

**LEGGE ELETTORALE:
RISPOSTE AI QUESITI DELLA PRIMA COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

di **Ciro Sbaillò ***
(7 marzo 2017)

Di seguito si pubblica il testo della memoria presentata alla Prima Commissione - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei Deputati in occasione dell'audizione di esperti tenutasi il 3 marzo 2017 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva condotta contestualmente all'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.). Le domande sono in corsivo e le risposte sono in tondo. Alla memoria è aggiunto in appendice un mini-glossario sulla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, preparato a fini didattici.

Valutazioni in ordine alla definizione di una eventuale diversa soglia per l'accesso al premio (attualmente fissata al 40 per cento dei voti dalla legge n. 52 del 2015) che possa risultare ragionevole, in quanto «in grado di bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività [...] e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro» (sent. n. 35 del 2017).

Prima di entrare nel merito della questione, occorre mettere a fuoco la giustificazione sistemica della soglia minima di voti per l'attribuzione del premio di maggioranza. Ad avviso della Corte, tale soglia è necessaria, in particolare, per quel che riguarda i sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale. Il problema delle soglie, infatti, non si pone per tutti i sistemi elettorali che comportino significative distorsioni maggioritarie. Ad esempio, il problema non si pone per il *First past the post voting*, dove pure la distorsione può essere molto significativa (nelle elezioni per la Camera dei Comuni del Regno Unito del 2005, il Labour Party ottenne il 55% dei seggi con il 35% dei voti). Per quanto il sistema elettorale suddetto possa essere criticato o considerato oggettivamente in crisi, anche e soprattutto nel Paese in cui praticamente è nato, è difficile dimostrare che esso sia in conflitto con i principi del costituzionalismo occidentale e, in particolare, con i principi della Costituzione della Repubblica (v. questione successiva). Questa evidenza va interrogata, ovvero giustificata. A mio avviso, la ragione della non incompatibilità della distorsione maggioritaria presente nel *First past the post voting* è da cercare nel modo in cui detta distorsione si realizza. L'effetto maggioritario nel sistema dell'uninomiale secco,

infatti, si realizza nel vivo delle dinamiche elettorali. Si tratta, dunque, di una distorsione “naturale”, dovuta alla compressione del processo elettorale dentro i limiti fisici delle *constituencies*. Per cui semmai, le crisi di legittimità di questi sistemi si pongono in termini di distribuzione dei collegi, come nell’Inghilterra dell’Età vittoriana o come negli Stati Uniti di oggi. L’esigenza di garantire gli effetti (peraltro, non automatici e non necessari) stabilizzanti di questo modello elettorale sul sistema dei pubblici poteri, in società politicamente molto più ideologizzate e articolate rispetto a quella anglosassone, può considerarsi all’origine dei vari tentativi eurocontinentali di adottare sistemi elettorali con il premio di maggioranza (a cominciare dalla legge Acerbo del 1924). Con il premio di maggioranza, la dinamica della distorsione è impressa ai risultati dopo l’espressione del voto, vale a dire a “urne ferme”. La Corte Europea dei Diritti dell’uomo definisce tali sistemi come quelli che «prevedono *esplicitamente* [c.vo mio] (...) delle misure – variabili – di premi di maggioranza che consistono nell’accordare dei mandati supplementari, prima della ripartizione dei seggi propriamente detta, alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti» (Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 marzo 2012, *Saccomanno e altri c. Italia*, ric. n. 11583/08, par. 27). È importante l’uso dell’avverbio in questa pronuncia: la particolarità del premio di maggioranza, infatti, non è nella distorsione maggioritaria (distorsioni ci possono essere anche nei sistemi perfettamente proporzionali, visto che «la mappa non è il territorio»), ma nelle *modalità* in cui detta distorsione si realizza.

Il problema delle “soglie”, dunque, nasce da una questione di “legittimità” del premio di maggioranza, ovvero di una distorsione che si realizza in maniera del tutto avulsa rispetto alle operazioni di voto. Da questo punto di vista, l’insistenza della Corte sull’equilibrio tra la «rappresentatività», che è un valore o un bene costituzionale, e la «governabilità», che è un obiettivo costituzionalmente legittimo, andrebbe letto, a mio avviso, come un invito alla cautela dell’uso del premio di maggioranza, per i suoi potenziali effetti delegittimati sul sistema rappresentativo e sulla stessa disciplina elettorale. Per restare all’ambito europeo, esperienze di premio di maggioranza si hanno in Grecia (fino alla riforma), San Marino e Francia (limitatamente alle elezioni regionali). In linea di massima, la distorsione che provoca il premio di maggioranza non dovrebbe essere superiore a quella che, intuitivamente, può determinarsi in maniera “naturale”, ovvero nell’ambito di un’elezione svoltasi con il sistema del *First the past post*. Ora, a titolo puramente esemplificativo, se teniamo presente le elezioni svoltesi nel Regno Unito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, vediamo che la distorsione più alta verificatasi è quella delle elezioni per la Camera dei Comuni del 2001, quando il *Labour party* ottenne il 62,5% dei seggi con il 40,7% dei voti. Questo vuol dire che il voto di un elettore laburista ebbe sulla composizione dell’Assemblea rappresentativa un effetto pari a circa una volta e mezzo il suo peso se calcolato al “netto” della distorsione. Siamo, dunque, al di sotto della soglia del rapporto due a uno, toccata la quale, il principio «un uomo un voto» sarebbe non solo compresso, il che può essere legittimo (vedremo a quali condizioni), ma vulnerato. Insomma, per essere ragionevole, la distorsione dovrebbe “controllata”, ovvero attuata in modo tale da evitare che un voto arrivi a pensare per due. In questo senso, una soglia intorno 40% per un premio che si aggiri intorno al 55% mi pare più che ragionevole.

