

Rivista N°: 2/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 23/06/2017

AUTORE: Davide De Lungo*

IL PREMIO DI MAGGIORANZA ALLA LISTA, FRA GOVERNABILITÀ E LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE. CONSIDERAZIONI (ANCHE) A VALLE DELLA SENTENZA N. 35 DEL 2017

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il premio di lista, fra diritto interno e diritto comparato; 3. Premio di lista e governabilità; 4. Considerazioni attorno alla legittimità costituzionale del premio di lista: il problema degli effetti distorsivi; 5... segue: e la tutela dell'identità politica dei partiti.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 35 del 2017, la Corte costituzionale è intervenuta in misura assai incisiva sulla legge n. 52 del 2015, facendone venir meno due elementi caratterizzanti: da un lato, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la previsione del turno di ballottaggio - così come in concreto disciplinato - per l'assegnazione del premio di maggioranza; dall'altro lato, è stata rimossa la possibilità per i capilista pluricandidati di scegliere liberamente il collegio di elezione.

Attorno alla pronuncia - anche in ragione delle numerose indicazioni che da essa traspaiono, di cui il legislatore dovrà tener conto nel riaprire il "cantiere" della legge elettorale - si è subito animato un vivace dibattito in sede politica e scientifica¹. Come ci si attendeva,

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico – Università di Roma “Tor Vergata” (fdelungo@libero.it).

¹ Fra i primi commenti, si vedano almeno: S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017; A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017; F. FERRARI, *Disposizione o norma? Fictio litis e giudizio incidentale*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2017; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quad. Cost.*, 13 febbraio 2017; C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della camera dei deputati e del senato della repubblica nella sentenza della corte costituzionale n. 35/2017*, in

molta parte delle attenzioni si è concentrata sui numerosi profili problematici connessi al premio di maggioranza², primi fra tutti quelli relativi alle soglie d'accesso al premio, ai margini per un'eventuale riconfigurazione del secondo turno, all'opportunità di conservare il premio di lista o di riammettere anche il premio di coalizione. Proprio su quest'ultimo, circoscritto aspetto si intende soffermare l'attenzione nella presente nota. Al di là delle comprensibili fibrillazioni del momento, la scelta di attribuire il premio al partito o alla lista singola, anziché ai partiti o alle liste coalizzate, è questione che merita in sé, per i riflessi che è idonea a produrre sul sistema politico e sul rendimento della forma di governo, qualche breve riflessione sul piano del diritto costituzionale. Considerazione che, peraltro, non è messa in discussione dalle eventuali strategie riformatrici che le forze politiche riterranno di adottare: pur ove si eliminasse il premio (solo) di lista dalla nuova normativa, questo - grazie al precedente dell'*Italicum* che ha rotto una sorta di "tabù" - può ormai considerarsi appieno nel novero degli strumenti di ingegneria elettorale a disposizione del legislatore.

2. Il premio di lista, fra diritto interno e diritto comparato

Come noto, il meccanismo elettorale del premio di lista alimenta a prima vista un pregiudizio negativo, che origina dai pochi e "scomodi" precedenti individuabili sul piano storico e comparatistico: le vigenti leggi elettorali greca³ e maltese, la legge elettorale messicana con cui si è andati al voto nel 1988 e nel 1991, la legge elettorale rumena che ha disciplinato le elezioni fra il 1926 ed il 1938 e, più indietro ancora, la legge "Acerbo" del 1923⁴. Fatti salvi

Rivista AIC, n. 1/2017; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *Forum di Quad. Cost.*, 25 febbraio 2017.

² Nell'ambito della ricca letteratura in tema di sistemi elettorali, la riflessione sul premio di maggioranza occupa spazi davvero modesti. Limitandosi alle coordinate definitorie minime del congegno, può senza dubbio muoversi dall'analisi di Sartori: secondo l'illustre Autore, i sistemi con premio di maggioranza sono varianti dei sistemi maggioritari, in quanto tesi a «produrre o rinforzare una maggioranza»; e tuttavia, «il premio di maggioranza presuppone il voto proporzionale». Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004, 18 ss. In un più recente lavoro, Chiaramonte ha proposto una definizione del premio di maggioranza incentrato su due elementi necessari, la decisività e la sussidiarietà, e su un elemento accessorio, la condizionalità. Con la decisività, deve intendersi la capacità di garantire, in ogni caso, almeno una maggioranza assoluta di seggi al vincitore; con la sussidiarietà si fa riferimento alla circostanza che il premio si pone come regola complementare, che integra la ripartizione dei seggi operata sulla base di altre norme; con la condizionalità si fa riferimento, infine, alla subordinazione o meno, ai fini del conseguimento del premio, al raggiungimento di determinati requisiti, tipicamente una soglia minima di voti. Sulla base di questi elementi, l'Autore giunge a definire il premio di maggioranza come l'«insieme di norme specifiche che regolano, talvolta subordinandola al rispetto di certe condizioni, l'attribuzione alla formazione politica che ne acquisisce il diritto di una quota di seggi parlamentari supplementare rispetto a quella assegnata con le altre norme del sistema elettorale e finalizzata al raggiungimento di un numero complessivo di seggi pari o superiore alla maggioranza assoluta del totale». Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in ID - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, 26 ss.

³ Occorre precisare, sulla legge elettorale greca del 2007, che questa è stata in realtà modificata nel 2016: la riforma, che elimina il premio di maggioranza alla lista, potrà applicarsi, però, solo fra due tornate elettorali, non essendo stata approvata a maggioranza dei 2/3, come prescrive l'art. 54, comma 1, della Costituzione.

