

Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale *secundum constitutionem**

di Antonio Riviezzo**

(17 febbraio 2017)

SOMMARIO: 1.- *Un errore (molto) intelligente?* 2.- *Tre antefatti (di cui due piuttosto recenti)*. 3.- *Il voto eguale: «in entrata» e «in uscita»*. 4.- *I riflessi del divieto di mandato imperativo sulla legislazione elettorale*. 5.- *I corollario: i c.d. premi di maggioranza sono sempre incostituzionali*. 6.- *Il corollario: sistema maggioritario vs. sistema proporzionale, una dicotomia (forse) da ricollocare*. 7.- *III corollario: il ruolo istituzionale dei partiti, oggi*. 8.- *Riepilogo dei risultati raggiunti. Appunti per una strutturazione costituzionalmente accettabile delle future leggi elettorali*. 9.- *Conclusione: e se fosse anche il sistema c.d. proporzionale ad aver bisogno di una giustificazione costituzionale?*

1.- *Un errore (molto) intelligente?*

È notazione unanime tra gli addetti ai lavori che la legislazione elettorale parlamentare sia un contenuto rispetto al quale la Costituzione repubblicana si presenterebbe adiafora¹.

In effetti, dai lavori dell'Assemblea costituente si ricaverebbe che la tematica, pur lambita in alcune riunioni², sia stata poi demandata pressoché integralmente alla sovranità dei successivi Parlamenti costituiti; ci si troverebbe infatti al cospetto di una materia a vocazione prettamente *funzionale*, nel senso che qualunque soluzione andrebbe bene, purché (astrattamente) idonea garantire il raggiungimento degli obbiettivi che qualsiasi legislazione elettorale deve perseguire: rappresentanza nazionale e formazione di un Governo stabile³.

Proprio nei risvolti di tale spiegazione, tuttavia, si annida quello che a me pare un equivoco di fondo, che ha guidato tutti gli sviluppi successivi

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Cfr. soprattutto le sentenze della Corte costituzionale n. 43 del 3 luglio 1961, n. 429 del 6 settembre 1995, n. 15 del 16 gennaio 2008, n. 1 del 13 gennaio 2014 e n. 35 del 24 gennaio 2017.

² Tutto ciò che abbiamo è infatti l'approvazione di un ordine del giorno (Cappi) della II Sottocommissione e di uno (Giolitti) dell'Assemblea costituente, coi quali, in buona sostanza, ci si limitò a *raccomandare* che l'elezione dei membri della Camera dei deputati avvenisse con il sistema proporzionale (il tema, inizialmente introdotto nella veste "forte" di *emendamento all'art. 53* del Progetto di Costituzione, degradò quasi subito a mera *approvazione di ordine del giorno*). Il dibattito sul punto è agilmente ricostruito in M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori riuniti, Roma, 1991, spec. 19-27, e – più analiticamente – in G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro it., Bologna-Roma, 1992, 2 ss., spec. 7-15.

³ Che la legislazione elettorale (qualunque cosa si voglia intendere con tale formula) sia improntata ad una logica prettamente funzionalista è assunto pacifico in dottrina: «[...] stabilire quale dei due sistemi ora descritti [maggioritario e proporzionale, *scil.*] sia preferibile in assoluto è impresa vana. Tutto infatti, in questo campo, è relativo ed opinabile; e, per di più, la validità dell'uno o dell'altro non può misurarsi in astratto bensì con i dati forniti dall'esperienza nel corso degli anni della sua concreta applicazione [...]» (così, paradigmaticamente, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 150; l'edizione citata è quella predisposta per i corsi universitari di base, aggiornata da G. Silvestri). Anche la giurisprudenza costituzionale non ha mai deviato da tale impostazione: cfr. da ultimo la sentenza n. 35 del 2017, punto n. 6 della motivazione *in diritto*, ove può leggersi che la Corte «ha sempre riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare».

dell'elaborazione dottrinale, tanto che persino nella manualistica corrente è impossibile trovare inquadramenti diversi dell'argomento⁴.

A quanto mi consta, tranne isolatissime eccezioni⁵, il punto non è mai stato discusso *radicitus*, e si è sempre dato per acquisito che il conteggio di voti «eguali» (in base all'art. 48 Cost.) potesse metter capo a un esito elettorale (più o meno) *diseguale*, ove ciò fosse preordinato a garantire un buon compromesso tra rappresentazione (del Corpo elettorale) e c.d. governabilità; il *trait d'union* tra il momento dello spoglio (dove «uno vale uno») e quello della composizione dell'organo rappresentativo (dove «uno vale più di uno, se si vince» e «uno vale meno di uno, se si perde») viene in genere verbalizzato, rispettivamente, come «voto in entrata» e «voto in uscita»⁶.

Insomma: la Costituzione non conterrebbe regole vincolanti per il Parlamento in tema di legislazione elettorale, se si eccettua il summenzionato divieto di voto diseguale («in entrata», ché «in uscita», nei limiti del *ragionevole*, tutto è – oggidì più che mai⁷ – possibile).

Sequitur, in primo luogo, che la classica distinzione manualistica tra sistemi elettorali c.d. proporzionali e sistemi elettorali c.d. maggioritari venga percepita come propriamente *giuridico-costituzionale*, e non soltanto *politico-costituzionale*.

Sequitur ancora che sarebbe possibile «manipolare»⁸ il consenso politico con estrema libertà, dato che (quasi) nulla è – in principio – vietato al legislatore elettorale.

Anticipando quando verrò a dire e (tentare di) dimostrare nel prosieguo, la tesi che sosterrò, articolandola in tre punti fondamentali, è invece che:

a.- la distinzione tra sistemi elettorali *proporzionali* e *maggioritari* è meramente politologica; essa attiene cioè alle *regolarità* – e non alle *regole* – costituzionali;

b.- la summenzionata sovrapposizione di piano (normativo ed effettivo) discende, in ultima analisi, dall'equivalenza – predicata o irriflessa – del mo-

⁴ A titolo esemplificativo, si possono vedere P. CARETTI e U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*⁶, Giappichelli, Torino, 2000, 95 ss.; A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2001, 206 ss.; R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*⁴, Giappichelli, Torino, 2003, 134 ss.; P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*¹², Cedam, Padova, 2009, 102 ss.; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*¹⁴, Zanichelli, Bologna, 2012, 356 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO e G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*⁶, Cedam, Padova, 2014, 305 ss.

⁵ Cfr. P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.* n. 2/2013, 471 ss. e IDEM, *Il premio di maggioranza alla prova dell'uguaglianza del voto*, in *diritto@storia* n. 11 (2013), 1-9. In senso analogo, ma con argomentazione più teleologica che analitica, v. precedentemente anche G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.* n. 2/1994, 187 ss., spec. 221-223.

⁶ L'assunto è sostenuto – praticamente da sempre – anche dalla Corte costituzionale (a partire almeno dalla già menzionata sent. n. 43/1961). Il contributo dottrinale che è d'obbligo richiamare in tal caso è invece quello di M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., *passim*, spec. 36.

⁷ Il riferimento è innanzitutto alla già menzionata (*retro* nt. 1) sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, ma anche alla precedente n. 1 del 2014, annotata non a caso dalla migliore dottrina. Le motivazioni della sentenza n. 35/2017 sono state depositate il 9 febbraio scorso; non servono capacità divinatorie particolari per ipotizzare che anche tale pronuncia verrà a breve fatta oggetto di annotazioni e commenti in quantità molto significativa.