Valutazioni, anche per quanto attiene a possibili profili di costituzionalità, dell'ipotesi in base alla quale, per l'attribuzione del premio di maggioranza, la lista o la coalizione debba raggiungere il 40 per cento dei voti sia alla Camera che al Senato.

Nella trattazione del punto precedente è emersa la questione circa le condizioni che rendono ragionevole una distorsione "controllata" del voto popolare. Ora, dalla Corte mi pare sia venuto, al riguardo, un segnale molto chiaro: la compressione del bene costituzionale della rappresentanza si può giustificare solo se c'è un risultato apprezzabile in termini di governabilità e stabilità del sistema (la questione fu posta da Vincenzo Lippolis prima della pubblicazione della sentenza su <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33206>). Si tratta della dottrina del «bilanciamento», su cui esiste una vastissima letteratura. In questo caso, il bilanciamento non è tanto tra «beni costituzionali» tra loro assimilabili, ma, come si osservava all'inizio, tra un bene costituzionale (la rappresentatività) e un obiettivo costituzionalmente legittimo o, se si vuole, un valore costituzionalmente rilevante (la governabilità), per cui l'applicazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità risulta particolarmente complessa e bisognosa di molta attenzione. Forse, in questo caso, si potrebbe proprio parlare di un paradigma della «somma zero», nel senso che dal bilanciamento tra beni costituzionali e obiettivi di rilievo costituzionale non deve derivare alcun ostacolo alla ricostruzione in sede giurisprudenziale del sistema dei diritti e delle garanzie. Paradossalmente, dunque, una lieve compressione del bene della rappresentatività che non produca effetti apprezzabili in termini di governabilità è meno giustificabile di una forte compressione (nei limiti suddetti, ovviamente) che, invece, sia bilanciata da significativi effetti in termini di stabilità e governabilità. Ora, un premio di maggioranza in uno solo dei rami del Parlamento non può essere idoneo a garantire né la governabilità né tantomeno la stabilità. Peraltro, la stessa Corte, in più punti, richiama l'attenzione sul fatto che il premio di maggioranza previsto dall'Italicum è relativo a un solo ramo del Parlamento, il che, si lascia chiaramente intendere, rende il sistema inidoneo ad assicurare governabilità e stabilità.

Alla proposta di cui al quesito, si potrebbe obiettare che la previsione di vincolare l'attribuzione del premio di maggioranza al conseguimento di una certa percentuale di voti da parte di una forza politica o coalizione di forze politiche nelle elezioni in entrambi i rami del Parlamento finisce con il far dipendere la formazione dell'Assemblea di un ramo del Parlamento dalla formazione dell'Assemblea dell'altro ramo, in conflitto con il bicameralismo paritario vigente nel nostro Paese, di cui agli articoli 55 comma 1, 56 comma 1, 57 comma 1, 62 comma 2, 63 comma 1, 64 comma 1 e 72 comma 1 della Costituzione. Ove, dunque, la formazione dell'una Assemblea influisse sulla formazione dell'altra, verrebbe meno il presupposto ontologico della congruenza e della simmetria tra i due rami del Parlamento. Per fare un esempio concreto: l'attribuzione del premio di maggioranza dovrebbe, ovviamente, riguardare la medesima lista o coalizione tanto alla Camera quanto al Senato; ma le presentazioni delle liste e delle candidature avvengono, rispettivamente per i due rami del Parlamento, per vie parallele e tra loro non comunicanti, per cui si pone il problema della validità della verifica della condizione essenziale per l'attribuzione del premio, vale a dire l'identificazione di un unico soggetto politico che ha presentato candidature e liste, simmetricamente, nei due rami del Parlamento.

A tale proposito, va primariamente osservato che la Camera e il Senato sono già trattate dal Legislatore costituzionale come un'unica Assemblea in più occasioni: elezione del Presidente della Repubblica (art. 83); giuramento del Presidente della Repubblica (art. 91); messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (art. 90); elezione di un terzo dei giudici costituzionali (art. 135); elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della Magistratura (art. 104); compilazione dell'elenco di cittadini che devono intervenire nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, quali giudici aggregati della Corte costituzionale (art. 135 Cost.). A parte il caso del giuramento del Presidente della Repubblica, in tutti gli altri il Legislatore costituzionale presuppone evidentemente, nei citati casi di seduta comune di Camera e Senato, una ragionevole simmetria tra le geografie politiche formatasi, rispettivamente, nei due rami del Parlamento a seguito di elezioni legislative, tenutesi nella stessa data. Adottando il paradigma della «ragionevolezza del Legislatore» (Corte cost. 194/1990), ci pare, dunque, di poter dire che il Legislatore costituzionale individua in una adeguata sovrapposibilità delle due geografie politiche dei rami del Parlamento una condizione per il buon funzionamento del sistema dei pubblici poteri e, dunque, se non un bene costituzionale, certamente un «obiettivo costituzionalmente legittimo», per usare l'espressione adoperata nella sentenza 35/2017. Risulta assorbita, qui, anche, a nostro avviso, l'obiezione basata sulla diversità delle basi elettorali, rispettivamente, di Camera e Senato, di cui al combinato disposto tra gli artt. 56 comma 1 e 58 comma 1 della Costituzione. Tale diversità – anche in combinazione con le differenze in merito all'elettorato passivo esistenti tra le due Camere, di cui agli artt. 56 commi 3 e 4, 57 comma 1 e 58 comma 2 della Costituzione – non ha impedito al Legislatore costituzionale di trattare, in alcune occasioni, Camera e Senato come un'unica Assemblea, riproducendo al proprio interno, sia pure per grandi linee, la composizione politica presente, rispettivamente, in ciascuno dei due rami del Parlamento.