⁴ Può qui brevemente ricordarsi che: la legge Acerbo prevedeva l'assegnazione dei 2/3 dei seggi al partito di maggioranza relativa, che avesse superato la soglia del 25% dei seggi; la legge elettorale rumena prevedeva l'assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi al partito che avesse varcato la soglia del 40% dei seggi;

i casi della Grecia e di Malta (quest'ultimo poco significativo vista la esiguità del corpo elettorale), in tutti gli altri l'assegnazione del premio alla singola lista vincitrice ha rappresentato lo strumento per creare, rafforzare o difendere il ruolo egemonico di un partito in contesti autoritari⁵.

E' altrettanto noto, però, che il premio di lista non è certo un congegno sconosciuto al dibattito politico e scientifico italiano. Già nel 2007, un comitato guidato fra gli altri da Giovanni Guzzetta e Mario Segni si fece promotore di un referendum – poi svoltosi il 21 e il 22 giugno 2009 - sulla legge elettorale n. 270 del 2005 (cd. legge "Calderoli"), strutturato su tre quesiti. I primi due erano diretti, l'uno rispetto alla Camera e l'altro rispetto al Senato, ad abrogare le norme che prevedono la possibilità di apparentamento fra le liste e l'attribuzione del premio di maggioranza anche alle liste coalizzate. Scopo dichiarato della consultazione referendaria – nella quale non fu, però, raggiunto il *quorum* - era proprio quello di ottenere una normativa di risulta che attribuisse il premio al partito di maggioranza relativa.

La circostanza che proprio nel nostro Paese si sia giunti a riconsiderare il congegno del premio di lista, al punto da superare le pregiudiziali storico-comparatistiche e recepirlo nella legge elettorale per la Camera, non deve stupire. Tralasciando l'esperienza del fascismo e la previsione mai applicata della legge n. 148 del 1953 (cd. legge "De Gasperi" o "legge-truffa")⁶ è infatti nell'Italia della Seconda Repubblica che il premio di maggioranza ha rappresentato – dal 1993 a livello comunale e provinciale, dal 1995 a livello regionale, dal 2005 pure a livello nazionale - il principale correttivo sul quale si sono condensate una molteplicità di aspirazioni e speranze (forse eccessive): l'intento di assicurare la governabilità e l'effettività del binomio *responsibility/responsiveness*⁷, la volontà di incrementare la decisività elettorale, l'auspicio di razionalizzare il formato e la meccanica del sistema partitico⁸. Aspetti

la legge elettorale messicana prevedeva l'attribuzione del premio (pari ai seggi necessari per arrivare alla maggioranza assoluta) al partito che avesse conquistato il maggior numero di collegi nei seggi uninominali; la legge elettorale maltese prevede l'attribuzione dei seggi necessari a raggiungere la maggioranza assoluta là dove il partito vincitore non abbia raggiunto un numero sufficiente di suffragi; la legge elettorale greca prevede un premio di 50 seggi al partito che ha vinto le elezioni. Per una più ampia illustrazione delle leggi elettorali in parola che contemplano il premio al partito, nonché per la rassegna degli ordinamenti che hanno adottato o adottano anche il premio di coalizione cfr. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, cit., 16 ss.

⁵ Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, cit., 33 per una più analitica disamina sul punto.

⁶ La legge di cui al testo prevedeva infatti, alla Camera dei Deputati, un premio di 380 seggi (su 589) per la lista o l'insieme di liste che avessero riportato la maggioranza assoluta dei voti validi; il premio tuttavia non scattò mai, perché alle elezioni del 7 giugno del 1953 la coalizione vincitrice (DC, PSDI, PRI, PLI) non riuscì a raggiungere la soglia necessaria di suffragi. L'insuccesso elettorale fu interpretato anche come una bocciatura della vituperata "legge-truffa", che fu prontamente superata nel 1956.

⁷ Come noto, per responsabilità si intende la sottoposizione dei rappresentanti al giudizio dei rappresentati, là dove la responsabilità indica la sensibilità a rispondere agli orientamenti dei rappresentati. Mentre la responsabilità si concretizza in un momento puntuale e temporalmente definito, quello dell'elezione, la responsabilità caratterizza la fase fra una consultazione elettorale e l'altra. Cfr., per tutti, H. PITKIN, *I due volti della rappresentanza*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, 213 ss.

⁸ La pretesa di corrispondere a tali esigenze con un identico strumento (il premio di maggioranza) in realtà politico-istituzionali diverse (livello nazionale, regionale e locale) non ha mancato di suscitare rilievi critici in dottrina, che giungono anche a revocare in dubbio la stessa compatibilità fra premio di maggioranza e parlamentarismo: «il premio di maggioranza mette in tensione il governo parlamentare, sottoponendolo a una torsione innaturale (se paragonata alle dinamiche, anche molto diverse tra loro, che solitamente ne caratterizzano il concre-

che – è appena il caso di osservare - nella complessità e multidimensionalità delle variabili che li determinano paiono eccedere le risorse dell'ingegneria costituzionale; e dei quali, dunque, la palingenesi almeno in parte mancata di questi due decenni non lascia sorpresi⁹.

Ecco, allora, che in continuità con questa complessiva tendenza ordinamentale, è ancora sul premio di maggioranza che tali aspirazioni e speranze erano tornate ad appuntarsi nel 2014-2015.