⁸ Uso il verbo «manipolare» in accezione assiologicamente neutra, come fa D. FISICHELLA, *Elezioni (III. Sistemi elettorali)*, voce in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 649 ss., in particolare allorché ragiona di «attitudine manipolativa» dei diversi sistemi elettorali a fini puramente classificatori.

mento *quantitativo* (conteggio) e di quello *qualitativo* (significazione politica) del voto espresso dal Corpo elettorale;

c.- se letta senza pregiudizi, la Costituzione repubblicana detta regole insospettabilmente stringenti in materia elettorale: dire che essa, *in quanto testo normativo*, non inclina decisamente verso un impianto proporzionale o maggioritario è dire il vero, ma semplicemente perché – trattandosi per l'appunto di un testo *normativo* – non ha attitudine (metaforicamente: non ha interesse) a influire sulle regolarità politiche.

La mia dimostrazione si baserà in via privilegiata sull'interpretazione sistematica delle seguenti disposizioni costituzionali: art. 48 (uguaglianza del voto politico, ricostruita come implicante la necessità che vada a ricoprire la carica il candidato che ottenga più voti); art. 49 (libertà di associazione partitica, con particolare riferimento al ruolo istituzionale di tali organizzazioni politiche che discende direttamente dalla formula costituzionale; ruolo più circoscritto di quello poi *effettivamente* ricoperto nell'esperienza repubblicana); art. 67 (principio del libero mandato parlamentare, implicante l'imputazione del voto direttamente al candidato e non al partito che lo esprime); art. 56 (elezione dei deputati a suffragio universale e diretto, e segnatamente necessità della ripartizione del territorio nazionale in più circoscrizioni elettorali, e quindi in collegi di voto); artt. 57-58 (elezione dei senatori a suffragio universale e diretto, e segnatamente necessità di una «base regionale» per le relative circoscrizioni e – verosimilmente – anche per i collegi di voto).

L'approccio metodologico sarà quindi strettamente formale, ed entro tali limiti andrà inteso, valutato e (eventualmente) criticato.

2.- Tre antefatti (di cui due piuttosto recenti)

Le riflessioni che seguono sono state mosse da tre recenti avvenimenti, di cui due particolarmente vicini alla stesura di questo scritto, e uno un po' più risalente, ma che riecheggia nel presente con significativa potenza.

Partiamo dall'antefatto più recente: il 24 gennaio del 2017 si è tenuta un'udienza pubblica davanti alla Corte costituzionale nella quale è stata discussa la conformità a Costituzione dell'attuale legge elettorale, la n. 52 del 6 maggio 2015, c.d. *Italicum*⁹.

⁹ La discussione, inizialmente prevista per il 4 ottobre 2016, era stata rinviata – con decreto del Presidente Grossi – a data successiva all'espletamento del *referendum* ex art. 138 Cost. sul testo (d.d.l. cost. A.C. 2613-D) dell'ampia revisione della Costituzione promossa dal Governo e avallata dal Parlamento (il 12 aprile 2016).

Il *referendum*, svoltosi il 4 dicembre 2016, ha avuto esito negativo, come tutti sanno, e quindi il testo licenziato dalle Camere è rimasto lettera morta; nondimeno, siccome la legge elettorale n. 52/2015 era stata a suo tempo vergata *come se* tale revisione costituzionale fosse già in vigore, ragioni di *opportunità politica* avevano indotto la Corte a differire la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte, in modo che la sua decisione non si riverberasse in alcun modo sulle traiettorie del consenso e del dissenso popolare rispetto al testo di riforma.

La nuova udienza era stata poi fissata, con ulteriore decreto del Presidente, per il 24 gennaio 2017 (cfr. comunicato del 6 dicembre 2016 dell'Ufficio stampa della Corte costituzionale e, *amplius*, quello del successivo 7 dicembre 2016).

Il giorno seguente (25 gennaio 2017, sul far della sera), la Corte aveva emesso un comunicato stampa dal quale si ricavava – tra l'altro – che erano state annullate le disposizioni prevedenti il c.d. turno di ballottaggio (3° cpv. del comunicato in discorso) e quelle relative al potere del capolista di scegliere discrezionalmente il proprio collegio di elezione (previsione rimpiazzata dal criterio residuale del sorteggio, non censurato nelle ordinanze di rimessione, 4° cpv.). Rigetto nel resto.

Tale processo e la relativa decisione (la n. 35), in sostanza, hanno verificato in quale misura le Camere del 2015, nel legiferare in materia elettorale, abbiano rispettato i vincoli sostanziali desumibili (in gran parte) da una sentenza della stessa Corte del 2014 (la n. 1), allorché la previgente normativa era stata parzialmente annullata con effetto irretroattivo. Le lunghe e articolate motivazioni esposte dalla Corte lungo novantanove pagine di dattiloscritto toccano numerosi punti della normativa vigente; ai fini delle presenti note, tuttavia, sarebbe stato comunque sufficiente rifarsi al solo comunicato stampa del 25 gennaio 2017 (ove si illustrava il contenuto dispositivo della decisione¹⁰), poiché già da esso si poteva indurre quale fosse stato – nelle sue linee portanti e per quanto di rilievo – il ragionamento svolto dai giudici costituzionali.

Passando al secondo dei due antefatti, quello più risalente nel tempo, si tratta per l'appunto della sentenza n. 1/2014, con cui la Consulta – sostanzialmente (quantunque non ufficialmente) sconfessando la sua precedente giurisprudenza – aveva rivendicato la propria competenza a giudicare la legislazione elettorale parlamentare; e a farlo in punto di *ragionevolezza* (ma se volessimo chiamare le cose col loro nome, dovremmo forse dire di *discrezionalità politica*¹¹).

Ebbene, la motivazione di quella decisione capostipite (alla quale altre erano già seguite, del medesimo segno¹²) ha avuto un seguito fortemente coerente nella linea argomentativa sposata dalla pronuncia n. 35/2017: la Corte, infatti, ha chiarito perché – ed entro quali limiti – il Parlamento, col testo di legge in esame, ha (e in parte non ha) adeguatamente bilanciato le esigenze della c.d. rappresentatività con quelle della c.d. governabilità¹³; il che significa però essersi mossi, ancora una volta, all'interno della sovrapposizione del profilo quantitativo (conteggio) a quello qualitativo (significazione politica) del voto.

Nello spiegare tale argomentazione, la Corte avrà – come ha sempre avuto – il conforto della maggioritaria dottrina, ma ciò non toglie che – a mio avviso – proprio il divorzio tra uguaglianza e rappresentatività del voto politico avrebbe sciolto molti dei nodi che invece permarranno intatti, dato che si continuerà a navigare sul filo di tale equivoco concettuale. Da questo punto di vista, il presente contributo finisce quindi per atteggiarsi quasi a sorta di annotazione implicitamente critica (*in parte qua*) della sentenza n. 35/2017.

Il terzo antefatto, infine, discende dal modo in cui il *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 è stato caricato – inopinatamente ma da ogni par-

Infine, il 9 febbraio 2017 la sentenza, completa della parte motiva, è stata depositata in Cancelleria, a breve verrà pubblicata anche nella *Gazzetta Ufficiale - 1ª Serie speciale - Corte costituzionale* (presumibilmente nel n. 7 del 15 febbraio prossimo), divenendo così pienamente efficace.

¹⁰ Il comunicato del 25 gennaio 2017 è reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it, alla voce *Comunicati stampa e note informative*. Nella medesima sede sono reperibili anche gli altri comunicati citati nella nota precedente.

¹¹ In tal senso, *apertis verbis*, anche S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, 1-12.

¹² Cfr. le sentenze n. 275 del 5 dicembre 2014, n. 110 del 15 giugno 2015 e n. 193 del 24 settembre 2015.