A questo punto, si può, a mio avviso, sgomberare il campo dal problema dell'identificazione dell'«unico» soggetto politico che presenta candidature e liste, simmetricamente, nei due rami del Parlamento, in quanto configurabile come problema – non avente natura costituzionale, ma – di mera natura tecnico-legislativa.

Merita, invece, ulteriore attenzione la questione relativa all'influenza della formazione dell'Assemblea di un ramo del Parlamento sulla formazione dell'Assemblea dell'altro ramo. Per sciogliere il nodo dobbiamo richiamare qui il principio, ribadito nella sentenza 1/2014, secondo cui il premio di maggioranza non può essere attribuito indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti alle liste (o coalizioni). Ora, in base alla discrezionalità – che la Corte ha ribadito – di cui il Legislatore gode in materia elettorale, può ben prevedersi che nelle leggi elettorali di entrambi i rami del Parlamento siano previste norme simmetriche in materia di attribuzione del premio di maggioranza, nel senso di cui sopra. Tale previsione, a maggior ragione, può essere ulteriormente aggravata da ulteriori cautele, la cui valutazione rientra nella piena discrezionalità del Legislatore. Ad esempio, si potrebbe vincolare l'attribuzione del premio di maggioranza a una certa soglia di partecipazione di elettori al voto. Nessuna restrizione alla determinazione di una distorsione maggioritaria può essere di per sé illegittima, purché sia ragionevole e prevedibile nei suoi esiti. In questo senso, dunque, la

subordinazione dell'attribuzione del premio di maggioranza a una determinata forza politica (superati i problemi di "identificabilità" di cui sopra) al superamento da parte di quest'ultimo della soglia del 40% in entrambi i rami del Parlamento si configura come l'introduzione di una sorta di "misura cautelare" – mi si passi l'espressione – ai fini della conservazione dell'equilibrio tra beni costituzionali e obiettivi costituzionalmente legittimi. In altre parole, il premio scatta solo se effettivamente garantisce la governabilità, ovvero non si imprime alcuna distorsione maggioritaria ai risultati se detta distorsione non è in grado di garantire governabilità e stabilità. Posta l'ampia discrezionalità del legislatore sul punto – ribadita dalla Corte – credo si tratti di una proposta ampiamente condivisibile. Ma il Legislatore può ben prevedere un limite all'attribuzione del premio di maggioranza e individuare tale limite nell'idoneità di detto premio a produrre effetti di governabilità e stabilità nel sistema.

Resta un'ultima obiezione: la possibilità teorica che si voti in tempi diversi per Camera e Senato. In linea di massima, l'eliminazione di una durata differenziata per le due Camere, di cui alla l. cost. 2/1963, può essere considerata come il segno dell'adesione del legislatore costituzionale alla dottrina della «Legislatura unica». Peraltro, prima di detta riforma, in due occasioni, si procedette allo scioglimento anticipato del Senato in occasione della scadenza della Legislatura della Camera. Ora, anche in considerazione della combinazione, sopra richiamata, tra il principio della discrezionalità del Legislatore in materia elettorale e del principio della «ragionevolezza del Legislatore», riteniamo che la questione della possibilità che si voti in tempi diversi per Camera e Senato (eventualità da considerarsi del tutto eccezionale e ancorata al verificarsi, evidentemente, di una grave crisi politica e costituzionale) possa essere risolta con una norma di chiusura, che potrebbe andare, indifferentemente, nel senso di "neutralizzare" il premio di maggioranza o, all'opposto, di prevederne l'attribuzione alla sola condizione che una lista o una coalizione consegua il 40% dei consensi elettorali.

Considerazioni in ordine alla configurazione di un "premio" che attribuisca alla lista più votata un numero determinato di seggi aggiuntivi, con particolare riferimento al caso in cui da tale attribuzione non consegua necessariamente il raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi.