L'opzione, questa volta, per la variante più "netta" del premio alla lista singola¹⁰ si giustificava invece con un fattore di novità, assai più contingente. Il contesto politico nel quale la legge n. 52 del 2015 è stata elaborata ed approvata, infatti, era caratterizzato dalla presenza di un partito che non solo sembrava raccogliere autonomamente quote di consensi "da coalizione" (stando ai sondaggi e alla *performance* delle elezioni europee del 2014) ma che si collocava, nello spazio dell'offerta politica, in una posizione inedita. Il Partito Democratico, infatti, coniugava in quel particolare momento le risorse carismatiche individuali del proprio leader con una serie di elementi programmatici e stili comunicativi¹¹ che guardavano trasversalmente a tutta la porzione moderata dell'elettorato, non a gruppi o ceti specifici. Sotto questo profilo, la novità di cui si discorre poteva essere riassunta, mutuando categorie politologiche, nell'emersione di un soggetto in grado di porsi quale *catch-all party*¹², orientato sulle preferenze dell'elettore mediano¹³, ma al contempo, grazie alle doti carismatiche del Presi-

to funzionamento). Richiama, infatti, la medesima logica istituzionale che presiede alla forma di governo regionale, la quale – ormai dovrebbe essere evidente a tutti – non è una forma di governo parlamentare o "neoparlamentare". A due diverse forme di governo, quella nazionale e quella regionale e locale, corrisponde ormai un medesimo modello di competizione politico-elettorale: che però è strutturalmente più affine alla seconda che non alla prima». Cfr. O. CHESSA, *La difficile convivenza tra premio di maggioranza e governo parlamentare*, in F. BASANINI (a cura di), *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, 203 ss.

⁹ Per un'analisi dei nessi (decisivi) che intercorrono fra struttura socio-economica, sistema politico e sistema partitico da un lato, e sistema elettorale dall'altro, cfr., anche per ogni ulteriore riferimento, D. FISICHELLA, *Lineamenti di scienza politica*, Carocci, Roma, 2010, 237 ss.

¹⁰ L'eventualità che il premio sia attribuito al singolo partito o alla singola lista, per la verità, è già contemplata dalla legge n. 270 del 2005, a fianco, però, della possibilità di apparentamento delle liste e dell'attribuibilità anche alle coalizioni del premio. Il che, data la nota frazionalizzazione del sistema politico italiano (ossia la dispersione dei consensi fra una pluralità di formazioni: cfr. D.W.RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971, *passim*), approssima allo zero le prospettive applicative di tale previsione. Non è un caso che i quesiti referendari del 2009, come accennato nel testo, mirassero ad eliminare proprio il collegamento fra liste e il premio di coalizione.

¹¹ Informati alla de-ideologizzazione, a un certo nuovismo performativo e alla capacità di porsi polemicamente contro la "casta" senza però farsi percepire come formazione anti-sistema.

¹² Il riferimento - autorevolmente ripreso anche da M. LUCIANI, *Bis in idem*, cit., 6 - è alla nozione elaborata da Otto Kirchheimer per descrivere le formazioni politiche caratterizzate da una consapevole neutralizzazione ideologica, da una forte *leadership* e da programmi modulati sull'esigenza di attrarre le più ampie aree sociali, culturali ed economiche. Cfr. O. KIRCHHEIMER, *The transformation of Western European party systems*, in J. LA PALOMBARA - M. WEINER (a cura di), *Political parties and political development*, Princeton, 1966, 177 ss.; si veda altresì, sulla medesima nozione, anche G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2009, 151.

¹³ Secondo il teorema elaborato per primo da Duncan Black, l'elettore mediano è quello che, trovandosi sulla mediana della distribuzione di frequenza delle preferenze della collettività, esprime una posizione con cui concorda la maggioranza dei votanti; essa presuppone che le preferenze siano collocate lungo un *continuum* unidimensionale necessario del tipo destra-sinistra-centro, con un unico punto massimo (*single peakedness*). La teoria qui enunciata è formulata nell'ambito della più ampia ricerca sulle condizioni che le preferenze individuali devono soddisfare affinché il voto a maggioranza sia "coerente" (tale cioè da una generare una scelta collettiva riconducibile in modo genuino e diretto alle preferenze individuali) ed "equo" (ossia in grado di consentire l'uguale

dente del Consiglio, pure in grado di strutturarle, secondo un meccanismo di azione e retroazione reciproca fra preferenze e programmi¹⁴.

Come sovente accade con le leggi elettorali, dunque, l'opzione per il premio di lista era volta a "fotografare" e trasporre a livello normativo, per cristallizzarlo, l'assetto congiunturale del quadro politico¹⁵.

3. Premio di lista e "governabilità"

Sulla base delle coordinate appena tracciate, è possibile procedere ad alcune valutazioni del meccanismo del premio di lista, sia per quanto attiene i riflessi in termini di governabilità, la cui collocazione fra gli interessi costituzionalmente tutelati non può ormai revocarsi in dubbio, alla luce delle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017; sia per quel che riguarda i profili di legittimità costituzionale.

Muovendo dal versante della governabilità, come può agevolmente intuirsi, in linea di massima la stabilità governativa è direttamente proporzionale alla forza, in termini di seggi, del partito di maggioranza relativa, mentre si pone in rapporto di proporzionalità inversa rispetto al numero e alla forza, in termini di seggi, dei partiti che compongono la maggioranza¹⁶.

concorso alla deliberazione di tutti i votanti, verso cui essa spiegherà effetti). Cfr. D. BLACK, *Un approccio alla teoria delle decisioni di comitato*, in S. CARRUBBA – D. DA EMPOLI, *Scelte pubbliche*, Le Monnier, Firenze, 1984, 163; si veda anche, più di recente, R. DE MUCCI, *Micropolitica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, 157 ss.

