

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 21/11/2014

AUTORE: Alessandro Gigliotti*

SUI PRINCIPI COSTITUZIONALI IN MATERIA ELETTORALE

1. Premessa. – 2. Sistema elettorale e vincoli costituzionali. Cenni sul dibattito in Assemblea costituente. – 3. Costituzione repubblicana e sistema di voto. «Rappresentanza» versus «governabilità». – 4. Bicameralismo, regionalismo e Senato della Repubblica. – 5. Il principio proporzionalistico. – 6. Sistema elettorale e bilanciamento dei valori costituzionali. – 7. La giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare, la sentenza n. 1 del 2014. – 8. Conclusioni: una legge elettorale a forte rischio di incostituzionalità.

1. Premessa

Da diversi anni il tema della riforma della legge elettorale è al centro del dibattito politico ed accademico e, probabilmente, non ci si discosta eccessivamente dalla realtà se si afferma che tale argomento ha rappresentato una costante per buona parte dell'esperienza repubblicana. A partire dall'inizio degli anni Novanta, in particolare, il sistema elettorale è stato oggetto di profonde innovazioni per tutti i livelli di governo e, nonostante ciò, la riforma elettorale politica resta ininterrottamente all'ordine del giorno. Se la stabilità del sistema elettorale è un indice della stabilità del sistema politico nel suo complesso, non c'è dubbio che il nostro ordinamento costituisca, quanto meno da vent'anni a questa parte, un perfetto esempio di instabilità.

Anche la XVII legislatura repubblicana vede la riforma del sistema elettorale al primo punto dell'agenda politica, con un'importante novità rispetto al passato: una sentenza della Corte costituzionale che, a distanza di pochi mesi dal voto, ha dichiarato costituzionalmente illegittimelenorme attraverso cui sono stati eletti i membri del Parlamento. Di lì a poche settimane, i principali *leader* politici hanno raggiunto un accordo per l'approvazione di una nuova – l'ennesima – legge elettorale; questa volta, però, è d'obbligo porsi l'interrogativo non solo e

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma "La Sapienza" — alessandro.gigliotti@uniroma1.it

non tanto della conformità del metodo elettivo con il sistema politico-istituzionale italiano, quanto piuttosto della sua rispondenza ai principi ed alle norme costituzionali, anche e soprattutto alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale che dovrà ora costituire un parametro imprescindibile.

Nel medesimo frangente, il governo presieduto da Matteo Renzi si è fatto promotore di una riforma istituzionale di portata ben più ampia, volta a ridiscutere la struttura del bicameralismo e, in particolare, poteri e funzioni del Senato. Riforma costituzionale e riforma elettorale non possono essere scisse: la legge elettorale deve essere necessariamente calibrata sul modello della forma di governo e dell'assetto parlamentare. È pertanto necessario chiedersi se ed in che modo la Costituzione repubblicana vincoli il legislatore nella definizione dei canoni attraverso cui i membri del Parlamento vengono preposti. Un giudizio complessivo sul disegno di legge di riforma elettorale in discussione presso il Parlamento italiano – denominato *Italicum* – presuppone quindi un'indagine sui principi dettati dalla Costituzione repubblicana in materia, tenendo conto del testo costituzionale attualmente vigente e prescindendo dall'*iter* di riforma poc'anzi avviato, che si preannuncia ancora lungo e dall'esito incerto.

2. Sistema elettorale e vincoli costituzionali. Cenni sul dibattito in Assemblea costituente

Non sempre le Costituzioni contemporanee contengono norme specifiche sul sistema elettorale, strettamente inteso, e lasciano pertanto alla legge il compito di dettarne la disciplina. Sono comunque diversi gli esempi di ordinamenti che, invece, delimitano l'attività del legislatore attraverso la previsione di norme costituzionali più o meno stringenti. La Costituzione tedesca di Weimar del 1919, ad esempio, stabiliva all'art.24 che il *Reichstag* fosse eletto secondo i principi della rappresentanza proporzionale e, più in generale, nel primo dopoguerra erano numerosissimi gli ordinamenti che avevano costituzionalizzato il sistema proporzionale: accanto alla Germania di Weimar, infatti, dovevano essere annoverate anche l'Austria, la Finlandia, la Cecoslovacchia, l'Estonia, la Polonia, la Lettonia, la Lituania, l'Irlanda e la Romania¹.

Attualmente, nel panorama europeo molti documenti costituzionali operano in tal senso. Limitando l'analisi ai Paesi dell'Unione europea, ben sedici su ventotto costituzionalizzano il principio della rappresentanza proporzionale², ma alcuni di questi si spingono addirittura oltre e prevedono una formula elettorale ben precisa: in particolare, la Costituzione irlandese

¹ Sul punto, v. G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Firenze, Sansoni, 1945, p. 66.

² Si tratta di Austria (art. 26, comma primo, Cost.); Belgio (art. 62, comma secondo); Danimarca (art. 31, comma secondo); Estonia (art. 60, comma primo); Finlandia (art. 25, comma primo); Irlanda (art. 16, comma secondo, § 5); Lettonia (art. 6); Lussemburgo (art. 51, comma quinto); Malta (art. 56, comma primo); Paesi Bassi (art. 53, comma primo); Polonia (art. 96, comma secondo); Portogallo (art. 116, comma quinto); Repubblica Ceca (art. 18, comma primo); Slovenia (art. 80, comma quinto); Spagna (art. 68, comma terzo); Svezia (Cap. III, art. 8, *Instrument of Government*).

prescrive per l'elezione della Camera bassa il sistema del voto singolo trasferibile (art. 16, comma secondo, § 5), quella del Lussemburgo il metodo del quoziente (art. 51, comma quinto), quella di Malta prescrive anch'essa il voto singolo trasferibile (art. 56, comma primo), mentre quella svedese prevede il metodo del divisore (Cap. III, art. 8, *Instrument of Government*)³.

I testi costituzionali citati cristallizzano il principio della rappresentanza proporzionale, pur con sfumature differenti, o addirittura prescrivono un dato sistema elettorale, ma sempre all'interno della famiglia delle formule proporzionali. Ciò si spiega perché quando un costituente si premura di costituzionalizzare i principi in materia di voto o la formula elettorale lo fa essenzialmente con finalità garantiste, volte cioè ad imporre il metodo elettivo maggiormente equidistributivo e idoneo a rappresentare le minoranze. Tuttavia, non mancano casi – principalmente tra i Paesi del Commonwealth – nei quali i testi costituzionali prescrivono il sistema maggioritario uninominale, come Santa Lucia (art. 33, comma primo, della Costituzione), Dominica (art. 33, comma primo) e Trinidad e Tobago (art. 45).

L'ordinamento italiano, al contrario, non segue gli esempi cui si è fatto cenno e si caratterizza per il silenzio della Costituzione in materia di elezione dei membri del Parlamento. Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, per il vero, il tema fu ampiamente dibattuto e diverse furono le proposte di inserire nel testo costituzionale dei principi che regolassero la materia elettorale; alla fine, tuttavia, si decide in senso contrario⁴. In quegli anni, il problema del metodo per l'elezione dei parlamentari fu particolarmente sentito, benché in definitiva la scelta di indirizzarsi verso formule proiettive non fu sostanzialmente in discussione. Solo i partiti di ispirazione liberale erano fautori di un ritorno al maggioritario uninominale, ma anch'essi finirono per mutare ben presto idea quando acquisirono la consapevolezza che l'adozione di un sistema maggioritario non avrebbe garantito loro alcuno spazio, dato lo scarso peso elettorale di cui disponevano⁵. Lo scrutinio proporzionale, d'altra parte, era l'unica via percorribile per un ordinamento che nasceva per mano dei partiti di massa e che, peraltro, si apprestava a fare i conti con gli equilibri della divisione internazionale in blocchi contrapposti, che proprio nel sistema politico italiano avrebbe trovato una emblematica proiezione interna. Il sistema proporzionale, a tal proposito, era funzionale ad un preciso disegno di dotare l'ordinamento di un complesso di pesi e contrappesi, disegno perseguito tanto dai democristiani quanto dalle sinistre, i quali ottenevano così la garanzia che nessuno avrebbe avuto il dominio assoluto delle nascenti istituzioni repubblicane⁶.

³ In argomento, per ulteriori dettagli ed approfondimenti, v. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 516 ss.; A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2012, n. 9, p. 4 ss.

⁴ In particolare, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, p. 267 ss.; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 19 ss.

⁵ La posizione dei liberali è ben sintetizzata nel noto scritto di L. EINAUDI, *Contro la proporzionale*, in *L'Italia e il secondo risorgimento*, supplemento alla *Gazzetta Ticinese*, 4 novembre 1944, ora in IDEM, *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di Ernesto Rossi, Bari, Laterza, 1954, pp. 59-67.

⁶ E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., p. 189.

Più in generale, nell'ottica del quadro politico che si stava pian piano delineando, il sistema elettorale proporzionale era quello maggiormente adatto ad un contesto nel quale l'*area della rappresentanza* – aperta a tutti, anche a coloro che non si riconoscevano pienamente nei valori della Resistenza e del nascente ordinamento repubblicano – non coincideva affatto con l'*area della legittimità*, nelle cui file sedeva solo una ristretta parte della classe politica rappresentata in Parlamento, quella legata al blocco occidentale⁷. Né le destre, esterne al c.d. *arco costituzionale*, né le sinistre, data la contiguità con il blocco sovietico, erano legittimate a divenire forze di governo, ma proprio per tale ragione non potevano essere estromesse dall'area della rappresentanza: in sostanza, la proporzionale fungeva da *conventio ad integrandum* proprio per bilanciare quella che Leopoldo Elia, nella voce enciclopedica sulle forme di governo⁸, avrebbe argutamente definito *conventio ad excludendum*⁹.

Chiarita, pertanto, l'opzione in favore del sistema proporzionale, restava ancora aperta la correlata questione della costituzionalizzazione di tale formula. In Assemblea costituente questa soluzione fu suggerita in modo particolare da Costantino Mortati il quale, traendo dichiaratamente spunto dall'esperienza weimariana, si fece latore di tale esigenza¹⁰. Nel corso della seduta del 7 novembre 1946, presso la Seconda Sottocommissione, il relatore Mortati si dichiarava favorevole a costituzionalizzare il principio della rappresentanza proporzionale per tre ragioni fondamentali: in primo luogo, perché il sistema proporzionale era diverso dagli altri, in quanto rappresentava un modo di organizzazione dello Stato; in secondo luogo, poiché era l'unico sistema in grado di arginare lo strapotere della maggioranza; infine, perché era l'unico metodo idoneo a conciliarsi con un Parlamento bicamerale nel quale entrambe le Camere fossero elette a suffragio diretto¹¹. Questo terzo punto merita di essere approfondito; vi si tornerà in seguito. L'orientamento di Mortati, ad ogni modo, non prevalse, tuttavia nel corso della discussione l'on. Cappi presentò un ordine del giorno, successivamente

⁷ La contrapposizione tra *area della rappresentanza* e *area della legittimità* è ben messa in evidenza da G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 9 ss.

⁸ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 655 ss.

⁹ In questo senso, v. C. MEZZANOTTE - R. NANIA, *Riforme e Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1982, n. 6, p. 19 ss.; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 20 ss.

¹⁰ Nonostante fosse diffusa l'opinione che il sistema elettorale proporzionale costituisse una delle principali cause della polarizzazione del sistema politico weimariano e della sua conseguente crisi, Mortati insisteva sul fatto che nelle società scarsamente omogenee il metodo proporzionale fosse indispensabile per la conservazione dell'ordinamento democratico, unica via per evitare la radicalizzazione agli estremi, e che la vera causa della crisi istituzionale fosse da rintracciarsi piuttosto nella mancata democratizzazione dei corpi intermedi. Concetti espressi con lucidità in C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, pp. 37 ss. e 72 ss. e poi sviluppati nella successiva riflessione *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, CEDAM, 1973, p. 204 ss., su cui v. altresì F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Weimar*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 330 ss.; F. BRUNO, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 315 ss.

¹¹ Sul punto, v. in particolare F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 147 s.; G. AMATO - F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1984, p. 47 s.

approvato, che conciliava le due esigenze emerse in seno al dibattito: quella di accogliere il metodo proporzionale e quella di evitare l'eccessiva rigidità della sua costituzionalizzazione¹².

Anche in sede plenaria si discusse sull'opportunità di inserire in Costituzione il principio della rappresentanza proporzionale, ma come in precedenza la proposta non ebbe alcun seguito: nella seduta del 23 settembre 1947 l'on. Giolitti presentò un emendamento al testo dell'art. 53, che dettava norme in materia di elezione della Camera dei deputati a suffragio universale e diretto. La proposta di Giolitti puntava a specificare che l'elezione dei deputati sarebbe dovuta avvenire «*secondo il sistema proporzionale*». Meuccio Ruini, tuttavia, fece notare che la Commissione dei 75 si era già espressa in senso negativo, rifiutando la proposta Mortati ed accogliendo l'o.d.g. Cappi; a quel punto, l'on. Giolitti decise di trasformare il suo emendamento in un o.d.g., che fu successivamente approvato¹³.

A seguito degli avvenimenti qui sommariamente descritti, il Costituente decideva quindi di non pronunciarsi esplicitamente sul punto e, conseguentemente, di affidare alla discrezionalità del legislatore la scelta delle modalità di elezione dei parlamentari. In realtà, il silenzio della Costituzione non deve essere interpretato come frutto di valutazioni meramente contingenti, ma piuttosto come una scelta pienamente cosciente e meditata¹⁴. L'opzione in favore del sistema proporzionale fatta dai partiti assumeva una logica ben precisa *esclusivamente* nel quadro di una stagione politica come quella che essi avevano dinanzi, ma proprio per tale ragione era inopportuno irrigidirla in modo da poterla superare qualora le condizioni politiche fossero mutate¹⁵. La decisione di non costituzionalizzare il sistema proporzionale, in altri termini, non metteva in discussione l'impianto istituzionale che si stava disegnando, ma non pregiudicava neppure le scelte future, che i partiti avrebbero potuto modulare in base al contesto politico di volta in volta presente, senza essere vincolati da un principio che a quel punto sarebbe stato difficile da superare.

3. Costituzione repubblicana e sistema di voto. «Rappresentanza» versus «governabilità»

Benché la proposta di costituzionalizzare il principio della rappresentanza proporzionale non sia stata accolta dai costituenti, è sbagliato pensare che il silenzio della Carta costi-

¹² *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, resoconto sommario della seduta di venerdì 8 novembre 1946*, p. 459 ss. L'o.d.g. Cappi recitava nel modo seguente: «*La seconda Sottocommissione ritiene che la Camera dei Deputati debba essere eletta col sistema della rappresentanza proporzionale*».

¹³ *Assemblea Costituente, seduta di martedì 23 settembre 1947*, p. 435 ss. L'o.d.g. Giolitti recitava nel modo seguente: «*L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale*».

¹⁴ C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 26 ss.

¹⁵ In questo senso, v. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 24 ss.

tuzionale debba essere interpretato alla stregua di una delega in bianco al legislatore. Questi, invero, non gode di piena discrezionalità al punto di essere libero di introdurre qualunque tipologia di metodo elettivo e ciò sostanzialmente per due ordini di ragioni: in primo luogo, perché il testo costituzionale contiene diverse indicazioni che, nel loro insieme, compongono un quadro di riferimento da cui il legislatore non può prescindere né discostarsi; secondariamente, per il fatto che l'impianto istituzionale, come si vedrà meglio tra breve, è stato evidentemente costruito e pensato per un ordinamento basato su un metodo di trasformazione dei voti in seggi di carattere speculare. I due aspetti richiamati sono indubbiamente connessi, ma meritano di essere trattati distintamente dal momento che pongono problemi di diversa natura e poiché sono differenti gli effetti che ne scaturiscono.

Partendo dal primo aspetto, è il caso di osservare che il testo costituzionale prende posizione sul sistema elettorale, quanto meno implicitamente, già con l'art. 1, che evoca il principio democratico e quello della sovranità popolare, al primo direttamente correlato. Democrazia, infatti, vuol dire governo del popolo e, quindi, legittimazione popolare dei rappresentanti e del complesso degli organi chiamati ad esercitare – seppure in senso lato – un potere di governo, posto che la democrazia si esplica in forma prevalentemente rappresentativa e l'esercizio della sovranità si realizzain modo essenzialmente indiretto.

Naturale svolgimento dei principi summenzionati è poi l'eguaglianza del voto, di cui agli artt. 3 e 48. L'art. 3, in realtà, rileva sul tema elettorale sia per ciò che attiene al generale divieto di discriminazione, sia per quanto concerne il secondo comma, in base al quale la Repubblica deve operare al fine di consentire l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. L'art. 48, invece, detta gli *standards* in materia di esercizio del voto, che deve essere personale, eguale, libero e segreto. In particolare, l'eguaglianza del voto costituisce una declinazione del più generale principio di eguaglianza formale e vale ad escludere che al voto di un cittadino possa essere conferito un valore diverso, maggiore o minore, di quello accordato agli altri; non sono pertanto consentiti né il voto multiplo (che assegna ad un medesimo soggetto la titolarità di più voti) né il voto plurimo (che attribuisce al suffragio un «peso» correlato alla posizione giuridica del soggetto che lo esprime) né, tanto meno, il voto per classi¹⁶. L'art. 48, a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2000, dispone altresì l'istituzione, presso entrambe le Camere, di una circoscrizione Estero, alla quale sono assegnati alcuni seggi al fine di dare rappresentanza ai cittadini residenti all'estero¹⁷.

Non si può tralasciare poi il disposto di cui all'art. 49 in materia di partiti politici, i quali costituiscono il tramite tra Stato-apparato e comunità statale e permettono così ai cittadini di

¹⁶ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 304 s.

¹⁷ Sul voto degli italiani all'estero, tra i vari, v. G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE - A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 121 ss.; A. GRATTERI, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, in R. D'ALIMONTE - C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 173 ss.; G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, 2008, n. 4, p. 703 ss.

concorrere alla determinazione della politica nazionale. In tal senso, la partecipazione del popolo alla vita politica realizza un ulteriore svolgimento del principio della sovranità popolare, così come diretta attuazione del principio democratico è il pluralismo partitico che il medesimo art. 49 presuppone¹⁸.

Infine, assumono rilievo l'art. 51, così come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, in base al quale la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità ai fini dell'accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive¹⁹, l'art. 57, per il quale il Senato è eletto «a base regionale», e l'art. 67, che richiama il tema della rappresentanza politica e si lega quindi con il principio democratico-rappresentativo di cui all'art. 1.

Una lettura sistemica delle disposizioni costituzionali ha indotto parte della dottrina a ritenere che la Costituzione repubblicana conterrebbe un implicito – ma non per questo privo di valore – *favor* verso il sistema elettorale proporzionale. In particolare, nella nota prolusione accademica tenuta nel 1952 da Carlo Lavagna, si sostiene che la Costituzione del 1947 non sia affatto priva di riferimenti al sistema elettorale in senso stretto, giacché essa si esprime chiaramente per la rappresentanza proporzionale ed esclude, pertanto, la possibilità di ricorso al sistema maggioritario²⁰. Osservazione, questa, non ricavata dal dato normativo testuale, bensì da un percorso interpretativo di tipo sistemico volto ad individuare, più che principi, vere e proprie *norme implicite*.

Per Lavagna, in particolare, sono contrari a Costituzione non soltanto i sistemi maggioritari assoluti, che si prefiggono di rappresentare esclusivamente la maggioranza e ledono pertanto il principio democratico-rappresentativo, ma altresì quelli relativi, articolati cioè in collegi plurinominali o uninominali. Anche questi ultimi, infatti, consentono la rappresentanza nel collegio della sola maggioranza, né vale in senso contrario l'argomento per cui la prevalenza della medesima forza politica in tutti i collegi è un'ipotesi del tutto improbabile e contraddetta dalla realtà storica: i principi dell'unità dello Stato (art. 5) e della rappresentanza nazionale (art. 67) ne risulterebbero lesi, tanto più che l'uninominalità implica una selezione basata esclusivamente sull'elemento personale e ciò porterebbe a vanificare il ruolo dei partiti, valorizzato invece dall'art. 49²¹. Un'altra serie di norme costituzionali, in aggiunta, impone la rappresentanza parlamentare delle minoranze: dall'art. 6 all'art. 8, comma secondo, in materia di minoranze linguistiche e religiose; dall'art. 50 agli artt. 71, comma secondo, 75, 123, comma primo, e 138, relativi agli istituti di democrazia diretta, in quanto tali azionabili da mi-

¹⁸ C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, CEDAM, 1957, *passim* ma in particolare pp. 114 ss. e 138 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 111.

¹⁹ Sul problema delle pari opportunità, v. B. PEZZINI, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'ALIMONTE - C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, cit., p. 111 ss.; F. RAGNO, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*, Firenze, Firenze University Press, 2013, p. 31 ss.

²⁰ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, n. 4, p. 849 ss.

²¹ C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 859 ss.

noranze; sino all'art. 83, comma secondo, che richiede la rappresentanza delle minoranze nel novero dei delegati regionali chiamati ad eleggere il Capo dello Stato, ed a tutte le disposizioni che prevedono maggioranze qualificate per le deliberazioni delle Camere o che prevedono la facoltà per le stesse di attivare processi parlamentari o, ancora, che indicano nel rispetto della proporzionalità dei gruppi parlamentari la modalità di composizione delle commissioni parlamentari, permanenti e di inchiesta²².

In definitiva, secondo il chiaro Autore la Costituzione impone il sistema proporzionale puro, come si evince in particolare dal combinato disposto degli artt. 3, secondo comma, e 48. L'eguaglianza del voto, in quanto declinazione dell'eguaglianza sostanziale, viene infatti intesa in senso effettivo e non formale, sicché ogni voto deve pesare in egual misura, non solo e non tanto nel senso che il voto del cittadino x deve valere quanto quello del cittadino y, quanto piuttosto che ogni voto deve avere un costo in termini di seggi pressoché identico²³.

La tesi di Lavagna, qui sommariamente riprodotta²⁴, non ha avuto largo seguito in sede dottrinale, pur essendo stata ripresa da autorevoli studiosi del calibro di Paolo Barile²⁵, Gianni Ferrara²⁶ e Giuseppe Ugo Rescigno²⁷, nonché, di recente, da Luciano Canfora, il quale ha messo in relazione il sistema elettorale proporzionale non soltanto con l'eguaglianza del voto, ma anche con il principio democratico²⁸. La dottrina maggioritaria, invero, muove in direzione opposta ed esclude la costituzionalizzazione del sistema proporzionale, facendo leva in particolare sui lavori costituenti che confermano, come si è visto, tale chiave di lettura. Difficile negare, ad ogni modo, che la ricostruzione di Lavagna colga alcuni capisaldi imprescindibili per l'analisi condotta. Dal combinato disposto degli artt. 1, 3, 48, 49 e 67, infatti, emerge il principio democratico-rappresentativo, che esige una legittimazione popolare dell'intero apparato istituzionale; la sovranità, infatti, appartiene al popolo, ma viene esercitata in forma prevalentemente indiretta e mediata attraverso rappresentanti eletti a suffragio diretto ed eguale. Ciò significa che il Parlamento deve essere strutturato in modo tale da assolvere il ruolo principale per cui è stato pensato: rappresentare il più fedelmente possibile il popolo sovrano, al fine di dare concretezza ed effettività al principio democratico.

La Costituzione, pertanto, tratteggia un quadro nel quale risalta in modo nitido la funzione rappresentativa delle Assemblee legislative, cui spettano principalmente due poteri direttamente correlati con – e strettamente consequenziali a – tale funzione: quello di adotta-

²² C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 862 ss.

²³ C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 868 ss.

²⁴ Una rilettura dello scritto di Lavagna è proposta da S. LABRIOLA, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana nel pensiero di Carlo Lavagna. Una rilettura in termini di attualità*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 415 ss., nonché, di recente, da M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 1, p. 1 ss.

²⁵ P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, seconda edizione, Padova, CEDAM, 1964, p. 92 s.

²⁶ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52 ss.

²⁷ G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2, p. 221 ss.

²⁸ L. CANFORA, *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Palermo, Sellerio, 2013, *passim*, ma v. in particolare p. 68 ss.

re le norme generali che disciplinano la comunità statale e quello di conferire legittimità all'organo – o, per meglio dire, al complesso di organi – posti al vertice dello Stato. La prima funzione consiste, ovviamente, nel potere di approvare le leggi; la seconda, invece, attiene al conferimento della fiducia al governo, da cui promanano peraltro tutte le strutture amministrative, ed all'elezione del Capo dello Stato, che partecipa sia alla funzione legislativa del Parlamento sia alla funzione esecutiva nelle forme e nei modi previsti dall'ordinamento. In ragione di ciò, il sistema elettorale per le due Camere deve essere pensato in modo tale da attuare e non vanificare il principio della «rappresentanza» o della «rappresentatività» del Parlamento.

Il principio della «rappresentanza» non è però l'unico vincolo che l'ordinamento pone in capo al legislatore, giacché da altre norme costituzionali sembra emergere un interesse al tema della «governabilità». In particolar modo, l'art. 94 dispone che il Governo deve avere la fiducia delle due Camere entro dieci giorni dalla sua formazione e che l'approvazione di una mozione di sfiducia importa l'obbligo di rassegnare le dimissioni. Pur non essendo esplicitato, il principio della «governabilità» non è estraneo al quadro costituzionale, come dimostra l'approvazione, presso la Commissione dei 75, del noto ordine del giorno Perassi, in base al quale l'opzione in favore del regime parlamentare doveva essere accompagnata da «*dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*». In questo senso è possibile dire che il sistema per l'elezione dei due rami del Parlamento deve essere calibrato in modo tale da consentire la formazione di un Governo quanto più possibile stabile e in grado di adempiere alle funzioni costituzionali, benché la mancata traduzione dell'ordine del giorno in disposizioni costituzionali *ad hoc* renda il principio della «governabilità» alquanto flebile e, in ogni caso, recessivo rispetto a quello della «rappresentanza», ancorato invece al principio democratico di cui all'art. 1 della Costituzione²⁹.

4. Bicameralismo, regionalismo e Senato della Repubblica

I principi costituzionali in materia elettorale, sommariamente ricostruiti nel paragrafo precedente, trovano applicazione non soltanto per la Camera dei deputati ma, più in generale, per l'elezione di entrambe le assemblee parlamentari, a motivo del ruolo che esse sono chiamate a rivestire nell'ordinamento costituzionale. Il Parlamento italiano, infatti, ha una struttura bicamerale o, per meglio dire, è improntato al principio bicamerale, espressione con la quale si fa riferimento ad un modello in cui il potere legislativo è affidato ad un organo complesso, articolato in due distinte assemblee, le quali operano del tutto separatamente e autonomamente ma, nell'esercizio della funzione legislativa, adottano delle decisioni che

²⁹ Su tale aspetto, v. R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2014, n. 1, p. 4 ss.

vanno a fondersi, dando vita ad un atto complesso³⁰. Il bicameralismo italiano è altresì paritario, nel senso che le due assemblee sono poste giuridicamente su un piano di parità pressoché assoluta e sono chiamate a svolgere le medesime funzioni, essendo di scarso rilievo pratico le differenze che possono riscontrarsi quanto a composizione, requisiti di elettorato attivo e passivo e durata, quest'ultima peraltro parificata a partire dal 1963³¹.

