

QUALI E QUANTE LEGGI ELETTORALI?

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'Italicum e il Consultellum sono fra loro incompatibili. – 3. Consultellum più Consultellum. – 4. Le differenze strutturali di Camera e Senato. La «base regionale» nell'elezione del Senato. – 5. Gli inconvenienti dell'estensione dell'Italicum alle Regioni. – 6. La delicata questione del voto degli italiani all'estero. – 7. L'anomalo premio di maggioranza all'italiana e l'esigenza di tornare ai classici.

1. Introduzione

La confusa situazione in cui versa il sistema istituzionale italiano può essere riassunta in questo rapido quadro d'insieme: a quindici mesi di distanza dalla scadenza della XVII legislatura sono in vigore due diverse leggi elettorali per la Camera (*l'Italicum*¹) e per il Senato (il *Consultellum*²). Diverse non solo in quanto distinte fra loro, ma anche – e soprattutto – perché capaci di favorire (e stimolare) esiti elettorali divergenti fra le due camere. La prima, maggioritaria, è incentrata sulla competizione fra liste non coalizzate fra loro; mentre, la seconda ha un impianto di fondo di natura proporzionale che consente (e promuove) la formazione di coalizioni di liste.

A ciò si aggiunga che *l'Italicum* è il frutto di una scelta politica del legislatore – nel corso della XVII legislatura – mentre il *Consultellum* è la normativa di risulta della parziale dichiarazione di incostituzionalità del previgente sistema elettorale (il famigerato *Porcellum*³).

* Associato di Diritto costituzionale nell'Università di Pavia.

¹ La legge elettorale scaturita dalla legge 6 maggio 2015, n. 52 che ha modificato il d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361.

² La legge elettorale scaturita dalla parziale dichiarazione di incostituzionalità (sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale) della legge 1 dicembre 2005, n. 270 che ha modificato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533.

³ La legge elettorale scaturita dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 che ha modificato il d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361.

L'approvazione (e la promulgazione) dell'*Italicum* nel 2015, avvenuta in parallelo all'*iter* della riforma costituzionale poi respinta dal *referendum* del 4 dicembre 2016, si è basata sul presupposto che fosse legittimo anticipare sul piano della legislazione elettorale (ordinaria) la modificazione della struttura bicamerale del Parlamento. Invece, la conferma del bicameralismo paritario implica ora una serie di contraddizioni logiche fra la legge elettorale per la Camera e quella per il Senato che, ragionevolmente, dovranno essere oggetto del prossimo giudizio della Corte costituzionale.

Alla Corte costituzionale sono state rimesse una serie di ordinanze di rinvio da parte dei Tribunali di Messina⁴, di Torino⁵, di Perugia⁶, di Trieste⁷ e, da ultimo, di Genova⁸, sulla base di un giudizio di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del premio di maggioranza e – soprattutto – del ballottaggio previsto dall'*Italicum*. A questo motivo di incostituzionalità se ne aggiungono poi alcuni altri di contorno, che non investono la legge nella sua struttura portante (in particolare la questione delle candidature multiple).

Il giudizio pendente davanti alla Corte costituzionale sollecita, innanzitutto, due valutazioni. In primo luogo, come cercherò di argomentare nel prossimo paragrafo, la conferma della struttura bicamerale del Parlamento solleva la questione della manifesta irragionevolezza del premio di maggioranza previsto dall'*Italicum* a fronte di una legge proporzionale per il Senato. Si sarebbe quindi di fronte a un vizio di costituzionalità in grado di assorbire tutti gli altri.

In secondo luogo, è bene sottolineare che sarebbe auspicabile l'approvazione di una legge elettorale da parte del Parlamento, attraverso un confronto politico fra maggioranza e opposizione. In modo da cercare di garantire la *chiarezza*, da intendersi sia come comprensibilità⁹ del sistema elettorale da parte dell'elettore sia, soprattutto, come efficacia nel tradurre sul piano istituzionale le scelte politiche del corpo elettorale. Inoltre, la legge elettorale dovrebbe – in prospettiva – essere potenzialmente connotata dalla *stabilità*, nel tentativo di dare un contributo al superamento di una lunghissima transizione. Il rapido avvicinarsi delle leggi elettorali ha fatto sì che, dopo la lunga stagione delle leggi proporzionali nelle prime undici legislature (con l'eccezione della "legge truffa" nel 1953), le elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001 si sono svolte con il c.d. *Mattarellum* e quelle del 2006, 2008 e 2013 con il c.d. *Porcellum*.