¹⁴ Può essere utile ricordare come l'idea di modificare il sistema di attribuzione del premio di maggioranza, assegnandola alla lista singola e non più alla coalizione, sia stata proposta dall'allora Presidente del Consiglio Renzi il 20 ottobre 2014, in sede di direzione del Partito Democratico. Tutto ciò al fine dichiarato di dotare il PD degli «strumenti elettorali» necessari a rilanciarne la vocazione maggioritaria, "ri-editandolo" come «partito della Nazione», pronto ad allargarsi a «realità diverse» e a coprire uno «spazio di cittadinanza piena». La terminologia adottata nell'occasione, così come i contenuti, riprendono esplicitamente l'editoriale "*Il partito della Nazione*" di ALFREDO REICHLIN, pubblicato su *L'Unità* dell'11 dicembre 2012, nel quale già si sottolineava l'esigenza per il PD «di andare oltre i vecchi confini della sinistra storica» allo scopo di «mettere in campo un partito più aperto, più inclusivo, che faccia più da collante della società». Non vi è dubbio che dietro la provocazione dell'allora Premier, poi destinata ad assumere corpo nella legge n. 52 del 2015, stessero una pluralità di ragioni strettamente contingenti, non difficili da decifrare guardando alla situazione del partito e all'agenda parlamentare. Da un lato, la volontà di porre un freno alla possibile prospettiva scissionista, già all'epoca agitata dalla minoranza PD; dall'altro, l'intento di scoraggiare i possibili protagonismi delle correnti interne e dei partiti minori che appoggiavano il Governo, in vista della discussione e approvazione di provvedimenti fondamentali per l'attuazione dell'indirizzo politico.

¹⁵ Non bisogna dimenticare, a margine, che nello stesso periodo aveva preso le mosse, in parallelo, il percorso delle riforme costituzionali, poi rimasto senza sbocco in virtù dell'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016. Con riguardo alla forma di governo, il progetto perseguiva in modo chiaro l'intento di rafforzare i poteri di direzione politica del Gabinetto e la posizione di quest'ultimo in Parlamento, agendo sul rapporto fiduciario e sul procedimento legislativo. Per un'analisi diffusa, benché ormai retrospettiva, della riforma, cfr. F.S. MARINI - G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016. Da quest'angolo visuale, il premio di lista rappresentava dunque un completamento a livello della legislazione elettorale, delle riforme costituzionali.

¹⁶ Considerazioni empiriche, del resto, largamente suffragate da ampi e dettagliati studi: cfr. M. TAYLOR, V. M. HERMAN, *Sistemi partitici e stabilità di governo*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Il Mulino, Bologna, 1972, 224 ss.; L.C. MAYER, *Party Systems and Cabinet Stability*, in P.H. MERKL, *Western European Party Systems. Trend and Prospects*, Free Press, New York, 1980, 500 ss.

Se così è, l'attribuzione del premio di maggioranza al partito sembra espungere alla radice il problema dell'instabilità delle coalizioni governative: assicurando, infatti, ad una sola formazione la maggioranza assoluta dei seggi, si consente ad essa di esprimere Gabinetti monocolori e governare da sola. La *governance* del Gabinetto viene ricondotta e risolta nella *governance* del partito¹⁷, lasciando sullo sfondo il defatigante e continuo *bargaining* necessario a tenere insieme la pluralità di anime che si agitano all'interno di coalizioni del tutto artificiali, spesso apparentatesi, in vista delle elezioni, più per il conseguimento del premio che non per reali convergenze programmatiche¹⁸.

Allo scenario descritto può obiettarsi che nulla impedisce ai partiti di eludere il meccanismo, nella fase pre-elettorale, formando un singolo "listone acchiappatutti"¹⁹ che faccia da contenitore alle varie formazioni, oppure mediante la confluenza dei "partitini", sotto forma di correnti, dentro al partito più forte. In entrambe le ipotesi si ripresenterebbe surrettiziamente il sistema delle coalizioni, con le connesse problematiche: nel primo caso, in modo più netto, con la conservazione delle singole identità sotto un unico cartello²⁰; nel secondo, con la trasposizione delle dinamiche coalizionali all'interno di un singolo partito pluricorrentizio²¹. E

¹⁷ Come avviene nei sistemi bipartitici: il caso paradigmatico in cui tali due dinamiche coincidono è quello britannico. Sul tema la letteratura è ovviamente vastissima, e qui ci si limita pertanto ad alcuni riferimenti bibliografici essenziali: L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 638; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 164; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. La forma di governo britannica*, Giuffrè, Milano, 1992, 4 ss.; G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 1997, *passim*; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, *passim*; C. PINELLI, *Forme di stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2009, 170 ss.

¹⁸ Il premio di maggioranza alla coalizione presenta indubbiamente una contraddizione interna: infatti, i «partiti collegati sono uniti per la conquista del premio, ma concorrenti per la conquista dei seggi e per la massimizzazione della propria quota relativa di consenso dentro la coalizione stessa». Così G. GUZZETTA, *Un referendum sulla legge elettorale*, in *Forum di Quad. cost.* del 4 marzo 2006, 2.