Bisogna considerare la questione in una chiave sistemica. Valgono, pertanto, le considerazioni fatte sopra. La distorsione maggioritaria comporta, in ogni caso, una certa compressione di un bene costituzionale, quale la rappresentatività, a favore di un obiettivo costituzionalmente legittimo e rilevante, quale la stabilità o la governabilità. Ora, se noi adottiamo il paradigma della "somma zero", quella compressione merita di essere adeguatamente compensata, con risultati apprezzabili dal punto di vista sistemico. Se, dunque, la compressione del bene della rappresentatività non viene compensata dal conseguimento dell'obiettivo – di rilievo costituzionale – della governabilità essa risulta illegittima. In sintesi, un "piccolo" premio inutile è meno giustificato di un "grande" (nei limiti e alle condizioni di cui sopra) utile. Credo che il cosiddetto "premietto", dunque, andrebbe incontro a una censura da parte della Corte costituzionale, in caso di ricorso.

Per quanto concerne il sistema per l'elezione del Senato, questioni relative all'attribuzione dei seggi del premio di maggioranza, al fine del rispetto della previsione costituzionale dell'elezione del Senato medesimo "su base regionale".

Il problema si pose al tempo del "porcellum" e fu risolto nel senso di prevedere un premio di maggioranza, per il Senato, attribuito su base regionale. La scelta fu già allora molto discussa e anche criticata (mi permetto di ricordare, anche dal sottoscritto). Ora la Corte, come ha rilevato di recente Ceccanti (Il Giorno, 10.2.2017), ha fatto chiarezza sul punto. Essa non entra nel merito, ma dalla lettura della sentenza si evince, a nostro avviso, la legittimità del premio di maggioranza al Senato deciso su base nazionale. Per restare alla sentenza 35/2017, ciò risulta, in particolare, dalla combinazione di due massime: a) L'assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e di funzione delle Camere elettive, in quanto confermato dal referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016, «se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare [Venerdì 10 febbraio la Corte ha corretto l'errore grammaticale, sostituendo la parte barrata con «non ostacolino»: alcuni ipotizzano che dietro la correzione del refuso ci sia l'intenzione di "ammorbire" il testo], all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»; b) il Legislatore gode di ampia discrezionalità in materia di legge elettorale e può combinare il premio di maggioranza con il sistema proporzionale, a patto di non porre le condizioni per un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa. Tutto ciò va, in ogni caso, letto alla luce del principio per cui è da «escludere l'interpretazione di un enunciato normativo che dia luogo a una norma assurda o irragionevole, fino a quando non sia stata accuratamente esplorata, con esito negativo, la possibilità di altri significati compatibili sia col tenore del testo sia col principio dell'art. 3 della Costituzione» (Corte cost. 1904/1990). Ci pare, dunque, da escludere che il Legislatore costituzionale volesse porre impedimenti alla formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento, impedendo l'uso ragionevole di uno strumento costituzionalmente legittimo come il premio di maggioranza (Corte cost. 35/2017). La «base regionale» può essere garantita per varie vie. Ad esempio, particolarmente semplice ed efficace, mi pare la via di far sì ogni distorsione maggioritaria abbia effetti circoscritti all'ambito regionale, nel senso che l'eventuale attribuzione dei senatori aggiuntivi di una lista o di una coalizione si svolge su dimensione regionale.

Presupposti e limiti, sulla base dei quali potrebbe essere considerata costituzionalmente legittima la previsione di un turno di ballottaggio, con particolare riguardo al "limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza

del voto” (sent. n. 35 del 2017), nonché con riferimento alla compatibilità dell’istituto del ballottaggio con un sistema bicamerale paritario.

Il secondo turno, come si evince dalla sentenza 35/2017 della Corte costituzionale, non è illegittimo, ma bisognoso di una disciplina rispettosa del bene costituzionale della rappresentanza. Non può essere la Corte «a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all’esito del ballottaggio». Questo compito spetta al Parlamento. Allo stato, le vie praticabili mi paiono essere le seguenti: a) ancorare l’attribuzione del premio di maggioranza al superamento di una determinata soglia di partecipanti al voto; b) ricorrere al ballottaggio “aperto” a tutte le forze che abbiano superato una determinata soglia, preferibilmente calcolata non sui votanti, ma sugli aventi diritto (ad esempio, il 12.5%, come nelle elezioni dell’Assemblea nazionale francese). Quanto alla compatibilità con il sistema bicamerale paritario, penso che gli ostacoli siano di natura tecnica, non costituzionale (v. sopra, quanto affermato in merito alla legittimità dell’attribuzione di maggioranza a condizione che una determinata soglia di voti sia superata, da una medesima forza politica, per l’elezione delle assemblee di entrambi i rami del Parlamento). L’ipotesi del ballottaggio, contenuta nell’Italicum, nasce nella prospettiva di un superamento del bicameralismo paritario. Si tratta, in ogni caso, di un meccanismo difficilmente comparabile con altri sistemi maggioritari. Il doppio turno si associa, di norma, a meccanismi elettorali che riguardano singole personalità, che fanno da “traino”, per così dire, nel ballottaggio, producendo una semplificazione nel sistema dei partiti. Nel caso dell’Italicum, il doppio turno è finalizzato a garantire la maggioranza in Parlamento, in regime di bicameralismo asimmetrico, con una sola Camera titolare del rapporto di fiducia con il Governo. Ma in regime di bicameralismo paritario, quell’ipotesi non mi pare agevolmente percorribile, nel senso che dovrebbe essere varata una disciplina elettorale estremamente complessa e articolata, suscettibile anche di favorire un certo disorientamento nell’elettorato. Ad esempio, come sarebbero individuate le forze che accedono al ballottaggio? Dovrebbero essere le prime due (o tutte quelle che hanno superato una certa soglia di voti: v. sopra), che dovrebbero partecipare a due distinti ballottaggi, per Camera e Senato. Trattasi di ipotesi tecnicamente praticabile, ma, dal mio punto di vista, di difficoltosa realizzazione.