Viceversa, una legge elettorale che dovesse coincidere con la normativa di risulta, determinata da una sentenza di incostituzionalità, non farebbe altro che rinviare alla prossi-

⁴ Ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016, Reg. ord. n. 69 del 2016. In proposito v., fra i primi commenti, v. M. Cosulich, *Contra Italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016; L. Imarisio, *La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori dalla porta*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2016.

⁵ Ordinanza del Tribunale di Torino del 5 luglio 2016, Reg. ord. n. 163 del 2016.

⁶ Ordinanza del Tribunale di Perugia del 6 settembre 2016, Reg. ord. n. 192 del 2016.

⁷ Ordinanza del Tribunale di Trieste del 5 ottobre 2016, Reg. ord. n. 265 del 2016.

⁸ Ordinanza del Tribunale di Genova del 16 novembre 2016, Reg. ord. n. 268 del 2016.

⁹ Sulla connessione fra l'intelligibilità del sistema elettorale e la libertà del voto v. E. Bettinelli, *Diritto di voto*, in *Digesto IV (Disc. pubbl.)*, V, 1990, p. 229.

ma legislatura la questione delle regole di fondo del confronto e dello scontro politico. È forse tempo di superare la stagione degli esperimenti di ingegneria elettorale senza cadere nella tentazione di un “accanimento terapeutico” finalizzato a mantenere in vigore regole elettorali definite per opera del giudice costituzionale.

2. L'*Italicum* e il *Consultellum* sono fra loro incompatibili

L'incompatibilità fra le due leggi elettorali oggi vigenti è lo snodo essenziale sia dell'auspicata azione riformatrice del Parlamento sia del giudizio della Corte costituzionale.

La premessa – a tutti nota – è quella del bicameralismo paritario che impone al Governo di ottenere una legittimazione politica attraverso la fiducia di entrambe le Camere.

È immediato rilevare che l'omogeneità dell'esito delle consultazioni elettorali per la Camera e per il Senato è un'esigenza imprescindibile per il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. Ogni soluzione orientata in una direzione diversa dovrà necessariamente trovare una adeguata giustificazione logica che, va subito detto, proprio non si riesce ad individuare in un ordinamento costituzionale improntato al rispetto della sovranità popolare.

Il c.d. *Italicum* prevede l'attribuzione di un premio alla lista che al primo turno superi il 40 per cento dei voti o che, al turno di ballottaggio, ottenga la maggioranza dei voti. Tale premio ha una consistenza variabile e, di fatto sommandosi ai seggi ottenuti sulla base di una rappresentanza proporzionale, porta alla formazione di una maggioranza di 340 deputati. Gli altri seggi sono ripartiti fra tutte le liste che abbiano superato il tre per cento a livello nazionale con metodo proporzionale con il metodo del quoziente naturale e dei maggiori resti.

Si è di fronte all'innesto di un premio di natura maggioritaria su una formula elettorale di base di impianto proporzionale. Sono attuali le parole utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, dove si fa riferimento alla problematica della «compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare» per giungere alla conclusione della illegittimità costituzionale della norma in assenza di una soglia minima per l'attribuzione del premio.

Per l'*Italicum* la questione è diversa in quanto il premio è subordinato al superamento della soglia del 40 per cento o alla maggioranza assoluta nel turno di ballottaggio.

A mio giudizio, la questione essenziale è, tuttavia, un'altra. Come può la distorsione della rappresentanza proporzionale determinata dal premio di maggioranza per la Camera dei deputati conciliarsi con un Senato eletto con una formula proporzionale?

Sulla base del *Consultellum*, infatti, il Senato è eletto in circoscrizioni regionali – in ossequio all'art. 57 Cost. – con una formula elettorale proporzionale (quoziente naturale e più alti resti) e un articolato insieme di soglie di sbarramento.

Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Senato sono il frutto della dichiarazione di incostituzionalità del premio di maggioranza previsto dal *Porcellum* e, conseguentemente, risentono di una certa disarmonia connessa alla loro natura di “normativa di risulta”. Su base regionale, accedono, infatti, al riparto dei seggi le coalizioni di liste che superano il

venti per cento dei voti, le liste inserite in una coalizione che superano il tre per cento dei voti e le liste autonome che superano l'otto per cento dei voti.

Si è contemporaneamente di fronte a soglie estremamente selettive (il venti e l'otto per cento) e alla più cauta soglia del tre per cento per le liste inserite nelle coalizioni più ampie. Il disegno nell'insieme non è razionale: da un lato si produce una distorsione capace di favorire le coalizioni (o eventualmente le liste) maggiori e si incentivano gli accordi di coalizione, dall'altro si permette alle più piccole liste delle coalizioni di ottenere una rappresentanza. Il venir meno del premio regionale in seguito alla sentenza n. 1 del 2014 ha accentuato l'illogicità di questo astruso impianto di soglie di sbarramento.

Inoltre, vi è una contraddizione con il sistema elettorale della Camera, dove non sono previste coalizioni e si favorisce la formazione di una maggioranza parlamentare monocolore, legata a una sola lista. Al Senato, invece, le coalizioni godono di un certo favore anche a costo di produrre una marcata frammentazione interna per via della più bassa soglia del tre per cento.

Il quadro complessivo è quindi quello di una Camera dei deputati eletta con un premio di maggioranza attribuito a una sola lista e di un Senato eletto su base regionale con un metodo proporzionale che produce una leggera distorsione in favore delle coalizioni (e in subordine delle liste) più votate. L'applicazione di questi sistemi produrrebbe con ogni probabilità, in particolare di fronte all'attuale sistema politico strutturato su una approssimativa base tripolare, l'esito di due Camere disomogenee fra loro¹⁰. La rappresentanza di natura proporzionale prevista per il Senato non può, se non in circostanze di strabordante predominio politico da parte di una sola lista, determinare un risultato compatibile con la formazione della stessa maggioranza politica garantita dall'applicazione dell'*Italicum* alla Camera dei deputati.

Si possono ancora utilizzare le parole della sentenza n. 1 del 2014 per rilevare che la previsione di un premio di maggioranza alla Camera dei deputati «non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente».

3. *Consultellum* più *Consultellum*

La concreta prospettiva di una dichiarazione di incostituzionalità del premio di maggioranza per la sola Camera dei deputati determina uno scenario in cui – salvo un tempestivo e quanto mai opportuno intervento del Parlamento – anche la Camera sarebbe eletta sulla base di una formula elettorale proporzionale, con l'unica soglia di sbarramento del tre per cento calcolata a livello nazionale.

¹⁰ In questi esatti termini la questione è stata sollevata dal Tribunale di Messina, secondo cui «si produrrebbe una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze», Ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016, Reg. ord. n. 69 del 2016.

Conseguentemente, però, sarebbe necessario valutare la razionalità delle soglie di sbarramento regionali previste per il Senato e la possibilità di presentare liste coalizzate fra loro. Diversamente la Camera dei deputati sarebbe eletta con una formula proporzionale e una soglia del tre per cento mentre per il Senato varrebbe la stessa formula elettorale ma con una pluralità di soglie e la possibile presenza delle coalizioni.

Ha un senso razionale consentire la presentazione di coalizioni di liste solo per una Camera? E, soprattutto, ha senso consentire tali coalizioni proprio al Senato, nelle più piccole circoscrizioni regionali?

Inoltre, la soglia dell'otto per cento per le liste autonome che competono per il Senato è ragionevole se confrontata con la soglia del tre per cento prevista per la Camera?

A mio giudizio, la risposta a tutte queste domande è negativa. Non vi è una logica razionale in questo disegno che, infatti, è il frutto di interventi legislativi non coordinati fra loro e in origine pensati – singolarmente – nel quadro di sistemi elettorali a premio di maggioranza nonché della sentenza n. 1 del 2014 e dei principi in essa enunciati.

La questione di costituzionalità di queste norme rientra fra quelle sollevate dal Tribunale di Messina¹¹, in particolare con riferimento alle più severe soglie di sbarramento «irragionevolmente diverse rispetto alla Camera dei deputati» e tali da pregiudicare «l'obiettivo della governabilità, per la possibilità del raggiungimento di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento». Sullo stesso punto è però, sorprendentemente, diverso il giudizio del Tribunale di Perugia che ritiene la questione manifestamente infondata «in quanto la diversità di sistemi elettorali tra le due camere è prevista già dalla Costituzione, cosicché risulta insita nella Costituzione anche la possibilità che le due camere presentino maggioranze difformi»¹².

In linea di principio, le soglie di sbarramento fra Camera e Senato non devono essere necessariamente parificate. Innanzitutto da un punto di vista dell'ambito territoriale, alla Camera può essere prevista una soglia di sbarramento nazionale; mentre al Senato il vincolo dell'art. 57 impone che, se prevista, la soglia debba essere applicata a livello regionale. Proprio per questo motivo è ragionevole ritenere che la consistenza delle soglie possa essere differenziata, innalzando quella per il Senato in ragione del ricorso ad ambiti territoriali più ristretti. Tuttavia, venuto meno il premio di maggioranza, la soglia dell'otto per cento per le liste autonome è intrinsecamente irragionevole in quanto capace di comprimere significativamente le esigenze della rappresentanza che connotano un sistema di natura proporzionale¹³.

Si consideri che in Europa le soglie di sbarramento sono in genere non superiori al cinque per cento e che l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa auspica, peraltro senza rilevante seguito, che «nelle elezioni legislative delle democrazie consolidate non do-

¹¹ Ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016, cit.

¹² Ordinanza del Tribunale di Perugia del 6 settembre 2016, cit. In termini analoghi anche l'ordinanza del Tribunale di Trieste del 5 ottobre 2016, cit.

¹³ Inoltre l'illegittimità costituzionale delle soglie diversificate (otto per cento all'interno delle coalizioni e tre per cento per le liste autonome) determinerebbe anche la caducazione della possibilità di presentare coalizioni di liste.

vrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al tre per cento»¹⁴. Se si limita l'esame alle soglie di sbarramento esplicite¹⁵, si ha infatti una soglia del cinque per cento in Germania, Romania, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Estonia, Ungheria e Lituania. La soglia è invece del quattro per cento in Svezia, Austria, Bulgaria e Slovenia; del tre per cento in Spagna e Grecia, del due in Danimarca, dell'1,8 per cento a Cipro e dello 0,67 nei Paesi Bassi.

Una decisione di illegittimità costituzionale del premio per la Camera dei deputati e delle soglie di sbarramento per il Senato da parte della Corte costituzionale potrà quindi determinare due leggi elettorali "di risulta" omogenee di natura proporzionale con competizione fra liste di candidati e con soglie di sbarramento al tre per cento (nazionale alla Camera e regionale al Senato). Al *Consultellum* per il Senato si affiancherebbe un *Consultellum* anche per la Camera dei deputati.

Saremmo qui di fronte a un giudice delle leggi che si fa legislatore. La funzione suppletiva della Corte costituzionale sarebbe, in questa situazione, davvero marcata – forse eccessivamente marcata – a testimonianza del fatto che deve essere il Parlamento ad approvare una legge elettorale, anzi: *due leggi elettorali*, razionali e compatibili con il dettato costituzionale¹⁶.

4. Le differenze strutturali di Camera e Senato. La «base regionale» nell'elezione del Senato

L'esigenza di applicare due leggi elettorali uniformi è accentuata dalle differenze strutturali fra i due rami del Parlamento che – per quanto marginali – hanno la capacità di influire in termini significativi sull'esito elettorale.

A fronte di funzioni costituzionali identiche e della rispondenza al medesimo principio di rappresentanza politica, le due camere si distinguono – per disposizione della Costituzione – sotto il versante della rappresentanza territoriale e per la diversa estensione dell'elettorato attivo (e passivo).

Un autentico suffragio universale è utilizzato per la sola Camera dei deputati dove votano tutti i cittadini maggiorenni, mentre per il Senato l'elettorato attivo è riconosciuto soltanto ai maggiori di 25 anni di età. Sette classi di età, le più giovani, non partecipano all'elezione del Senato con un contrazione del corpo elettorale superiore ai quattro milioni e mezzo di elettori¹⁷.

Inoltre, l'elezione del Senato è rigidamente vincolata alla rappresentanza delle Regioni (il Senato «è eletto a base regionale», art. 57 Cost.) e si prevede che le Regioni più

¹⁴ Risoluzione del 18 aprile 2007.

¹⁵ In Lussemburgo, Finlandia e Portogallo operano unicamente soglie di sbarramento implicite variabili in funzione della dimensione delle circoscrizioni.

¹⁶ In proposito v. A. Pisaneschi, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 135 ss.

¹⁷ Con riferimento alle elezioni politiche del 2013.

piccole abbiano la garanzia di un numero minimo di senatori (uno per la Val d'Aosta, due per il Molise, sette per le altre Regioni).

L'elezione *a base regionale* rileva essenzialmente sotto due aspetti: a) la sovrarappresentazione delle regioni meno popolate; b) l'esigenza di concludere il procedimento elettorale nell'ambito territoriale coincidente con il territorio della Regione.

Sotto il primo profilo si deve notare che la riserva di un numero minimo di senatori in favore delle Regioni più piccole determina una significativa distorsione del rapporto fra seggi ed elettori. Le Regioni che usufruiscono della riserva minima di sette senatori sono sovrarappresentate, alcune ampiamente, rispetto alle altre. Così in Basilicata ogni seggio senatoriale corrisponde a circa 82 mila abitanti, in Umbria a 126 mila e in Trentino Alto Adige a 147 mila mentre in Lombardia il rapporto è di un senatore ogni 198 mila abitanti.

Il secondo profilo è inevitabilmente legato al primo e deve essere valutato alla luce delle disposizioni della Costituzione che, pur in assenza di una netta caratterizzazione del Senato come Camera delle Regioni, legano indissolubilmente l'elezione dei senatori al territorio regionale.

In sostanza, nonostante la previsione di una formula lessicale potenzialmente ambigua, l'elezione *a base regionale* deve essere intesa nel senso che ogni Regione corrisponde a una circoscrizione e che l'elezione dei senatori assegnati alla Regione (in proporzione alla sua popolazione) si conclude all'interno della Regione stessa ed è determinata *unicamente* dai voti espressi al suo interno, senza che vi possano essere influenze da parte dei voti espressi in altre Regioni.

Questa tesi è avvalorata dalla riserva minima prevista dal terzo comma dell'art. 57 Cost.: «Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette». L'unica interpretazione idonea a dare un significato logico a tale disposizione è quella secondo cui i (sette) senatori sono eletti nella Regione con i voti espressi nella Regione. Diversamente, se essa fosse intesa nel senso che in ogni Regione sono eletti sette senatori fra i candidati ivi presentatisi ma sulla base di un risultato elettorale determinato all'esterno della Regione, l'art. 57 della Costituzione distribuirebbe i seggi senatoriali in maniera irrazionalmente distorta in favore delle circoscrizioni regionali più piccole¹⁸. Invece, dire che una Regione *ha* certo numero di senatori significa che la Regione *elegge* quei senatori.

Queste argomentazioni, emerse allorché la prima versione della proposta che nel 2005 portò all'approvazione della legge n. 270, poi soprannominata *Porcellum*, impediscono di ricorrere a un premio di maggioranza nazionale per l'elezione del Senato. In quell'ipotesi si determinerebbe infatti un'indebita influenza del risultato elettorale di una Regione sull'altra¹⁹.

¹⁸ In questo senso v. C. Fusaro, M. Rubechi, *Art. 57*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1147 s.; l'interpretazione qui proposta è invece respinta da A. D'Aloia, *Una riforma da riformare*, in C. De Fiore (cur.), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 77 ss.; diffusamente sul punto v. A. Gigliotti, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 10 ss.

¹⁹ In proposito v. A. Gratteri, *Un Senato «eletto a base regionale» ... con i voti delle altre Regioni!*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.

Per questo motivo l'*Italicum*, pensato per un sistema bicamerale non paritario, non può essere la base su cui elaborare una legge elettorale per il Senato.

5. Gli inconvenienti dell'estensione dell'*Italicum* alle Regioni

In alternativa si potrebbe pensare ad una estensione dell'*Italicum* per il tramite di una frammentazione del premio Regione per Regione, sulla falsariga di quanto previsto dalla originaria versione del *Porcellum*.

Senza entrare nel merito delle questioni di costituzionalità che investono l'impianto dell'*Italicum*, vi sono due argomenti che sembrano suggerire l'inopportunità di ricorrere a un premio di maggioranza Regione per Regione attraverso un turno di ballottaggio.

Il primo è lo stesso argomento che già minava la scelta del legislatore ai tempi del *Porcellum*: i premi di maggioranza regionali previsti per l'elezione del Senato non garantiscono la formazione di una maggioranza politica omogenea a quella della Camera. La frammentazione del premio determina infatti una vera e propria «lotteria»²⁰ dove la composizione del Senato è fortemente influenzata dal radicamento territoriale dei partiti e, in linea teorica, impone alla coalizione vincente alla Camera di prevalere praticamente in tutte le Regioni per potere sommare premi di maggioranza idonei ad allineare politicamente i due rami del Parlamento²¹. In concreto, i premi regionali tendono infatti a neutralizzarsi fra loro introducendo un forte elemento di irrazionalità che non giustifica la distorsione delle preferenze espresse dagli elettori²².

Il secondo è un argomento nuovo, determinato dalla novità del ballottaggio. Estendere l'*Italicum* alle Regioni implica la possibile conseguenza di un ballottaggio a macchia di leopardo. In alcune Regioni il premio potrebbe essere assegnato al primo turno, in altre potrebbe invece essere necessario ricorrere al ballottaggio. Se si considera poi che anche l'esito delle elezioni della Camera potrebbe essere definito al primo turno, lo svolgimento del ballottaggio in alcune Regioni soltanto assumerebbe la portata di un giudizio ordalico capace di rimettere in discussione, o comunque di influenzare, tutte le altre scelte compiute dal corpo elettorale.

²⁰ Così R. D'Alimonte, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 72.

²¹ In questo modo si otterrebbero 171 seggi contro 128, oltre ai seggi assegnati in Val d'Aosta, Molise, Trentino-Alto Adige e nella circoscrizione estero dove il premio di maggioranza non opera.

²² Così A. Gratteri, *Legge elettorale, le riforme desiderabili e quelle possibili*, in *Biblioteca della libertà*, 2008, p. 43.

6. La delicata questione del voto degli italiani all'estero

L'elezione di dodici deputati e sei senatori nella circoscrizione estero, nonché il voto per i *referendum* abrogativi e costituzionali attraverso il voto per corrispondenza ha, da sempre, suscitato perplessità nella dottrina costituzionalistica²³.

Il voto degli italiani all'estero, originariamente previsto con specifico riferimento ai residenti all'estero (così sia il testo dell'art. 48 Cost. revisionato dalla l. cost. n. 1 del 2000, sia la legge 27 dicembre 2001, n. 459), è stato – da ultimo – esteso ai cittadini italiani e ai loro familiari che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano all'estero non stabilmente ma per un periodo di almeno tre mesi (art. 4-*bis*, legge n. 459 del 2001).

Si è così di fronte a un doppio binario nella formazione del corpo elettorale della circoscrizione estero: i residenti all'estero sono automaticamente iscritti nelle liste elettorali, salva l'opzione per il voto in Italia da esercitarsi per ogni singola votazione (art. 1, co. 3, legge n. 459 del 2001); gli italiani non stabilmente residenti all'estero, invece, possono votare per corrispondenza nella circoscrizione estero in seguito ad un'opzione valida per un'unica consultazione elettorale.

Le ragioni di questa divaricazione del criterio di formazione del corpo elettorale sono eminentemente organizzative e derivano dalla opportuna estensione del voto all'estero ai cittadini che solo occasionalmente si trovano al di fuori del territorio nazionale nel periodo della votazione, senza mai avere attenuato o reciso il legame con la comunità d'origine.

Viceversa, l'indiscriminata estensione del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero, magari discendenti di terza o quarta generazione di emigrati italiani, sollecita una riflessione sulla effettività del rapporto che intercorre con la madrepatria e sulla ragionevolezza della automaticità della trasmissione dei diritti politici. Sarebbe forse opportuno immaginare una forma di "congelamento" dell'esercizio del diritto di voto perlomeno per coloro che sono assenti da un elevato numero di anni o non hanno mai fatto il loro ingresso in Italia. Una soluzione concreta è prospettata dalla Raccomandazione della Commissione europea del 29 gennaio 2014 che – nella prospettiva di non limitare l'elettorato dei residenti all'estero – suggerisce che coloro i quali dimostrino di avere un effettivo ed attuale interesse alla vita politica dello Stato di appartenenza possano conservare il diritto di voto, per il tramite di una iscrizione periodica e spontanea nelle liste elettorali.

Il ridimensionamento del corpo elettorale che ne conseguirebbe avrebbe un riflesso positivo anche su altre problematiche. In particolare:

a) sull'attenuazione dei requisiti di personalità e segretezza. Il voto per corrispondenza, previsto dal legislatore ordinario quale modalità di esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero per assicurarne *l'effettività* ai sensi dell'art. 48 Cost., presenta infatti particolari rischi di inquinamento della genuinità del voto soprattutto in presenza di un elettorato disinte-

²³ In proposito v. sulle proposte di riforma E. Bettinelli, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. Luciani, M. Volpi (cur.), *Riforme elettorali*, Bari-Roma, Laterza, 1995, p. 199 ss.; sulla riforma dopo la sua entrata in vigore, G. Tarli Barbieri, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo*, cit., p. 121 ss.

ressato, se non addirittura inconsapevole. Limitare l'invio dei plichi elettorali a un elettorato che è parte attiva del procedimento consente di limitare le interferenze sul corretto esito del voto;

b) sul carattere potenzialmente determinante del voto all'estero per l'esito complessivo della consultazione elettorale (sia per le elezioni sia per il *referendum*). La connessione dell'esercizio del diritto di voto a un'opzione espressa sarebbe la testimonianza di un'effettiva appartenenza alla comunità politica e legittimerebbe, senza riserve, l'inclusione degli italiani all'estero nel corpo elettorale. In questo modo si eviterebbero i timori (emersi ad esempio in occasione del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016) di rendere potenzialmente decisivo il voto di cittadini politicamente troppo distanti dalla comunità nazionale. Inoltre, per quanto riguarda l'elezione dei dodici deputati e dei sei senatori previsti dagli artt. 56 e 57 Cost., sarebbe opportuno evitare che la loro elezione sia determinante nella formazione della maggioranza di governo in Parlamento (ovviamente anche in considerazione della formula elettorale adottata in Italia). A questo scopo si potrebbe tentare di "raffreddare" il tono della competizione elettorale evitando il ricorso a ripartizioni uninominali e favorendo la creazione di ripartizioni binominali o il ricorso a formule proporzionali in ambiti più vasti di quelli attuali²⁴;

c) sul *quorum* di validità dei *referendum* abrogativi. Il sovradimensionamento del corpo elettorale incide direttamente sul *quorum* di validità dei *referendum* previsti dall'art. 74 Cost.; il criterio dell'iscrizione nelle liste elettorali su richiesta eviterebbe il rischio di subordinare la validità del *referendum* a un elettorato estremamente disinteressato e che, fisiologicamente, presenta tassi di astensione ben superiori al cinquanta per cento.

7. L'anomalo premio di maggioranza all'italiana e l'esigenza di tornare ai classici

Da sempre il legislatore italiano ha tentato di perseguire il cambiamento della forma di governo per il tramite della legge elettorale²⁵, a volte subendo condizionamenti esterni di non secondaria importanza.

Rientrano in questa dinamica la legge truffa del 1953, la riforma del 1993 sulla spinta del *referendum* abrogativo, il premio di maggioranza previsto dal *Porcellum* nel 2005, lo scenario attuale che consegue alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale (*Italicum* e *Consultellum*).

Tutti questi provvedimenti di riforma del sistema elettorale sono accomunati da due elementi: una decisa propensione per le formule maggioritarie e una tendenziale spinta verso soluzioni escogitate a tavolino o, se si preferisce, di ingegneria elettorale.

²⁴ In questo senso v. A. Gratteri, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (cur.), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 173 ss.

²⁵ Così B. Caravita, *Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 24/2016, p. 5.

Laddove per ingegneria elettorale si intende il ricorso a soluzioni tecniche che non trovano un riscontro significativo né nei classici del diritto elettorale né nelle esperienze comparate più significative.

I sistemi elettorali, proporzionali, maggioritari o misti che siano presentano degli elementi comuni ricorrenti. Altri caratteri, invece, possono essere qualificati come anomali, per la loro scarsa, se non nulla, applicazione pratica.

Ne è un esempio il premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste che ottiene la maggioranza in una circoscrizione unica nazionale. Questa soluzione, inaugurata dalla legge Acerbo nel 1923, si ritrova con diverse variazioni sia nella riforma del 1953 sia in quelle del 2005 e del 2015.

Invece, al di fuori dei confini nazionali si possono citare soltanto il caso della legislazione in vigore in Romania fra il 1926 e il 1938²⁶ e, con qualche approssimazione, l'attuale sistema elettorale greco.

Nei sistemi a premio di maggioranza teoricamente anche un singolo voto può essere risolutivo e determinare l'attribuzione (o la non attribuzione) del premio in uno scontro politico campale, senza l'attenuazione che si verifica nei collegi diffusi sul territorio. Ne sono un esempio i margini con cui è stato attribuito il premio di maggioranza alla Camera dei deputati nel 2006 e nel 2013: rispettivamente 26.000 e 125.000 voti circa. Già nel 1953 il confronto elettorale si tramutò in uno scontro «all'ultima scheda» e il premio di maggioranza non fu assegnato per poche decine di migliaia di voti in presenza di un numero esorbitante di schede pretestuosamente contestate in occasione dello scrutinio²⁷.

Il legame fra il premio di maggioranza e la prevalenza di una lista (o di una coalizione) in una circoscrizione nazionale caratterizza questi sistemi in termini significativamente diversi rispetto ai sistemi maggioritari uninominali.

Infatti, fatta salva l'eccezione italiana, i sistemi maggioritari sono applicati in ambiti territoriali nazionali unicamente per l'elezione degli organi monocratici di vertice. Mentre l'elezione di un'assemblea parlamentare con una formula maggioritaria è sempre riconnessa ai collegi uninominali, con una dispersione delle occasioni di scontro altamente competitivo fra candidati di partiti avversi.

In definitiva, una delle maggiori criticità dei sistemi elettorali a premio di maggioranza risiede nel valore nazionale e unitario della competizione, anche in presenza di circoscrizioni elettorali di livello sub-nazionale²⁸. Inoltre, l'assenza di una efficace mediazione da parte dell'elemento territoriale (i collegi uninominali) priva il sistema maggioritario di un'indispensabile connessione fra elettori ed eletti e di una utile frammentazione della competizione in ambiti sub-nazionali.

Nell'approvazione della legge elettorale è allora auspicabile che si decida di rimanere ancorati ai canoni classici. La scelta fra sistemi proporzionali e maggioritari oppure una com-

²⁶ Sul punto v. A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 107.

²⁷ Così G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 129-131.

²⁸ Per sottolineare lo stretto vincolo con il livello nazionale (decisivo) si è parlato in proposito di *voto fuso*, v. L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 450.

binazione dei caratteri dell'uno con quelli dell'altro in un sistema misto è una scelta di natura eminentemente politica. È bene però che tale scelta sia guidata da soluzioni tecniche razionali e affidabili, nell'auspicio che la prossima legge elettorale possa – finalmente – caratterizzarsi per *chiarezza e stabilità*.