Ancor più criticamente (da parte di A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale*, in ID - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*, cit., 111) è stato osservato che «nella misura in cui incentiva una competizione di tipo bipolare, il premio di maggioranza finisce [...] per favorire anche la riproduzione della frammentazione esistente e, finanche, la proliferazione di partitini fondati su nicchie elettorali e dotati di potere di ricatto. Per massimizzare le probabilità di vittoria (ossia di conquista del premio), infatti, le coalizioni pre-elettorali tendono ad allargarsi quanto più possibile, magari ricomprendendo anche partiti che, soprattutto se forniscono un apporto decisivo per l'esito finale della competizione, pretenderanno di essere remunerati con spoglie politiche di governo (e di sotto-governo)». Tali considerazioni sono vere e condivisibili, e tuttavia devono ritenersi in buona parte non estensibili al premio di maggioranza al partito, fatti salvi gli incompressibili rischi di manovre elusive, di cui *infra* nel testo.

¹⁹ Così, criticamente, G. SARTORI, *Gli esiti nocivi del referendum*, in *Corriere della Sera* del 17 maggio 2009.

²⁰ L'aggiramento del congegno, peraltro, sarebbe ancor più evidente là dove il listone contenga riferimenti ai partiti aderenti, come ad esempio accade con la prassi dei contrassegni compositi.

²¹ In questo senso convergono anche le autorevoli osservazioni di M. LUCIANI, *Ne bis*, cit., 6, il quale rileva: «la recente storia istituzionale italiana è fitta di esempi di maggioranze amplissime dissoltesi in corso di legislatura a causa della natura insincera e opportunistica del vincolo che legava le loro componenti. È anche per questo che un premio di maggioranza solo eventuale (come quello che residua dopo la demolizione operata dalla sent. n. 35) è preferibile a un premio di maggioranza inevitabile (come quello dichiarato incostituzionale): le maggioranze incentivate sono per definizione più sincere di quelle obbligate. Né si potrebbe obiettare che il problema si risolverebbe riservando la competizione per il premio alle sole liste, precludendo l'accesso alle coalizioni, come ha fatto proprio la l. n. 52 del 2015. Non sfuggirà a nessuno, infatti, che in sistemi del genere le stesse liste possono essere costrette a diventare catch all (in un senso ancor più radicale di quello teorizzato, in via generale, da Kirchheimer) finendo per avere una composizione eterogenea e per replicare al loro interno il difetto di coesione

peraltro, l'assenza di una coincidenza necessaria fra partiti, liste e gruppi parlamentari rende ben possibile che, una volta entrati in Parlamento, le diverse identità riemergano organizzandosi ciascuna in un soggetto autonomo.

Le critiche illustrate non paiono integralmente superabili. Eccetto il caso in cui dispongano, in prossimità delle elezioni, di indiscutibili margini di vantaggio, i partiti che aspirano al Governo saranno inclini ad allargare la propria base di voti unendosi con altre formazioni, nelle due forme elusive viste sopra, le quali non possono essere efficacemente contrastate *ex ante* con divieti di apparentamento. D'altro canto, neppure possono ipotizzarsi congegni antitrasformistici definitivi per scongiurare *ex post* la scomposizione del "listone acciappatutti" o del partito pluricorrentizio, che si porrebbero in contrasto col divieto di mandato imperativo sancito dalla Carta costituzionale²².

Tuttavia, ciò non significa affatto che l'introduzione del premio di maggioranza al partito possa essere completamente sterilizzata da operazioni elusive e opportunistiche, le quali, peraltro, non sarebbero prive di costi politici. In particolare, l'assenza dei simboli dei singoli partiti impedirebbe loro di censire il proprio consenso nella consultazione popolare: il che non è di poco conto, perché li priverebbe di una forza contrattuale e di un potere di ricatto elettorale certificato e legittimato²³. Inoltre, almeno l'opzione della confluenza delle formazioni minori nel partito più forte implica una certa consonanza sui contenuti politici fra i soggetti coinvolti nell'operazione, di massima più intensa di quella necessaria per l'apparentamento in una stessa coalizione.

delle coalizioni». Non dissimili, poi, le considerazioni spese in argomento da R. DICKMANN, *La Corte costituzionale*, cit., 14 e 32: «in assenza di interventi legislativi, la conseguenza più diretta sul piano interpretativo del quadro normativo consegnato dalla Corte potrebbe indurre ad intendere il riferimento alla "lista" come inclusivo del concetto di "lista-coalizione". Tale prospettiva potrebbe essere nociva al pluralismo politico ove induca i partiti ad aggregazioni incoerenti con i rispettivi programmi se tale soluzione è intesa come strumentale al mero fine di raggiungere la soglia ed accedere al premio. Oltretutto non esistono condizionamenti interni di ordine giuridico che vincolino le componenti di una lista-coalizione a preservare l'aggregazione elettorale, quindi non è dato sapere (anche se è facile immaginare) quanto possano durare accordi di coalizione dopo che la lista abbia conseguito il premio e se possano dirsi scongiurati "ribaltoni" o "cambiamenti di casacca", nonché frazionamenti dei gruppi parlamentari in corso di legislatura, che comunque intaccherebbero l'obiettivo sotteso della governabilità [...] Solo un sistema elettorale che permetta l'espressione di preferenze riferite al numero più esteso di candidati di ciascuna lista e consenta che più liste si raccordino in coalizioni alternative di governo può consentire (ma non assicurare) il raggiungimento dell'obiettivo della governabilità in modo legittimo. Infatti tale sistema favorirebbe l'accordo tra i candidati di lista e, per la derivata, configurerebbe la lista come il volto di un partito coeso e aggregato al proprio interno. Il problema nasce quando il vincolo di coalizione o di lista sia percepito come un legame discrezionalmente risolvibile dai singoli deputati eletti, che irresponsabilmente sul piano politico o opportunisticamente sul piano storico si mettano a disposizione di una parte politica diversa da quella che ne ha consentito l'elezione semplicemente perché non più correlati al territorio (eletti senza preferenza) ovvero collocati nell'emiciclo solo per effetto di un premio di maggioranza. Le leggi con premio di maggioranza alimentano la propensione al trasformismo quale patologia del sistema parlamentare che risulti slegato dal confronto con gli elettori».