Credo che vada qui colta anche l’occasione per affrontare la questione – sollevata nelle ordinanze dei giudici *a quibus* di cui alla sentenza della Corte costituzionale 35/2017 e trattata anche in alcune proposte di legge – relativa al rapporto tra godimento del premio di maggioranza e reale rappresentatività rispetto al corpo elettorale. Secondo la Corte, «pur non potendosi in astratto escludere che, in periodi di forte astensione dal voto, l’attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un’esigua rappresentatività reale, condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata» (sentenza n. 173 del 2005). Si tratta, dunque, di un’ipotesi legittima. Credo che essa possa essere realizzata, essenzialmente, per due vie. La prima, che prende a prestito l’esperienza del doppio turno francese per la politica, è quella di aprire il ballottaggio a tutte le forze politiche che abbiano conseguito una determinata percentuale, calcolata non, però, sui votanti, ma sugli aventi diritto. Un partito per

accedere al ballottaggio deve godere del consenso di una quota di votanti non inferiore a un ottavo degli aventi diritto. La seconda può essere quella di vincolare l'attribuzione del premio di maggioranza alla partecipazione del voto. In questo caso, tenderei ad adottare un limite un po' più alto di quello di cui parla all'art. 75 della Costituzione. Una tale percentuale andrebbe calcolata, ovviamente, tenendo conto di due dati, l'affluenza alle urne nelle elezioni politiche (che nelle ultime è scesa al 72,25%) e l'affluenza media degli italiani al ballottaggio, che si aggira intorno al 60%.

Analisi del fenomeno dello "slittamento" dei seggi tra circoscrizioni alla luce dell'articolo 56, quarto comma, della Costituzione e individuazione delle cautele necessarie e sufficienti per evitare la traslazione dei seggi.

Mi pare che la Corte su questo punto abbia fatto sufficiente chiarezza. Il complesso sistema di assegnazione dei seggi «dispiega infatti ampie cautele proprio allo scopo di evitare la traslazione». L'effetto traslativo ha luogo «ove il ricorso a quelle cautele si riveli inutile, in casi limite che il legislatore intende come del tutto residuali. In questo senso, viene richiamata l'opportunità di una lettura sistemica dell'art. 56, quarto comma, in coordinamento con gli articoli. 67 e 48 Cost. » L'art. 56 non parla di una rappresentanza "territoriale", ovviamente, ma di un'equa e ragionevole distribuzione dei seggi sul territorio nazionale, congruente con il dato demografico.

Considerazioni – alla luce dell'esigenza di garantire l'equilibrio tra il principio di governabilità e quello di rappresentanza – in ordine alla definizione di "ragionevoli soglie di sbarramento", anche con riferimento alla previsione di soglie sensibilmente differenti a seconda che la lista sia coalizzata o che si presenti da sola.

In generale, la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione sono «tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (v. sentenza 193 del 2015). È significativo il fatto che, a tale riguardo, la Corte colga lo spunto per sottolineare la legittimità di meccanismi che favoriscano una certa compattezza dell'opposizione parlamentare, ovvero che scoraggino l'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare.

Il sistema di combinazione delle soglie, tuttavia, richiede anche una complessa architettura per quel che riguarda l'equilibrio tra beni costituzionali in gioco. La soglia è di per sé una compressione. Se poi abbiamo soglie differenziate, la compressione viene enfatizzata e il sistema dà un esplicito indirizzo alle forze politiche, in senso aggregativo. Ma tutto questo deve trovare adeguate compensazioni in termini di governabilità e rappresentatività. Ad esempio, a mio avviso, l'operazione è riuscita in Toscana, dove si ha la combinazione di tre elementi fondamentali: la rappresentatività, la governabilità e la valorizzazione delle leadership. Riassumo: Listino regionale: è composto da tre persone con l'alternanza Uomo- donna – uomo oppure donna – uomo– donna. Preferenze: si

possono esprimere una o due preferenze con l'alternanza di genere ma resta anche un listino regionale facoltativo bloccato, che potrà avere un massimo di tre nomi scelti dal partito. Ballottaggio: se nessun candidato alla carica di presidente della Regione raggiunge il 40% più un voto si va al ballottaggio. Premio di maggioranza: chi vince prende il 60% dei seggi se raggiunge il 45% dei voti al primo turno, oppure prende il 57,7% dei seggi se raggiunge il 40 o 45% dei voti validi nel primo turno di votazione. Sbarramenti: 10% per le coalizioni di partito, 5% per le liste non coalizzate e 3% per le liste all'interno di coalizioni. Nel caso di una proiezione nazionale, la legge elettorale potrebbe prevedere un'adeguata valorizzazione della leadership governativa, ovviamente non vincolante. Ma un sistema elettorale è uno strumento, un mezzo, non un fine in se stesso né una carta di valori. Il fatto che l'indicazione del premier non abbia carattere vincolante non vuol dire che essa non possa produrre effetti di semplificazione e aggregazione delle forze politiche. Peraltro, esistono come sappiamo dei precedenti.

Considerazioni dei limiti che devono essere rispettati sotto il profilo della configurabilità di candidature bloccate.

Mi pare pacifico che le candidature bloccate possano essere legittimate in caso di liste corte. Questo principio emerge sia nella sentenza 1/2014 sia in 35/2017. Di fatto, da entrambe le decisioni della Corte emerge, a mio avviso, un convinto via libera all'adozione del cosiddetto sistema "spagnolo". Credo possa considerarsi il sistema che dà maggiori garanzie in merito alla suddetta "ragionevolezza" della distorsione maggioritaria.

Innanzitutto, c'è da ribadire che il sistema imprime una forte distorsione maggioritaria ai risultati elettorali. Ma tale distorsione avviene nel vivo delle dinamiche di voto, quale conseguenza della strutturazione territoriale di queste. In altre parole, la distorsione maggioritaria non è il frutto né di un "bonus" attribuito a urne chiuse, come avviene col sistema del premio di maggioranza, né della forzata (e, ovviamente, negoziata) convergenza dei soggetti politici minori su quelli maggiori, come avviene ad esempio nel doppio turno, sia esso aperto o chiuso.

Come è noto, i sistemi proporzionali sono particolarmente adatti ai Paesi segnati da forti diversità interne di tipo territoriale, ideologico, religioso o culturale, come la Russia, il Mali o Israele. Viceversa, il sistema maggioritario dà il meglio di sé nei Paesi dove dette divisioni sono state ampiamente superate o razionalizzate, nel corso della storia, attraverso la costruzione di un forte patto costituzionale, posto ben al di là sia del mero "testo" costituzionale sia dei vari antagonismi di natura territoriale, politica o culturale. Per molte ragioni, credo che l'Italia sia in una posizione-limite: il nostro Paese, cioè, appartiene al secondo gruppo, ma in una collocazione estrema, molto vicina al primo gruppo. E trovo che il sistema cosiddetto spagnolo sia in grado di garantire adeguata rappresentanza alle varie anime politiche del Paese, ma al tempo stesso può favorire la governabilità. Certo, esso non assicura necessariamente la governabilità.

Consideriamo i risultati dal 2004 a oggi, per quel che riguarda il solo Congresso dei Deputati:

2004. PP (Partito popolare) 38,3% dei voti, 42,3% dei seggi; PSOE (Partito socialista) 43,3% dei voti, 46,9% dei seggi. Distorsione maggioritaria complessiva a favore dei due partiti: 7,6%. **2008.** PP 39,9% voti, 44% seggi; PSOE 43,9% voti, 48,3% seggi. *Distorsione maggioritaria complessiva a favore dei due partiti* (differenza tra la percentuale dei seggi e quella dei voti): 8,5%. **2011.** PP 44,6% voti, 53,1% seggi; PSOE 28,7% voti, 31,4% seggi. *Distorsione maggioritaria complessiva a favore dei due partiti:* 11,2%. **2015:** PP 28,71, 123 seggi su 350; 22% 90 su 350; Podemos 20,68%, 69/350; Ciudadanos 13,94%, 40. **2016:** PP 33,01 (137); Psoe 22,63 (85); Podemos 13,47 (45); Ciudadanos, 13,06 (32). Podemos 3201170 voti, Ciudadanos 3141570. Con meno di 60000 voti in più Ciudadanos prende 13 parlamentari in più.

La governabilità viene assicurata dalla combinazione tra la legge elettorale, da una parte, e la condotta e l'organizzazione dei soggetti politici, dall'altra. Le dinamiche politiche, con la nascita di nuovi movimenti a carattere popolare, hanno reso inutile, ai fini della governabilità, la distorsione maggioritaria impressa dal sistema delle liste bloccate corte. Altro dato interessante del sistema spagnolo, che però potrebbe essere anche il suo tallone d'Achille, è la tendenziale sovrarappresentanza dei piccoli centri e delle aree rurali, a discapito delle aree metropolitane. Circa la metà delle circoscrizioni, infatti, elegge da 2 a 5 deputati. Un terzo delle circoscrizioni ne elegge tra 6 e 9 deputati. Appena sette province eleggono 10 o più deputati. Madrid e Barcellona eleggono rispettivamente, 36 e 31 deputati. Se facciamo riferimento ai dati del 2011, abbiamo alcuni significativi dati relativi al rapporto tra numero dei deputati / popolazione: Madrid (3.200.000 ab. ca.): 1/179.407; Barcellona (1.621.000 ab. ca.): 1/177.778; Soria (93.000 ab. ca.): 1/ 47.629; Teruel (144.000 ab. ca.) 1/48.425. Nel caso si pensasse a questo modello, direi che nella legge delega per la determinazione delle circoscrizioni si dovrebbe guardare ai coefficienti della ripartizione spagnola, evitando la tentazione di dare a ciascuna provincia la sua circoscrizione.

Approfondimento relativo al tema delle “pluricandidature” e ai criteri più opportuni per superare il sorteggio.

È chiaro che il criterio, indicato dalla Corte, del “sorteggio” è di tipo residuale, come previsto del resto nello stesso Italicum. A prima vista sembrerebbe che la soluzione più ragionevole sia quella di vincolare il capolista al collegio dove la lista ha preso il quoziente più alto. È in quella circoscrizione, presumibilmente, che la sua presenza ha avuto l'impatto più significativo sull'elettorato. Ma vale anche il contrario. Il capolista sceglie di essere eletto dove la lista è andata peggio, al fine di non penalizzare i dirigenti del Partito che hanno conseguito i migliori risultati elettorali. La Corte, infatti, prevede entrambe le possibilità, anche se a mio avviso propende

per la scelta a favore del collegio più debole: «Infatti, e solo in via meramente esemplificativa, secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – il quale sarebbe eletto in luogo del capolista – abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, secondo una logica assai diversa, tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista».

Approfondimento relativo al tema della tutela della rappresentanza di genere nel complesso delle candidature.

L'orientamento prevalso a livello di legislazione elettorale è quello di prevedere che in una lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in una proporzione superiore ai due terzi. Mi sembra un criterio ragionevole, anche se, in generale, condivido, sul punto, la posizione espressa in più occasioni dall'on Emma Bonino, in merito all'inutilità e anche a una certa offensività del sistema delle "quote". Sempre con riferimento alla posizione dell'on. Bonino, ritengo che potrebbe essere utile esplorare la via dell'istituzione di una Autorità di garanzia, che vigili sull'applicazione dei principi costituzionali di pari opportunità e di parità tra i sessi. Attraverso di essa, vi si dispiegherebbe una effettiva *positive action* (di cui al disposto del comma 1 secondo periodo dell'art. 51 Cost.), per far sì che l'attività dei partiti politici, a ogni livello di governo, si muova nel perimetro disegnato dalla Costituzione in materia di parità tra i sessi (articoli 2, 3, 37, 48, 51, 117 comma 1)

Valutazioni in ordine alla compatibilità di un sistema per collegi uninominali maggioritari con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Dalla giurisprudenza della Corte non si evincono elementi contrari al collegio uninominali (v. , a titolo puramente esemplificativo, le ordinanze di ammissibilità sui referendum per l'abrogazione della quota proporzionale del "mattarellum, proposti dai radicali e da Segni-Di Pietro tra il 1999 e il 2000).

Peraltro, dalla combinazione di alcuni principi fondamentali in materia di legge elettorale, recentemente ribaditi dalla Corte, non sembrano esserci controindicazioni nel merito.

In particolare, la Corte ha di recente insistito su due principi, dalla cui combinazione risulta la piena legittimità dei collegi uninominali: la discrezionalità del Legislatore in materia elettorale; la legittimità di liste bloccate, purché corte, in quanto il numero

limitato delle candidature per ciascuna lista (a maggior ragione se tale numero coincide con l'unità) è idoneo a garantire il rapporto tra eletto ed elettore.

Valutazioni in ordine alla compatibilità con la giurisprudenza della Corte costituzionale di un sistema per collegi uninominali maggioritari corretto da una quota di seggi destinata a premio di maggioranza o governabilità.

Immagino si stia parlando di un sistema ispirato a quello utilizzato in passato per le elezioni provinciali. Non vedo particolari problemi. Mi pare che possa essere compatibile con la giurisprudenza in materia. I principi in gioco mi paiono essere i seguenti: a) possibilità per l'elettore di individuare/identificare il candidato; b) bilanciamento tra rappresentatività e governabilità (quindi, distorsione maggioritaria ragionevole). Penso che un sistema di tal genere, peraltro già testato, sia pure a livello provinciale, e con gli opportuni adeguamenti (soglie differenziate, premio), non presenti problemi di legittimità costituzionale. Ci sarebbero, semmai, da definire il premio di maggioranza, l'eventuale accesso al ballottaggio e le soglie, in coerenza con i principi sopra richiamati. Analogamente, non vedo motivi di particolare criticità nella previsione di un sistema misto, con collegi uninominali e voto di lista, che preveda anche un premio di maggioranza o di governabilità. È ovvio che in qualsiasi sistema che preveda un mix tra collegi uninominali e liste bloccate, al vincitore del collegio va assicurata in ogni caso l'elezione, anche se appartiene a un partito che non consegue alcuna significativa percentuale di consensi a livello nazionale. Ragion per cui, l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza deve essere disciplinata in modo tale da garantire in ogni caso l'elezione a chiunque sia stato eletto in un singolo collegio, indipendentemente dal performance avuta dal suo partito di appartenenza. Questa credo che sia una difficoltà di non poco conto.

Approfondimento relativo alla legittimità del sistema elettorale del Trentino Alto Adige e ad eventuali meccanismi alternativi per la tutela delle minoranze linguistiche.

La Corte Costituzionale ha salvato la previsione degli otto collegi uninominali – quattro per Alto Adige e quattro per il Trentino – mentre il sistema proporzionale assicurerà l'elezione di altri tre deputati. Mi pare che su questo ci sia poco da aggiungere.

Approfondimento in relazione a possibili soluzioni per migliorare i controlli sulla regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio.

Penso che vada prestata una certa attenzione alla figura dello scrutatore. Un disegno di legge passato in prima lettura alla Camera reintroduce il criterio della scelta per sorteggio. Non credo sia una soluzione idonea di per sé. Capisco il fascino del sorteggio. Ma credo molto di più alla presenza di scrutatori preparati, nominati sulla base di determinati requisiti. Ovviamente, una cosa non esclude l'altra. Particolare attenzione, poi, presterei al voto all'estero, che è stato fonte di diversi problemi e rilievi in passato. Penso che andrebbe fatto uno sforzo tecnico e finanziario per assicurare agli elettori italiani all'estero la possibilità di votare in condizioni di riservatezza e sicurezza analoghe a quelle applicate in Italia. In generale, la trasparenza e la sicurezza delle procedure di voto è questione costituzionale rilevante, che spesso viene trattata alla stregua di problema meramente tecnico. Nei Paesi arabi dove s'è tentato, sia pur con scarsi e precari successi, di realizzare svolte democratiche, le prime riforme, a volte anche con rilievo costituzionale, hanno riguardato proprio il regolare svolgimento delle elezioni. Certo, l'Italia è una grande democrazia. Ma anche nelle grandi democrazie ci possono essere polemiche deleterie sulla regolarità delle operazioni di voto, come la storia insegna.

Armonia (o specularità) tra i sistemi elettorali di Camera e Senato. Questo principio non è apertamente enunciato, ma emerge dalla combinazione di altri principi (o legittimi obiettivi costituzionali) enunciati: governabilità, semplificazione del panorama partitico (es. quando si parla della legittimità di meccanismi che evitino la frammentazione dell'opposizione).

Ballottaggio. Il secondo turno non è di per sé illegittimo, ma bisogna disciplinarlo nel rispetto del principio di rappresentanza. Non può essere la Corte a «a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all'esito del ballottaggio». Questo compito spetta al Parlamento.

Coalizione (premio di). La governabilità è un obiettivo «costituzionalmente legittimo» ed ha «rilievo costituzionale» (anche se non è di per sé un «bene costituzionale», come ad esempio lo è la «rappresentatività»: la differenza consiste nel fatto che una norma che minaccia un bene costituzionale viene direttamente, necessariamente e automaticamente dichiarata incostituzionale dalla Corte, mentre la minaccia a un obiettivo costituzionalmente legittimo o a un bene di rilievo costituzionale richiede una valutazione più complessa, che tenga conto anche del quadro normativo generale), quindi sono legittimi i meccanismi che la favoriscono (es. il premio di coalizione), purché i «beni costituzionali» in gioco siano adeguatamente tutelati.

Discrezionalità del Legislatore. I paletti al sistema elettorale sono individuati (anche in base a quanto detto nella sentenza 1/2014) nel rispetto dei principi di sovranità popolare, rappresentatività, ragionevolezza (non introdurre, cioè, norme arbitrarie o suscettibili di creare disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente omogenee o eccessivi sbilanciamenti a favore di un bene costituzionale a discapito di altri). Tutto il resto rientra nella discrezionalità politica.

Liste bloccate. Sono legittime, a condizione che siano corte, in modo da garantire il rapporto tra elettori e candidati.

Opposizione parlamentare. È legittimo favorire meccanismi che evitino la frammentazione, anche in funzione di una maggiore compattezza dell'opposizione parlamentare.

Senato. Distribuzione dei seggi su base nazionale. La Corte non entra nel merito, ma dalla lettura della sentenza si evince, a nostro avviso, si evince la sua legittimità. Ciò risulta dal combinato disposto di due principi ribaditi dalla Corte: a) Il bicameralismo perfetto esige che i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento siano, se non identici, quanto meno tali da non ostacolare la formazione di maggioranze elettorali omogenee; b) la ripartizione dei seggi su base nazionali è legittima (l'affermazione è contenuta in un discorso relativo alla Camera, ma il giudice la enuncia in forma di principio generale, senza ulteriori specificazioni, mentre, vista la rilevanza della questione, se avesse voluto ribadire la "base regionale" del Senato, avrebbe quanto meno specificato che il ragionamento andava considerato solo in relazione alla Camera).

Senato. Premio di coalizione su base nazionale. La Corte non entra nel merito, ma dalla lettura della sentenza si evince, a nostro avviso, si evince la sua legittimità. Ciò risulta dal combinato disposto di queste due massime: a) L'assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e di funzione delle Camere elettive, in quanto confermato dal referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016, «se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare [Venerdì 10 febbraio la Corte ha corretto l'errore grammaticale, sostituendo la parte barrata con «non ostacolino»: alcuni ipotizzano che dietro la correzione del refuso ci sia l'intenzione di "ammorbire" il testo], all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»; b) Il legislatore può combinare il premio di maggioranza con il sistema proporzionale, a patto di non porre le condizioni per un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa.

Soglia di sbarramento. In generale, la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione sono «tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (v. sentenza 193 del 2015).

Soglia minima di voti per l'attribuzione del premio di maggioranza. La soglia in alcuni contesti è necessaria. In particolare, per quel che riguarda i sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (cfr. sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008). «Non può essere la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale, a giustificare una pronuncia d'illegittimità costituzionale del premio. È ben vero che qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio. Ma non è

manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi [soglia di sbarramento e premio di coalizione]. «Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza».

* P.A. Diritto pubblico comparato – UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma