un solido argomento circa l'interpretazione istituzionalmente consolidatasi in merito al significato e alla portata dell'art. 57 Cost.

3. Il terzo argomento attiene alla **volontà "storica" del Costituente**, così per come si desume dai lavori preparatori. Nell'ambito di questi ultimi, invero, non esiste una esplicita discussione o votazione da cui si possa direttamente desumere se i Costituenti, con l'espressione «a base regionale», volessero implicare o meno un divieto di previsione di una qualsiasi forma di circoscrizione nazionale. La discussione, in effetti, si sviluppò rispetto a diversi profili, ed in particolare sulla natura regionale o corporativa cui doveva rispondere la rappresentanza che si voleva inverare nel Senato, sulla sua elezione diretta, indiretta o mista e sul numero paritario o meno delle quote dei senatori di diversa estrazione. Nonostante ciò, penso che una risposta al suddetto quesito possa comunque desumersi in via indiretta anche dai lavori preparatori. Da essi, infatti, si può cogliere univocamente il **significato generale che si intendeva attribuire all'espressione «a base regionale»: si trattava di realizzare nel Senato la Camera rappresentativa delle regioni**. I Costituenti, una volta introdotta nel progetto l'espressione, discussero se la rappresentanza regionale dovesse essere determinata nel senso di dar luogo ad una rappresentanza dell'ente oppure della comunità regionale ed alla fine optarono per questa seconda soluzione. Mi pare dunque che **l'espressione «a base regionale» implicasse, nella volontà storica del Costituente, che le delegazioni regionali di senatori fossero capaci di rappresentare ciascuna comunità regionale**. Se questo è dunque il

significato dell'espressione in questione, si può allora avere a disposizione un valido test cui sottoporre una disposizione elettorale per valutarne la compatibilità con l'art. 57 Cost. qualora si voglia prevedere che alcuni calcoli elettorali si svolgano ad un livello superiore rispetto a quello regionale: consente o meno – è questo il test di costituzionalità – quella disposizione di mantenere fede alla volontà dei Costituenti di creare un Senato in cui i senatori di ciascuna regione siano rappresentativi della loro comunità regionale?

Se quello appena indicato è il test impiegabile per verificare la conformità di un ipotetico premio nazionale rispetto alla volontà del Costituente di far sì che il Senato potesse essere il luogo della rappresentanza delle comunità regionali, esso mi pare dare nel caso di specie esiti univoci, numericamente quantificabili. Con qualche approssimazione (che non inficia però l'attendibilità tendenziale del procedimento di verifica) è possibile utilizzare i dati delle ultime elezioni politiche relativi all'espressione del voto e alla distribuzione dei seggi per quanto concerne la Camera dei Deputati nel sistema vigente per verificare l'esito che esso darebbe qualora fosse traslato al Senato. Anche l'attuale sistema previsto per l'elezione della Camera, infatti, rappresenta un meccanismo elettorale che prevede un premio nazionale, il quale viene poi trasposto a livello circoscrizionale. La proposta di introdurre un premio nazionale al Senato, dunque, non farebbe altro che replicare grosso modo il sistema della Camera. Ripetuto doverosamente il *caveat* circa la grossolanità del calcolo, che resta comunque significativo, la traslazione dei risultati della Camera al Senato determinerebbe, con riguardo alla Lombardia, una delegazione senatoriale così composta (in parentesi l'attuale distribuzione dei seggi): 27/28 (11) seggi per il centrosinistra, 11/12 (27) seggi per il centrodestra, 6/7 (7) seggi per il Movimento 5 Stelle e 3/4 (4) seggi per la coalizione di centro, su un totale di 49 senatori lombardi. Come si vede, la maggioranza assoluta dei seggi senatoriali lombardi risulterebbe assegnata al centrosinistra e la ripartizione dei seggi risulterebbe completamente ribaltata rispetto a quella attuale, con il passaggio di 16/17 seggi dal centrodestra al centrosinistra. L'esito sarebbe dunque quello di avere una rappresentanza della comunità regionale lombarda con una maggioranza assoluta di senatori appartenenti al centrosinistra, coalizione politica decisamente minoritaria in Lombardia e distanziata dal centrodestra da circa otto punti percentuali nel voto al Senato. Si prenda ora il caso del Veneto e si traslino i risultati del meccanismo della Camera al Senato. Se ne otterrebbe grosso modo una simile distribuzione di seggi: 11/12 (4) per il centrosinistra, 5/6 (14) per il centrodestra, 4/5 (4) per il Movimento 5 Stelle e 2/3 (2) per la coalizione di centro, su un totale di 24 seggi senatoriali assegnati in Veneto. Anche qui la comunità regionale veneta verrebbe rappresentata da una maggioranza di senatori di centrosinistra, ribaltando completamente l'attuale rappresentanza, nonostante questa costituisca la seconda forza politica del Veneto con il sostegno di un solo quarto dell'elettorato di quella regione, meno di mezzo punto percentuale in più rispetto al Movimento 5 Stelle e più di sette punti percentuali in meno rispetto al centrodestra. Come si vede da tali seppur approssimativi dati, **un sistema elettorale quale quello della Camera produrrebbe un totale stravolgimento della rappresentanza delle comunità regionali. Si adotterebbe, dunque, un sistema del tutto insensibile alla rappresentanza regionale** e, dunque, a mio modo di vedere, largamente incapace di superare il test di costituzionalità poco fa descritto, così per come questo è stato formulato, e cioè sulla base della ricostruzione della volontà storica del Costituente.

4. Il quarto **argomento** ha carattere **sistematico**. Esso si ricollega al **ruolo del Senato all'interno della forma regionalista dello Stato voluta dalla Costituzione** ed alle considerazioni che già si sono svolte nel punto precedente. La forma regionalista dello Stato, come è noto, si pone in una posizione per certi versi intermedia rispetto allo Stato accentrato e a quello federale. Generalmente nelle forme di governo federali esiste una

Camera cui compete la rappresentanza delle entità federate. Schematizzando, si può dire che questo esito si può ottenere o – come nel modello tedesco – rappresentando in una Camera le entità federate o – come nel modello statunitense – attribuendo a ciascun ente federato un numero paritario di membri in una delle due Camere. Inoltre, va rimarcato (ed è ciò che rileva maggiormente in questa sede) che in nessuno Stato federale accade che la composizione della delegazione dell'ente federato o della sua comunità politica dipenda anche solo marginalmente dall'esito delle elezioni in altre entità federate. Anche nello Stato regionale esiste la necessità – unanimemente riconosciuta – di dare rappresentanza agli enti o alle comunità regionali all'interno dell'apparato dello Stato centrale. Da questo punto di vista, però, scartata dal Costituente l'ipotesi di costruire il Senato come rappresentanza diretta dell'ente regione e adottata una versione notevolmente annacquata della rappresentanza paritaria delle comunità regionali, non resta che accettare che la vocazione regionalista che il Costituente ha voluto riconoscere al Senato si realizzi nel consentire che ciascuna comunità regionale si dia una propria rappresentanza territoriale. Ciò conferma, d'altro canto, l'interpretazione della volontà storica del Costituente stesso, di cui si è proposto un accenno di ricostruzione nel punto precedente. Da questo punto di vista, **prevedere un premio nazionale equivale a consentire che sulla rappresentanza di ciascuna comunità regionale incidano anche i votanti appartenenti ad altre comunità, così definitivamente tradendo la natura regionalistica del Senato ed impedendo che ogni comunità regionale si dia la propria rappresentanza** (per come e quanto possa risultare distorsiva la previsione di un premio nazionale rispetto alla realizzazione di una genuina rappresentanza regionale, si veda l'esempio precedente).

È pur vero che la soluzione costituzionale prescelta per garantire una natura regionalistica del Senato non risulta essere particolarmente incisiva. In effetti, da sempre si denuncia come il Senato non sia stato all'altezza di svolgere a pieno il proprio ruolo all'interno della forma di stato regionalista. Si tratta di una critica generalmente condivisa in dottrina e anche dalle forze politiche. È però quantomeno bizzarro che mentre da un lato si denuncia il difetto di "regionalismo" nelle disposizioni costituzionali relative alla composizione del Senato, nel contempo si propone di adottare, di fronte ad un possibile spazio ermeneutico, soluzioni interpretative di tali enunciati che massimizzano quel difetto e che sminuiscono ulteriormente la capacità di rappresentanza regionale del Senato stesso.

La più insidiosa obiezione alla ricostruzione che si propone con riguardo alla funzione del Senato all'interno del sistema istituzionale è rappresentata dalla constatazione che il Senato della Repubblica non svolge solamente – come negli Stati federali in genere – una funzione di rappresentanza delle comunità regionali. Al Senato della Repubblica, infatti, è conferita piena parità con la Camera dei Deputati con riguardo non solo alla pienezza della funzione legislativa ma anche con riguardo alla relazione fiduciaria col Governo. Si dice allora che il Senato debba avere una composizione politicamente simile a quella della Camera e ciò costituirebbe argomento sufficiente per depotenziare la finalità costituzionale della rappresentanza regionale, bilanciandola con le altre. Non è necessario, tuttavia, costruire una sorta di supremazia tra tali funzioni costituzionalmente attribuite al Senato e quella, di fonte ugualmente costituzionale, di rappresentanza delle comunità regionali. **È del tutto possibile, infatti, costruire meccanismi elettorali che garantiscano una rappresentanza delle comunità regionali al Senato e che, nel contempo, agevolino la emersione di stabili maggioranze sostanzialmente omogenee nelle due Camere**, tali cioè da poter stabilmente sostenere un Governo e adottare politiche legislative orientate ad un preciso indirizzo politico. Tali obiettivi costituzionali potrebbero essere infatti perseguiti contestualmente, senza sacrificio di alcuno, adottando leggi proporzionali eventualmente corrette (anche fortemente corrette), o attraverso sistemi maggioritari con

collegi uninominali, a un turno o a due turni, anche eventualmente integrati da innesti proporzionali (come nella legislazione elettorale previgente). **Poiché esiste un gran numero di meccanismi elettorali che realizzano tutti gli obiettivi costituzionalmente stabiliti, riducendo, nel limite del possibile, la possibilità di composizioni politicamente difformi tra Camera e Senato, non mi pare condivisibile il ragionamento di chi sostiene che l'attuale sistema della Camera possa essere esteso anche al Senato, perché esigenze di governabilità imporrebbero uniformità di composizione politica tra le due Camere.** Anzi, se tale esigenza esiste, mi pare questa una buona ragione per modificare invece lo stesso impianto previsto per la legislazione della Camera. È quest'ultimo, infatti, che, per il suo operare a livello nazionale, può determinare la massimizzazione delle potenziali differenze nella composizione delle due Camere.

5. Il quinto **argomento**, di carattere **logico**, si desume da un'analisi dell'**art. 57 Cost., terzo comma**, laddove si prevede, in conformità con la vocazione regionalista del Senato, che **alle regioni più piccole sia garantito un numero minimo di senatori**. La disposizione, dunque, stabilisce che la distribuzione dei senatori non sia proporzionale alla popolazione. Da ciò si desume che, nella composizione complessiva del Senato, gli elettori delle regioni piccole contano di più. Si tratta di una disposizione che sostanzialmente deroga all'uguaglianza del voto, ciò che – come detto – è tipico degli ordinamenti che non si ispirino a una forma di stato accentrata. Basti pensare che negli Stati Uniti la California, con quasi quaranta milioni di cittadini, esprime lo stesso numero di senatori espressi dal [Wyoming](#), che ne conta poco più di cinquecentomila. Si tratta di una disposizione che molte forze politiche vorrebbero cambiare, il che è pienamente lecito. Tuttavia, è una disposizione vigente ed **essa comporta che gli elettori delle comunità regionali piccole siano relativamente sovrarappresentati rispetto a quelli delle regioni più grandi. Se si introducesse un collegio unico nazionale, invece, tale garanzia a favore delle comunità regionali minori non potrebbe operare**, con ciò determinandosi una violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost.

6. Anche il sesto **argomento** ha carattere **logico** e muove dall'interpretazione dell'**art. 56, quarto comma, Cost.**, laddove esso stabilisce che **l'assegnazione dei seggi della Camera avviene sulla base di una ripartizione per circoscrizioni ed in funzione della consistenza demografica di ciascuna**. Tale disposizione, infatti, è stata attuata sulla base di una interpretazione assai riduttiva ed ha consentito che il richiamo costituzionale alla base circoscrizionale fosse rispettato anche solo prevedendo la presentazione di candidature a livello circoscrizionale, come accaduto con l'approvazione della c.d. legge Calderoli. Ora, **se si interpretasse l'art 57, primo comma, Cost., in modo che esso consenta l'attribuzione di un premio a livello nazionale, il suo significato diventerebbe del tutto sovrapponibile a quello che ha assunto nel tempo la disposizione relativa alla Camera dei Deputati: il precetto costituzionale sarebbe rispettato attraverso la semplice previsione che le liste di candidati non vengano presentate ad un livello più ampio di quello regionale**. Sarebbe una **interpretazione che**, in primo luogo, **svuoterebbe di significato la norma costituzionale**: quanto alla presentazione delle candidature, infatti, nessuno ha mai ipotizzato l'esistenza di circoscrizioni più grandi di una regione (nelle regioni più popolate, come ad esempio la Lombardia che attualmente elegge 49 senatori, si concretizza peraltro l'esistenza di circoscrizioni eccessivamente grandi). In secondo luogo, l'interpretazione proposta finirebbe per ribaltare le funzioni di Camera e Senato. Poiché le circoscrizioni della Camera sono storicamente – ma anche necessariamente – più piccole di quelle del Senato, la parificazione nell'interpretazione delle due disposizioni comporterebbe il risultato inaccettabile che il ramo del Parlamento elettivamente destinato all'espressione

specifica della rappresentanza delle comunità locali diverrebbe la Camera dei Deputati piuttosto che il Senato della Repubblica. Per evitare che l'art. 56, comma 4, Cost., attraverso l'applicazione di una sua interpretazione distorsiva finisca per far assumere alla Camera dei Deputati un ruolo che evidentemente è sempre stato assegnato invece al Senato, si deve respingere un'interpretazione che faccia coincidere il significato dell'art. 57, primo comma, con quello dell'art. 56, quarto comma, Cost., e dunque si deve escludere che il significato della locuzione «a base regionale» si esaurisca nel dettare un inutile precetto riguardante l'esclusiva fase della presentazione delle candidature.

7. Il settimo **argomento** si pone sul piano **comparato**. In proposito, è utile focalizzare l'attenzione sull'**art. 68 della Costituzione Spagnola**, secondo cui «**la circoscrizione è la provincia**», ove si può notare una qualche corrispondenza rispetto al contenuto dell'art. 57 della Costituzione italiana. La formulazione spagnola è invero più blanda della corrispondente formulazione italiana. In proposito si tenga in considerazione che il richiamo alla "circoscrizione", nella Costituzione italiana, è formulato con riferimento all'elezione della Camera dei Deputati nell'art. 56 Cost. Poiché non v'è dubbio che l'art. 56 abbia una funzione meno garantista rispetto alla territorialità della rappresentanza così come prevista nell'art. 57 Cost. con riguardo al Senato, se ne desume che, **nel sistema costituzionale italiano, il riferimento alla «base regionale» nell'art. 57 deve avere una portata per forza di cose maggiormente stringente rispetto a quello alla «circoscrizione» dell'art. 56**. Non a caso nella realizzazione storica le leggi elettorali della Camera hanno sempre previsto meccanismi di calcolo nazionali. **La formulazione dell'art. 68 della Costituzione spagnola ha comportato l'inveramento, in quell'ordinamento nazionale, di un sistema elettorale fondato su circoscrizioni piccolissime, coincidenti con le province, senza possibilità di calcoli elettorali in sede nazionale. Analogamente, una previsione che ha carattere maggiormente stringente rispetto a quello della Costituzione spagnola, dovrebbe comportare quindi almeno le medesime conseguenze.**

In conclusione sul punto, la lettera degli artt. 56, comma quarto, e 57, comma primo e quarto, Cost., considerata in ottica sistematica, unitamente ai precedenti storici, ad analoghe formulazioni straniere e alla funzione del Senato nella nostra forma di stato regionalista, mi paiono fornire argomenti sufficienti per sostenere **l'illegittimità costituzionale di una disposizione che, con specifico riguardo al Senato della Repubblica, introduca una legislazione elettorale che preveda l'introduzione di calcoli a livello nazionale ed in particolare che preveda un premio nazionale e/o uno o più sbarramenti nazionali.**

\*\* Ricercatore di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia