

L'ITALICUM FRA "LITURGIA" ELETTORALE E PROVE DI BIPARTITISMO

1. Considerazioni introduttive meta-giuridiche: gli elementi "liturgici" dell'*Italicum*. – 2. Una legge elettorale "nuova" per un sistema politico "vecchio"? – 3. Le "spoglie" della sentenza cost. n. 1/2014: il premio di maggioranza, la soglia minima ed il doppio turno. L'ipotesi di un "quorum strutturale" al secondo turno per l'accesso al premio... – 4. (segue): le liste "a doppia velocità" e le multi-candidature. – 5. La nuova clausola di sbarramento fra necessità politiche ed esigenze di sistema. – 6. Il giudizio sull'*Italicum* attivabile in questa legislatura dalle minoranze parlamentari ed il sindacato preventivo sulle leggi elettorali in base all'attuale progetto di riforma costituzionale.

1. Considerazioni introduttive meta-giuridiche: gli elementi "liturgici" dell'*Italicum*

La discussione, dentro e fuori le aule del Parlamento, che dall'originario progetto ha portato all'approvazione della l. n. 52/2015, relativa al nuovo sistema elettorale della Camera¹, ha impresso all'intera vicenda un che di liturgico.

Si potrebbe partire dalla stessa circostanza per cui il termine *Italicum*, gradito al *Premier*, che definisce l'ultimo nato, non deriva dalla benevola storpiatura del nome del suo firmatario (come nel caso di *Mattarellum*, *Tatarellum*) o da un giudizio negativo sul suo contenuto (come nel precedente *Porcellum*), ma sembra quasi voler suggerire l'imbocco, nel bene e nel male, di una strada, allo stesso tempo, davvero "italiana" e realmente nuova. Di più: al pari delle formule magiche, anche in tal caso già il termine evoca un atteso *cambiamento* qui

* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale e Docente di Diritto pubblico nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria — alessio.rauti@unirc.it

¹ Sulla quale i commenti della dottrina oscillano tra considerazioni duramente critiche e valutazioni estremamente positive ed ampiamente ottimistiche: oltre ai contributi citati in seguito, cfr. da ultimo M. VOLPI, *Italicum* due: una legge elettorale *abnorme*; G. SCACCIA, *La legge elettorale "Italicum" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*; M. BIGNAMI, *La legge elettorale in corso di approvazione. Profili di costituzionalità (Introduzione agli articoli di Mauro Volpi e Gino Scaccia)*, tutti consultabili in *Quest. Giust.*, 1/2015, rispettivamente 10 ss., 16 ss., 7 ss. A questi si aggiunga F. CLEMENTI, *Intorno all'Italicum: prime considerazioni* (28 maggio 2015), sempre in *Quest. Giust.*

ed ora della realtà, in specie dell'assetto partitico. Segnatamente, nonostante la conservazione di un impianto di fondo proporzionale, si prospetta il superamento del tradizionale nesso fra *habitus* proporzionalistico e vincolo di coalizione che ha fin qui condizionato le strategie delle forze politiche. *Italicum* sarebbe insomma un termine "rituale" caratterizzato dall'effetto tipico del linguaggio performativo².

Come si sa, la possibilità di *fare cose con le parole* – meglio: di compiere col linguaggio atti diversi ed ulteriori rispetto alla mera azione del dire – è assai nota nella liturgia, la quale peraltro è pure ricca di *gesti linguistici* (che consentono, all'inverso, di parlare attraverso i fatti: c.d. *azioni liturgiche*) e di professioni di fede. In aggiunta, l'acclarato nesso fra liturgia e fenomeno giuridico³ diventa ancora più interessante rispetto al diritto elettorale, ove si pensi all'etimo del termine "*leiturgia*", che presuppone il concetto di popolo – il *laos* che si esprime in una *ekklesia*, ovvero quel particolare popolo cui si riconosce una capacità giuridica – ed indica una «prestazione pubblica». Elementi che, seppure solo in parte, sono rinvenibili anche nella normativa elettorale, chiamata a disciplinare la prestazione pubblica per eccellenza del popolo, ovvero l'elezione dei propri rappresentanti. Per quanto il popolo chiamato a pronunciarsi in tal senso è il *demos*, che si esprime non *per acclamazione* ma attraverso un *procedimento elettivo*, ciò non impedisce di cogliere nell'approvazione della nuova legge una sottesa e sofferta acclamazione, un lacerante *amen* [così sia!] del "nuovo" corso politico. E si tratta di una formula che, invero, ha già prodotto i suoi primi (controversi) effetti nel sistema dei partiti, come risulta dalle pesanti conseguenze provocate all'interno del PD e dall'avvio di un processo di riassetto nel centro-destra. Certo, tali conseguenze sono anche il frutto (avvelenato?) di un più ampio processo di riforme ed è comunque ancora presto per capire se a tali prime ripercussioni se ne aggiungeranno altre di apprezzabile portata e, soprattutto, di lungo periodo.

Di più: nell'intero *iter* della riforma elettorale il *gesto linguistico* dell'approvazione della riforma, in sé, è divenuto più importante del contenuto della riforma, come a dire: *chi approva le riforme* – quali che siano – *si rende per ciò stesso degno di fiducia elettorale*. Del resto, in periodo di accentuata transizione politica, è facile comprendere che, al di là dei contenuti pur sempre migliorabili delle leggi approvate, il Governo – specie quando, come nel nostro caso (ma non è certo il primo e l'unico nella storia italiana), riconosca ampio spazio alle tecniche del c.d. *storytelling* – non può fare a meno di narrare se stesso attraverso la suggestione del

² Su cui ovviamente cfr. J.L. AUSTIN, *How to do Things with Words*, Harvard 1975 (che, fra gli altri esempi di linguaggio performativo, fa rientrare anche la nota frase centrale nella liturgia nuziale: «io ti prendo come mia sposa/o»). Sulla tesi – che fu oggetto di ripensamento ad opera dello stesso A. – v. comunque i rilievi critici di A. ROSS, *Ascesa e caduta della teoria dei performativi*, in ID., *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, Bologna 1982, 233 ss.

³ Si pensi alla funzione giuridicamente costitutiva della c.d. *acclamatio* nella liturgia cristiana: cfr. da ultimo G. AGAMBEN, *Il regno e la gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo*, Torino 2009, spec. 187 ss.

movimento nella prospettiva delle riforme, quale strumento imprescindibile per comunicare con i fatti l'avvenuto cambiamento richiesto dagli elettori⁴.

2. Una legge elettorale “nuova” per un sistema politico “vecchio”?

In effetti, con l'approvazione dell'*Italicum* risulta invertito l'ordine con cui il peculiare sistema misto derivante dall'intreccio della proporzionale con il premio di maggioranza era stato inizialmente “sperimentato” nelle elezioni locali e regionali e solo in seguito esteso a quelle nazionali. Adesso, evidentemente, cambia la direzione del vento: è proprio il livello nazionale quello prescelto per dare il via al poderoso tentativo di introdurre un bipartitismo forte, con probabili ricadute a cascata sui sistemi locali e regionali, per quanto segnali politici di questa inversione si erano già avuti, ad esempio, nel 2008⁵. E si dovrà di conseguenza valutare la compatibilità con le indicazioni della sentenza n. 1 del 2014 delle future modifiche delle leggi elettorali regionali, le quali peraltro già ora sembrano assai distanti da quella pronuncia in quanto ordinariamente non stabiliscono soglie minime per l'assegnazione del premio (ancorché la questione debba essere comunque affrontata alla luce della differente forma di governo esistente a livello regionale).

Di certo, la logica di fondo della legge elettorale cambia completamente, sotto diversi profili.

In primo luogo, la competizione per il premio riguarda oramai esclusivamente liste e non più coalizioni: anche l'eventuale turno di ballottaggio per l'assegnazione del premio non consente apparentamenti. Si può certo riconoscere che tale scelta risponda in modo chiaro alla logica di Governi non condizionati pesantemente dalla posizione decisiva (“pivotale”) di alcuni partiti. In tal senso, peraltro, pur in eventuale danno alle ragioni delle minoranze – cui si impedisce di ritornare “protagoniste” al ballottaggio – si è voluto evitare che compromessi e accordi non sempre chiari ponessero seri problemi di etica politica e ostacolassero

⁴ Anche a costo, come si è notato, di rovesciare i modelli di produzione normativa, partendo dalla più agevole approvazione della legislazione ordinaria (che, evidentemente, presupporrebbe il previo superamento dell'attuale bicameralismo perfetto) e non da quella più complessa della riforma costituzionale – così come è accaduto del resto nel caso dell'abolizione delle Province – «facendo prevalere un'esigenza di comunicazione politica rispetto alla necessità di garantire un'adeguata qualità della normazione»: così F. PASTORE, *Partiti e movimenti politici nel momento elettorale sotto la vigenza dell'Italicum*, in www.dirittifondamentali.it, 11. Sull'abolizione di fatto e cronologicamente anticipata (*rectius*: precedente e non successiva alla riforma costituzionale) delle Province territorialmente coincidenti con le nuove città metropolitane – mediante lo svuotamento delle relative funzioni ad opera della legge Delrio – con riferimento anche alla recente sentenza cost. n. 50/2015, v. per tutti A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivistaaic*, 2/2015.

⁵ Su quest'ultimo aspetto richiama l'attenzione P. POMBENI, *Il test delle elezioni amministrative*, in www.mentepolitica.it, 31/2015, secondo cui, «a differenza di quanto avvenuto in altre occasioni di cambiamento degli equilibri politici del nostro sistema, in questo caso il cambiamento a livello nazionale ha preceduto quello a livello periferico. Ai tempi del centrosinistra e poi a quelli della cosiddetta emergenza dell'arco costituzionale (cioè in pratica la legittimazione del PCI come forza di governo) i cambiamenti erano stati registrati prima nelle elezioni amministrative e poi in quelle nazionali».

una chiara assunzione di responsabilità. Tuttavia, in una fase politica recentemente segnata dal “Patto del Nazareno” – dunque: da accordi informali sottobanco mai davvero resi noti all’opinione pubblica – è quantomeno lecito dubitare del fatto che basti la forma (la cancellazione nella legge dell’espresso riferimento alle coalizioni) a mutare la sostanza (la tendenza ad accordi e/o la necessità di più o meno occulte “larghe intese”).

Quanto al maggiore rischio di forte distorsione derivante dall’assegnazione del premio alla singola lista ed all’impossibilità degli apparentamenti nel ballottaggio, va ricordato che in sede referendaria la Corte costituzionale non aveva censurato nel *Porcellum* la possibilità teorica che il premio fosse assegnato alla singola lista. Anzi, il referendum Guzzetta volto a rendere quest’ultima l’unica ipotesi praticabile – eliminando il riferimento alle coalizioni – era stato dichiarato ammissibile.

Ma è chiaro che ora occorre fare i conti con il “modo” in cui la Consulta ha affrontato la questione della distorsione nella nota decisione costituzionale n. 1 del 2014.

Sicuramente, solo forzando la mano si può accostare il secondo turno già previsto nei Comuni maggiori con quello ora introdotto per l’assegnazione del premio a livello nazionale. Se in entrambi i casi – ove necessario – c’è un “tesoretto” da assegnare, quello previsto dall’*Italicum* è (almeno, formalmente) l’unica posta in gioco all’interno di un collegio unico nazionale. Occorre ammettere con franchezza che si tratta di un istituto singolare, una sorta di *ballottaggio impersonale*, mentre si riduce ad una semplice finzione – neppure giuridica, ma di mero fatto – la raffigurazione che rinviene in esso “anche” una competizione fra candidati *Premier*. Infatti – pur essendo altamente probabile, subito dopo le elezioni, la nomina presidenziale del *leader* del partito vincente (quale conseguenza logica della necessità che vi sia una maggioranza parlamentare a sostenere il governo) – in caso di eventuale crisi dell’esecutivo “scelto” dal corpo elettorale, nulla potrebbe impedire al Presidente di nominare un diverso Presidente del Consiglio (s’intende: purché il suo esecutivo riceva la fiducia parlamentare). Insomma, almeno formalmente, l’*Italicum* non potrebbe introdurre, e non introduce (svuotando i poteri del Capo dello Stato di scelta del primo ministro), una surrettizia forma di governo di premierato.

A ciò si aggiunga la peculiarità del sistema di assegnazione del premio introdotto dall’*Italicum*, che si fonda su una competizione che non è in senso stretto né *plurality*, né *majority*. Considerato infatti che per vincere al primo turno non è sufficiente la maggioranza relativa ma neppure è necessaria quella assoluta, ci si avvicina al ballottaggio «di tipo inglese con il *quorum*», ancorché per altri versi l’accostamento potrebbe risultare improprio visto che l’autore di tale definizione faceva riferimento alla competizione all’interno del tradizionale, piccolo collegio uninominale⁶.

In mancanza, poi, di un effetto inibente spiegato da una clausola *simul stabunt, simul cadent* simile a quella vigente a livello locale e regionale, non va trascurata la possibile inci-

⁶ G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli 1955, 15. Segnatamente, per l’A. si aveva un collegio uninominale «di tipo inglese con il quorum» nel caso in cui, «oltre alla maggioranza relativa, si richieda anche un minimo di suffragi in rapporto agli elettori iscritti (quorum degli iscritti) o dei votanti (quorum dei votanti), o ai voti validi, o con riferimento ad altri criteri».

denza della discutibile – e oggi più che mai endemica – prassi del trasformismo parlamentare sulla “tenuta” di un sistema che aspira, per ora forse in modo assai velleitario, al bipartitismo. In particolare il *transfughismo* è davvero un fattore capace di far “franare” la pretesa stabilità di qualsiasi assetto di governo e induce a non considerare l’assemblea parlamentare un mero organo di ratifica delle decisioni dell’esecutivo.

Tali considerazioni inducono ad una certa cautela nel dare per scontati i possibili effetti della normativa ora approvata. Se considerassimo il collegio nazionale in cui si svolge la competizione per il premio al pari di un classico collegio uninominale (in specie, se *plurality*), almeno in teoria i concorrenti reali dovrebbero ridursi a due (uno in più del numero di poste in palio). Ma, ad essere fino in fondo franchi, non è del tutto agevole fare previsioni, considerato che nel ballottaggio dell’*Italicum*: a) c’è in gioco un intero premio e non un singolo seggio, quasi come in una sorta di un anomalo maggioritario di lista su collegio nazionale (*plurality* con *quorum*); b) anche il rendimento dei sistemi *plurality*, dove più forte potrebbe essere il ricorso al c.d. voto utile e dunque la competizione effettiva a due, può essere falsato dalla presenza delle c.d. “minoranze incoercibili”, ovvero da quei partiti che preferiscono conservare la propria visibilità – in quanto caratterizzati da una forte identità ideologica e/o dalla precisa scelta di combattere le degenerazioni della stessa partitocrazia – piuttosto che sostenere i candidati dei due reali partiti competitori (si pensi al M5S, sempre che quest’ultimo non asurga addirittura al rango di effettivo antagonista del PD).

Sicché e infine, anche qui, come nella liturgia, si richiedono “espressioni di fede”⁷. La prima è che la prassi della politica italiana possa rispondere coerentemente alla regolarità degli effetti tipici delle leggi elettorali. In altri termini, a voler leggere ottimisticamente la nuova legge, si può intravedere in essa una sorta di “prova di bipartitismo”, mentre uno sguardo sull’attuale realtà partitica potrebbe anche legittimamente prefigurare uno scenario da bipartitismo più che imperfetto e, segnatamente, con una punta in più di scetticismo, un quadro caratterizzato da «un monopartitismo contornato solo da piccoli satelliti»⁸.

Al di là, comunque, delle etichette e dei possibili diversi “presagi” sul rendimento della nuova legge elettorale, rimane un fatto cui occorre prestare adeguata attenzione: se in un ventennio il bipolarismo si è progressivamente sfaldato – riducendosi comunque sin dall’inizio ad una meccanica di ingabbiamento di una frammentazione per nulla ridottasi in seguito – non si può dire che ciò si debba esclusivamente a sistemi elettorali non perfetti (posto che di perfezione possa mai parlarsi rispetto a strumenti normalmente dimensionati per realizzare un certo scopo). Protagonisti principali di tale fallimento sono gli stessi partiti politici cui ora si richiede la capacità di rispondere d’un tratto – quasi magicamente e d’incanto – alla “realtà mutata”, in modo da aggiungere virtù (l’attesa approvazione di un nuovo sistema elettorale più in linea con le indicazioni della Consulta) a virtù (l’avvio di un reale processo di

⁷ Così, ad esempio, la questione di fiducia sull’approvazione dell’*Italicum* è stata considerata come la richiesta di un «giuramento»: «più un atto di fede» sulla bontà della nuova legge elettorale «che un atto di fiducia» (cfr. M. AINIS, *Le regole come atto di fede*, in *Il corriere della Sera*, 30 aprile 2015, 1).

⁸ Così, da ultimo, C. CHIMENTI, *Cosa sta accadendo in Italia dopo la riforma elettorale?*, in *Nomos*, 1/2015, 8.

superamento di vecchi e nuovi vizi di democrazia interna ed esterna alle forze politiche). Si propone insomma di *credere* ancora una volta alla capacità della sola legge elettorale di imprimere un determinato “ritmo” – che si sostanzierebbe in una meccanica bipartitica auspicata da più parti – financo ad un sistema di partiti tendenti, per storia acclarata ed evidenti fenomeni trasformistici, ad una cronica *aritmicità*.

Segnatamente, poi, un eccessivo costruttivismo politico – che presuppone la fiducia incondizionata nell’ingegneria elettorale – ricorda a tratti l’ingenuità di un’economia che progetta se stessa a partire dall’idea astratta di consumatore e che infine si scontra duramente con la complessità del reale. In tutti e due i casi v’è il rischio di non considerare attentamente le peculiarità del sistema sociale da cui traggono origine i sottosistemi economico e politico, che pure, peraltro, andrebbero seriamente analizzati per capire magari meglio da dove possa eventualmente sorgere l’esigenza, tutta italiana, di una stabilità *attraverso* il premio di maggioranza, soluzione invece normalmente sconosciuta a quasi tutti gli altri Paesi europei.

Ancora: solo per “fede” – che tuttavia, oltre un ragionevole limite potrebbe anche ridursi ad un genuino ma infantile ottimismo – si può credere che con la nuova legge elettorale la rissosità delle coalizioni non trapassi semplicemente nell’eterogeneità delle (future?) “liste unitarie di coalizione” e che la disciplina dei gruppi parlamentari non costituisca l’ulteriore *Eldorado* per i partiti che vogliono riappropriarsi della propria identità/visibilità una volta ottenuti i propri rappresentanti.

È vero che ogni sistema elettorale inevitabilmente retroagisce sul sistema politico (e sulla stessa dislocazione dei voti), ma, realisticamente, si deve accettare il fatto che esiste un tendenziale rapporto di inversa proporzionalità fra la stabilità e la profondità dei cambiamenti da apportare e la velocità con cui si intende realizzare il fine. Se l’approvazione dell’*Italicum* ha trovato così forti e tenaci resistenze nello stesso partito di maggioranza, è difficile scommettere sul suo concreto rendimento e, ancor più, sulla sua stessa integrale sopravvivenza nelle future legislature. A meno di non ritenere che, in fin dei conti, la legge n. 52/2015 vada bene un po’ a tutti, dagli aspiranti antagonisti del PD (come il M5S) ai partiti più piccoli (ma non quelli piccolissimi) ai quali aggrada una soglia di sbarramento non particolarmente selettiva.

Di certo, non basta che il “carattere” di un sistema elettorale – iscritto nel suo *Dna*, ovvero nel complesso dei suoi singoli istituti e nelle loro mutue relazioni – sia promettente (e indubbiamente l’*Italicum* ha dalla sua non pochi pregi, se non altro di semplicità), visto che la complessiva “personalità” del sistema stesso si sviluppa attraverso l’interazione fra genetica (testo normativo: *sollen*) e ambiente (quadro politico: *sein*), esattamente come accade per lo sviluppo dei bambini: l’origine genetica non è tutto; ma molto dipende dal contesto sociale in cui vivono. Ed il nostro “ambiente” politico ha dimostrato più d’una volta di riuscire ad individuare diversi modi possibili per “proporzionalizzare” anche il tradizionale funzionamento dei meccanismi maggioritari, piegandoli alle logiche della propria sopravvivenza.

Tuttavia, le considerazioni fin qui svolte sono evidentemente legate più all’opportunità/convenienza di scelte di politica istituzionale che ad argomentazioni di stretto diritto costituzionale. Ciò che invece desta non poca preoccupazione sul piano squisitamente giuridico è l’espressione di fede sulla possibilità che giunga in porto prima delle prossime e-

lezioni la riforma costituzionale che trasforma la natura e le funzioni del Senato rendendolo estraneo al circuito fiduciario. In effetti, si è rinunciato sia ad introdurre una “disciplina ponte” che provveda ai dettagli della normativa residuata dall’intervento della Corte, sia a differire l’entrata in vigore della nuova legge elettorale all’approvazione di tale specifica riforma, mentre ovviamente non basta a fugare i legittimi dubbi in merito la diversa scelta di condizionarne l’applicabilità al decorso di un certo termine temporale [il giorno del primo Luglio 2016: cfr. art. 1, l c., lett. i)].

Sul punto è bene essere chiari: sistemi elettorali diversi – almeno in parte – per le due Camere ci sono sempre stati, così come uno *stesso* sistema elettorale per entrambe potrebbe anche portare, stante la diversità di elettorato attivo e passivo, a maggioranze diverse nelle due Assemblee. Pure a voler sostenere – ma l’affermazione meriterebbe un *surplus* di argomentazione – che sia comunque utile rafforzare anche la capacità decisionale di una sola Camera⁹, sembra in ogni caso che al premio sia richiesta una prova in più di ragionevolezza, come del resto dimostrano le considerazioni peculiari riservate nella decisione n. 1 del 2014 al premio regionale previsto per il Senato. È difficile infatti sostenere la ragionevolezza di una distorsione premiale che non solo non agevola seriamente e adeguatamente la stabilità governativa¹⁰, ma che potrebbe per certi versi anche ostacolarla, creando in un’assemblea una maggioranza più difficile da riprodurre nell’altra in quanto particolarmente “artificiale”. Insomma, dopo la ricordata sentenza della Corte, è da considerarsi pericolosa la scelta di scoccare una freccia incapace di centrare il proprio bersaglio.

⁹ In tal senso, per C. FUSARO, *Audizione sui progetti di legge e le petizioni presentate in materia elettorale* (15 aprile 2014), in *Forum on line* di Quad. cost., 6, anche nel caso in cui la riforma non dovesse vedere la luce, la previsione di *un solo premio* (quello per la Camera) innanzitutto sarebbe valida anche a Costituzione vigente, «come del resto era stato previsto, senza che ciò sollevasse perplessità» nel caso della c.d. “legge truffa”. Di più: oltre al possibile «effetto traino», la possibilità di disporre di una salda maggioranza nell’assemblea più numerosa e maggiormente rappresentativa renderebbe «*comunque* la funzionalità della seconda camera e della forma di governo migliore di quanto non sarebbe in mancanza di altri elementi di aggregazione». Tuttavia, quanto alla prima affermazione, al di là del fatto che all’epoca della legge 148 del 1953 non funzionava ancora la Corte costituzionale, è chiaro che comunque ogni ragionamento dovrebbe ora prendere le fila dalla decisione n. 1 del 2014, guardando alla quale, effettivamente, sorgono non pochi dubbi di costituzionalità sull’ipotesi di un premio... *a metà* (ossia: solo per una Camera). In ordine, invece, alla seconda considerazione va ribadito il rischio che – ferma restando la fisiologica diversità di composizione delle due Camere sulla base delle differenze di elettorato attivo e passivo – il premio possa alterare in maniera così profonda la composizione dell’una rispetto all’altra al punto da rendere ancor più difficile che una medesima maggioranza a sostegno del Governo possa coagularsi in entrambe.

¹⁰ Al punto che, «se si modifica soltanto il sistema elettorale della Camera introducendo un premio di maggioranza, tale premio finisce per essere *sine titulo*»: così M. LUCIANI, *Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva per l’istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*, Resoconti stenografici, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 20.11.2014, 16.

3. Le “spoglie” della sentenza cost. n. 1/2014: il premio di maggioranza, la soglia minima ed il doppio turno. L’ipotesi di un “*quorum strutturale*” al secondo turno per l’accesso al premio...

Per una prima valutazione strettamente giuridico-costituzionale dell’*Italicum* occorre porre con franchezza due indispensabili premesse.

In primo luogo, nessuno può mettere in dubbio che sistemi maggioritari, *plurality* o *majority* che siano, risultano da tempo utilizzati in democrazie consolidate: si pensi, rispettivamente, al Regno Unito ed alla Francia. Ed è fin troppo noto che, ad esempio, nella “patria” dell’uninomiale secco la distorsione non solo può essere altissima – potendosi ad esempio ottenere anche più della maggioranza assoluta con il 35% dei voti – ma, paradossalmente e a differenza di quanto accade con il premio di maggioranza (che avvantaggia la lista di maggioranza relativa), potrebbe pure premiare un partito che complessivamente ha ottenuto meno voti degli altri.

In secondo luogo, tuttavia, va ugualmente riconosciuto che ogni analisi deve oramai tener conto del diritto costituzionale vivente, ovvero dei paletti fissati dalla sent. n. 1/2014, da cui può comunque evincersi che, *per quanto la Costituzione non imponga un dato sistema elettorale, piaccia o no, in tale materia non ci si muove “nel vuoto”*. In breve: non tutte le soluzioni politiche sono allo stesso modo “vicine” al testo della Carta, fino a potersene individuare talune addirittura manifestamente irragionevoli e, quindi, incostituzionali.

Ovviamente, al di là di quanto affermato dalla Corte, potrebbe ritenersi che il concetto stesso di Parlamento rappresentativo postula per la sua essenza un adeguato pluralismo al suo interno. Tale premessa induce, ad esempio, a guardare con estrema prudenza non solo ad un sistema maggioritario di lista in un collegio unico nazionale¹¹, ma anche ad una soluzione *interamente* fondata su collegi maggioritari uninominali, la quale ovviamente se, da un lato, non garantisce che nel Parlamento vi sia un partito in possesso della maggioranza assoluta¹², dall’altro non impedisce la formazione di Parlamenti (largamente) monocolori. Se nei sistemi in cui tale formula si applica non si assiste ad una *completa* conquista dei seggi da parte di singole forze politiche, ciò si deve non ad una garanzia insuperabile offerta dal sistema elettorale, quanto e piuttosto in conseguenza del fatto che, in presenza di un alto numero di collegi, la non uniforme distribuzione territoriale fra maggioranza e opposizione rende normalmente possibili «compensazioni, sia pure empiriche, tra collegio e collegio»¹³. E probabilmente è proprio tale dato che fa talvolta percepire – non solo all’opinione pubblica,

¹¹ Come riconosciuto, fra l’altro, anche da studiosi che guardano con favore all’introduzione in Italia di un sistema elettorale fondato sui collegi uninominali: v., per esempio, A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari 2014, 45.

¹² È sotto gli occhi di tutti la stessa esperienza recente del Regno Unito, che dimostra ancora una volta come, anche nella sua sede “storica”, la meccanica bipartitica legata ad un classico *plurality system* possa occasionalmente incepparsi, creandosi un *hung Parliament* – nel quale nessun partito possiede la maggioranza assoluta dei seggi – e rendendosi necessario un governo di coalizione. Del resto, la recente, ampia vittoria dei conservatori alle elezioni britanniche del 2015 – che ha consentito un governo monocolori di Cameron – non era per nulla scontata, ipotizzandosi invece, ancora una volta, l’eventualità del «Parlamento appeso».

¹³ G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, cit., 5.

ma anche agli stessi studiosi – come preferibili in quanto “più naturali” i collegi uninominali rispetto al proporzionale con premio, senza ovviamente negare la presenza inevitabile di un artificio in ogni manipolazione maggioritaria.

Tale avvertenza è ancor più valida alla luce delle stesse norme della nostra Costituzione che, in qualche modo, presuppongono il pluralismo stesso delle forze politiche in Parlamento (si pensi, fra l'altro, alla composizione delle Commissioni permanenti, allo stesso *quorum* previsto per l'approvazione delle leggi costituzionali, etc.). In breve, se pure i sistemi elettorali vengono concepiti non già come macchine fotografiche quanto e piuttosto come “trasformatori di energia” (Duverger), ovvero meccanismi di conversione della sovranità popolare in seggi, comunque tale “energia” – la sovranità – soggiace pur sempre alle regole della Costituzione, con sicure conseguenze anche su ogni disciplina del fenomeno di “trasformazione” in seggi¹⁴. Con ciò non si vuole affermare che sia stato costituzionalizzato il sistema proporzionale o qualsiasi altro modello – come più volte e da ultimo riconosciuto dalla stessa Corte – quanto piuttosto che occorre analizzare con prudenza qualsiasi legge elettorale alla luce del principio del necessario “pluralismo politico”.

In questa prospettiva, senza evocare situazioni-limite, in un Paese come l'Italia il ricorso ai collegi uninominali potrebbe quantomeno porre un problema di rappresentanza delle opposizioni all'interno di Regioni assai sbilanciate politicamente verso una certa area politica¹⁵. Pure alla luce di tali coordinate emerge dunque la necessità che le esigenze di *governabilità* siano realizzate senza un danno irragionevole per quelle di *rappresentatività*.

Comunque sia, il riferimento ai collegi uninominali è oramai inconferente: sia perché la decisione n. 1 del 2014 ha avuto come oggetto un determinato sistema elettorale, preoccupandosi la Corte di precisare la *non comparabilità* dello stesso con altri modelli, ivi compreso quello fondato su collegi maggioritari uninominali. Sia perché per lo stesso *Italicum* si è scelta una strada diversa dal maggioritario uninominale.

Un punto fermo nella ricordata e storica sentenza sembra invece la necessità di una soglia minima di voti per la conquista del premio di maggioranza. Non già perché la prima sia la panacea di ogni male, quanto e piuttosto perché la stessa si pone come strumento indispensabile di contenimento della distorsione nel conseguimento del fine della governabilità. È questo, a ben vedere, il cuore del ragionamento della Consulta. Ad esempio, sotto il profilo della sola distorsione, un premio che assicura un numero limitato di seggi potrebbe pure apparire non illegittimo ancorché non subordinato alla soglia, ma potrebbe risultare tuttavia ugualmente censurabile in quanto l'alterazione così prodotta non offrirebbe adeguate garanzie

¹⁴ Lo ricorda da ultimo A. BARBERA, *Traccia per l'Audizione sulla legge elettorale Camera dei deputati 13 aprile 2015*, in *Forum on line di Quad. cost.*, Rassegna n. 4/2015.

¹⁵ Sul punto, v. i dubbi di opportunità sollevati da P. FELTRIN, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*, Resoconti stenografici, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 20.11.2014 (p. 60): «Posso accettare che in Sicilia sia presente tutto e solo il centrodestra, che in Emilia e Toscana sia presente tutto e solo il centrosinistra e che neanche un seggio venga assegnato alle opposizioni? Capite che la situazione è un po' complicata. Per questo si inventò il cosiddetto “Mattarellum”, cioè lo scorporo che, in quel caso, garantiva il diritto di tribuna nei territori dove c'era una forte concentrazione di opinioni politiche».

di stabilità dell'esecutivo e di governabilità (si pensi al sistema elettorale in Grecia, in cui vengono assicurati a titolo di premio 50 seggi su 300).

Insomma, la fissazione di una soglia minima adeguatamente rapportata al premio fissato serve al duplice scopo di contenere la distorsione e fornirle un senso ed una direzione, collegandone l'effetto all'acquisto di una solida maggioranza di seggi. Peraltro, non è affatto detto che il premio alla singola lista ponga necessariamente problemi di distorsione più seri rispetto ad un eventuale premio assegnato alla coalizione. Anzi, il rapporto potrebbe invertirsi laddove in quest'ultimo caso si computassero per la conquista del "tesoretto" anche i voti ricevuti da partiti coalizzati sotto-soglia, ipotesi nella quale evidentemente del premio potrebbe in concreto fruire anche una sola forza politica con un consenso ancor più modesto e comunque senza la necessaria conquista di qualsiasi soglia minima di voti validi¹⁶.

Ora, è chiaro che nella prospettiva della governabilità risulta fisiologico e coerente che ci sia la possibilità di un ballottaggio per l'assegnazione del premio. Ma questo non significa necessariamente che un premio *debba in ogni caso essere assegnato*. Del resto, così non è, com'è noto, per le elezioni nei Comuni maggiori, dove può verificarsi l'ipotesi della c.d. "anatra zoppa", che peraltro ha effetti dirimpenti nella forma di governo neo-parlamentare, sprovvista della flessibilità tipica invece dei sistemi parlamentari. Peraltro, l'infrequenza con cui tale eventualità si è verificata dimostra la capacità dei partiti di rimodulare le proprie strategie in modo comunque da agevolare l'assegnazione del premio. Almeno in teoria, poi, anche il premio nelle elezioni regionali, nelle quali tale strumento maggioritario può essere considerato, al più, un'esigenza logica legata alla forma di governo neoparlamentare ma non una necessità costituzionale¹⁷.

In realtà, mentre la soglia del 40% al primo turno è parsa a molti sostanzialmente congrua, maggiori perplessità ha destato il modo la previsione del ballottaggio ed il modo in cui lo stesso è stato disciplinato. Sicuramente, va ribadito, il divieto di apparentamenti può ritenersi comprensibile alla luce della "meccanica" bipartitica che si vorrebbe incardinare mediante il premio. V'è però da chiedersi se con il ballottaggio eventualmente non si aggiri, sia pure in modo surrettizio, la questione della soglia minima.

Per rispondere non sembra sufficiente sottolineare il rischio che aumenti l'astensionismo nell'eventuale passaggio dal primo turno al ballottaggio. Si tratterebbe di una premessa non decisiva e comunque erronea, considerato che, ad esempio, gli stessi dati storici relativi allo svolgimento dei ballottaggi in Italia dal 1861 fino al 1913 – con la nota pausa avutasi fra il 1882 ed il 1891 – dimostrano piuttosto un *trend* inverso (per quanto ben diversi fossero a quel tempo il sistema politico e la base elettorale)¹⁸. Dunque, è chiaro che

¹⁶ G. SCACCIA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*, Resoconti stenografici, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 19.11.2014 (p. 26).

¹⁷ In tema, sia consentito rinviare nuovamente al nostro *I sistemi elettorali*, cit., 143 ss.

¹⁸ Su tali dati, apparentemente controintuitivi, cfr. Cfr. G. SCHEPIS, *Ballottaggio*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, 1035, che rileva come in tutte le 14 elezioni svoltesi con tale sistema dal 1861 al 1913, nei collegi in cui si è

non v'è nulla di scontato. Anzi, ancor più di quanto accada nei collegi uninominali, nel ballottaggio per il premio potrebbero votare cittadini astenutisi al primo turno. Insomma, non si può neppure escludere il fatto che il 40% dei votanti al primo turno potrebbe essere pure meno rappresentativo della maggioranza assoluta ottenuta al ballottaggio (per quanto ovviamente sottoposto per certi versi ad una manipolazione minore).

Peraltro, anche ad ammettere l'eventualità di un aumento dell'astensionismo proprio nel ballottaggio, appare evidente che quest'ultimo possiede una propria autonomia ed un oggetto specifico – l'assegnazione del premio – il che renderebbe incoerente, ad esempio, richiedere al secondo turno una percentuale pari almeno al 40% dei voti validamente espressi al primo turno. In altri termini, l'oggetto diretto ed immediato del ballottaggio è la scelta della forza politica che dovrà *decidere* politicamente, mentre i riflessi sulla *rappresentanza* sono indiretti, ancorché inevitabili.

In tale logica, dunque, considererei normale il fatto che, posta unicamente una soglia *funzionale* al primo turno relativa alla percentuale dei votanti (senza alcun riferimento agli aventi diritto), il ballottaggio ponga comunque fine ad ogni considerazione sulla *reale consistenza* – in termini di cifra assoluta di voti, non di percentuale (visto che nella seconda votazione si presuppone la conquista della maggioranza assoluta dei voti validi) – della lista vincente.

Al più, ci si può interrogare, *de iure condendo*, sull'opportunità di richiedere anche un *quorum* strutturale – riferito agli aventi diritto – per il primo turno o addirittura anche per la seconda votazione. È chiaro che in assenza di tale secondo *quorum*, anche la soglia minima al primo turno non ci dice nulla (ovviamente, in cifra assoluta) sul reale consenso di cui gode il partito vincente. Del resto, non è una novità: così accadeva anche per i premi previsti dalla c.d. "legge truffa" e dalla legge Acerbo – rispettivamente: *majority reinforcing* con riferimento alla coalizione e *majority assuring* in relazione alla singola lista – dove, com'è noto, la conquista del premio era subordinata al raggiungimento di una soglia minima calcolata sui voti validi e non anche sugli aventi diritto.

Di certo, se oggi al primo turno votasse solo il 75% degli elettori – come alle politiche del 2013 (cfr. dati del Ministero dell'Interno) – il 40% dei votanti, soglia di accesso al premio, si ridurrebbe al solo 30% degli aventi diritto, cui spetterebbero ben 340 seggi. Peraltro il ricordato tasso di astensionismo – che non è affatto fra i più alti se si guarda ai Paesi di democrazia consolidata – potrebbe pure ulteriormente aumentare. La questione del *quorum* strutturale al primo turno si è posta del resto storicamente anche in relazione alle competizioni nei collegi uninominali: non solo, ad esempio nella Francia ottocentesca (si pensi alla legge del 19 aprile 1831, seguita alla monarchia di luglio), ma anche nell'Italia liberale in cui il sistema di elezione della Camera risultava fondato, appunto, al primo turno sul doppio *quorum*: *funzionale* (maggioranza assoluta) e *strutturale* (percentuale degli aventi diritto, inizialmente fissata ad un terzo degli elettori del collegio, poi abbassata ad un sesto nel 1892 e ad

fatto luogo al ballottaggio il numero di votanti al secondo turno fu addirittura superiore, dovendosene dedurre che «ai secondi scrutini parteciparono alle urne nuove masse di elettori astenutesi alla prima prova».

un decimo nel 1913). Ancor più tale necessità si potrebbe legittimamente avvertire per il singolo sistema che attribuisce un intero pacchetto di seggi: basterebbe rammentare in tal senso che attraverso il premio il *singolo partito* acquista ormai un potere decisivo sull'elezione, fra l'altro, del Presidente della Repubblica (considerato il peso quantitativo dei componenti della Camera nel Parlamento in seduta comune) e sulla stessa revisione costituzionale¹⁹. Senza contare che in un sostanziale “monocameralismo” come quello delineato dalla riforma costituzionale *in itinere* praticamente solo il partito di maggioranza potrà approvare la maggior parte delle leggi ordinarie, le quali peraltro saranno prevedibilmente tutte o quasi di origine governativa.

Ancor più decisivo sarebbe varcare il Rubicone e decidere di richiedere il *quorum* strutturale – ovvero la partecipazione di una percentuale minima di aventi diritto, oltre ovviamente alla conquista della maggior parte dei voti validi – per la conquista del premio anche al ballottaggio. Di certo, ciò equivarrebbe ad accettare la scommessa che un premio *possa anche non essere assegnato* e, allo stesso tempo, impegnare i partiti in una rimodulazione del loro assetto tale da impedire in concreto che quest'eventualità abbia a realizzarsi. Del resto, *non è detto che tutto il peso della governabilità possa e debba ricadere necessariamente sulle spalle della legge elettorale*. Anche i partiti (e gli stessi elettori) devono fare la loro parte, potendosi guardare pure con favore alla scelta di lasciare peraltro ai secondi l'ultima parola sull'*an* nell'assegnazione del premio. In caso contrario, l'esito in termini di seggi parrebbe già in buona parte automaticamente prefigurato nell'*an* e nel *quantum* al di là dell'esito delle votazioni.

Certo, lo stesso *quorum* dovrebbe essere ragionevole, in modo da evitare che troppo facilmente l'astensionismo di una piccola parte di elettori – a ciò magari sospinti dalla propria forza politica – precluda la conquista del premio. Sicuramente, però, proprio l'insuperabile elemento di aleatorietà che rimarrebbe potrebbe rimettere in gioco le effettive strategie dei partiti e rendere ancor più “decisivo” anche sotto tale aspetto il peso effettivo del secondo voto.

Ben oltre, comunque, le strategie dei partiti, il ballottaggio potrebbe in questo caso ancor più spingere gli astensionisti della prima ora ad intervenire, sapendo che ove non fosse raggiunto il *quorum* strutturale non si avrebbe l'assegnazione di alcun premio. Si tratta ovviamente di una mera possibilità (al pari di quella che prefigura le urne deserte al secondo turno), nella quale tuttavia non si vede perché – a dispetto di tutte le altre “professioni di fede” che la normativa richiede – non confidare. In tal modo, sotto entrambi gli aspetti, dunque,

¹⁹ Una considerazione simile potrebbe estendersi all'elezione dei giudici costituzionali e dei componenti del CSM, ancorché, com'è noto, qui – a differenza di quanto è previsto per le elezioni presidenziali – pure con il bonus del premio il partito di maggioranza avrebbe ulteriori difficoltà a raggiungere il diverso e più alto *quorum funzionale minimo* richiesto (in particolare: la maggioranza dei tre quinti del Parlamento in seduta comune). Tuttavia, va pure ricordato che nel testo di riforma costituzionale – ora nuovamente pendente al Senato – viene ad essere modificato il *quorum* per l'elezione presidenziale, richiedendosi dal quarto scrutinio in poi la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea e, a partire dal settimo, la maggioranza dei tre quinti dei votanti (art. 21 che modifica l'art. 83 della Costituzione).

anche la seconda votazione avrebbe un pieno ed importante significato. Sappiamo bene che normalmente non vi è un *quorum* strutturale per vincere al secondo turno, ma ciò accade perché nei tradizionali collegi uninominali *majority* occorre comunque che il seggio venga assegnato: con ballottaggio, ricorrendo ad altri meccanismi maggioritari oppure, infine, impiegando formule proporzionali (come nel caso dell'elezione del Senato fino al 1993). Ma il premio, a parere di chi scrive, almeno in teoria *non è affatto indispensabile*, per quanto *di fatto* sembra esserlo divenuto in concreto nel nostro Paese in conseguenza della peculiare debolezza dei partiti (e forse come specchio della natura della società italiana, più che altrove fantasiosa e frammentata). Di sicuro, la Consulta ha affermato che il premio può non essere incostituzionale se costruito in un certo modo, non già che senza premio non si possa garantire la governabilità.

Ora, se l'introduzione pure al ballottaggio di un "*quorum* strutturale" legato agli aventi diritto potrebbe almeno in teoria attribuire ulteriore decisività alla scelta degli elettori, esso parrebbe viepiù strumentale all'affermazione non solo formale ma anche sostanziale di una piena rappresentatività e dunque sarebbe in linea con la logica della decisione del 2014, in cui si riconosce un rilievo primario a questo valore. Segnatamente, nella ricordata pronuncia la Corte costituzionale ha mostrato di considerare con particolare attenzione la "sostanza" del sistema elettorale al fine di richiedere al legislatore una coerenza interna complessiva alla legge adottata in materia. In particolare, a differenza di quanto accade per il sistema *maggioritario* uninominale, a turno unico o doppio, nel *Porcellum* – ma analoga considerazione varrebbe per l'*Italicum* – dall'impianto di base "proporzionale" del sistema elettorale discenderebbe per i giudici costituzionali una determinata e conseguente legittima "aspettativa" degli elettori circa il rendimento "proiettivo" ed inclusivo dell'intero sistema e, dunque, la necessità di contenere in modo quanto più ragionevole l'eventuale distorsione prodotta²⁰.

Si potrebbe obiettare che la distorsione – cui pure la Corte fa riferimento – non può che misurarsi guardando pur sempre e soltanto al rapporto fra voti e seggi. E tuttavia una prudente scelta istituzionale sulle conseguenze del premio non potrebbe sottovalutare il problema così posto e neppure limitarsi a ricordare che comunque per le elezioni politiche non è prescritto alcun *quorum* di partecipazione. Altro, infatti, è *dover* assegnare seggi finanche con un minimo afflusso elettorale – onde non mettere in pericolo la *piena* continuità istituzionale (non assicurata dal semplice regime di *prorogatio*) – altro, invece, è ricorrere ad un meccanismo maggioritario che, in modo non necessitato (considerata la peculiarità del si-

²⁰ Per quanto tali indicazioni sembrano più considerazioni di *psicologia elettorale* che stretti argomenti di *diritto costituzionale* – potendosi obiettare che non si vede perché le aspettative degli elettori non possano invece tener conto dell'esistenza stessa del premio e dunque di una prevedibile *distorsività* accentuata prodotta dal meccanismo maggioritario – siamo comunque anche qui di fronte ad una motivazione che limita il campo delle argomentazioni e che rende molto discutibile il paragone fra il ballottaggio per il premio e quello che normalmente caratterizza le competizioni nei collegi uninominali. In conclusione, stando almeno al ragionamento dei giudici costituzionali, potrebbe dirsi che nelle elezioni britanniche ed in quelle francesi gli elettori non nutrirebbero (*recitius*: non avrebbero il diritto di nutrire) le medesime aspettative dei cittadini italiani sul contenimento della distorsione prodotta dai (differenti) meccanismi maggioritari.

stema di elezione delle Camere rispetto agli altri Paesi europei), attraverso il premio consegnato alla lista vincente poteri davvero ragguardevoli.

Di certo, però, oltre tali osservazioni non pare consentito muoversi. Non sembra insomma potersi affermare con sufficiente certezza che l'attuale sistema di assegnazione del premio superi la soglia della manifesta irragionevolezza. Semmai, va ribadito ancora, esso pone sicuramente problemi non lievi sul piano istituzionale, attribuendo sostanzialmente ad una lista singola – quale che sia, finanche dai tratti eventualmente eversivi – un ruolo preponderante nelle decisioni parlamentari, comprese quelle sulla revisione costituzionale e sulle elezioni degli organi di garanzia, come si è visto prima. Ecco perché, ancora una volta, sarebbe stato preferibile un *previo* e corrispettivo intervento proprio sul piano costituzionale, ovviamente diverso da quello ora in cantiere, mentre è evidente che le forze politiche dovranno al più presto procedere ad una riforma dei regolamenti parlamentari al fine di affinare e potenziare gli strumenti dell'opposizione.

4. (segue): le liste “a doppia velocità” e le multi-candidature

Premesso che la l. n. 52/2015 prevede disposizioni particolari per la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige, con il nuovo sistema elettorale nazionale si introduce ora una competizione proporzionale (“corretta” dal premio) fra liste che potremmo definire “a doppia velocità”, ricorrendo contestualmente sia la presenza al loro interno di un capo-lista “bloccato” che la possibilità per gli elettori di esprimere una preferenza a favore di un candidato (due nel caso in cui i candidati scelti non siano dello stesso genere). Si aggiunge inoltre la facoltà *per i soli capilista* di presentare la propria candidatura in più collegi, per un massimo di dieci. Infine, nei collegi – ne sono previsti complessivamente cento, ricompresi in venti circoscrizioni – sono assegnati dai tre ai nove seggi.

Ora, fermo restando che il nuovo sistema delle liste meriterebbe una riflessione a parte, in questa sede si può quantomeno accennare ad alcuni aspetti positivi della nuova normativa, segnalandone tuttavia pure talune criticità.

Il punto di partenza non può che essere anche qui la decisione n. 1 del 2014, nella quale la censura sulle liste bloccate viene sapientemente contestualizzata ed accolta «nei termini» precisati dalla Corte²¹.

Così, guardando alla disciplina dettata dalla l. 270/2005, la Consulta rileva che la scelta dell'elettore «si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – *in quanto presentata in circoscrizioni molto ampie (...) contiene un numero assai elevato di candidati*», al punto da renderli «difficilmente conoscibili dall'elettore stesso». Ne deriva in definitiva una alterazione completa del rapporto fra elettori ed eletti, che «ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione».

Segnatamente, c'è una prima questione che riguarda, potrebbe dirsi, la *lunghezza* delle liste bloccate, rispetto alle quali la Corte richiede che il numero dei soggetti in lista sia

²¹ Cfr. il § 5.1. del *Considerato in diritto*.

«esiguo», il che presuppone una serie di scelte riguardanti anche il rapporto fra le liste bloccate ed il numero complessivo dei seggi in palio nel collegio (c.d. *magnitudo*).

Il secondo aspetto riguarda un'ulteriore indicazione del giudice delle leggi, per il quale la violazione della libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. potrebbe essere comunque scongiurata anche nel caso in cui si ricorra alle liste bloccate per assegnare solo una parte dei seggi. Si tratta di una importante precisazione, che, guardando probabilmente più alla complessiva capacità rappresentativa dell'Assemblea che al singolo rapporto di rappresentanza, sembra tuttavia ammettere in modo singolare una pur parziale alterazione del rapporto fra gli elettori e taluni eletti.

Comunque sia, sulla base delle due ricordate avvertenze, si potevano prospettare in astratto diverse possibili soluzioni, fra le quali anche quella delle liste "a doppia velocità" (con capilista bloccati e voto di preferenza per gli altri candidati)²². Il problema, tuttavia, è la verifica *in concreto* delle soluzioni ora predisposte dal legislatore nella legge n. 52/2015.

Quanto al numero massimo di seggi complessivamente assegnabili ai capilista bloccati, il calcolo non risulta particolarmente agevole. Di certo, se guardiamo alla lista beneficiaria dei 340 seggi del premio, i rispettivi capilista eletti non potrebbero superare il numero complessivo dei collegi: quindi non più di 100²³. Ma è un numero realisticamente destinato a diminuire se consideriamo la possibilità delle multi-candidature, le quali, al di là di alcune rilevanti criticità, hanno perlomeno un effetto positivo: liberare seggi per le preferenze. Segnatamente, mentre prima se un capolista risultava eletto in dieci collegi si liberavano nove seggi per altrettanti candidati "bloccati", ora il beneficio è chiaramente a vantaggio dei primi dei non eletti con le preferenze (e indebolisce specularmente il dominio dei partiti). Dunque, ipotizzando il caso estremo di capilista che si presentano ciascuno in dieci collegi, avremo per il partito vincente un massimo di dieci seggi bloccati. Insomma, sui 340 seggi garantiti dal premio i candidati eletti senza preferenze andranno da un minimo di dieci ad un massimo di cento (senza dunque neppure arrivare ad un terzo).

Il vero problema riguarderebbe invece le altre forze politiche, le quali potrebbero realisticamente avere una rappresentanza largamente dominata dai capilista bloccati, soprattutto considerando l'effetto della competizione nei collegi più piccoli. Peraltro, qui il problema non è solo il fatto che il numero complessivo dei capilista eletti (compresi quelli di maggioranza) possa superare agevolmente la metà dei seggi complessivi della Camera, quanto e piuttosto la circostanza per cui quasi tutti i seggi dell'opposizione – scorporati ovviamente quelli della circoscrizione Estero e quelli assegnati in Valle d'Aosta e nel T.A.A. – potrebbero risultare del tutto slegati dalle preferenze degli elettori. Ripetiamo: il ricorso alle multi-candidature potrebbe anche qui liberare seggi per le preferenze. Tuttavia, permane il rischio di una rappresentanza parlamentare a mo' di arlecchino, con una maggioranza legittimata in

²² Sul punto, sia consentito rinviare al nostro *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014, 109.

²³ Cfr. ancora F. PASTORE, cit., 13.

buona parte dalle preferenze (quasi due terzi come minimo) ed un'opposizione di eletti esclusivamente (o in larga parte) invece "indiretti"²⁴.

Probabilmente, dunque, il fatto che le liste bloccate precedentemente previste dalla l. n. 270/2005 siano state ridotte ora a *mono-liste*, ovvero ad un solo candidato, non basta a fugare completamente dubbi di legittimità: per quanto chiaramente ciò soddisfi le pretese esigenze di conoscibilità dei capilista, appare peraltro una beffa l'idea di una preferenza in un collegio con in palio tre seggi dove il primo scranno conquistato da un partito è comunque bloccato. Di più: ciò pone anche importanti interrogativi sull'eguaglianza fra candidati ed elettori dei diversi collegi, atteso l'ampio ed eccessivo divario nel numero dei seggi in palio (lo ricordiamo: da tre a nove²⁵). Del resto, una volta introdotta la preferenza e ridotta all'osso la lista bloccata – e scelta peraltro la via dell'assegnazione su base nazionale dei seggi – non v'era la stessa necessità di collegi eccessivamente piccoli che si avrebbe avuto, ad esempio, nel c.d. *Porcellum*.

Si aggiunga poi che la presenza di collegi piccoli e di un divario fra gli stessi agevola il lato oscuro dell'assegnazione dei seggi su base nazionale – che allontana anni luce il nostro sistema da quello spagnolo – ovvero il fenomeno di slittamento dei seggi²⁶, il cui effetto perverso si unisce a quello delle multi-candidature, le quali comunque consentono che i diversi collegi nei quali i capilista si presentano appartengano a differenti circoscrizioni (fino a coprire sostanzialmente metà del territorio italiano: cfr. l'art. 11 della legge). La conseguenza è chiara: nel singolo collegio potremmo avere una completa vanificazione sia delle preferenze – atteso che il seggio eventualmente conquistato da una lista potrebbe non essere assegnato al più votato – sia dell'"aspettativa" degli elettori a che siano eletti componenti bloccati di *quella lista* che compete nel collegio. Peraltro, tale aspettativa – cui pure la stessa Corte fa riferimento nella sentenza del 2014 – può dirsi ancor più pressante in presenza oramai di un solo capolista cui dovrebbe andare il primo seggio conquistato dal rispettivo partito. Ed invece, va ribadito, ancora una volta il meccanismo di possibile slittamento dei seggi potrebbe pure impedire che *nessuno dei due "attesi"* – il più votato ed il capolista – risulti in concreto assegnatario dell'eventuale seggio conquistato dal rispettivo partito. È chiaro, invece, che la *conoscibilità* dei candidati è strettamente funzionale alla loro elezione, ovvero si lega alla "decisività" del voto per cui l'elettore si aspetta che il primo seggio sia attribuito al più gradito al partito (il capolista) o al più gradito agli elettori. Ma così non è.

²⁴ Di una rappresentatività eccentrica fra i diversi partiti (solo alcuni dei quali con eletti con preferenza) discorre G. TESAURO, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*, Resoconti stenografici, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 20.11.2014 (p. 6).

²⁵ Va tuttavia ricordato che la popolazione di ciascun collegio potrà scostarsi dalla media della popolazione dei collegi *della circoscrizione* di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto [(art. 4, l. c., lett. b)].

²⁶ Si tratta del noto fenomeno per cui un seggio da assegnarsi teoricamente all'interno di un dato collegio finisce con l'essere conquistato dal candidato di un altro collegio. In tema, già l'originario e più contenuto divario fra tre e sei seggi era stato duramente criticato da A. FLORIDIA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*, Resoconti stenografici, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 20.11.2014, 44.

Insomma, qualche dubbio di legittimità permane, ancorché ovviamente i confini della *manifesta* irragionevolezza – senza la quale è oramai impensabile una dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale – risultino più che mai evanescenti. Soprattutto, pur facendo salva la volontà politica di innestare un processo di rimodulazione del sistema politico in senso bipartitico, sicuramente, ben altre avrebbero potuto essere le soluzioni più adeguate e ragionevoli, a partire da una più sapiente rimodulazione dei collegi e/o, pure a voler lasciare intatto l'impianto di fondo del premio, il ricorso magari a liste flessibili nelle quali il candidato che avesse raggiunto con le preferenze il quoziente di collegio o quantomeno un'alta frazione dello stesso avrebbe potuto conquistare il primo seggio in luogo del capolista.

5. La nuova clausola di sbarramento fra necessità politiche ed esigenze di sistema

Con il nuovo *Italicum* viene abbattuto il sistema delle soglie multiple – di coalizione e di lista – previsto dalla l. n. 270/2005 e non implicato nel giudizio definito dalla ricordata sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Segnatamente, la nuova legge fissa al 3% per tutte le forze politiche l'entità dei voti necessari per poter accedere al riparto dei seggi. In tal senso, una volta divenuto irrilevante ai fini della legge il concetto stesso di coalizione risulta travolta la precedente distinzione di soglia fra i partiti coalizzati e quelli non coalizzati (o ricompresi in una macro-formazione incapace di raggiungere la soglia di coalizione), che si traduceva in un'assai discutibile e verosimilmente incostituzionale disparità di trattamento fra i diversi partiti ed i relativi elettori.

Il superamento delle c.d. soglie multiple, evidentemente, non è solo positivo ai fini della migliore comprensione del sistema elettorale da parte degli elettori, ma consente di fugare i dubbi di costituzionalità sollevati, sotto quest'aspetto, in ordine al rispetto del principio di eguaglianza nel voto fra gli elettori delle diverse forze politiche. E ciò è ancora più opportuno in considerazione del fatto che, secondo la Corte, la garanzia della c.d. *eguaglianza in uscita* – pertinente alla fase di trasformazione dei voti in seggi – non gode affatto della stessa "forza" accordata all'eguaglianza *in entrata* (valore nominale del voto) e che dunque anche sotto tale aspetto l'eventuale, conseguente vizio del sistema elettorale avrebbe potuto essere validamente censurato solo in caso di manifesta irragionevolezza.

In ordine invece all'entità della soglia, è chiaro che l'individuazione del confine di accesso alla *possibilità* di rappresentanza è largamente (anche se non esclusivamente) una scelta di "opportunità politica" priva di precisi paletti parametrici. Dunque, andrebbe evitato il facile, quanto pericoloso rischio di "dare i numeri". In tal caso, infatti, il confine costituzionale è più che mai "impalpabile", sì che la linea che segna il carattere "manifesto" dell'irragionevolezza potrebbe dirsi superato con una certa sicurezza solo in presenza di clausole parecchio alte e, in linea di massima, "fuori media" all'interno di una valutazione comparata (si pensi alla soglia turca del 10% scrutinata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella nota sentenza *Yumak e Sadak c. Turchia* dell'8 Luglio 2008).

E tuttavia anche l'analisi che guarda agli altri Paesi deve pur considerare che in un sistema elettorale con premio di maggioranza – istituto sconosciuto a buona parte degli altri Paesi europei – la stessa clausola di sbarramento dovrebbe essere oggetto di distinta ed at-

tenta valutazione, proprio nella prospettiva di non accentuare in modo inutile la distorsione già prodotta dal peculiare meccanismo maggioritario. È evidente infatti che nei sistemi elettorali in cui c'è una soglia, anche questa è concepita fra l'altro – insieme ad altri fattori (come la dimensione dei collegi e la formula elettorale) – come uno strumento volto ad agevolare la semplificazione partitica e, potenzialmente, la stabilità governativa, producendo dunque un effetto che tuttavia, almeno in parte, nell'*Italicum* deriva già dal premio. Per il resto, si apre la possibilità di un sindacato dagli esiti scarsamente prevedibili, sui quali peraltro potrebbe pure incidere il modo in cui il sistema politico dovesse eventualmente riassetarsi in conseguenza della stessa approvazione della nuova legge elettorale.

Ciò premesso, vanno pure ricordate le critiche mosse da più parti alla soglia del 3%, “accusata” talora di essere addirittura troppo bassa, al punto da frammentare eccessivamente l'opposizione ed incidere negativamente sulla funzione di controllo²⁷. Ora, se si guarda alla legge del 2005, è evidente che attualmente per la galassia di liste un tempo “ben coalizzate” la clausola – precedentemente fissata al 2%, con talune deroghe – è divenuta addirittura, sia pure di poco, maggiormente selettiva. Si è invece abbassata, anche qui lievemente, per le altre liste.

Certo, si potrebbe obiettare che il sistema del *Porcellum* non solo creava una maggioranza già al suo interno *pluralistica* – e frammentata – ma faceva emergere anche un *polo* di opposizione idoneo ad esercitare un adeguato controllo sull'operato della maggioranza. Adesso, invece, *tutte le liste tranne una* potrebbero andare a formare un'opposizione più che mai parcellizzata. Dunque, sotto questo aspetto, il paragone non reggerebbe. Ugualmente, non sarebbe di molto aiuto sottolineare la coincidenza della soglia dell'*Italicum* con quella presente nel sistema spagnolo, che pure, per certi versi – e, in specie, solo in ordine alla scelta di ridurre la dimensione dei collegi – ha ispirato la recente riforma ed in cui comunque da ultimo il bipartitismo sembra oltremodo indebolito²⁸. Il paragone non regge per almeno due motivi: a) nel caso spagnolo, tranne le circoscrizioni molto grandi, solitamente il potenziale effetto selettivo della clausola di sbarramento è di gran lunga sopravanzato dall'alta soglia implicita derivante dal combinarsi di una bassa *magnitudo* delle circoscrizioni e della ripartizione dei seggi all'interno della circoscrizione con formula d'Hondt (e dunque senza resti), laddove invece nell'*Italicum* trova applicazione il più inclusivo criterio del quoziente naturale applicato alla ripartizione su base nazionale (trattandosi dunque di un sistema c.d. *top down*); b) nel caso italiano, la soglia deve “fare sistema” con l'esistenza di un (cospicuo) premio di maggioranza – notoriamente assente, invece, nelle elezioni spagnole del Congresso dei deputati – sì da rendere necessario non aggiungere ulteriormente *distorsione* a *distorsione*, al punto che si è pure autorevolmente sostenuta l'opportunità di una completa elimi-

²⁷ Sulla c.d. *informing function* e sulla peculiare funzione di «garanzia e di *balance*» assunta dall'opposizione nelle forme di governo parlamentare caratterizzate da una democrazia competitiva e non consociativa, cfr. almeno A. BARBERA, *I parlamenti*, cit., 77 ss.

²⁸ V. da ultimo G. FERRAIUOLO, *Le elezioni del 24 maggio: segnali di mutamento del sistema politico spagnolo*, in *Federalismo.it*, 11/2015.

nazione della clausola di sbarramento una volta assicurata per altra via la c.d. governabilità²⁹.

Non va comunque dimenticato che i due tipi di distorsione producono effetti solo in parte sovrapponibili. È vero infatti che la clausola di sbarramento – a differenza del premio di maggioranza – mira a sovra-rappresentare tutti i partiti più forti, di maggioranza come di opposizione. Peraltro, nel sistema *Italicum* la modulazione della soglia può incidere solo in astratto sulla consistenza di seggi conseguiti dalla lista vincente. Sicuramente, da essa non dipende l'assegnazione e l'entità del premio, atteso che i 340 seggi sono comunque garantiti, al primo come al secondo turno (peraltro, anche i voti delle liste non ammesse al riparto proporzionale sono computate nel calderone cui si fa riferimento per accertare l'eventuale raggiungimento al primo turno del 40% dei voti).

Semmai, un'eventuale, concreta incidenza sulla maggioranza determinata dalle elezioni potrebbe aversi solo nel caso in cui nella competizione proporzionale il partito che ottiene il premio riuscisse a vincere al primo turno con un risultato tale da assicurargli almeno 340 seggi: in tal caso, infatti, una soglia di sbarramento eventualmente più alta potrebbe anche agevolare la conquista di un'ulteriore, piccolo "tesoretto". In concreto, però, non solo allo stato attuale è difficile immaginare che la lista vincente possa aver successo in tale impresa, ma occorrerebbe tener conto delle conseguenti, variabili strategie messe in campo dagli stessi partiti politici. Segnatamente, l'eventuale innalzamento della soglia potrebbe indurre maggiori fenomeni di unificazione di partiti sotto soglia. E tuttavia neppure si può escludere l'"incorporazione" di forze politiche nel partito maggioritario col conseguente accrescimento del suo rendimento ma con il rischio di una successiva, ennesima frantumazione nell'atto di composizione dei gruppi parlamentari.

Insomma, nel sistema delineato dalla l. n. 52/2015 la questione della soglia attiene peculiarmente alla condizione dell'opposizione (o delle opposizioni). E tuttavia ci sembra che la questione della compattezza del controllo dipenda non solo – e forse non tanto – dall'entità della soglia in sé, ma soprattutto dall'abbandono della dinamica bipolare. A ben vedere, dunque, il punto non è tanto che ci possano essere più liste di prima, ma dal fatto che molte di queste, superando la soglia, diverrebbero parte di una frastagliata opposizione che, in quanto non facilmente capace di procedere unitariamente – e ammesso che tale unitarietà ci fosse in passato – perderebbe parte della sua forza di controllo, così realizzandosi il classico scopo del *divide et impera*³⁰.

Tuttavia, l'innalzamento della soglia potrebbe non centrare l'obiettivo proprio considerato il fatto che, come si potrebbe immaginare, le singole liste riunitesi per l'occasione in liste unitarie con mera opera di *maquillage*, potrebbero facilmente sfaldarsi nuovamente dopo le elezioni e all'interno della Camera.

²⁹ In tal senso si era espresso G. SILVESTRI, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*, Resoconti stenografici, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 19.11.2014, 11. In senso analogo, v. pure M. VOLPI, *Italicum due*, cit., 13, al quale *adde* i rilievi ugualmente critici di G. SCACCIA, *op. cit.*, 20.

³⁰ Cfr. M. OLSON, *Logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano 2013.

Una soglia più bassa riduce invece tale necessità ed evita quantomeno fenomeni di oscuramento ipocrita dell'attuale situazione dei partiti. Per certi aspetti, dunque una tale soglia è più in linea con la *ratio* della legge di quanto si pensi, perché non forza le unioni elettorali e fa emergere in modo più chiaro la responsabilità dei partiti nel riuscire a rimodularsi in modo non improvvisato per rendere quella del bipartitismo non una mera "prova", ma una – assai ardua, va riconosciuto – realtà. O quantomeno nel riuscire a ritrovare una sufficiente unità nel ricorso agli strumenti dell'opposizione.

Insomma, se è vero che i cambiamenti profondi e duraturi sono quelli inizialmente più lenti a consolidarsi, l'effetto selettivo di una soglia più alta – per quanto mantenuta in linea con quella dei Paesi europei – avrebbe potuto essere immediato ma, proprio per questo, non scalfire davvero e fino in fondo il sistema politico.

È chiaro che anche gli strumenti dell'opposizione andranno adeguatamente ripensati, magari per sanzionare in maniera più incisiva il *transfughismo*, pur sempre nel rispetto del divieto di mandato imperativo, nonché per dotare l'opposizione di un meccanismo di garanzia anche di fronte alla Corte costituzionale, sia pure con tutti i problemi che un tale ricorso potrebbe porre.

6. Il giudizio sull'*Italicum* attivabile in questa legislatura dalle minoranze parlamentari ed il sindacato preventivo sulle leggi elettorali in base all'attuale progetto di riforma costituzionale

Va peraltro ricordato che secondo l'art. 39, X c., dell'attuale testo del progetto di riforma della Costituzione (S. 1429-B), «In sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni».

Ove dunque la riforma vedesse la luce, siffatta previsione renderebbe sindacabile in questa legislatura, su ricorso di una minoranza parlamentare, la stessa l. n. 52/2015, il che potrebbe costituire uno strumento importante per valutare la compatibilità dell'*Italicum* con il quadro costituzionale derivante dall'eventuale approvazione della legge di revisione costituzionale in cantiere.

In aggiunta, l'art. 13, I c., del testo di riforma introduce pure un ricorso preventivo sulle successive leggi che disciplineranno l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, le quali «possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il

termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata».

È chiaro che nel nuovo assetto elettorale derivante dall'*Italicum* il ricorso a tale strumento risulterebbe ancor più necessario a fronte di una maggioranza oramai non coalizionale (almeno formalmente) e dunque non pluralista al suo interno. Nello stesso tempo, però, l'introduzione di tale via di accesso al giudice costituzionale risulterebbe proprio ora maggiormente rischiosa per la legittimazione della Corte, esposta ad una pericolosa sovraesposizione politica³¹.

Tuttavia, pure dovendosi vagliare attentamente tale pericolo, non v'è dubbio che lo strumento del giudizio *preventivo* di costituzionalità potrebbe rivelarsi uno strumento decisivo di garanzia, considerate le questioni non solo processuali poste dal sindacato *successivo* svolto (già ora) dalla Corte, come dimostrato dalla stessa sentenza n. 1 del 2014, fra i quali emergono quelli relativi alle problematiche ripercussioni sulle assemblee in carica eventualmente elette con una legislazione dichiarata incostituzionale. Ovviamente, il controllo preventivo non sarebbe comunque alternativo, ma complementare a quello successivo, atteso che le ulteriori, imprevedibili trasformazioni del sistema politico potrebbero in seguito far emergere nella *concreta* fase applicativa vizi di manifesta irragionevolezza della legge non censurabili *in astratto*³². Non è dunque immaginabile che l'eventuale carenza di vizi della disciplina elettorale emersa nel giudizio preventivo possa una volta per tutte porre tale normativa al riparo da successive sentenze di annullamento³³.

³¹ In tema v. ora, con giudizi positivi sulla norma della riforma relativa al sindacato preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali, F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*; E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, entrambi in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015.

³² Sull'opportunità – ancor più dopo la “svolta maggioritaria” del 1993 – di un ricorso preventivo in via principale da parte delle minoranze parlamentari, v. per tutti A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario “limite” a moderno “strumento” della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in AA.VV., *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Macerata 1996, spec. 322 ss. (ma già in *Giur. It.*, 1995, Disp. 7°, Parte IV, 225 ss.). Sui rischi di tale strumento per la legittimazione della Corte v. comunque, fra gli altri, G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, Torino 2000, 148.

³³ Su tale insegnamento della giurisprudenza tedesca, cfr. B. ROMANO, *Pluralismo politico e clausole di sbarramento elettorale nella giurisprudenza costituzionale (anche con riferimento a quella tedesca)*, in AA.VV., *I soggetti del pluralismo*, cit., spec. 236 s.