In realtà, il dettato costituzionale consente di cogliere una significativa differenza nella composizione delle due assemblee, in quanto il Senato, a differenza della Camera dei deputati, è eletto «a base regionale» ai sensi dell'art. 57; lo stesso articolo specifica altresì che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette, ad eccezione del Molise che ne ha due e della Valle d'Aosta che ne ha uno. Tale disposizione ha origine nel tentativo, di cui si ha un preciso riscontro nei lavori costituenti, di affiancare alla Camera bassa un organo di rappresentanza degli enti territoriali di livello regionale, su cui il nuovo ordinamento avrebbe dovuto basarsi³². Abortito il proposito di creare una Camera delle Regioni, si preferì ripiegare sull'elezione del Senato «a base regionale»: formula di estrema vaghezza, questa, suscettibile di essere interpretata in vario modo, ma che proprio per la sua portata indefinita fu accolta da un'Assemblea costituente, sul punto, alquanto divisa³³.

Nella prassi, l'elezione «a base regionale» è sempre stata intesa quale sinonimo di «ampiezza regionale» delle circoscrizioni elettorali o, più esattamente, quale vincolo ad una dimensione delle stesse che non superi l'ambito regionale³⁴. Secondo parte della dottrina, il disposto di cui all'art. 57 vieterebbe in particolare l'adozione del collegio unico nazionale, rendendo obbligatoria la distribuzione regionale dei seggi, ed un disegno delle circoscrizioni eccedente la dimensione regionale. Un premio di maggioranza nazionale andrebbe pertanto al di là della previsione costituzionale e, parimenti, anche una soglia di esclusione che aves-

³⁰ Sul principio bicamerale, per tutti, v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, decima edizione, Padova, CEDAM, 1991, p. 467 ss.; F. PALERMO - M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, ESI, 2013, p. 5 ss.

³¹ G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1949, n. 2-3, p. 211 ss.; G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, p. 345; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 22 ss.

³² In questa sede non è possibile ripercorrere, neppure per sommi capi, i contenuti del dibattito svolto tra il 1946 e il 1947 in proposito. In argomento, tra i vari si vedano N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Milano, Giuffrè, 1975, ora in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1977, p. 411 ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 111 ss.; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, cit., p. 87 ss.; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 49 ss.

³³ La formula, com'è noto, fu proposta da Egidio Tosato, dopo che era stata bocciata quella avanzata da Emilio Lussu, la quale recitava «la seconda Camera è la Camera delle Regioni».

³⁴ Già in questo senso si esprimeva G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, cit., p. 244 ss.

se come base di calcolo la cifra elettorale nazionale sarebbe inapplicabile³⁵. In realtà, la richiamata dottrina coglie solo un aspetto del problema, in quanto la norma costituzionale, a ben vedere, presuppone non soltanto un obbligo di *non facere* – rispondente all’esigenza di evitare, come si è visto, che il Senato possa assumere una dimensione «nazionale» – ma anche un obbligo di *facere*, alquanto indefinito nei mezzi, ma volto in ogni caso ad assicurare un legame tra il Senato e gli enti regionali.

È indubbio che, su quest’ultimo aspetto, la Costituzione sia stata priva di attuazione, in quanto il legame tra Senato e Regioni non si è mai concretizzato in alcun modo³⁶. L’attenzione è stata invece focalizzata sul primo, soprattutto negli ultimi anni. A tal proposito, merita osservare che la legge elettorale del Senato del 1948 prevedeva addirittura che i senatori venissero eletti mediante collegi uninominali, in ottemperanza all’ordine del giorno Nitti - Giolitti approvato in Assemblea costituente³⁷. Il sistema elettorale fu però congegnato in modo da vanificare tale statuizione, dal momento che il collegio uninominale fu dapprima abbinato ad una formula mista e, in seguito, il meccanismo subì un’ulteriore torsione in senso proporzionale su iniziativa di Giuseppe Dossetti. Il disegno di legge che il ministro Scelba sottopose all’esame dell’Assemblea costituente, in particolare, prevedeva che in ciascuna Regione venisse costituito un numero di collegi uninominali corrispondente a quello dei senatori spettanti alla Regione. In ogni collegio sarebbe stato eletto il candidato che avesse conseguito la maggioranza assoluta dei votanti, in alternativa avrebbe operato un meccanismo di riparto proporzionale, basato sulla formula d’Hondt ed applicato su base regionale. Il metodo, pertanto, consentiva l’applicazione del *first past the post* solo in caso di raggiungimento del *quorum* della maggioranza assoluta, in assenza del quale il meccanismo operava come un sistema proporzionale. Fu poi approvato un emendamento dell’on. Dossetti, che elevava il *quorum* di elezione dalla maggioranza assoluta al 65 per cento. L’approvazione dell’emendamento Dossetti portò quindi a compimento il proposito di azzerare l’ordine del giorno Nitti - Giolitti, giacché il sistema elettorale divenne di fatto proporzionale con circoscrizioni e recupero dei resti su base regionale³⁸.

³⁵ Sul punto, v. in particolare C. FUSARO - M. RUBECHI, *Art. 57*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti, Torino, UTET, 2006, p. 1147 s. In senso parzialmente difforme, invece, si pone A. D’ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., p. 77 ss., secondo il quale l’art. 57 indubbiamente vieta l’adozione del collegio unico nazionale ed esige collegi di dimensione regionale, ma non vieta necessariamente che un premio di maggioranza al Senato possa essere applicato a livello nazionale. In senso totalmente contrario, invece, v. D. ARGONDISSO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all’Assemblea costituente*, in *Astrid Rassegna*, 2010, n. 114, p. 1 ss.

³⁶ In questo senso, v. in particolare T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna, Zanichelli, 1984, p. 91 ss.

³⁷ Il testo dell’o.d.g. Nitti - Giolitti, approvato nella seduta del 7 ottobre 1947, recitava nel modo seguente: «*l’Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale*».

³⁸ E. BETTINELLI, *All’origine della democrazia dei partiti*, cit., p. 367 ss.; M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 350 ss.

Il vincolo derivante dal primo comma dell'art. 57 è caduto in seguito nel generale oblio, salvo tornare in auge nel 2005 durante i lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge n. 270 di riforma del sistema elettorale di Camera e Senato. La nota legge Calderoli era improntata allo scrutinio di lista con metodo proporzionale, temperato da soglie di sbarramento differenziate e da un premio di maggioranza, applicato a livello nazionale, assegnato alla lista (o coalizione di liste) che avesse conseguito la cifra elettorale più alta. Tuttavia, in quella sede fu obiettato che il principio dell'elezione su base regionale del Senato non consentiva la previsione di un premio di maggioranza e di soglie di sbarramento su scala nazionale; in particolare, la vulgata vuole che il Quirinale abbia richiesto la modifica di tali disposizioni che, nella parte relativa al Senato, non avrebbero superato il vaglio per la promulgazione. Fu così che, nell'impossibilità di ripensare *ex novo* il sistema elettorale dati i tempi ristretti, si fece strada l'ipotesi di applicare al Senato il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento non più a livello nazionale bensì a quello regionale, con l'inevitabile conseguenza di differenziare drasticamente i due metodi elettivi e disegnare un sistema che suscitava forti dubbi di ragionevolezza e, quindi, di conformità a Costituzione.

Su tale aspetto si tornerà in seguito. Per il momento, è sufficiente osservare che l'impossibilità di adottare al Senato un premio di maggioranza nazionale non implica necessariamente la conformità a Costituzione di un premio applicato a livello regionale. È stato opportunamente osservato che un premio calcolato regione per regione, sulla falsariga della *lois célérate* francese del 1951, evita senz'altro la lesione dell'art. 57, ma al contempo entra in conflitto con altri principi costituzionali: la sommatoria dei premi, potenzialmente attribuiti a forze politiche diverse, rende molto difficile conseguire una maggioranza complessiva nell'intera assemblea e, pertanto, il metodo difetta di ragionevolezza³⁹. Ne consegue che il premio di maggioranza al Senato non è consentito né su scala «nazionale» – poiché violerebbe l'art. 57 – né tanto meno nella sua variante «regionale», del tutto priva di logica. Diverso il discorso, invece, per quanto attiene alle soglie di sbarramento: esse, coerentemente, dovrebbero però essere applicate esclusivamente su base regionale e mai a livello nazionale.

In conclusione, la prassi di considerare l'elezione a base regionale come mero vincolo all'ampiezza delle circoscrizioni ha prodotto uno svuotamento del principio costituzionale, che non ha mai ricevuto una concreta attuazione in quanto il collegamento tra Senato e Regioni di fatto non sussiste⁴⁰. Benché l'obbligo di *facere* derivante dall'art. 57 non sia stato quindi soddisfatto, resta in ogni caso ferma l'esigenza di non violare l'obbligo di *non facere* che si evince dalla medesima disposizione, cosa cui si andrebbe incontro qualora si prevedessero un premio di maggioranza o una soglia di sbarramento posti a livello nazionale.

³⁹ Si veda, in particolare, A. MANZELLA, *Il Senato e l'alternativa del diavolo*, in *La Repubblica*, 5 novembre 2005.

⁴⁰ T. MARTINES, *Artt. 56-58*, cit., p. 91 ss.

5. Il principio proporzionalistico

Se pertanto il Costituente non ha accordato al legislatore una discrezionalità piena sul sistema di elezione dei membri del Parlamento, uno sguardo attento consente di individuare un disegno ancora più articolato, nel quale il modello istituzionale sembra essere stato concepito nell'ottica di un metodo elettorale ben preciso. Una lettura meditata del testo costituzionale, infatti, dimostra che il Costituente ha voluto scientemente costruire un'architettura istituzionale pensata per un ordinamento improntato al principio proporzionalistico.

Dal punto di vista storico-politico, la cosa non deve sorprendere affatto, dal momento che il testo costituzionale, come si è già visto, fu redatto con l'apporto determinante di un sistema partitico ormai strutturato, i cui attori privilegiati avevano convenuto che il metodo proporzionale sarebbe stato quello più adatto in senso assoluto per la neonata Repubblica italiana⁴¹. Dal punto di vista più strettamente giuridico, si deve poi osservare che le due leggi elettorali furono approntate dai medesimi soggetti chiamati a redigere il testo costituzionale: a norma dell'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 – la c.d. seconda Costituzione provvisoria –, nel periodo costituente il potere legislativo era delegato al governo con l'eccezione delle leggi elettorali per i due rami del Parlamento e delle leggi di approvazione dei trattati, di competenza della stessa Assemblea costituente⁴². Se, pertanto, la definizione del sistema elettorale era stata demandata alla legge ordinaria, il necessario raccordo tra questa e la forma di governo era assicurato non soltanto dalla considerazione – fin troppo ovvia – del nesso inscindibile tra loro esistente, ma altresì dall'aver attribuito al medesimo organo la competenza di regolare, pur con fonti normative diverse, i due aspetti.

In via preliminare, si può ben osservare che lo stesso bicameralismo paritario, in virtù del quale il Senato compartecipa alla funzione legislativa e all'attività di indirizzo politico in posizione di piena equiparazione con la Camera dei deputati, si sposa perfettamente con il sistema proporzionale – come ebbe già a rilevare Mortati durante i lavori costituenti – e molto poco con il maggioritario, dal momento che tale formula rende oggettivamente più complessa la formazione di maggioranze parlamentari convergenti tra i due rami del Parlamento.

Che l'impianto istituzionale sia stato edificato nell'ottica di una legge elettorale proporzionale lo si deduce poi, in modo particolare, da tutte quelle disposizioni che, in luogo del canonico principio della maggioranza semplice (art. 64, comma terzo)⁴³, prevedono che le Camere debbano deliberare a maggioranza qualificata. Segnatamente, il *quorum* della maggioranza assoluta per l'approvazione e la modifica dei regolamenti parlamentari (art. 64,

⁴¹ Su questo profilo, v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 156 ss.

⁴² L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 40 ss.

⁴³ Su cui, *ex plurimis*, v. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1920), versione italiana a cura di Agostino Carrino, Torino, Giappichelli, 2004, p. 3 ss.; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1957, pp. 15 ss. e 87 ss.; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2, p. 171 ss.; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, in *Diritto e società*, 1995, n. 4, p. 461 ss.; A. BARBERA - C. FUSARO, *Maggioranza, principio di (Diritto)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Roma, Treccani, 1996, p. 399 ss.

comma primo); il procedimento di elezione del Presidente della Repubblica, che richiede il *quorum* dei due terzi dei componenti del collegio elettivo nei primi tre scrutini e della maggioranza assoluta a partire dal quarto (art. 83); la messa in stato d'accusa del medesimo Capo dello Stato, che necessita del voto della maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune (art. 90); il procedimento di revisione costituzionale, che prevede che la Costituzione possa essere attuata, derogata, integrata e modificata deliberando a maggioranza assoluta, purché alla decisione parlamentare segua poi una manifestazione di volontà del corpo elettorale, esplicita o implicita, che vada nella medesima direzione (art. 138); sono tutti esempi nei quali le assemblee parlamentari sono chiamate a deliberare con maggioranze superiori a quella richiesta per la generalità delle decisioni. Ma si pensi anche ai *quorum* previsti per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale⁴⁴ e, se si vuole, alle norme regolamentari sull'elezione dei Presidenti della Camera dei deputati e, soprattutto, del Senato.

La previsione di deliberazioni da adottarsi a maggioranza qualificata è generalmente ricondotta all'esigenza, avvertita dal Costituente, di operare una garanzia delle minoranze, le quali sono così maggiormente coinvolte nel processo decisionale potendolo condizionare in misura più accentuata⁴⁵. In effetti, la maggioranza richiesta per tali deliberazioni è superiore alla maggioranza politica – quella chiamata cioè ad esprimere la fiducia al Governo, ai sensi dell'art. 94 – che coincide, per contro, con quella semplice. La Costituzione, pertanto, sembra distinguere tra la maggioranza politica, richiesta per formare il Governo e per approvare gli atti connessi con l'attività di indirizzo politico, e quella più ampia volta a fissare le «regole del gioco»: non a caso, la Costituzione impone la maggioranza qualificata per le delibere più importanti, svincolate per loro natura dal programma di governo e che, in quanto tali, devono essere adottate con il coinvolgimento del maggior numero possibile di soggetti politici⁴⁶. Ad una logica simile, peraltro, rispondono anche i poteri di impulso o di blocco che altre disposizioni costituzionali assegnano direttamente alle minoranze, quali l'art. 62, comma secondo, che affida ad un terzo dei componenti di una Camera il potere di richiederne la convocazione straordinaria; l'art. 72, comma terzo, in base al quale un decimo dei componenti dell'Assemblea o un quinto della Commissione possono richiedere che un testo di legge venga rimesso all'esame del *plenum*, qualora sia stato assegnato alla Commissione in sede deliberante; l'art. 94, comma quinto, per il quale una mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti di una Camera; l'art. 138, in base al quale un quinto dei

⁴⁴ L'art. 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87, stabiliva a tal proposito che i giudici fossero eletti dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei tre quinti, parametrata sul collegio per i primi due scrutini e sui votanti a partire dal terzo. Più opportunamente, l'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, ha innalzato il *quorum* alla maggioranza dei due terzi per i primi tre scrutini e dei tre quinti a partire dal quarto, calcolati sempre sulla composizione complessiva del collegio.

⁴⁵ G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 134.

⁴⁶ M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, cit., p. 4.

componenti di una Camera può richiedere il *referendum* su un disegno di legge costituzionale⁴⁷.

Nella prima fase della storia costituzionale del periodo repubblicano, quella che inizia con le elezioni politiche del 18 aprile 1948 e termina con la crisi istituzionale del 1993, la garanzia delle minoranze era assicurata proprio dal sistema elettorale proporzionale, oltre che da un complesso di norme non scritte e di articolati equilibri che caratterizzavano il tessuto della società politica e partitica. In particolare, il raggiungimento della maggioranza assoluta richiedeva il concorso di una pluralità di forze politiche, non sempre e non necessariamente alleate in una coalizione di governo e, in ogni caso, dotate di una loro autonomia. In aggiunta, le forze politiche rispettavano pressoché costantemente la norma non scritta per la quale le «regole del gioco», essendo state scritte con l'apporto di tutti, non potevano essere mutate se non seguendo il medesimo procedimento e mai con il concorso della sola maggioranza di governo. L'episodio della «legge truffa», in tal senso, deve essere considerato come una mera eccezione.

Lo stretto legame esistente tra l'assetto istituzionale della Costituzione del 1947 e il sistema elettorale proporzionale, letto alla luce delle maggioranze richieste per le deliberazioni aventi ad oggetto le «regole del gioco», può essere inteso in due modi diversi: in un primo, per il quale – seguendo la lezione di Lavagna – un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali citate permette di dedurre un principio implicito volto a costituzionalizzare il sistema elettorale proporzionale; oppure in un secondo – che appare preferibile –, secondo il quale la Costituzione repubblicana non *impone* il sistema elettorale proporzionale, ma lo *presuppone*⁴⁸. L'architettura istituzionale è stata pensata sul presupposto che il metodo di trasformazione dei voti in seggi sarebbe stato di tipo proiettivo, sicché la previsione della maggioranza qualificata avrebbe avuto una indubbia funzione di garanzia: le relative deliberazioni avrebbero richiesto il concorso delle minoranze o, quanto meno, la necessità di andare al di là del perimetro dell'area governativa o del partito di maggioranza relativa.

Orduque, l'adozione di formule maggioritarie – o, per meglio dire, di formule aventi un'attitudine disrappresentativa – non è in quanto tale preclusa dalla Costituzione. Essa, però, esige una rimodulazione complessiva dell'architettura istituzionale, anzitutto con il superamento del bicameralismo perfetto che mal si concilia con il maggioritario, ma soprattutto con il ripensamento delle maggioranze qualificate che cesserebbero altrimenti di avere la medesima funzione di garanzia per la quale esse sono state pensate⁴⁹. Questa, in particola-

⁴⁷ S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 213 ss.

⁴⁸ In questo senso, v. anche A. PIZZORUSSO, *Il valore della Costituzione nell'Italia del 2005*, in T. GROPPI - P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, Giuffrè, 2005, p. XIII s.; A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., p. 344; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., p. 523.

⁴⁹ In questo senso, v. S. LABRIOLA, *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Diritto e società*, 1995, n. 3, p. 346; IDEM, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana nel pensiero di*

re, è la riflessione che ha spinto parte della dottrina ad interrogarsi sulla compatibilità delle leggi elettorali maggioritarie del 1993 con il quadro costituzionale e sull'esigenza di adeguare le norme in questione, in particolare per quanto attiene al procedimento di revisione costituzionale⁵⁰. E non è certo un caso se, dopo l'entrata in vigore delle leggi maggioritarie, la Costituzione è stata modificata nel 2001 con l'apporto della sola maggioranza e la ferma contrarietà dei partiti di opposizione, se un secondo tentativo di riforma costituzionale «a colpi di maggioranza» è stato bloccato nel 2006 solo a seguito di *referendum* popolari se nello stesso anno il Presidente della Repubblica è stato eletto con i soli voti della maggioranza uscita dalle elezioni.

6. Sistema elettorale e bilanciamento dei valori costituzionali

Alla luce di quanto si è detto, appare quindi evidente che il legislatore, all'atto di approvare la legge elettorale politica, è chiamato a compiere un'operazione di bilanciamento tra i diversi principi e valori costituzionali coinvolti. In primo luogo, egli è chiamato ad operare una (difficile) sintesi tra il principio della «rappresentanza» e quello della «governabilità»; la legge elettorale deve essere congegnata in modo che il Parlamento possa adempiere alla sua funzione di organo rappresentativo del popolo, detentore della sovranità, ma deve anche agevolare – o, quanto meno, non ostacolare – la formazione di una maggioranza in grado di consentire la formazione di un governo, che dal Parlamento dovrà poi ottenere – e mantenere – la fiducia. La questione evoca l'antica e mai sopita «disputa» tra John Stuart Mill e Walter Bagehot⁵¹, avente ad oggetto non solo e non tanto il sistema elettorale – il metodo Hare sponsorizzato dal primo o il maggioritario dal secondo – quanto il ruolo delle assemblee parlamentari e, conseguentemente, la funzione delle elezioni: rappresentare fedelmente tutti gli interessi e le opinioni presenti nel Paese, per Mill⁵²; eleggere il governo, per Bagehot⁵³. Il contemperamento di questi due valori richiede pertanto un'attenta valutazione, poiché aumentando il tasso di «rappresentanza» diminuisce quello di «governabilità» e viceversa, essendo i due valori inversamente proporzionali⁵⁴. A tal proposito, è d'uopo osservare che una legge elettorale potrebbe prediligere la tutela della funzione rappresentativa del Parlamento a scapito della governabilità, come avvenuto con le leggi del 1948, mentre non potrebbe fare

Carlo Lavagna, cit., p. 430 ss.; V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 72 ss.

⁵⁰ Sul tema, v. per tutti lo scritto di S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI - S.P. PANUNZIO - P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, in particolare p. 90 ss.

⁵¹ I cui contorni sono delineati da D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 163 ss.

⁵² J.S. MILL, *Il governo rappresentativo* (1861), Torino, Tipografia della Rivista dei Comuni Italiani, 1865, p. 127 ss.

⁵³ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (1867), Bologna, Il Mulino, 1995, p. 141 ss.

⁵⁴ G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., p. 222 s.

la scelta opposta, comprimendo eccessivamente il principio della «rappresentanza», in quanto la democraticità dell'ordinamento verrebbe meno e poiché il valore della governabilità, pur essendo certamente meritevole di tutela, risulta recessivo rispetto al primo⁵⁵. Volendo raffigurare il problema del bilanciamento dei valori costituzionali della «rappresentanza» e della «governabilità» adottando una scala di valori che va da zero ad uno, dove zero indica il punto in cui è valorizzata al massimo la funzione rappresentativa del Parlamento (sistema proporzionale puro) e uno il punto di massima valorizzazione della «governabilità» (maggioritario senza rappresentanza delle minoranze), si può ben dire che il legislatore è libero di muoversi in un *range* più o meno ampio; il punto di equilibrio può avvicinarsi allo zero ma mai ad uno.

Nell'ordinamento italiano, tuttavia, lo stesso legislatore deve tenere conto anche di un altro aspetto, spesso erroneamente trascurato. Il bicameralismo paritario, infatti, esige omogeneità politica tra le due Camere, le quali sono chiamate ad esprimersi con una voce sola non soltanto per l'approvazione delle leggi, ma altresì nella gestione del rapporto fiduciario con il Governo⁵⁶. In ragione di ciò, le due leggi elettorali devono essere tendenzialmente omogenee, non tanto nella loro conformazione tecnica quanto negli esiti. L'elezione dei senatori, inoltre, deve avvenire a base regionale, così come previsto dal primo comma dell'art. 57.

Riassumendo, le leggi elettorali delle due Camere devono garantire la «rappresentanza» e la «governabilità», essere sufficientemente coordinate ed omogenee, nel senso che si è appena evidenziato, consentire che l'elezione dei senatori avvenga «a base regionale» e, più in generale, essere conformi al dettato costituzionale nel suo complesso, con particolare riferimento alle pari opportunità ed alla rappresentanza delle minoranze linguistiche e degli italiani residenti all'estero. Nel rispetto dei principi richiamati, il legislatore ha poi ampia discrezionalità di scelta tra le diverse formule esistenti, potendo sconfinare anche nel maggioritario, fermo restando quanto osservato circa la rispondenza del sistema elettorale al quadro costituzionale anche per quanto attiene alla tutela delle minoranze.

Retrospectivamente, si può osservare che le leggi elettorali del 1948 erano indubbiamente conformi al quadro costituzionale, poiché in linea con i vincoli costituzionali di cui si è detto. Esse, pur essendo basate su formule diverse, hanno permesso alla macchina istituzionale di funzionare in quanto hanno garantito l'omogeneità politica delle due assemblee rappresentative, come testimonia il fatto che le maggioranze parlamentari sono sempre state uniformi. Molto meno rispettose, invece, le leggi elettorali successive, in modo particolare quella introdotta nel 2005. Le leggi Mattarella del 1993, invero, potevano essere messe in discussione principalmente per la scarsa congruità tra la formula maggioritaria, applicata per il 75 per cento dei seggi, e il bicameralismo paritario; in occasione delle elezioni politiche del 1994 e del 1996, infatti, lo schieramento che prevalse raggiunse la maggioranza in una Ca-

⁵⁵ Un esempio di legge elettorale che sacrifica interamente la «rappresentanza» in favore della «governabilità» potrebbe essere quella del 1928, non a caso adottata nel contesto di un regime autoritario.

⁵⁶ L'argomento è stato sviluppato da F. SGRÒ, *Bicameralismo perfetto e scioglimento di un ramo del Parlamento: ha ancora valore la previsione costituzionale del rinnovamento di una sola Camera?*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 3, p. 579 ss.

mera (il centro-destra alla Camera dei deputati nel 1994, il centro-sinistra al Senato nel 1996) ma non nell'altra, con evidenti ripercussioni sulla governabilità. Ancor più gravi gli inconvenienti prodotti dalla legge Calderoli del 2005, che prevedeva un metodo maggioritario, basato sul premio di maggioranza, applicato su scala nazionale per la Camera e su base regionale per il Senato. Qui i profili di incostituzionalità erano molteplici e, peraltro, evidenti, tanto da indurre la Corte costituzionale a dichiararne l'illegittimità costituzionale, come si vedrà diffusamente nel prosieguo.

7. La giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare, la sentenza n. 1 del 2014

Se il compito di bilanciare principi e valori costituzionali coinvolti spetta dunque al legislatore, sulle sue scelte deve potersi realizzare un controllo di costituzionalità, attribuito naturalmente alla Corte costituzionale. Qui entra in gioco un ulteriore problema, relativo ai meccanismi attraverso i quali attivare suddetto controllo, problema particolarmente spinoso in un ordinamento, quale quello italiano, nel quale l'accesso alla Corte costituzionale avviene principalmente attraverso l'intermediazione di un giudice. Di per sé, l'attivazione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale della legge elettorale politica non è in alcun modo preclusa, quanto meno in linea di principio; tuttavia, l'insindacabilità del procedimento di verifica dei poteri, che la Costituzione accorda interamente alle rispettive Camere, ha reso sino a poco tempo fa praticamente impossibile operare in tal senso, poiché l'unico «giudice» che potesse sollevare una questione presso la Corte era lo stesso legislatore⁵⁷. Per tale ragione, la dottrina ha individuato nella materia elettorale una vera e propria «zona franca» del sindacato di costituzionalità⁵⁸.

Ciò non ha comunque impedito alla Corte di pronunciarsi sul tema di nostro interesse. In particolare, essa è più volte intervenuta per chiarire il significato del principio dell'eguaglianza del voto, di cui all'art. 48, principio che è stato costantemente inteso come clausola di garanzia della parità tra i cittadini, formalmente intesa. Nella sentenza n. 43 del 1961, in materia di elezioni comunali, la Corte ha osservato che l'eguaglianza del voto assicura ai cittadini parità di trattamento nell'espressione del suffragio, con la conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo. Il principio dell'eguaglianza, infatti, non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, nel senso di assicurare una perfetta proporzionalità tra voti e seggi: eguaglianza che deve essere concepita, dunque, come vincolo a pesare i voti allo stesso modo, ma non certo come corrispondenza

⁵⁷ Su tale profilo, v. M. CROCE, "Se non ora, quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere), in *www.forumcostituzionale.it*, p. 13 ss.; F. SGRÒ, *Garanzie e preclusioni nei processi di riforma del sistema elettorale italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, n. 1, p. 47 ss.

⁵⁸ M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 25 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., p. 243 ss.; A. PIZZORUSSO, "Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, a cura di Antonio D'Atena, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1033 ss.

piena tra voti conseguiti e seggi assegnati. Tale esito, invece, dipende dal sistema elettorale che il legislatore decide di adottare, non avendo la Costituzione disposto nulla al riguardo⁵⁹.

Ancor più esplicite le argomentazioni contenute nella sentenza n. 429 del 1995, anch'essa attinente ad elezioni comunali ma le cui motivazioni sono di portata generale. La Corte, in particolare, ha evidenziato che l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta, pertanto, una particolare declinazione del principio di eguaglianza formale sancito dall'art. 3 della Costituzione, in stretta connessione con la sovranità popolare di cui all'art. 1. Non sono pertanto ammesse forme di voto multiplo o plurimo, le quali contrasterebbero palesemente con l'eguaglianza così intesa, mentre il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore dipende dal metodo elettivo previsto dal legislatore. Come testimoniano i lavori costituenti, pur manifestando una scelta in favore del sistema proporzionale attraverso l'approvazione di un ordine del giorno, l'Assemblea costituente non ritenne opportuno irrigidire questa materia costituzionalizzando il metodo proporzionale o disponendo formalmente sulla materia elettorale⁶⁰.

Come si può ben notare, il principio dell'eguaglianza del voto è stato costantemente interpretato – in giurisprudenza così come in dottrina⁶¹ – in senso prettamente formale, quale divieto di accordare ad un medesimo soggetto la titolarità di più voti (voto multiplo) ovvero un peso diverso al voto a seconda del soggetto che lo esprime (voto plurimo). In altri termini, l'eguaglianza è stata intesa come mero vincolo alla parità di condizioni per l'esercizio del voto (eguaglianza «in entrata») e non già come garanzia della perfetta proporzionalità tra voti conseguiti da una forza politica e seggi assegnati (eguaglianza «in uscita»), il cui rapporto dipende invece dal sistema elettorale che il legislatore decide di adottare.

Ciononostante, che la discrezionalità del legislatore non sia affatto priva di limiti lo si deduce dalle motivazioni della recente sentenza sulla legge Calderoli, la n. 1 del 2014, nella quale il principio dell'eguaglianza del voto funge da parametro – congiuntamente ad altre norme costituzionali – per dichiarare illegittime le norme sul premio di maggioranza. Buona parte della pronuncia, prescindendo dalla preliminare e dibattuta questione sull'ammissibilità del ricorso per difetto di rilevanza, dovuto alla carenza di incidentalità⁶², ruota proprio attorno

⁵⁹ Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁰ Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Vedi, in particolare, U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 144 s.; L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 11 ss.; S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, Torino, UTET, 1960, p. 450 s.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., p. 304 s.; E. GROSSO, *Art. 48*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cit., p. 969 ss.

⁶² Sul punto, la letteratura è vasta quanto divisa. *Ex plurimis*, v. A. ANZON, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, 2013, n. 1, p. 2 ss.; B. BRANCATI, *Le questioni della Cassazione sulla legge elettorale: una vicenda "imbarazzante" per la Corte costituzionale? (nota a Cass., I sez. civ., n. 12060/2013 del 17 maggio 2013)*, in *Consulta OnLine*, 12 novembre 2013, p. 1 ss.; F. DAL CANTO, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, n. 3, p. 624 ss.; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4, p. 2 s.; E. OLIVITO, *Fictiollitis e*

al profilo del voto eguale. La Corte, infatti, ripropone dapprima la giurisprudenza poc'anzi richiamata, per la quale il canone dell'eguaglianza esige parità di *chances* nell'esercizio del suffragio ma non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, il quale dipende esclusivamente dal metodo di trasformazione dei voti in seggi adottato. Al contempo, però, essa avverte che il sistema elettorale non è esente da controllo, essendo sempre sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole.

In particolare, la Corte censura le norme sul premio di maggioranza, che alla Camera assegnano alla lista o alla coalizione più votata a livello nazionale la quota di 340 seggi prescindendo dalla percentuale di voti conseguita, e quelle che escludono la possibilità di esprimere un voto di preferenza nei confronti dei candidati inclusi nelle liste. Di per sé, il premio di maggioranza non è in quanto tale contrario al dettato costituzionale, poiché la governabilità, intesa come garanzia della stabilità di governo e di processi decisionali più rapidi, è un obiettivo che la Corte definisce di «rilevo costituzionale». Purtuttavia, laddove si operi un bilanciamento tra valori costituzionali in conflitto, sacrificandone alcuni in funzione di altri, bisogna verificare che ciò avvenga nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, occorre cioè valutare se la norma sia idonea al conseguimento dell'obiettivo perseguito, in quanto risulti essere la misura meno restrittiva dei diritti sacrificati, e non sia invece sproporzionata rispetto al fine medesimo.

Per garantire la governabilità, la legge Calderoli assegna un premio di maggioranza che, non essendo subordinato al raggiungimento di una soglia minima di voti o seggi, comporta una eccessiva divaricazione tra la volontà espressa dai cittadini, principale metodo di estrinsecazione della sovranità popolare, e la composizione dell'organo della rappresentanza politica, posto al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare. In altri termini, la sperequazione eccessiva tra volontà popolare e composizione delle assemblee parlamentari provoca una violazione del principio democratico-rappresentativo, di cui agli artt. 1 e 67, il quale è fondato sul canone dell'eguaglianza del voto, di cui agli artt. 3 e 48 della Costituzione. Così facendo, per la prima volta il parametro dell'art. 48 viene arricchito con un chiaro riferimento all'eguaglianza «in uscita»: per usare le parole della stessa Corte, «*le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in con-*

sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?, in *Costituzionalismo.it*, 2013, n. 2, p. 2 ss.; G. REPETTO, *Il divieto di fictioli-tis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, p. 1 ss.; R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro italiano*, 2013, n. 6, p. 1836 ss.; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1, p. 1 ss.; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2, p. 1 ss.

trasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente»⁶³.

Medesimo il ragionamento che conduce alla declaratoria di incostituzionalità delle norme elettorali del Senato, con l'aggravante che i premi di maggioranza regionali, previsti in ossequio al principio dell'elezione su base regionale, evidenziano una lesione ancor più netta dei parametri costituzionali invocati. A motivo del complesso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, la maggioranza al Senato dipende infatti dalla sommatoria casuale di premi regionali, sommatoria che può paradossalmente rovesciare l'esito complessivo ottenuto da liste e coalizioni ed ostacolare la formazione di una maggioranza chiara e convergente con quella della Camera. Il principio del bicameralismo paritario, che vede le due Camere pienamente allineate sia per ciò che attiene alla funzione legislativa (art. 70) sia nell'attività di indirizzo politico (art. 94), ne risulta conseguentemente leso⁶⁴.

In sintesi, per la Corte il bilanciamento tra «rappresentanza» e «governabilità» è del tutto legittimo, purché non conduca al totale sacrificio di valori costituzionali fondamentali e, per tale ragione, inderogabili. In nome della governabilità, segnatamente, non si può annullare la portata rappresentativa delle assemblee parlamentari, poiché cioè comporta un *vulnus* al principio democratico. D'altro canto, il bicameralismo paritario impone una omogeneità politica tra i due rami del Parlamento, obiettivo che si può perseguire solamente con leggi elettorali omogenee e che non muovano in direzione opposta. Il premio di maggioranza previsto dalla legge Calderoli è incostituzionale perché, al fine di valorizzare la «governabilità», esige un sacrificio pressoché totale del canone della «rappresentanza», violando l'eguaglianza del voto e, pertanto, il principio democratico-rappresentativo che è alla base dell'ordinamento costituzionale. La variante regionale del Senato è contraria a Costituzione perché, oltre a violare suddetti parametri, ostacola irragionevolmente il raggiungimento di una maggioranza complessiva dell'intera assemblea e crea i presupposti per una divaricazione tra le maggioranze politiche dei due rami del Parlamento.

Con una sentenza additiva, infine, la Corte colpisce anche le norme che non consentono l'espressione di un voto di preferenza. Come si è già visto per il premio di maggioranza, anche le liste bloccate non sono in sé contrarie al dettato costituzionale; tuttavia, l'abbinamento tra liste eccessivamente lunghe, in conseguenza delle ampie circoscrizioni elettorali, e mancata previsione del voto di preferenza lede il principio della libertà del voto, di cui all'art. 48, nella misura in cui non consente agli elettori di esprimere una scelta effettivamente libera e consapevole. Essendo chiamati a votare in blocco per liste contenenti un elenco di candidati prefissato e non modificabile, gli elettori devono rimettersi in tutto e per tut-

⁶³ Punto n. 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

to alle scelte operate dai partiti e, dato il numero elevato di candidature, non sono messi in condizione di conoscerle e di valutarle ai fini della manifestazione di volontà. Tali caratteri, per la Corte, non rendono la disciplina normativa paragonabile a sistemi basati su liste bloccate solo per una parte dei seggi o nel quadro di circoscrizioni di dimensioni più ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire la reale conoscibilità da parte degli elettori e, con essa, una manifestazione di volontà effettivamente libera e consapevole⁶⁵.

8. Conclusioni: una legge elettorale a forte rischio di incostituzionalità

Alla luce delle considerazioni svolte e della giurisprudenza costituzionale cui si è fatto cenno, è possibile spendere qualche parola sul disegno di legge di riforma elettorale, attualmente all'esame del Parlamento. Come si ricorderà, a seguito del noto Patto del Nazareno intercorso tra l'allora neosegretario del Partito democratico, Matteo Renzi, e il *leader* di Forza Italia, Silvio Berlusconi, nel corso dei lavori della Camera dei deputati si è raggiunta un'intesa per redigere un testo unificato delle diverse proposte in esame (c.d. *Italicum*). Il testo adottato dalla Commissione Affari costituzionali di Montecitorio si articola su un metodo proporzionale basato su quoziente naturale, distribuzione nazionale dei seggi, soglie di sbarramento differenziate (5 per cento per le liste coalizzate, 8 per le liste singole, 12 per le coalizioni) e premio di maggioranza. Non è previsto il voto di preferenza. Il territorio nazionale viene ripartito in venti circoscrizioni, corrispondenti alle regioni, suddivise a loro volta in collegi plurinominali cui vengono assegnati non meno di tre seggi e non più di sei. Il premio di maggioranza è conferito alla forza politica più votata in modo da permettere il raggiungimento del 53-54 per cento dei seggi (in ogni caso non oltre 340), purché questa abbia ottenuto almeno il 35 per cento dei voti validi. Se nessuna forza politica consegue il *quorum*, si svolge un turno di ballottaggio cui sono ammesse le due forze politiche che abbiano riportato le maggiori cifre elettorali nazionali; alla forza politica che prevale vengono assegnati 327 seggi (pari al 52 per cento). Inizialmente, il testo di legge prevedeva un impianto analogo anche per il Senato della Repubblica.

Nel corso dei lavori d'Aula, la Camera dei deputati ha apportato una serie di modifiche: in particolare, la soglia di sbarramento per le liste coalizzate è scesa al 4,5 per cento, mentre la soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza è salita al 37 per cento. Inoltre, le norme sul sistema elettorale del Senato sono state stralciate, sul presupposto di un'imminente riforma costituzionale volta a differenziare il bicameralismo ed estromettere il Senato dal circuito fiduciario, riforma successivamente incardinata presso l'assemblea di Palazzo Madama e da questa approvata nelle scorse settimane.

Dall'esame delle disposizioni del testo attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (XVII legislatura, AS 1385), merita evidenziare che i profili di scarsa conformità con il quadro costituzionale sono molteplici. Anzitutto, la scelta di modificare

⁶⁵ Punto n. 5.1 del *Considerato in diritto*.

esclusivamente il sistema elettorale della Camera, tralasciando del tutto il Senato, appare completamente priva di logica: benché il processo di riforma del bicameralismo stia procedendo senza particolari intoppi, la lunghezza dell'*iter* previsto dall'art. 138 della Costituzione suggeriva maggiore prudenza. Ciò per l'evidente ragione per cui, qualora il disegno di legge di riforma elettorale dovesse essere approvato definitivamente nei prossimi mesi, i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento diverrebbero notevolmente disomogenei senza la certezza che il processo di riforma della Costituzione vada in porto; vuoi perché l'accordo tra le forze politiche potrebbe venire meno in qualunque momento, vuoi perché il testo eventualmente approvato a maggioranza assoluta in seconda lettura potrebbe essere respinto in sede di *referendum* popolare. La questione posta, in realtà, non attiene solo all'opportunità, ma sembra rasentare un vero e proprio profilo di incostituzionalità poiché, come si è visto, il bicameralismo paritario impone omogeneità politica tra le due Assemblee e, pertanto, omogeneità funzionale tra le due leggi elettorali. D'altro canto, il vizio potrà essere superato dall'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale o, nel caso in cui l'*iter* del disegno di legge di revisione dovesse bloccarsi, con l'approvazione di norme elettorali per il Senato convergenti con quelle adottate per la Camera. Ciò non toglie che operare come se il Senato fosse già stato riformato, anziché ragionare *de iure condito*, possa creare notevoli problemi, anche perché non è detto che il modello scelto per la Camera dei deputati sia successivamente adattabile anche per Palazzo Madama. Il disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento, ad esempio, non lo sarebbe per i motivi poc'anzi esposti.

In realtà, l'esame del testo pone molti dubbi circa la sua conformità al quadro costituzionale anche prescindendo dal superamento del bicameralismo paritario. In primo luogo, la soglia di sbarramento dell'8 per cento rivolta alle liste non coalizzate è certamente eccessiva e sembra porsi in contrasto con il principio della «rappresentatività» del Parlamento. A tal proposito, merita osservare che le soglie di esclusione possono giustificarsi con l'esigenza di evitare la frammentazione e favorire, da un lato, il buon funzionamento delle assemblee e, dall'altro, la formazione di maggioranze idonee a sostenere l'azione di governo. Del resto, ogni sistema elettorale ha una soglia implicita di esclusione, maggiore o minore, strettamente connaturata al metodo di trasformazione dei voti in seggi. Le soglie, implicite o esplicite, devono però essere tali da non comprimere eccessivamente la funzione rappresentativa del Parlamento: si pone, in altri termini, la medesima questione affrontata per la portata disrappresentativa del sistema elettorale, che non può oltrepassare un certo limite nel rispetto del combinato disposto degli artt. 1, 3, 48, 49 e 67 della Costituzione.

In secondo luogo, si possono nutrire dubbi sul premio di maggioranza. Come si è visto, la sentenza n. 1 del 2014 ha dichiarato incostituzionale il premio previsto dalla legge Calderoli per via dell'assenza di una soglia minima cui subordinare l'attribuzione della quota aggiuntiva di seggi. Opportunamente, il disegno di legge contempla detta clausola, fissata inizialmente al 35 per cento ed innalzata, in seguito, al 37. Tuttavia, la presenza di una soglia, pur essendo una *conditio sine qua non*, non è di per sé sufficiente ad assicurare il rispetto dei principi costituzionali in materia di voto; occorre in ogni caso verificare che la sperequazione tra voti e seggi non sia eccessiva. Una clausola del 35 per cento, in questo senso, sembra un po' bassa e, pertanto, la scelta di innalzarla al 37 va vista con favore. Inoltre,

desta molti dubbi la previsione per la quale, in assenza di forze politiche che abbiano raggiunto la soglia anzidetta, si debba svolgere un turno di ballottaggio per assegnare il premio (e la maggioranza assoluta) a chi prevale in tale scrutinio. Così configurato, il sistema elettorale rende possibile attribuire il premio a forze politiche con percentuali anche di molto inferiori al *quorum* e pone quindi i medesimi problemi di sperequazione registrati con la legge Calderoli. Ad esempio, applicando l'*Italicum* ai risultati elettorali del 2013, ne deriva che il conferimento del premio sarebbe stato subordinato ad un ballottaggio tra la coalizione di centro-sinistra (che aveva conseguito il 29,5 % dei voti) e quella di centro-destra (ferma al 29,2); in ogni caso, la maggioranza assoluta sarebbe stata assegnata ad una forza politica sostenuta da meno del 30 per cento dei votanti. Né si potrebbe escludere l'attribuzione di un premio a forze politiche ferme al 20 per cento dei voti, esattamente lo stesso effetto della legge dichiarata incostituzionale. Può un turno di ballottaggio legittimare il conferimento della maggioranza assoluta dei seggi parlamentari a forze politiche che abbiano riportato il 25 o il 20 per cento dei seggi? È lecito dubitarne. Si potrebbe obiettare che uno scenario simile può presentarsi in occasione di elezioni a cariche monocratiche; si deve tenere presente, però, che un conto è l'elezione ad una carica monocratica, per la quale è inevitabile adottare un criterio maggioritario che consenta di individuare la prevalenza di una candidatura, altro conto è l'elezione di un organo collegiale chiamato ad avere anche – e soprattutto – funzione rappresentativa.

A quanto detto, si deve aggiungere che la combinazione tra le norme sul premio e le soglie previste per le liste collegate aggrava ulteriormente i problemi. Qualora un partito del 20-25 per cento sia coalizzato con forze politiche dotate di scarso seguito elettorale, è possibile che la coalizione nel suo complesso superi la soglia del 37 per cento ma che l'unica lista ammessa al riparto dei seggi sia quella più forte, essendo le altre al di sotto del 4,5 per cento. Ebbene, in tali casi la maggioranza assoluta andrebbe ad una forza politica dotata di peso elettorale relativamente ridotto, creando una sperequazione certamente eccessiva⁶⁶. Medesimo scenario, del resto, si avrebbe in caso di ballottaggio. E, infatti, applicando la nuova legge elettorale ai risultati dello scorso anno, il premio di maggioranza – e, conseguentemente, la maggioranza assoluta dei seggi – verrebbe assegnato, previo ballottaggio, al solo Partito democratico (con il 25,4 per cento) ovvero al Popolo della Libertà (con il 21,6), dal momento che le altre forze delle due coalizioni non avrebbero superato lo sbarramento del 4,5 per cento.

In conclusione, il premio di maggioranza rischia di essere assegnato a forze politiche ben al di sotto di una soglia minima ragionevole che possa giustificare una compressione del principio democratico-rappresentativo; siffatta disciplina elettorale, per usare le parole della stessa Corte costituzionale, risulta essere non «*proporzionata rispetto all'obiettivo persegui-*

⁶⁶ Problema connesso è quello della sorte delle liste coalizzate che non superano lo sbarramento, giacché esse concorrono al raggiungimento del *quorum* ma non ottengono alcun seggio. Escludere i loro voti dal computo della cifra di coalizione, d'altro canto, espone all'ulteriore aporia di assegnare il premio alla coalizione meno votata, qualora questa abbia una cifra superiore a quella di un'altra che sia stata «depurata» dai voti delle liste che non raggiungono la soglia di accesso.

to, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente». Parole che la Corte ha utilizzato per la legge Calde-
roli. Ciò significa che la nuova legge elettorale ripropone il medesimo vizio di legittimità della vecchia e, come avvenuto per questa, potrebbe essere tacciata di incostituzionalità per violazione del combinato disposto degli artt. 1, 3, 48, 49 e 67 della Costituzione.