¹³ Segnatamente, la Corte ha ritenuto adeguata la compressione della rappresentatività del voto in corrispondenza della soglia del 40% poiché ciò sarebbe finalizzato al perseguimento «[de]gli obbiettivi, *pure di rilievo costituzionale*, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale» (cfr. n. 6 del *Considerato in diritto*, enfasi aggiunta).

te¹⁴ – di significato politico, quasi come se ci si fosse trovati davanti, invece che ad un pronunciamento sovrano su un testo legale, ad un giudizio popolare (che ad un certo punto ha addirittura assunto i toni dell'ordalia) sul Governo e sulla maggioranza parlamentare governante¹⁵.

Questo dato di fatto (credo non revocabile in dubbio da chicchessia, quanto alla sua *storicità*) merita una brevissima spiegazione in ordine alla sua allegazione nel presente contesto, al fine di evidenziarne l'attinenza.

In particolare, *se persino* una simile deliberazione popolare – approvazione o reiezione di una modifica del testo costituzionale, per definizione (e tradizione inveterata, almeno sino al 2012¹⁶) sempre percepita come *trasversale* rispetto agli schieramenti che si contendono il governo del Paese – assume una valenza politica tanto forte, significa che l'equazione tra voto manifestato e sua imputazione partitica ha sviluppato un poderoso salto di qualità¹⁷.

A quel punto, se si ragionasse in una prospettiva *istituzionale*, si dovrebbe inevitabilmente concludere che, *a maggior ragione*, il nesso tra manifestazione del voto (c.d. voto in entrata) e attribuzione dei seggi in ragione della loro significazione politica (c.d. voto in uscita) in occasione dei comizi elettorali sarebbe oramai *ius receptum*.

¹⁴ A titolo esemplificativo, si vedano, da un lato, la dichiarazione dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Renzi, rilasciata in data 19 novembre 2016 («Se perdo il referendum questo Governo cade»; fonte: *La Repubblica*, versione *on line*, del 20 novembre 2016, con articolo a firma di Tommaso Ciriaco) e, dall'altro, quella di uno dei principali *leader* dell'opposizione (Berlusconi, rilasciata in una trasmissione televisiva in data 26 novembre 2016: «No per far cadere il Governo»; fonte: *Il Tempo*, versione *on line*, del 27 novembre 2016, articolo redazionale).

¹⁵ Tralascio, in quanto irrilevante ai fini del presente scritto, la questione relativa all'esatta qualificazione giuridica di tale appello popolare; a detta di molti commentatori, infatti, dietro la *forma* di un *referendum* «di revisione» si sarebbe celata la *sostanza* di un vero e proprio *referendum* «su poteri sovrani», sia per l'*ampiezza* della revisione proposta, sia per la sua profonda *incidenza* sulla forma di governo complessivamente considerata (tra gli altri, così si esprimono, puntualmente, G. DI COSIMO, *L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo*, in *Forumcostituzionale.it*, contributo del 14 marzo 2015, 1-3, e, in prospettiva più ampia, M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?*, in *Federalismi.it*, n. 15/2016, 1-16). Una sintesi degli argomenti in tal senso in A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del No*, Giuffrè, Milano, 2016, 1-32; *contra* v. però almeno B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Giuffrè, Milano, 2016, 1-48. La classificazione dei *referendum* popolari, alternativamente, come «costituzionali», «di revisione» ovvero «su poteri sovrani» si deve dalla dottrina tedesca (spec. a K. LÖWENSTEIN, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, Springer, Berlin, 1959), ed è stata recepita in Italia, tra gli altri, da A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quad. cost.* n. 2/1994, 235 ss., spec. 256 ss.

¹⁶ Alludo al procedimento col quale, nel 2012, venne introdotto nella Costituzione, all'art. 81, il principio del c.d. pareggio – anche se meglio sarebbe parlare, stando almeno alla lettera e alla semantica del testo, di *equilibrio* – di bilancio (modifiche minori, consequenziali, riguardarono invero anche gli artt. 97, 117 e 119). In quel frangente, per la prima volta nella storia repubblicana – almeno a quanto mi consta – il Governo allora in carica (presieduto dall'On. sen. Monti) si fece *parte*, propulsiva prima e diligente poi, in funzione dell'approvazione della modifica del Testo costituzionale; la revisione intervenne, con la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, a larghissima maggioranza, tanto che non vi fu nemmeno la possibilità teorica di esperire il *referendum ex art. 138 Cost.* Tale notazione tornerà utile più avanti, quando richiamerò la *vexata quaestio* del conflitto tra *rappresentatività* e *governabilità* nella legislazione elettorale (§ 9).

¹⁷ Ciò non significa che – in una prospettiva di indagine più ampia – la stessa scienza costituzionalistica non sia consapevole delle ricadute politiche anche di siffatte consultazioni, che certamente vi sono come vi sono sempre state; resta tuttavia il rilievo – a mio avviso almeno – che si tratti di effetti esterni rispetto alla dimensione propriamente giuridica del fenomeno considerato.

Viceversa, adottando l'approccio analitico denunziato in apertura, si potrebbe giungere ad altre conclusioni: mettendo infatti in controluce il "modello" del voto referendario (nel quale i voti, giuridicamente parlando, *si contano e basta*) e quello del voto politico (dove i voti, sempre giuridicamente parlando, *prima si contano e poi, eventualmente, si "pesano"*), la prima e necessaria deduzione da farsi sarebbe che *il conteggio e la valutazione (dei voti) sono operazioni intellettuali* – prima ancora che normative – *distinte*, come tali sovrapponibili se, e solo se, esista una qualche clausola legale in tal senso¹⁸; ma – e qui sta il punto che tratterò dal prossimo paragrafo in avanti – una simile clausola *non è presente nel testo costituzionale, bensì soltanto* (ad oggi) *nella legislazione ordinaria vigente*, né la Costituzione contiene alcun riferimento che possa far ritenere, non dico obbligata, ma nemmeno consentita, una simile sovrapposizione di piano.

3.- *Il voto eguale: «in entrata» e «in uscita»*

L'uguaglianza del voto sancita nell'art. 48 Cost. è la necessaria declinazione in ambito democratico del principio maggioritario (inteso quale tecnica di decisione collettiva)¹⁹.

Non serve tediare oltre il lettore sul punto, dato che si tratta di nozioni e concezioni ampiamente note²⁰; basterà ribadire che – costituzionalmente parlando – la disposizione in parola vieta *senza alcun dubbio* sia il voto multiplo, sia quello plurimo, e quindi fa sì che «ogni elettore dispon[ga] dello stesso numero di voti, semplificando diciamo che ogni elettore ha diritto a un voto»²¹.

Semmai, si controverte se la portata precettiva dell'art. 48 Cost. *sia tutta qua*; molti²², ma non tutti²³, ritengono sia così.

Di certo, poi, nessuna questione particolare si pone per il *voto referendario*, espressione, la più pura immaginabile, del suddetto principio maggioritario; in tal caso, infatti, il Corpo deliberante è chiamato a scegliere tra (almeno) due

¹⁸ Evidenza con la consueta chiarezza la diversità tra votazione referendaria (*recte*: su una o più proposte definite) e votazione politica (*recte*: sulla scelta dei rappresentanti) G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, 194, nt. 11. Debbo ricordare – per onestà intellettuale – che il chiaro Autore ricava da tale distinzione una conclusione diversa dalla mia; trattandosi di consultazioni popolari qualitativamente diverse, secondo Rescigno è infatti del tutto plausibile che diversificati siano anche i relativi regimi giuridici. Tornerò meglio sul punto più avanti, per quanto di ragione; per adesso basti osservare che a me pare che sia giusta la premessa, ma non la conseguenza, del surriportato ragionamento. Infatti, il voto, *qualunque voto*, è strutturalmente sempre e solo uno strumento per decidere *qualcosa*; che poi questo "qualcosa" sia un oggetto (*specifico provvedimento*) o un altro (*individuazione del delegato/rappresentante*) mi parrebbe tutto sommato secondario (trattandosi semplicemente di ricondurre la fattispecie, alternativamente, allo schema della deduzione o a quello della delegazione).

¹⁹ Sull'uguaglianza come presupposto della democrazia v. per tutti C. SCHMITT, *Verfassungslehre*⁵, Duncker & Humblot, Berlin, 1970, tr. it. di A. Caracciolo, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, spec. 299 ss.

²⁰ Cf. per tutti H. KELSEN, *La democrazia*⁵, Il Mulino, Bologna, 1984, 94 ss. (con specifico riguardo al principio maggioritario, trattato nel saggio *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Mohr, Tübingen, 1929, tr. it. a cura di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*) e, *amplius*, IDEM, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1945, tr. it. a cura di S. Cotta e G. Treves, *Teoria generale del diritto e dello Stato*⁶, RCS, Milano, 2000, 289 ss., spec. 297-304.

²¹ P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit. 472-473.

²² Si tratta di assunto assolutamente preponderante nell'ambito della scienza costituzionalistica; a titolo esemplificativo, in aggiunta alla manualistica riportata alla nt. 4, può leggersi la come sempre incisiva argomentazione di M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 32-34.

²³ Cfr. per tutti P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit., 473-475.

proposte alternative, nell'ambito delle quali ci si limita a verificare quale abbia raccolto più consensi (si *contano* i voti di chi ha votato), mentre – come regola generale²⁴ – chi non esprime alcuna preferenza valida, semplicemente, non viene considerato nel computo finale (*non* si *contano* i voti di chi non ha votato, o ha votato in maniera non conforme alla legge).

Qualche problema in più potrebbe porre, in tesi, il voto *politico*, sia per l'oggetto, sia per la struttura della relativa deliberazione²⁵, ma appare già molto significativo che, anche in tali casi, valga il principio che “chi non vota (o vota, per così dire, male) non conta”; *a contrario*, quindi, si può affermare con buona sicurezza che pure nell'ipotesi dei Comizi elettorali, “*conta chi vota*” (conforme alla legge, *scil.*).

Ma *quanto* conta chi vota? Cosa significa esattamente che «il voto è [...] eguale» ex art. 48, 2° comma, Cost.?

Questo mi pare sia il primo punto da mettere a fuoco per predisporre una legge elettorale pienamente coerente coi principi costituzionali.

Per provare a rispondere, può non essere inutile, in primo luogo, ribadire quanto evidenziato *supra*, e cioè che l'affermazione costituzionale dell'uguaglianza del voto è servita a escludere la legittimità del voto plurimo e di quello multiplo, i quali avrebbero altrimenti finito con lo sterilizzare gli effetti democratici dell'universalità del suffragio; non può quindi esservi dubbio sul fatto che tale regola egualitaria «presuppon[ga] l'uguaglianza degli elettori, cosicché nessuno di essi, per nessuna ragione, può pretendere di contare di più nell'elezione»²⁶.

In secondo luogo, se tale affermazione è corretta (come a me pare), allora bisognerebbe anche concordare sul fatto che la scelta di ciascun elettore *valga* quanto quella di qualunque altro²⁷.

Date tali premesse, però, appare inevitabile concordare anche sulla sintesi conclusiva, per cui sostenere che «l'uguaglianza si applica alla manifestazione del voto e non anche al voto espresso è contraddittorio: la previsione che alcuni elettori speciali possono esprimere più voti (due o tre) non è diversa da quella secondo cui il loro voto vale di più (conta non uno, ma due o tre), anzi il risultato è identico; e se è vietata l'una lo è anche l'altra»²⁸.

In altre parole, potremmo dire che i voti («eguali» ex art. 48 Cost.) si contano e non si pesano, cioè sono *equivalenti*, nel senso che *devono avere lo stesso valore*, sia «in entrata», sia «in uscita».

Detto in modo ancor più stringato: *i voti «eguali» hanno lo stesso peso* (ai fini dell'individuazione del titolare della carica, *scil.*).

Ma se i voti hanno (nel senso che “devono avere”) lo stesso peso, da ciò si può chiaramente inferire una *prima regola costituzionale* vincolante il legislatore ordinario: un'elezione può essere giustificata *soltanto* dal numero (*maggiorre*: principio maggioritario) dei voti ottenuti, e ogni diversa soluzione pone capo

²⁴ In ambito costituzionale, la regola generale vale nell'ipotesi del *referendum* ex art. 138 Cost. e, *de facto*, è valsa per il *Referendum istituzionale* del 2 giugno 1946; non vale invece – stante la prescrizione di un *quorum* strutturale quale presupposto dell'abrogazione – per il *referendum* ex art. 75 Cost. Tralascio il censimento delle ulteriori ipotesi (meno significative ai miei fini) disciplinate dal diritto costituzionale e legislativo.

²⁵ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., 197 ss.

²⁶ P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit. 473.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

ad un'elezione (costituzionalmente) in-giustificata²⁹.

Si noti però come il precetto costituzionale dell'uguaglianza del voto, per come ricostruita, nulla dica in ordine al *tipo* del sistema elettorale da adottarsi, in quanto sia quello c.d. proporzionale, sia quello c.d. maggioritario possono entrambi, almeno in teoria, determinare l'elezione di chi abbia ottenuto più voti.

Come anticipato (§ 2), del resto, un ragionamento su quale sia il sistema elettorale "migliore" tra i due può svolgersi solo nella fase (successiva) della *significazione politica* dei voti manifestati, complessivamente considerati, e non in quella (antecedente) che si sta qui esaminando, del semplice spoglio degli stessi.

Detto in altro modo, solo una volta che i seggi siano stati attribuiti ai candidati più votati, solo allora – e non prima – si apre lo spazio teorico per le ulteriori considerazioni collegate all'appartenenza politica degli eletti, e quindi ai ragionamenti *probabilistici* su che cosa ci si potrà da essi più o meno attendere ai fini della determinazione, ex art. 49 Cost., della politica nazionale.

Su simili valutazioni si staglia però un'ombra lunghissima, almeno nella prospettiva del Diritto costituzionale: il principio del libero mandato parlamentare consacrato nell'art. 67 Cost.

4.- *I riflessi del divieto di mandato imperativo sulla legislazione elettorale*

Il principio del libero mandato parlamentare vanta una storia e una *ratio* talmente note e indagate che qui non è davvero il caso di rievocarle.

Ai miei fini basterà infatti rilevare come esso sia stato oggetto, sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, di una sottointerpretazione, finalizzata ad armonizzarne la portata prescrittiva con le nuove pratiche operative derivanti dalla formalizzazione del ruolo istituzionale dei c.d. partiti di massa³⁰.

In particolare, la potenziale antinomia tra una *certa* lettura dell'art. 49 Cost. e il chiarissimo divieto costituzionale di prevedere un mandato parlamentare imperativo ha condotto – la prassi politica prima e la maggioritaria dottrina poi – a vedere nell'art. 67 Cost. niente più che un vecchio arnese, lasciato nell'articolato della Carta per ragioni a metà strada tra l'ossequio dovuto a un antenato illustre e la semplice dimenticanza³¹.

È evidente infatti che la piena libertà di determinazione politica del parlamentare in quanto rappresentante della Nazione mal si concilia con gli obblighi che lo stesso (parlamentare) contrae con la struttura partitica che ne ha sostenuto la candidatura³²; così come era chiaro, agli albori dell'età repubblicana, che solo i partiti di massa – in un contesto postbellico di estrema povertà, anche culturale – potessero rivendicare credibilmente un ruolo di guida nella selezione della futura classe dirigente del Paese³³.

Oggidi, tuttavia, la situazione generale appare sufficientemente mutata per provare a rimettere in discussione i paradigmi interpretativi tradizionali, ri-

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ La linea dottrinale è in tal caso, se possibile, ancor più autorevole: C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, II, Zanichelli-II Foro it., Bologna-Roma, 1986, 179 ss.

³¹ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 345.

³² Lo evidenziava bene, in apertura di trattazione, già C. MORTATI, *Art. 67*, cit., 179.

³³ Cfr. G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 17-18.

cercando una composizione tra le due disposizioni in parola che sia maggiormente rispettosa della lettera (e della *ratio*) del Testo costituzionale³⁴.

Già dal punto di vista della *storia parlamentare*, infatti, l'esigenza di un mandato *libero* si è affermata proprio per superare le rigidità collegabili allo schema antagonista del mandato vincolato³⁵, per cui apparirebbe curioso sacrificarlo oggi sull'altare del c.d. mandato imperativo di partito.

Sotto il profilo della *scienza politica* e della *teoria costituzionale*, poi, l'istituto descrive un nuovo modo di rappresentare gli interessi sociali nelle istituzioni, (nuovo modo) che determina la struttura-base del moderno *governo rappresentativo*³⁶; anche in tale ottica, quindi, una recessività del libero mandato a vantaggio delle esigenze di coesione partitica apparirebbe alquanto incoerente.

Beninteso: è certamente possibile che il principio del libero mandato possa essere rideclinato alla luce delle novità *medio tempore* intervenute (l'allargamento del suffragio e l'avvento dei partiti di massa soprattutto), ma la legittimità di una simile operazione non può certo sfociare in una sconfessione o in una tacita abrogazione dell'istituto stesso, magari in favore di un informale mandato (imperativo) di partito³⁷.

Se si accetta tale premessa di metodo, bisogna quindi (ri)partire dall'originario significato della disposizione in discorso, e solo in un secondo momento porsi il problema della sua perdurante attualità e praticabilità.

Nella prospettiva propriamente giuridico-costituzionale (*dogmatica*), la funzione del principio del libero mandato è infatti quella di scindere – attraverso la *fictio* della "rappresentanza della Nazione"³⁸ – il legame tra parlamentare e cittadino elettore, il quale (legame) implicherebbe una configurazione vincolata del rapporto rappresentativo; d'altro canto, come si vedrà meglio nel § 7, i partiti politici, al pari di qualsivoglia associazione avente il medesimo oggetto, esercitano, *innanzitutto e soprattutto*, la funzione di organizzare e mobilitare il consenso della comunità governata attorno a una proposta sociale generale³⁹.

Se quindi il parlamentare dotato di libero mandato conserva – in odio alla c.d. disciplina di partito – il potere di «sottrarsi in ogni momento a tale disciplina, affrontando le sanzioni interne inflitte dal partito»⁴⁰, se ne ricava che il rapporto trilaterale tra cittadino elettore, singolo parlamentare e partito politico può essere ricostruito unicamente in un modo, per non generare antinomie: innanzitutto,

³⁴ È ciò che, mi pare, suggerisse sin dagli anni Novanta anche N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 344-348.

³⁵ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 85.

³⁶ *Ibidem*, 87.

³⁷ Lo sostiene, tra gli altri, lo stesso C. MORTATI, *Art. 67*, cit., 182-183, che pure non si nasconde le criticità insite in tale inedito rapporto tra popolo-partito-Stato.

³⁸ Parlo di *fictio* in quanto a me pare che il principio della rappresentanza politica, rettammente inteso, dica che si è rappresentativi *in quanto* si è stati eletti (l'eletto *col maggior numero di voti* è cioè rappresentativo *per definizione*); non sarebbe invece corretto dire – come pure è dato riscontrare in letteratura – che si viene eletti *in quanto* rappresentativi. Se così fosse, infatti, bisognerebbe chiedersi: rappresentativi *di cosa*? Di un'idea politica? Di un partito? Una risposta affermativa ad almeno una delle alternative ipotizzate genererebbe a mio parere un chiaro sovvertimento del rapporto fisiologico tra partito e candidato. Sulle diverse strutturazioni della rappresentanza politica, v. comunque l'intavolazione di M. COTTA, *Rappresentanza politica*, voce in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (et al.), *Dizionario di politica*², Utet, Torino, 2014, 800 ss.

³⁹ Cfr. ad es. A. OPPO, *Partiti politici*, voce in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (et al.), *Dizionario di politica*², cit., 685 ss., spec. 689-690.

⁴⁰ C. MORTATI, *Art. 67*, cit., 183.

il partito politico *elabora* una proposta sociale generale da sottoporre al Corpo elettorale e *individua* le persone che (a torto o a ragione) reputa più adatte a realizzarla; in un secondo momento, tali persone (candidati), avvalendosi del supporto del partito stesso, si propongono ai cittadini votanti in occasione dei comizi elettorali per ottenerne il consenso; infine, il popolo (inteso come insieme dei cittadini votanti) elegge i propri rappresentanti nel novero dei candidati proposti dai partiti.

Da tale schema ricostruttivo, forse banale, discendono però almeno due conseguenze non banali:

a.- siccome in Parlamento vanno “persone” e non “idee”, né tantomeno “partiti”, il voto *deve vertere su persone fisiche*. Il che significa che la legislazione elettorale *deve prevedere necessariamente il c.d. voto di preferenza*;

b.- ciò significa però altresì che ogni regolamentazione tesa a ribaltare questo schema, magari per cercare di forzare la volontà del candidato eletto (parlamentare) verso le direttive provenienti dal *partito* di provenienza, è per lo meno impraticabile, stante il presidio dell'art. 67 Cost.⁴¹.

Il corretto rilievo che tale soluzione di qualsivoglia rapporto di natura legale tra parlamentari e partito possa, non solo favorire, ma legittimare una serie di comportamenti – per così dire – poco commendevoli (da parte dei primi e a detrimento del secondo) non significa che il problema possa essere affrontato – né tantomeno risolto – dal Diritto costituzionale: il piano del ragionamento dovrebbe essere probabilmente collocato altrove, a livello di sistema politico latamente inteso⁴².

5.- *I corollario: i c.d. premi di maggioranza sono sempre incostituzionali*

La costruzione di un'impalcatura legislativa il più possibile armonica con le disposizioni costituzionali procede agilmente, tra prescrizioni esplicite e divieti impliciti; ma c'è la possibilità di approfondire ulteriormente il discorso.

Vediamo come.

Siamo sino ad ora riusciti ad isolare una prima e stringente regola costituzionale che orienterebbe in maniera decisa la legislazione elettorale ordinaria: l'uguale valore dei voti ex art. 48 Cost., sommato alla prerogativa dell'art. 67 Cost., descrive un microsistema nel quale appare costituzionalmente improprio (se non illegittimo) scindere giuridicamente la manifestazione di volontà politica del cittadino elettore dal singolo candidato cui è diretta.

Più precisamente, se i voti devono essere *solo* contati, essi debbono anche essere attribuibili univocamente a una ben individuabile persona fisica, atteso che in ultima analisi – come appena visto (§ 4) – al seggio accedono co-

⁴¹ Mi pare inclini verso una soluzione analoga – con argomentazione molto più estesa e raffinata di quella qui proposta peraltro – anche N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 344-348. Tuttavia lo stesso Autore, in uno scritto successivo (*Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON e F. BIONDI (cura), *Percorsi e vicende della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno. Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, 131 ss., spec. 137 ss.) caldeggia apertamente – in chiave polemica – una soluzione diversa da quella sostenuta nel saggio monografico del 1991, al fine di fronteggiare il c.d. trasformismo parlamentare.

⁴² Notazioni interessanti, pur sviluppate in un'ottica rappresentativa che qua non ho recepito, si rinvencono in B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI (cura), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti, 2, Il contesto italiano*, Giappichelli, Torino, 2004, 119 ss.

munque *persone fisiche*, non persone giuridiche, né tantomeno formazioni sociali non riconosciute⁴³.

Insomma: i voti si contano e basta; tale conteggio determina l'elezione del candidato più votato; ogni tentativo – peraltro sempre possibile e spesso utile – di ricondurre la singola elezione personale a un'organizzazione politica sovrappersonale, resta ai margini del Diritto costituzionale vero e proprio e attinge alla dimensione delle mere regolarità politiche.

L'art. 48 Cost., così come presidiato dall'art. 67 Cost., fornisce però almeno altre due indicazioni utili a strutturare una ipotetica legge elettorale che voglia essere pienamente conforme a Costituzione:

a.- in primo luogo – e nonostante il contrario avviso della stessa Corte costituzionale⁴⁴ – l'uguaglianza del voto sembra escludere del tutto la legittimità di qualsiasi meccanismo di attribuzione della carica facente leva sui c.d. premi di maggioranza, comunque strutturati e comunque quantificati; non è questione di misura, risolvibile in termini di ragionevolezza, ma di pura logica normativa. Se infatti si viene eletti a patto di ottenere almeno un voto in più degli altri candidati, o il "premio" è inutile (il voto in più c'è), oppure serve a sovvertire tale principio (il voto in più non c'è, ma si opera *come se ci fosse*);

b.- in secondo luogo, e per contro, appare invece inevitabile l'esistenza di una c.d. soglia di sbarramento per l'accesso alla carica. Il semplice fatto che – in occasione delle elezioni politiche – milioni di voti (del Corpo elettorale) debbano tradursi in meno di un migliaio di seggi (da attribuirsi agli eletti) implica infatti che vi siano sempre candidati (la stragrande maggioranza) i quali, pur avendo ottenuto un numero consistente di consensi, non avranno però accesso alla carica. Anche qualora la legislazione ordinaria non prevedesse alcuna *soglia*, quindi, questa vi sarebbe comunque, *de facto* (sarebbe *mobile*, dipendendo dai voti effettivamente ottenuti da ciascun candidato, ma non potrebbe non esserci); se, al contrario, la normativa elettorale prescrivesse espressamente uno sbarramento per l'accesso alla carica, occorrerebbe svolgere considerazioni ulteriori al fine di valutarne la legittimità costituzionale, e in particolare occorrerebbe accertarsi se coloro che non ottengono la carica abbiano effettivamente raccolto meno consensi di chi la carica l'ha ottenuta⁴⁵.

Solo il superamento di tale *test* renderebbe legittima la normativa in questione.

In termini più semplici: la soglia costituzionalmente legittima è quella ta-

⁴³ Per sostenere il contrario, bisognerebbe infatti *per lo meno* immaginare che il contenuto dispositivo dell'art. 67 Cost. fosse esattamente opposto a quel che è; che prevedesse cioè il vincolo di mandato.

⁴⁴ Sono consapevole del fatto che la giurisprudenza costituzionale va in una direzione diversa, che peraltro *non è incompatibile* con quanto vado sostenendo. La Corte, nella sent. n. 35 del 2017 ha infatti a più riprese richiamato il principio già stabilito nella sua precedente decisione n. 1/2014, per cui «ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale dei seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva *sovrarappresentazione* della lista di maggioranza relativa (sentenza n. 1 del 2014)» (il passo citato è nel punto n. 9.2 del *Considerato in diritto*; l'enfasi è aggiunta). Secondo i giudici, quindi, si tratterebbe di una questione di *misura*, sia del premio in sé, sia della *soglia* che ne determina l'accesso. Dato però che non sto stendendo una nota alla sentenza n. 35/2017, ma semplicemente cercando di esporre una dottrina dogmatica di impianto formale, posso limitarmi a osservare una volta di più come sia palese – in tale ragionamento – la sovrapposizione tra il profilo quantitativo e quello qualitativo del voto.

⁴⁵ Su tale profilo, invece, pur se all'esito di percorsi diversi, le tesi della Consulta sono in buona parte coincidenti con le mie: cfr. spec. la sent. n. 193 del 2015.

rata direttamente sui candidati, e non quella costruita sui dati aggregati del partito di cui egli sia (per avventura?) espressione.

6.- *Il corollario: sistema maggioritario vs. sistema proporzionale, una dicotomia (forse) da ricollocare*

La necessaria imputazione dei voti ai candidati (esito dell'eguaglianza del voto ex art. 48 Cost.), connessa all'impossibilità *giuridica* per i partiti politici di condizionare l'azione dei rappresentanti nazionali, quantunque eletti nelle proprie fila (stante il divieto dell'art. 67 Cost.), finisce altresì per mettere sotto una luce diversa la tradizionale distinzione tra sistemi elettorali in "proporzionali" e "maggioritari"⁴⁶ (e "misti")⁴⁷.

In effetti, poiché risulta impossibile – per le ragioni anzidette – intestare con assoluta certezza la singola elezione ad un determinato partito politico⁴⁸, la qualificazione di una legge elettorale come "proporzionale" o "maggioritaria" (o "mista") finisce per muoversi sul diverso piano della *valenza rappresentativa* del sistema stesso (poco rilevando, ai miei fini, *che cosa* si vada a rappresentare⁴⁹), e quindi riguarda, come detto più volte, una *valutazione distinta dal – e successiva al – puro e semplice conteggio dei voti*.

Oltretutto, è evidente come la c.d. rappresentatività dell'elezione costituisca un criterio di valutazione alquanto scivoloso, poiché «nessuna disposizione costituzionale prevede la rappresentatività e non possediamo alcun parametro preciso e condiviso che la misuri»⁵⁰: non è probabilmente un caso che, ogni

⁴⁶ Anche in tal caso la bibliografia è molto nutrita; tra le trattazioni sintetiche più aggiornate mi limiterei a segnalare la voce *Sistemi elettorali* di E. MAROTTA, completata per gli specifici riferimenti al caso italiano da G. PASQUINO, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (*et al.*), *Dizionario di politica*², cit., 880 ss. (Marotta) e 884 ss. (Pasquino). Tra i testi di riferimento classici, quelli cui ho fatto riferimento sono invece i seguenti: M. DUVERGER, *Les partis politiques*⁶, A. Colin, Paris, 1967, tr. it. di M. Cambieri Tosi, *I partiti politici*³, Edizioni di Comunità, Milano, 1971, spec. 453 ss.; C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., spec. 265 ss. e 331 ss.; A. LIJPHART, *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994, spec. i capitoli 2 e 3.

⁴⁷ Seguo in tal caso la tassonomia di A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁴⁸ Non per caso, in ambedue i rami del Parlamento esiste un gruppo parlamentare detto *misto*, ossia a-partitico *per definizione*. Tale ultimo rilievo, tra l'altro, mi pare consenta di ricollocare la disposizione dell'art. 82 Cost. nella sua giusta prospettiva. In effetti, l'idea stessa che i gruppi parlamentari siano la *proiezione* in Aula dei partiti riposa sull'equivalenza *supra* criticata tra momento quantitativo e momento qualitativo del voto; ma se – come ho cercato di argomentare – un'intestazione partitica dell'elezione del singolo parlamentare non è giuridicamente praticabile, allora il criterio proporzionale quivi prescritto in ordine alla formazione delle commissioni *ad hoc* (parametrato per l'appunto sulla consistenza numerica dei diversi gruppi parlamentari) non può essere assunto ad indicatore di una preferenza costituzionale per una legge elettorale proporzionale. In altre parole, la prescrizione dell'art. 82 Cost., sul punto, impone soltanto che la formazione delle commissioni tenga conto dei rapporti di forza numerica presenti *nell'Aula* (calcolata sulla base dei gruppi) e non *del consenso politico nel Paese* (calcolato come se i titolari finali dei seggi siano i partiti e non i singoli eletti).

⁴⁹ Se cioè si vada a rappresentare la sola maggioranza governante, tutti gli orientamenti politici espressi dal Corpo elettorale (maggioranza e minoranze), o solo alcuni di essi (maggioranza e le minoranze più consistenti), nonché la *misura stessa* della rappresentazione (esatta rappresentazione, sovra-rappresentazione o sotto-rappresentazione). *Amplius*, anche per i rimandi bibliografici del caso, v. nuovamente la voce di M. COTTA, *Rappresentanza politica*, cit., spec. 801-802.

⁵⁰ P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, 474.

qual volta la Corte costituzionale intenda giudicare una legge elettorale accosti il problema da tale versante.

Naturalmente questo non vuol dire che determinati ragionamenti non siano stati portati avanti – almeno sino ad un certo punto – già nella fase costituente, né che poi essi non abbiano trovato puntuale e costante sponda nella legislazione elettorale *ordinaria*; semplicemente, quel che voglio dire io è che *non esiste alcuna regola costituzionale che orienti verso un certo sistema elettorale piuttosto che verso un altro, nemmeno alla luce del principio di rappresentativo*⁵¹.

A ben vedere, il fatto stesso che, in Assemblea costituente si fosse parlato della questione, ma che poi la medesima sia stata derubricata (da emendamento al testo a mero ordine del giorno, come detto in apertura: § 1, nt. 2), *conferma*, e non smentisce, l'assunto di fondo qui sostenuto⁵².

7.- *III corollario: il ruolo istituzionale dei partiti, oggi*

È intuibile che la definizione (*normativa*) dei contenuti di una ipotetica, futura, legislazione elettorale qui proposta impatterebbe in maniera sensibile sul ruolo (*istituzionale*) effettivamente ricoperto sino ad oggi dai partiti politici.

Rispettare il vincolo del voto «eguale» (*in entrata e in uscita*) e la libertà del mandato parlamentare, infatti, finirebbe, seppur per altra via, per avvicinare – e di parecchio – il funzionamento delle attuali associazioni a quello delle omologhe strutture anglosassoni; che ciò sia desiderabile o meno, non spetta al giurista dirlo ma, di sicuro, questo sarebbe lo scenario più credibile.

Nondimeno, potrebbe aiutare a sdrammatizzare il problema il rammentare come si sia arrivati, a suo tempo, alla formulazione – laconica e incompleta – della disposizione costituzionale dell'art. 49 Cost.⁵³.

In particolare, una volta presa in Assemblea costituente la (condivisibile) decisione di costituzionalizzare in qualche modo il fenomeno partitico, la scrittura della relativa disciplina venne però lasciata a metà, per ragioni mai del tutto chiarite *funditus*, ma che vennero ufficialmente ricondotte alla volontà di evitare che sulla testa dei nascenti partiti potesse posarsi lo stivale dello Stato, sotto forma di controllo sulla loro *democraticità*⁵⁴.

Di sicuro, fu proprio in tale vaghezza di regolamentazione che poterono insinuarsi le prassi che hanno portato il sistema partitico a divenire quel che oggi è, nel bene e nel male⁵⁵.

Beninteso: il ruolo di supplenza, che i partiti di massa hanno svolto, non solo in Italia⁵⁶, rispetto al reclutamento della classe dirigente nazionale, apparì-

⁵¹ In tale ottica, anche le per tanti versi condivisibili riflessioni di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss. finiscono per collocarsi su di un piano più istituzionale che normativo *stricto sensu*.

⁵² Mi riferisco ai fatti già riportati nella nt. 2.

⁵³ Ricostruisce bene lo “strano caso” dell'approvazione monca dell'attuale art. 49 Cost. G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 30-35, riconducendolo alla volontà di non porlo in palese conflitto proprio con l'art. 67 Cost.

⁵⁴ Il timore fu agitato soprattutto dai Costituenti di area social-comunista, come riporta sempre G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 8, in virtù della caratteristica strutturazione di quei partiti secondo il modello del c.d. centralismo democratico.

⁵⁵ Cfr. ancora N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 243 ss., ma anche G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 26 ss. e M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 119 ss.

⁵⁶ In termini generali, cfr. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*³, De Gruyter, Berlin, 1973, tr. it. di S. Forti, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano 1989, spec. 305 ss.

va insurrogabile all'alba dell'Era repubblicana, ma l'intervenuto mutamento delle condizioni socio-culturali potrebbe forse consentire oggi di ripensare il ruolo istituzionale di tali soggetti nei termini sinteticamente prospettati nel § 4, dismettendo quelle sole funzioni suppletive derivanti dal presupposto di fatto che le aveva generate e che oggi è venuto meno⁵⁷.

8.- Riepilogo dei risultati raggiunti. Appunti per una strutturazione costituzionalmente accettabile delle future leggi elettorali

A completare il quadro, mancano un paio di brevi cenni ai vincoli alla legislazione elettorale ordinaria previsti dagli artt. 56, 57 e 58 (e 59) Cost.

Si tratta di disposizioni piuttosto specifiche, ma, in base alla linea di indagine prescelta, anche di quelle che pongono meno problemi in assoluto.

Sia l'art. 56 (1° comma), per la Camera dei deputati, sia l'art. 58 (1° comma), per il Senato della Repubblica, prevedono che l'elezione dei parlamentari avvenga «a suffragio universale e diretto», ossia da parte di ciascun cittadino (che abbia un'età minima), con proprio voto, senza deleghe o passaggi intermedi.

Sia nella Camera, sia nel Senato, una parte dei componenti proviene dalla circoscrizione Estero (art. 56, 2° comma, per la Camera; art. 57, 1° comma, per il Senato).

Per brevità, non tratto delle modalità di elezione dei parlamentari provenienti da tale circoscrizione (inserita nel testo costituzionale solo nel 2001); tralascio altresì di considerare la disposizione dell'art. 59 Cost. sulla componente non elettiva del Senato (i c.d. senatori a vita e i c.d. senatori di diritto) proprio perché... non elettiva, e quindi per definizione al di fuori di un discorso che verte su procedimenti elettorali⁵⁸.

Fermerei invece l'attenzione su quanto disposto del 4° comma dell'art. 56 per l'elezione alla Camera:

«La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti»

, e sulla disposizione, pressoché identica, risultante dal 3° e dal 4° comma dell'art. 57, per quanto concerne l'elezione del Senato:

«Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni [...] si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti»

. Ai fini che mi sono prefissato, mi limito a estrarre da tali prescrizioni i seguenti vincoli per la legislazione elettorale ordinaria:

- a.- l'elezione deve avvenire in più circoscrizioni;
- b.- il numero dei seggi attribuiti a ciascuna circoscrizione deve essere

⁵⁷ Cfr. nuovamente G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 161 ss., ove si evidenzia la divaricazione tra Diritto costituzionale e realtà delle democrazie contemporanee, con particolare riferimento proprio al ruolo istituzionale dei partiti.

⁵⁸ Del tutto a-problematiche mi paiono altresì le disposizioni sull'elettorato attivo e passivo.

proporzionato alla popolazione residente sul relativo territorio;

c.- siccome l'elezione dei senatori deve avvenire su «base regionale» (art. 57, 1° comma), nel caso della legge elettorale per il Senato abbiamo già anche il *numero* delle circoscrizioni elettorali: venti;

d.- dal punto precedente discende altresì che i trecentonove seggi senatoriali andranno necessariamente distribuiti in venti circoscrizioni, e quindi che ciascuna circoscrizione, eccettuata quella della Valle d'Aosta, disporrà di più seggi;

e.- teoricamente, le cose potrebbero essere diverse nel caso delle circoscrizioni della Camera dei deputati, che attualmente sono cento.

Mi parrebbe chiaro che esista un ampio margine discrezionale riservato al legislatore ordinario all'atto di integrare tale abbozzo e, in particolare, non avrei dubbi sul fatto che l'opera di completamento normativo possa essere talmente varia da culminare – a seconda delle scelte effettuate – tanto in una legge (detta) *proporzionale* quanto in una (detta) *maggioritaria*⁵⁹.

Ma – ribadisco – un siffatto giudizio sul *tipo* della legge può essere correttamente formulato solo *ex post*, nel senso che tale qualificazione dovrà *sequire* (e non *precedere*) il conteggio dei voti «eguali».

In altri termini, *nessuna legge elettorale ordinaria*, quand'anche si autoqualificasse esplicitamente come “proporzionale” o come “maggioritaria”, potrebbe – in nome di quel suo stesso impianto – sconfessare o aggirare i vincoli costituzionali suesposti: imputazione del voto direttamente alla persona fisica del candidato (non al partito), uguaglianza del voto (*anche* «in uscita»), rispetto del principio maggioritario (deve accedere alla carica chi prende più voti)⁶⁰.

Va da sé che la legge elettorale oggi giorno più *coerente* con l'impianto costituzionale complessivamente ricostruito nelle pagine precedenti sarebbe quella che prevedesse, nel rispetto draconiano di tali principi, seicentodiciotto collegi *uninominali* per la Camera e venti collegi *plurinomiali* per il Senato⁶¹:

⁵⁹ Sulle varie partizioni dei sistemi politici e elettorali possono vedersi i fondamentali lavori di G. BURDEAU, *Traité de science politique*, LGDJ, Paris, 1956, VI, 236 ss. e di G. LEIBHOLZ, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*³, Müller, Karlsruhe, 1967, spec. 106 ss. Ambedue tali opere non mi risulta siano munite di traduzione in lingua italiana.

⁶⁰ In tema v. però da ultimo Corte cost. sent. n. 35/2017, punto n. 11.2 della motivazione in diritto, ove viene legittimata l'elezione del c.d. capolista a prescindere dai voti ottenuti: a detta dei giudici, infatti, mentre il sistema elettorale previsto dalla legge 21 dicembre 2015, n. 270 «determinava la lesione della libertà di voto garantita dall'art. 48, secondo comma, Cost., poiché non consentiva all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti [...]», quello attuale «si discosta da quello previgente per tre aspetti essenziali: le liste sono presentate in cento collegi elettorali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l'elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista». Rilevo come l'argomentazione esposta trasformi un problema *qualitativo* (l'elettore sceglie o no i propri rappresentanti?) in uno *quantitativo* (l'elettore sceglie o no i propri rappresentanti, tranne il “solo” capolista, scelto dal partito?). Nondimeno, essendoci cento collegi elettorali per la Camera, significa che circa un sesto dei deputati non viene (*rectius*: può non essere) scelto dai cittadini: anche nell'ottica quantitativa fatta propria dalla Corte, mi chiederei se si tratti di una misura *ragionevole*. Ad ogni modo, sempre a restare nelle linee interne del ragionamento della Consulta, non mi pare che questa potrebbe dirsi contraria qualora i blocchi alle liste venissero tolti del tutto, come suggerisco io.

⁶¹ Una legge elettorale, cioè, che nel lessico condiviso è qualificabile come *maggioritaria*. Mi piace pensare che non sia del tutto casuale che a simili conclusioni si pervenga anche avvicinando la tematica da tutt'altro versante, e segnatamente da quello *giuseconomico*. Assai recentemente, ad esempio, ho potuto leggere un saggio (di G. DI PLINIO, *Costituzione economica e*

mentre, infatti, il vincolo della «base regionale» per l'elezione senatoriale mi farebbe propendere per la necessaria coincidenza tra numero delle circoscrizioni e numero dei collegi, non vedrei grossi problemi a suddividere le circoscrizioni della Camera in tanti collegi quanti sono poi i seggi effettivamente da distribuire.

9.- *Conclusioni: e se fosse anche il sistema c.d. proporzionale ad aver bisogno di una giustificazione costituzionale?*

Se a questo punto (ri)posassimo lo sguardo sulla normativa elettorale ordinaria vigente, potremmo muoverle rilievi – nella sostanza – non troppo dissimili da quelli già formulati dalla Corte costituzionale negli ultimi anni, ma probabilmente ancora più radicali.

In particolare, la presenza – nelle leggi elettorali per la Camera e per il Senato – di un premio di maggioranza risulterebbe illegittima non in quanto tale premio sia *eccessivo* (come sostiene la Corte), bensì in quanto esso apparirebbe *tout court* distorsivo del principio di uguaglianza del voto.

Più in generale, poi, sarebbe l'impianto complessivo della legislazione vigente a delineare un sistema di attribuzione dei seggi non adeguatamente bilanciato tra uguaglianza del voto e rappresentanza partitica⁶².

Paradossalmente quindi – nonostante la matrice storica della nostra democrazia rappresentativa, e nonostante l'avviso contrario della dottrina largamente dominante e della stessa giurisprudenza costituzionale – ad aver oggi bisogno di una giustificazione non mi parrebbe esser soltanto una legge elettorale c.d. maggioritaria, ma anche una c.d. proporzionale, visto che proprio nelle leggi di tale famiglia il voto popolare appare quasi fatalmente indirizzato al partito più che al candidato⁶³.

Il che non significa, sia chiaro, che non sia possibile riversare in una legge elettorale un consistente *quantum* di istanze *rappresentative*⁶⁴, magari anche a scapito di quelle facenti leva sulla *governabilità*⁶⁵; solo che bisognerebbe farlo

sistema elettorale, in *Federalismi.it*, n. 24/2016, 1-16) che arriva ad esporre una dottrina dogmatica analoga alla mia, estraendola però dal noto T. PERSSON e G. TABELLINI, *The Economics Effects of Constitutions*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 2003.

⁶² In questo, la Corte costituzionale non agevola certo la riconversione del sistema partitico allorquando, nel rigettare la q.l.c. delle disposizioni legislative sul c.d. capolista bloccato (sent. n. 35/2017, punto n. 11.2 del *Considerato in diritto*), allega come argomento risolutivo «la circostanza che [...] l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost.». Così dicendo, infatti, si legittima l'idea che una *quota significativa* dei seggi parlamentari possa essere attribuita direttamente dai partiti, sottraendone la disponibilità alle scelte del Corpo elettorale. In dottrina, sulla relazione funzionale che lega il sistema elettorale ai partiti, cfr. per tutti E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982, 379 ss.

⁶³ Oltretutto, stando a quanto dicono i politologi, proprio la legislazione elettorale proporzionale sarebbe quella più idonea a preservare lo *status quo*; su tale effetto «di conservazione», v. specificamente M. DUVERGER, *Influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, in *Boll. Inf. Cost. Parl.*, Roma, 1970, spec. 58 e 85.

⁶⁴ Tra i tanti contributi sul tema, mi limito a segnalare, rinviando in tal modo anche al suo consistente apparato bibliografico, al saggio di M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011, 1-10.

⁶⁵ Soprattutto ove si consideri che la *governabilità*, come rilevato nel § 6, non solo non vanta alcun esplicito riconoscimento nel Testo costituzionale (anche se la Corte lo qualifica «obbiettivo di rilievo costituzionale», da ultimo, nella sent. n. 35/2017), ma – addirittura – rischia di porsi in rotta di collisione con diversi principi espressi della Carta, ad iniziare da quello democratico: così G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., 218-219.

rispettando il perimetro tracciato (almeno) dalle disposizioni costituzionali che ho commentato.

** Università di Siena

Forum di Quaderni Costituzionali