²² Per una riflessione attorno ai limiti apponibili all'esercizio della funzione parlamentare, alla luce del divieto di mandato imperativo, cfr. almeno, anche per ogni ulteriore riferimento, C. MORTATI, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione Scialoja-Branca*, Artt. 64-69, II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1287 ss.

²³ Come rilevato da G. GUZZETTA, nell'*Intervista* tenuta in prossimità del referendum del 2009, disponibile su www.uniroma1.it/ceccanti/guzzetta.doc.

In ogni caso, possono ben immaginarsi dei parziali correttivi da accompagnare all'introduzione del premio di maggioranza al partito, al fine di produrre positive sinergie di effetti sul piano della governabilità. Ad esempio, per contenere le spinte trasformistiche compatibilmente col limite dell'art. 67 Cost., potrebbe immaginarsi un meccanismo di "disincentivi" nei regolamenti parlamentari volti a scoraggiare il transfugismo mediante la limitazione dei contributi economici per i soggetti che fuoriescano dalla formazione con la quale si erano presentati alle elezioni; con periodi obbligatori di "decantazione" nel gruppo misto e contestuale superamento, alla Camera, della figura delle componenti politiche e delle relative prerogative; con la fissazione di più stringenti requisiti (o con una loro più rigida interpretazione) per l'autorizzazione alla formazione dei gruppi in deroga.

4. Considerazioni attorno alla legittimità costituzionale del premio di lista: il problema degli effetti distorsivi

Resta, a questo punto, da valutare il premio di lista sotto il profilo della legittimità costituzionale.

L'analisi deve necessariamente partire dalla sentenza n. 35 del 2017.

Nella pronuncia, la Corte ha precisato – sia pur in *obiter dictum*, non essendo stata sollevata, in questa occasione, specifica censura in relazione all'assegnazione del premio di lista – come «spett[ti] all'ampia discrezionalità del legislatore» [...] la scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi». A conforto di tale conclusione, la Corte richiama il precedente della sentenza n. 15 del 2008, che, però, sul punto è assai meno esplicita, trattandosi di una pronuncia resa nell'ambito del giudizio di ammissibilità del referendum "Guzzetta – Segni", e che, data la sede, non si profonde in un compiuto scrutinio di legittimità costituzionale del profilo che qui interessa²⁴.

La scelta fra premio di lista e premio di coalizione, in sé considerata, è dunque neutra in punto di legittimità costituzionale. Ma la stessa Corte precisa come i due congegni non siano del tutto equipollenti sotto il profilo della possibile distorsività: tale distinzione emerge

²⁴ Preme ad ogni modo ricordare, che nel giudicare l'ammissibilità di referendum abrogativi incidenti su leggi costituzionalmente necessarie, la Corte costituzionale riconosce la necessità, eccezionale, di operare un sindacato di legittimità preventivo sulla normativa di risulta. In proposito, può essere assunta a riferimento la sentenza n. 25 del 2011: «il giudizio di ammissibilità ha carattere oggettivo e ad esso è estranea qualsiasi valutazione di merito, in ordine sia alla normativa oggetto di referendum sia a quella risultante dall'eventuale abrogazione referendaria (ex *plurimis*: sentenza n. 26 del 1981; nello stesso senso, in sostanza, anche le sentenze n. 45 del 2005 e n. 16 del 2008). Tuttavia ciò non significa che alla Corte sia inibita l'individuazione della normativa di risulta. Invero, la stessa Corte ha individuato alcuni limiti e requisiti di ammissibilità del referendum, che esigono non soltanto di verificare quale possa essere tale normativa ma anche (in alcuni casi eccezionali) di valutarne la conformità a Costituzione. Tali sono i casi in cui viene in rilievo il limite di ammissibilità costituito da leggi a contenuto vincolato, per effetto o di trattati internazionali o di norme comunitarie o di norme costituzionali, e da leggi costituzionalmente necessarie». Sul tema, se si vuole, cfr. D. DE LUNGO, *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della Corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in *Giust.amm.it*.

nella situazione patologica in cui il legislatore ometta di prevedere la soglia d'accesso al premio di maggioranza.

Più in dettaglio, con riferimento alla legge n. 52 del 2015, il giudice costituzionale, nel ritenere illegittime le modalità attraverso cui il turno di ballottaggio è stato concretamente disciplinato, censura il "combinato disposto" di tre elementi: l'assenza della soglia di accesso al secondo turno, cui accedono le due liste più votate al primo turno, cui in definitiva si richiede solo di superare la *Sperrklausel* del 3%; l'assenza, nell'ambito del turno di ballottaggio, di garanzie che assicurino una certa consistenza rappresentativa della lista aggiudicataria del premio; l'impossibilità di apparentamenti fra liste. Per l'intreccio di questi tre elementi, «una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente». Effetto analogo, ma non del tutto sovrapponibile: è chiaro, infatti, che a parità di condizioni - cioè: l'assenza della soglia d'accesso e la previsione che questo comunque debba essere assegnato - il premio di lista presenta, intrinsecamente, potenzialità distorsive maggiori del premio di coalizione: questo per l'intuitiva ragione - già evidenziata dalla Corte nella sentenza n. 15 del 2008 - che «anche una coalizione di piccoli partiti potrebbe, ad esempio, superare con minimo scarto liste singole corrispondenti a partiti più consistenti non coalizzati».

In forza della diversa potenzialità distorsiva - ferma ormai la necessità che la previsione di un premio si accompagni ad una soglia non irragionevole d'accesso - la valutazione della legittimità costituzionale delle concrete modalità e condizioni di attribuzione del premio di lista tende a porsi in termini più stringenti di quanto non avvenga nel caso di premio di coalizione.

Il *quantum* di intensità del controllo, peraltro, appare fortemente condizionato dal contesto storico-politico, istituendosi in tal modo un rapporto di stretta dipendenza della validità giuridica dalle contingenze fattuali²⁵. In una congiuntura politica - quale quella entro cui è stata approvata la legge n. 52 del 2015 - caratterizzata dalla presenza di un partito che registra consensi "da coalizione", collocandosi fisiologicamente a ridosso delle soglie d'accesso al premio, non si pongono problemi particolari. Ben diverso è il discorso, in una situazione - che costituisce la regola nel nostro Paese - di frazionalizzazione del sistema politico-partitico e di moltiplicazione dei poli²⁶. In tal caso, infatti, la distorsività del premio di lista viene in partico-

²⁵ Circostanza che direttamente si correla all'adozione da parte della Corte costituzionale - con regola enunciata ed applicata nelle sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, rispetto alla quale paiono allo stato improbabili ripensamenti - dei parametri della ragionevolezza e proporzionalità quale metro di valutazione della legittimità costituzionale della normativa elettorale.

²⁶ Eventualità che di per sé si pone in ontologica tensione rispetto al meccanismo del premio di maggioranza: è stato infatti autorevolmente evidenziato - da R. D'ALIMONTE, *Il premio di maggioranza: questioni di principio*, in A. CHIARAMONTE - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*, cit., 214 - come «i sistemi maggioritari non sono adatti ai paesi in cui la struttura dei cleavages richiede che la risoluzione dei conflitti sia affidata alla consociazione e non alla competizione». Lo stesso Autore non manca però di formulare un giudizio di com-

lare risalto, dal momento in cui il congegno consente di trasformare in maggioranza assoluta la forza che gode - ove le preferenze elettorali siano distribuite fra i poli in modo omogeneo - di un *surplus* marginale di consensi rispetto alle altre. Ciò impone - come si diceva - una particolare attenzione nella strutturazione delle modalità e condizioni d'accesso al premio, tese a garantire la effettiva consistenza rappresentativa della lista aggiudicataria del premio; esigenza che, pur presente, è invece attenuata per ragioni fisiologiche, là dove sia consentito l'accesso al premio a liste apparentate.

Fra i correttivi ipotizzabili - ove si intenda conservare il premio di lista - quello più convincente per l'ipotesi in cui nessuna lista raggiunga la soglia d'accesso al primo turno, appare ancora quello del ballottaggio, sia pure emendato alla luce dei rilievi formulati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017.

Infatti, il ballottaggio chiuso fra le due liste più votate ha il pregio di far emergere comunque un vincitore "non artificiale" a maggioranza assoluta dei suffragi popolari, rimettendo agli elettori la specifica determinazione in ordine alla forza destinataria del premio. Per assicurare, poi, che la lista vincitrice rappresenti, anche in termini assoluti, una quota di elettorato consistente, appaiono percorribili, senza che una escluda l'altra, due strade: la fissazione di una soglia minima per l'accesso al secondo turno (ovviamente, diversa e inferiore rispetto a quella il cui raggiungimento determinerebbe l'assegnazione del premio già al primo turno); la fissazione di una soglia minima di consensi per il conseguimento del premio al ballottaggio, commisurata non sui suffragi espressi, ma sugli aventi diritto, eventualmente anche sulla base dei dati di affluenza alle urne delle più recenti tornate elettorali²⁷.

5. ...segue: e la tutela dell'identità politica dei partiti

Esaurito il discorso relativo al contenimento degli effetti disrappresentativi, almeno un cenno merita la questione se la previsione del premio di lista sia idoneo a ledere l'identità dei partiti così ponendosi in frizione con l'art. 49 Cost. che garantisce agli stessi - o meglio, ai cittadini che si associano in partiti²⁸ - uguale diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale.

patibilità del nostro attuale sistema politico con il premio, rilevando che «l'Italia di oggi è un paese certamente diviso ma non secondo linee di conflitto che richiedano la collusione tra élite invece della competizione [...] Per questo il principio della minoranza più forte può sostituire quello della maggioranza».

²⁷ Per una più ampia analisi sulle forme attraverso cui il doppio turno può concretizzarsi, nonché sugli effetti che esso produce sulla competizione elettorale cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali)*, in *Enc. del Dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 631 ss.; Y. MENY, *Riforme elettorali e forma di governo in Francia*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, 311 ss.; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale*, cit., 23 ss. e 76 ss. Sullo specifico punto dell'agganciamento del premio al complesso degli aventi diritto cfr. soprattutto A. Ruggeri, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum di Quad. cost.*, 25 febbraio 2017, 6-7.

²⁸ Differenza, questa, nient'affatto nominalistica, come autorevolmente ha insegnato P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66 ss.: «la configurazione 'dinamica' della regola del concorso che si è prospettata appare del resto intimamente collegata al carattere strumentale che il concorso dei partiti assume rispetto al concorso dei cittadini. Proprio il riferimento dell'art. 49 a questi ultimi e non ai primi impedisce

Si è autorevolmente osservato²⁹ che, in un sistema politico-partitico assai articolato e pluralista quale quello italiano, la previsione del premio di lista induca i partiti, nell'ottica di conseguirlo, a innaturali processi di aggregazione: l'operazione di fusione a freddo pregiudicherebbe, a un tempo, la fisionomia identitaria dei partiti e dei gruppi sociali sottostanti, che in essi si rispecchiano.

Il rilievo è centrato, considerato che la stessa sentenza n. 35 del 2017 - sia pur con riferimento alla selezione e presentazione delle candidature, nonché all'indicazione dei capilista - evoca l'art. 49 Cost. ed il ruolo che esso assegna ai partiti. Tuttavia, le comprensibili preoccupazioni che si intuiscono sullo sfondo paiono attenuarsi, alla luce di una considerazione strettamente pragmatica. Se, infatti, è vero che il premio di lista incentiva in vista delle elezioni la formazione di "listoni-acchiappatutti", è altrettanto vero che questa dinamica non importa un sacrificio definitivo delle identità dei singoli partiti che in essi dovessero confluire, perché - come già argomentato nel par. 3 - non esiste alcun vincolo giuridico che, già all'indomani delle elezioni, impedisca la scomposizione del listone in gruppi parlamentari autonomi, o assicuri la tenuta di un "patto interno di lista" fra gli eletti³⁰.

Giova rammentare, d'altra parte, che sulla questione appena delineata la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi nella sentenza n. 15 del 2008, in sede di ammissibilità del referendum "Guzzetta - Segni". In quell'occasione, il giudice costituzionale ha rilevato che «le scelte che i partiti ritengono di dover fare, allo scopo di sfruttare al massimo in proprio favore le potenzialità del sistema elettorale vigente, non influiscono sulla loro libertà e sulla loro possibilità di partecipare alla competizione. Il fine del referendum oggetto del presente giudizio non è quello di impedire o porre ostacoli alla presentazione di liste di partito, ma di predisporre meccanismi premiali per favorire un più stringente processo di integrazione

invero di intendere il concorso come mera condizione in cui opera il confronto fra i partiti già esistenti. Poiché il principio del concorso tende anzitutto a garantire dal rischio della cristallizzazione della competizione politica, esso appare correlato, oltre che al profilo 'collettivo' attinente allo *status* di libertà e di eguaglianza dei partiti, al profilo individuale della libertà di associazione in partiti, consistente anzitutto nel diritto dei cittadini di dar vita a formazioni partitiche per entrare in competizione con quelle già operanti. In questa prospettiva, che postula che siano i cittadini medesimi a determinare la vita dei partiti, dando vita ad essi, ispirandone l'azione dall'interno, incidendo sul reale peso politico di essi attraverso la mobilità da un partito all'altro, il precetto costituzionale pone un limite ad un tempo alla trasformazione del partito da strumento della partecipazione politica dei cittadini a strumento di apparati strutturati oligarchicamente, ed altresì ad una dimensione 'oligopolistica' del confronto fra le forze politiche che rafforzano i partiti già esistenti».

²⁹ Da parte di C. ROSSANO, *Note*, cit., 3: «la Corte, pur avendo fatto riferimento ai partiti politici e non alle liste come tali in alcune parti della sentenza, sembra che con riferimento a questa specifica questione abbia invece sorvolato sulla circostanza che sono pur sempre i partiti che vanno presi in considerazione nel procedimento elettorale, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione. Non ha considerato che l'aver fatto riferimento la legge alla singola "lista" in quanto tale dovrebbe comportare per una coalizione tra partiti che si candidano alle elezioni, per raggiungere la soglia del 40%, la necessità di dover confluire in un'unica "lista", sacrificando così proprio quella identità politica che invece la Costituzione ha inteso assicurare col riconoscimento del loro pluralismo, che è essenziale per la vita di un sistema democratico». Considerazione ripresa anche da R. DICKMANN, *La Corte costituzionale*, cit., 14: «in assenza di interventi legislativi, la conseguenza più diretta sul piano interpretativo del quadro normativo consegnato dalla Corte potrebbe indurre ad intendere il riferimento alla "lista" come inclusivo del concetto di "lista-coalizione". Tale prospettiva potrebbe essere nociva del pluralismo politico ove induca i partiti ad aggregazioni incoerenti con i rispettivi programmi se tale soluzione è intesa come strumentale al mero fine di raggiungere la soglia ed accedere al premio».

³⁰ Considerazione condivisa anche da R. DICKMANN, *La Corte costituzionale*, 14 e 32, nei passaggi già citati alla nt. 18, là dove si evidenziano le debolezze del premio di lista in chiave di governabilità.

ne. Tale finalità può essere valutata in modo positivo o negativo da diversi punti di vista, ma non lede alcun principio costituzionale»³¹.

In sintesi, da un lato la natura meramente incentivante, e non coercitiva, della previsione del premio di lista; dall'altro lato la "reversibilità" dell'eventuale confluenza dei partiti in una lista unica, paiono sufficienti ad escludere possibili contrasti con l'art. 49 Cost.

³¹ Nella stessa sentenza la Corte aggiunge inoltre che «a proposito della presunta lesione, da parte del quesito referendario, dell'art. 49 Cost., in quanto lo stesso tenderebbe a costringere i partiti politici a confluire in liste uniche – perdendo così la propria identità tutelata dalla Costituzione, che garantisce agli stessi uguale diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale –, si deve rammentare come questa Corte, nella sentenza n. 429 del 1995, abbia affermato che «la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti».