

Dipartimento
di Impresa e Management

Cattedra Diritto Pubblico dell'Economia

Dal "Porcellum" al "Rosatellum bis": evoluzione del sistema elettorale italiano nel XXI secolo

Prof. Giancarlo Montedoro

RELATORE

Matr.205921 Alessandro Desantis

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

1. INTRODUZIONE

2. LEGGE CALDEROLI, O “PORCELLUM”

2.1 COMMENTO SULLA LEGGE N.270 2005

2.2. SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 2014: FINE DEL “PORCELLUM”

2.3. ANALISI DELLA SENTENZA N.1 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

3. “ITALICUM”

3.1. SENTENZA N.35 DEL 2017 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

3.2. RIFLESSIONI SULLA SENTENZA N.35 2017 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

4. “ROSATELLUM BIS”

4.1 APPROFONDIMENTO SULLA NUOVA LEGGE ELETTORALE

5. CONCLUSIONI

1. INTRODUZIONE

“*L’ipercinetismo istituzionale in materia elettorale*”¹ che ha caratterizzato l’Italia nell’ultimo quindicennio è difficilmente riscontrabile in altri sistemi democratici dalla fine del secondo conflitto mondiale ai giorni nostri. In altri ordinamenti si assiste a un dibattito intenso, in alcuni casi (Inghilterra) anche secolare, su eventuali cambiamenti del sistema elettorale, ma eventuali ipotesi di cambiamento concrete vengono puntualmente stroncate dalle forze politiche aventi il potere o dall’elettorato, in alternativa si traducono in cambiamenti di entità risibile rispetto a quanto teoricamente paventato (come accaduto in Germania nel 2011). Tuttavia, nel recente contesto politico-costituzionale italiano, dominato da continui cambiamenti, è possibile riscontrare un’alternanza ciclica del premio di maggioranza. Nello specifico si può rinvenire la presenza del “*majority premium system*”¹ all’interno delle due recenti leggi elettorali “*Porcellum*” (2005) e “*Italicum*” (2015). La presenza del premio di maggioranza può essere spiegata con la necessità di garantire al popolo italiano una maggioranza stabile e duratura nel corso del proprio mandato elettorale, contrapposta all’eccessiva frammentazione partitica che verrebbe provocata dall’assenza del MPS, da leggere come un tentativo del legislatore di garantire un piedistallo sufficientemente solido a livello istituzionale che facesse da contraltare a una contestuale situazione anticiclica dal punto di vista economico. Il premio di maggioranza può, allo stesso tempo, portare a un bipartitismo stabile come a una contrapposizione di grandi coalizioni di liste a serio rischio di sfaldamento interno nel breve-medio periodo perché guidate da interessi e ideologie profondamente differenti, come ha dimostrato la storia della politica italiana recente. Fatta eccezione per la presenza del premio di maggioranza, sono ben pochi i segni di continuità presenti nell’alternanza schizofrenica di leggi elettorali in soli 14 anni, che sembrano apparire come un secolo, visti i continui cambi di rotta apportati dal legislatore alla ricerca di una stabilità governativa che sino ad oggi è sembrata essere una chimera, visti gli scarsi risultati che hanno prodotto le diverse tipologie di sistemi elettorali nel corso degli anni.¹ Infatti, a partire dal 2006, anno in cui per la prima volta la “Legge Calderoli” ha trovato applicazione, si sono alternati al potere il Governo Prodi (2006), il Governo Berlusconi (2008), il Governo tecnico presieduto da Mario Monti (2011), successivamente ben 3 diversi Esecutivi nel giro di 3 anni, che hanno visto alla guida Letta (2013), Renzi (2014) e Gentiloni (2016), fino ad arrivare all’attuale Governo Conte (2018). L’obiettivo di tale elaborato è proporre un’analisi dettagliata delle 3 leggi elettorali (“*Porcellum*”, “*Italicum*”, “*Rosatellum bis*”) che si sono susseguite dal 2005 al 2019, sia ponendo l’attenzione sulle dichiarazioni di incostituzionalità nei confronti delle prime due leggi in ordine temporale pronunciate dalla Corte Costituzionale con le sentenze del 2014 e del 2017 sia analizzando le motivazioni alla base delle sentenze emanate dalla Consulta.

¹ Fulco Lanchester, *Il sistema elettorale in senso stretto dal “Porcellum” all’ “Italicum”*, Rivista Democrazia e diritto 2015

2.LEGGE CALDEROLI, O “PORCELLUM”

La Legge 21 Dicembre 2005 numero 270 in materia di “Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica” prevedeva un sistema proporzionale con assegnazione di un premio di maggioranza.

Nello specifico i 617 seggi della Camera venivano assegnati sulla base dei voti raccolti dalle liste o dalle coalizioni con il metodo del quoziente naturale, che prevede venga divisa la cifra generale nazionale per il numero di seggi a disposizione, ottenendo il quoziente di Hare, e successivamente venga effettuata la divisione tra la cifra elettorale di ciascuna lista e il quoziente elettorale, ottenendo quindi il numero di seggi per ciascuna lista, assegnando eventualmente i seggi rimanenti alle liste che presentano i più alti resti derivanti dal quoziente cifra elettorale di lista / quoziente di Hare. Tuttavia, il punto maggiormente critico della “Legge Calderoli”² venne rappresentato dal premio di maggioranza, pari al 55% dei seggi alla Camera (340), assegnato alla lista o alla coalizione che avrebbe ottenuto il maggior numero di voti, senza la presenza di alcun “*quorum*” di voti che la suddetta lista/coalizione avrebbe dovuto conseguire per ottenere il premio di maggioranza, con gli altri seggi distribuiti tra le altre liste/coalizioni in base ai voti ottenuti. La clausola di sbarramento era del 10% per le coalizioni, del 4% per le liste non coalizzate, il 2% per le liste coalizzate, con la “clausola del miglior perdente” che prevedeva il ripescaggio delle liste che avessero ottenuto il 2% dei voti, ma che facessero parte di una coalizione che avesse ottenuto il 10%. Un’altra criticità fu il sistema delle liste bloccate, che non permetteva all’elettore di scegliere per quale candidato votare, provocando una contrazione della volontà popolare in sede elettorale. Al Senato l’assegnazione dei seggi fu fatta a livello regionale: 6 seggi assegnati tramite la circoscrizione estero, 7 sulla base dei risultati in Trentino Alto-Adige, 2 in Molise, uno in Valle d’Aosta, e i restanti 299 distribuiti facendo riferimento ai risultati nelle altre 17 regioni con premi di maggioranza, pari al 55% dei seggi previsti per ciascuna regione, assegnati alla lista vincitrice. Il conteggio dei voti avveniva a livello regionale, senza, quindi, considerare il consenso nazionale ottenuto dalle varie liste. La soglia di sbarramento fu fissata al 20% per le coalizioni e all’8% per le liste.

2.1 COMMENTO SULLA LEGGE N.270 2005

L’attribuzione di un premio di maggioranza regionale, su interpretazione dell’art.57 comma 1 della Costituzione, nel quale viene scritto che il Senato “è eletto a base regionale”, è alquanto ingiustificata, alla luce del fatto che l’espressione “a base regionale” non può essere interpretata non considerando che il Senato

² Da ora in poi con i termini “Legge Calderoli” e “Porcellum” ci si riferisce alla Legge 21 Dicembre 2005 numero 270 in materia di “Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”

rimane un'Assemblea eletta a suffragio universale e inserita in un sistema bicamerale di carattere paritario. L'art. 57 della Costituzione deve essere letto come un'esortazione al legislatore di individuare circoscrizioni territoriali che corrispondano ai territori regionali, non come un'autorizzazione a trascurare l'assegnazione dei seggi su base nazionale, ma un'interpretazione differente nella "Legge Calderoli" da quella appena presentata ha fatto sì che nelle elezioni successive non ci fosse la stessa maggioranza nelle due Camere, tranne che nelle elezioni del 2008, dove il mancato raggiungimento della soglia dell'8% nelle regioni da parte di liste singole ha creato un terreno fertile per un'eccessiva rappresentazione delle coalizioni di centro-destra e centro-sinistra. In un'elezione che viene svolta a livello nazionale, come quella per individuare un nuovo Governo, ha poco senso ripartire i seggi in una delle due Camere utilizzando come riferimento i voti risultanti dalle varie circoscrizioni regionali, perché si rischia che il partito o la coalizione che ottiene la maggioranza sulla base dei risultati a livello regionale ottenga un consenso sovrastimato rispetto a quello che effettivamente detiene a livello nazionale.

Molte polemiche hanno generato anche le diverse soglie di sbarramento previste per le liste coalizzate e le liste singole, soprattutto perché correlate a premi di maggioranza totalmente casuali e mal regolamentati. Ciò che traspare dalle "clausole di sbarramento" fissate all'interno della "Legge Calderoli", unite ai particolari sistemi di "ripescaggio", è un incentivo per le piccole-medie liste all'aggregazione in grandi coalizioni, fattore che può, però, essere considerato il seme di una futura instabilità governativa, dato che è facile che in una coalizione caratterizzata da forze politiche disomogenee, possa manifestarsi disaccordo e, nei casi più estremi, avvenire una rottura insanabile intestina che porti alle dimissioni di un Governo ed a nuove elezioni. Inoltre, la ripartizione dei seggi viene prevista su ampie circoscrizioni territoriali regionali che, di conseguenza, portano all'elezione di un numero elevato di candidati, fattore ancor più accentuato dal fatto che non viene posto alcun limite al numero di circoscrizioni nelle quali un candidato può presentarsi.

Se si considerano i due pilastri fondamentali del "*Porcellum*", il premio di maggioranza e le clausole di sbarramento più severe per le singole liste rispetto alle coalizioni, emerge una volontà da parte del legislatore di ridurre la frammentazione politica incanalandola in un assetto bipolare, come effettivamente è accaduto nel 2006 e nel 2008, ma non nel caotico scenario delle elezioni del 2013. In particolare, nel 2006 le due coalizioni che si sono contrapposte, quella di centro-sinistra e quella di centro-destra, hanno raggiunto un numero elevatissimo di liste al proprio interno (tredici e dodici rispettivamente), poiché la presenza delle liste che non superavano la soglia di sbarramento, risultava comunque funzionale nel calcolo dei voti per il raggiungimento del premio di maggioranza. Si è accentuato, quindi, un fenomeno in cui da un lato le liste minori venivano utilizzate nelle grandi coalizioni solamente per raggiungere il numero più alto di voti, dall'altro alcuni candidati di rilievo secondario sono stati inseriti nelle liste di coalizione da parte dei partiti maggiori come forma di "ringraziamento" per aver aumentato la base elettorale della coalizione. Le elezioni del 2013, invece, hanno ancora una volta fatto emergere la scarsa compatibilità del premio di maggioranza, che attribuisce un

“bonus” di seggi alla coalizione che ottiene il maggior numero di voti, con quello che è il reale andamento della forma di governo parlamentare, caratterizzata spesso da una rottura degli accordi interni alla coalizione, che, sovente, porta a una conclusione anticipata del governo. L’evento critico che ha portato alla necessità di rivedere la “legge elettorale” è avvenuto nelle elezioni del 2013, quando la coalizione di centro-sinistra ha ottenuto la maggioranza alla Camera dei Deputati con solamente il 29,55 % di voti ottenuti, oltre a delinearsi uno scenario politico in cui l’incertezza e l’ingovernabilità erano sovrane.³

2.2. SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 2014: FINE DEL “PORCELLUM”

Con la sentenza n.1 del 2014 della Corte Costituzionale viene posta la pietra tombale sulla “Legge Calderoli”, o “*Porcellum*”, aprendo la strada a una nuova riforma elettorale.

Nello specifico, la Corte dichiara innanzitutto inammissibile sia l’attribuzione del premio di maggioranza su scala nazionale alla Camera e su scala regionale al Senato, sia il meccanismo della cd. “*lista bloccata*”, poiché non consente all’elettore di esprimere alcuna preferenza. La Corte Costituzionale ribadisce che all’interno della Costituzione nessun articolo impone alcun tipo di sistema elettorale al legislatore, in quanto è compito di quest’ultimo orientare la scelta in funzione del contesto storico che si trova a fronteggiare, tuttavia qualsiasi legge elettorale che venga emanata non sfugge ad un controllo della Corte, soprattutto laddove si riscontri una manifesta irragionevolezza, in questo caso collegata a un’evidente sproporzionalità rinvenibile nel testo legislativo.

All’interno della “Legge Calderoli”, si registra la presenza di un premio di maggioranza non collegato al raggiungimento di una soglia minima di voti e capace, quindi, di ledere una colonna portante della Costituzione Italiana, ovvero l’eguaglianza del voto. La Corte asserisce che, se da un lato la legge persegue un obiettivo importante dal punto di vista Costituzionale, come la garanzia di un governo stabile, duraturo ed efficiente da un punto di vista dell’operatività parlamentare, dall’altro essa comporta un’oppressione di altri importanti valori costituzionali, compromettendo la funzione rappresentativa dell’assemblea e l’eguaglianza del voto, oltre ad alterare il concetto di rappresentanza democratica, risultando quindi una legge troppo onerosa dal punto di vista costituzionale per gli obiettivi che si prefigge. La Corte aggiunge che è costituzionalmente illegittimo che, nell’ambito delle elezioni per il Senato, qualora la coalizione delle liste o la lista unica che hanno ottenuto il maggior numero di voti in una circoscrizione, non abbiano raggiunto il 55% dei seggi assegnati ad una regione, vedano comunque riconosciuto tale “*quorum*” dall’Ufficio elettorale regionale attraverso l’assegnazione di ulteriori seggi, poiché si assiste a una distorsione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare. In aggiunta, il meccanismo di assegnazione dei seggi al Senato risulta più

³ Giovanni Tarli Barberi, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, Annali dell’Enciclopedia del diritto, X, 2017

sproporzionato rispetto a quanto accade alla Camera, poiché l'assegnazione dei Seggi in Senato rischia di trasformarsi nella somma di premi di maggioranza ottenuti nelle diverse regioni, portando a un'alterazione del risultato conseguito dalle coalizioni di liste o dalle singole liste a livello nazionale, oltre alla possibilità che ci siano due maggioranze non coincidenti alla Camera e al Senato. In conseguenza di questo si potrebbe assistere a una lesione del principio stabilito dall' art.94 della Costituzione, secondo cui il Governo deve godere della fiducia di entrambe le Camere, e di quello delineato dall' art.70, che assegna l'esercizio della funzione legislativa sia alla Camera che al Senato, con il risultato di rendere vano il tentativo di assicurare stabilità tramite l'assegnazione di un premio di maggioranza.

Per quanto riguarda il meccanismo della "lista bloccata", la Corte rileva l'impossibilità nel "Porcellum" per l'elettore di incidere sull' elezione di soggetti deputati alla sua rappresentanza, visto che essa dipende esclusivamente dall'ordine in cui il partito presenta i candidati all'interno della propria lista. Di conseguenza le preferenze dell'elettore si limitano alla sola lista, che talvolta può contenere un numero talmente elevato di candidati da essere comparabile con il numero di seggi assegnabili a una circoscrizione, facendo sì che alcuni dei potenziali rappresentanti siano sconosciuti all'elettore, e determinando una limitazione della libertà di voto del cittadino. La Corte aggiunge che la "lista bloccata" altera il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti e comprime l'affermazione della sovranità popolare. La Corte conclude dichiarando che quanto della "Legge Calderoli" non viene dichiarato illegittimo costituzionalmente resta un valido metodo tale da consentire un rinnovamento tempestivo del Parlamento attraverso una trasformazione dei voti in seggi tramite circoscrizioni territoriali non soggette a variazioni, e ribadisce che non spetta alla Corte Costituzionale valutare l'efficacia di un sistema elettorale, poiché il proprio compito è quello di controllare se esso sia conforme a quanto stabilito dalla Costituzione.⁴

2.3. ANALISI DELLA SENTENZA N.1 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La sentenza della Corte è contrassegnata dalla "manifesta irragionevolezza" e dalla "manifesta sproporzionalità"⁵, e si può tranquillamente affermare che è oggettivamente irragionevole e sproporzionato il fatto che una legge assicuri un premio di seggi consistente alla lista o alla coalizione che avesse ottenuto anche solo un voto aggiuntivo rispetto alle altre, tenendo conto del fatto che le elezioni dovrebbero costituire una fotografia della volontà popolare, di conseguenza su questo punto la decisione della Corte non è contestabile.⁵ Non è, infatti, accettabile che una coalizione che ottenga una percentuale di voti poco superiore, ad esempio l'1%, rispetto ad un'altra ottenga il 55% dei seggi in Parlamento, in quanto la distorsione del principio di

⁴ Corte Costituzionale, Sentenza n.1, 2014

⁵ Giuseppe Ugo Rescigno, *Il Diritto Costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale*, Rivista Giurisprudenza Costituzionale, Fascicolo 1, 2014

rappresentatività è evidente. Un Governo deve essere espressione del consenso e dell'orientamento politico di una parte consistente del Paese, e, dinnanzi a risultati elettorali, caso esemplare le elezioni del 2013, che vedono tutte le coalizioni presenti ottenere meno del 30% dei consensi, è fuori da ogni logica assegnare un premio di maggioranza di entità enormemente sproporzionata rispetto ai reali consensi. Presupposto che l'Assemblea parlamentare deve risultare lo specchio della volontà popolare, il meccanismo dell'assegnazione di una maggioranza fittizia tramite un premio cospicuo va controcorrente a suddetta necessità, riuscendo a mantenere solamente una certa rappresentanza proporzionale tra le forze di opposizione, le quali ottengono un numero di seggi basato sui voti ottenuti. Di conseguenza, la competizione tra i vari partiti alle elezioni non è più volta ad ottenere il più largo consenso possibile dal corpo elettorale, ma a prevalere sui diretti concorrenti per ottenere uno smisurato premio di maggioranza. In quest'ottica, un premio di maggioranza cd. "misto", che preveda di assegnare una quota di seggi sulla base del metodo proporzionale e la restante parte sulla base di un premio di maggioranza, potrebbe garantire che il numero di seggi garantito a una lista sia maggiormente determinato dal numero di voti ottenuti ed eviterebbe sproporzionati premi di maggioranza.⁶

Collegato al concetto di "premio di maggioranza" è quello di eguaglianza del voto, che va considerato non solo in entrata, ma anche in uscita, come giustamente affermato dalla Corte. Pertanto, non deve essere garantito esclusivamente una condizione d'accesso al voto identica per tutti i cittadini, ma si deve anche fare in modo che i risultati delle votazioni siano effettivamente coincidenti con la successiva distribuzione dei seggi. Non ha senso far piegare il principio della rappresentanza di fronte a quello della governabilità, tanto più se si considera che gli effetti della legge n.270 del 2005 in termini di governabilità, immolando la necessità di garantire una rappresentanza parlamentare che quantomeno rimandasse alla volontà degli elettori, sono stati a dir poco catastrofici. Maggiori interrogativi potrebbero sorgere su quale sia la soglia minima per l'ottenimento del premio di maggioranza che la Corte Costituzionale ritiene ammissibile. In tal senso, la Corte non ha specificato una soglia minima da ritenersi ragionevole per l'ottenimento di un premio di maggioranza, né se sia più corretto applicare questa soglia a una coalizione di liste o a una lista singola, rimettendo la questione nelle mani del legislatore, con il monito sottinteso di operare il giusto bilanciamento tra governabilità e proporzionalità. Quest'ultimo punto non appare affatto scontato, dato che, se si analizza il contenuto della "Legge Calderoli", ma anche di quelle successive, è piuttosto evidente che la "ratio" che ha guida il legislatore nel tentativo di stesura di un sistema elettorale accettabile sia stata solamente quella di assicurare una governabilità, penalizzando il principio di rappresentatività. Nonostante non sia affatto scontato che le future leggi elettorali garantiranno un equilibrio tra governabilità e rappresentatività, dopo la sent. 1 del 2014 vi è la certezza che la Corte Costituzionale sarà pronta a intervenire e a dichiarare illegittima una legge elettorale nella quale riscontri degli elementi di incostituzionalità. Infatti, se prima di suddetta sentenza sembrava

⁶ Luca Imarisio e Ilenia Massa Pinto, La sentenza n. 1 del 2014 sull'incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo, Rivista "Democrazia e Diritto", 2013

possibile che solo il legislatore potesse riparare a determinati “difetti elettorali” tramite una modifica o ricorrendo al referendum, dalla pronuncia della Corte in avanti, qualsiasi legge elettorale incompatibile con i principi sanciti dalla Costituzione sarà certamente dichiarata illegittima.⁷

Rimane aperta anche la questione della disparità di elezione nelle due Camere, su cui la Corte non ha espresso alcun parere rilevante. Infatti, la Camera dei Deputati vigente al momento della sentenza della Corte presenta parlamentari nominati sostanzialmente dai dirigenti dei partiti politici grazie al meccanismo delle liste bloccate, oltre ad essere condizionata, come a suo modo anche il Senato, da una distribuzione dei seggi effettuata su clausole di sbarramento differenti a seconda se le liste siano parte di una coalizione oppure no, ma, soprattutto, da un premio di maggioranza pronunciato e non correlato ad alcuna soglia minima di voti. Per quanto riguarda il caso specifico del Senato della Repubblica, si registra il palese squilibrio tra i voti ottenuti dalle coalizioni a livello nazionale e i seggi da queste ottenute in Senato sulla base di premi su scala regionali, sintomo di un sistema elettorale difettoso, che non assicura la compresenza della stessa maggioranza alla Camera e al Senato⁷. Riguardo alle preferenze esprimibili all'interno di una lista, la sentenza della Corte lascia aperta la possibilità che sia possibile il sistema delle “liste bloccate” nel caso in cui i candidati di ciascuna lista siano in numero esiguo e facilmente conoscibili dal corpo elettorale.⁸

Inoltre, la vicenda delle “Legge Calderoli”, unitamente alla relativa sentenza della Corte Costituzionale a riguardo, solleva nuovamente il tema dell'opposizione tra la scelta degli uomini e le scelte di partito/liste/coalizioni. Nel primo caso, vengono eletti dal popolo gli uomini ritenuti migliori per guidare un Paese e per risolvere le varie problematiche attraverso anche il dialogo con gli elettori, nella seconda situazione l'elettore non può scegliere nulla rispetto alle persone da eleggere, ma può limitarsi esclusivamente a votare per una certa lista. Ciò che emerge dalla Corte su quest'ultimo argomento è che risulta ammissibile un sistema elettorale che prevede si votino solo persone, mentre è incostituzionale una modalità di elezione che preveda per l'elettore la possibilità di votare liste ma non soggetti. Tuttavia, la maniera in cui è stato dichiarato illegittimo il sistema delle “liste bloccate” lascia aperti molti dubbi su come il legislatore debba modificare il meccanismo di espressione delle preferenze da parte dell'elettore, poiché, per come ha posto la questione la Corte, sembrerebbe sufficiente diminuire il numero di candidati in ciascuna lista lasciando inalterata l'impossibilità di esprimere preferenze per chi è chiamato al voto. La soluzione migliore, anche per non comprimere eccessivamente la libertà di diritto di voto per il cittadino, è quella che prevede la possibilità di esprimere delle preferenze, senza prendere in considerazione il numero di candidati presentabili in una lista, evitando di presentare delle liste “bloccate” in cui l'elezione dei candidati viene pesantemente condizionata

⁷ Antonio d'Andrea, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di governabilità dell'ordinamento*, *Rivista Giurisprudenza Costituzionale*, Fascicolo 1, 2014

⁸ Andrea Morrone, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, *Rivista Giurisprudenza Costituzionale*, Fascicolo 1, 2014

dai partiti e dalle coalizioni quando vengono stilate le liste. Resta però il fatto che l'invito a una maggior conoscibilità dei candidati richiesto dalla Corte lascia intravedere un rinnovamento, seppur incerto nelle modalità, che devono essere compatibili con l'art.49 della Costituzione, del ruolo dei partiti politici in Italia, vista anche la fase di crisi che questi stanno attraversando in tempi recenti.

La Corte, inoltre, ha dichiarato come l'incostituzionalità della "Legge Calderoli" non avrebbe in alcun modo coinvolto le elezioni precedenti per la composizione del Parlamento, e che, quindi, lo stesso organo avrebbe potuto tranquillamente svolgere i propri compiti fino alla scadenza del mandato. Rispetto a tale decisione permangono non poche perplessità, in quanto da un punto di vista giuridico sarebbe stato corretto procedere allo scioglimento del Parlamento e indire nuove elezioni, considerata la forte delegittimazione delle due Camere sancita dall'incostituzionalità della "Legge Calderoli". In conclusione, la sentenza della Corte Costituzionale, oltre ad aver bocciato il premio di maggioranza non correlato al raggiungimento di una soglia minima di voti e il sistema delle liste bloccate, ha anche indicato come capisaldi essenziali delle future leggi elettorali i principi della rappresentatività e della governabilità, che non devono tuttavia sacrificare in maniera eccessiva altri interessi costituzionalmente protetti, come l'eguaglianza del voto, sia in entrata che in uscita.

3. "ITALICUM"

In sostituzione della "Legge Calderoli" venne varata la legge 6 Maggio 2015 numero 52 in materia di "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati", che, come la precedente, prevedeva l'assegnazione di un premio di maggioranza, ma in maniera meno incisiva rispetto a quanto stabilito nella legge "Porcellum".

Infatti, il premio di maggioranza venne previsto per la lista che avrebbe ottenuto almeno il 40% dei voti, non più per la coalizione elettorale che avrebbe ottenuto la maggioranza dei voti, come invece fu stabilito dalla legge n.270 del 2005, in modo da evitare l'unione di forze politiche con ideali differenti al solo scopo di ottenere la maggioranza in parlamento. Il premio di maggioranza previsto dall' "Italicum"⁹ consisteva nell'assegnazione di 340 seggi in Parlamento, corrispondenti al 55% del totale. Qualora nessuna lista avesse ottenuto il "quorum" del 40% dei voti necessario al conseguimento del premio di maggioranza, si sarebbe ricorso al ballottaggio tra le due liste che avessero ricevuto il maggior numero di voti al primo turno di votazioni, procedendo all'assegnazione del premio di maggioranza alla lista che, in sede di ballottaggio,

⁹ Da ora in avanti con il termine "Italicum" si fa riferimento alla legge 6 Maggio 2015 numero 52 in materia di "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati"

avrebbe ottenuto il maggior numero di voti. A prescindere dal premio di maggioranza, ciascuna lista avrebbe ottenuto un numero di seggi con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Tale metodologia prevede in una prima fase che venga divisa la cifra elettorale (numero di voti conseguiti) di ciascuna lista per il quoziente elettorale, risultante dal quoziente tra cifra elettorale generale e numero di seggi. Successivamente, qualora risultassero dei seggi non ancora assegnati, questi vanno destinati alle liste che hanno ottenuto i resti maggiori in ciascun quoziente, procedendo in maniera decrescente fino a quando tutti i seggi non sono stati assegnati alle liste. La nuova legge prevedeva, in aggiunta, che le liste venissero presentate in cento collegi plurinominali suddivisi in 20 circoscrizioni territoriali, ad eccezione delle diverse disposizioni per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, con assegnazione dei seggi a ciascuna circoscrizione effettuata sulla base dell'ultimo censimento generale della popolazione. A ciascun collegio venne prevista l'assegnazione di un numero di seggi minimo pari a 3 e massimo pari a 9.

Diversa disciplina si applicò alle regioni della Valle d'Aosta e del Trentino Alto-Adige. Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, in tale circoscrizione venne prevista l'elezione di un solo deputato, quello che ha ottenuto il maggior numero di voti, indipendentemente che appartenesse a una lista che avesse superato la soglia di sbarramento oppure no. A differenza di quanto avvenne nel "*Porcellum*" fu previsto il conteggio dei voti all'interno della circoscrizione Valle d'Aosta nella determinazione della cifra elettorale nazionale quando questi risultassero decisivi nel calcolo della soglia per la distribuzione dei seggi e per l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti a livello nazionale, facendo in modo che il candidato che avesse vinto nel collegio uninominale potesse contribuire solo limitatamente alla cifra elettorale nazionale della lista di appartenenza. Il Trentino Alto-Adige venne suddiviso in otto collegi uninominali con medesima disciplina utilizzata per la Valle d'Aosta per ciò che riguarda il computo dei voti a livello nazionale. La distribuzione dei seggi tra le liste, invece, prevede l'assegnazione di questi utilizzando il metodo proporzionale d'Hondt se la lista più votata a livello nazionale avesse ottenuto almeno il quaranta per cento dei consensi, in caso contrario alla lista più votata sarebbero spettati due seggi, non tenendo in considerazione il risultato nella circoscrizione del Trentino Alto-Adige. Rispetto alla ripartizione dei seggi alla Camera in Trentino, diversa dalle altre regioni, possono sorgere degli interrogativi, rammentando come l'art.6 della Costituzione disponga che la tutela della rappresentanza delle minoranze linguistiche deve essere sapientemente conciliata con i principi di parità di trattamento dei cittadini e di eguaglianza del voto stabiliti dagli artt. 48 e 49 del medesimo testo costituzionale. Venne, inoltre, stabilito che in ciascuna lista i candidati dovessero essere presentati in ordine alternato per genere, che i capilista dello stesso sesso non potessero superare il 60% del totale in ogni circoscrizione e che nessun soggetto appartenente alle liste potesse candidarsi in più di un collegio, eccettuato il capolista, che aveva la possibilità di candidatura in massimo 10 collegi differenti.

Fu abolito il “voto bloccato”, dato che l’elettore poteva esprimere due preferenze per candidati che non fossero il capolista, a patto che i due candidati fossero di genere diverso, in caso contrario la seconda preferenza non sarebbe stata ritenuta valida. La “clausola di sbarramento” prevedeva che potessero accedere alla ripartizione dei seggi solamente le liste che avessero ottenuto almeno il 3% dei voti. L’introduzione di un’unica soglia di sbarramento rappresenta un passo avanti rispetto alla “Legge Calderoli”, in quanto abbastanza bassa da evitare una rappresentazione eccessiva in Parlamento e la formazione di liste fittizie con il solo scopo di superare la clausola di sbarramento. Il rovescio della medaglia è rappresentato dal fatto che una clausola di sbarramento troppo bassa può portare a un’eccessiva frammentazione dell’opposizione.¹⁰

3.1. SENTENZA N.35 DEL 2017 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n.35 del 2017 la Corte Costituzionale ritiene legittimo il premio di maggioranza previsto dall’ “Italicum”, andando contro le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici remittenti, specificando che *“il legislatore ha ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare”*¹¹ e aggiungendo che la soglia del 40 % fissata per il premio di maggioranza *“non appare in sé irragionevole poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’ altro”*.¹¹ La Corte aggiunge che il sindacato di legittimità costituzionale non effettua alcuna valutazione sulla ragionevolezza o meno della soglia minima stabilita dal legislatore per l’assegnazione del premio di maggioranza, ribadendo che *“una soglia irragionevolmente bassa di voti”* possa intaccare il concetto di rappresentatività stabilito dall’art. 67 della Costituzione. Riguardo alla presenza di una soglia di sbarramento, fissata al 3% dall’ “Italicum”, la Corte non ritiene tale percentuale minima per l’ottenimento dei seggi in Parlamento eccessivamente elevata, così come non ritiene irragionevole la coesistenza della clausola di sbarramento e del premio di maggioranza, sia perché la clausola di sbarramento può favorire la presenza di una maggioranza, sia perché la stessa può consentire di evitare un’eccessiva frammentazione dell’opposizione mitigando eventuali squilibri indotti dal premio di maggioranza.

A proposito del turno di ballottaggio la Corte Costituzionale chiarisce che, se il ballottaggio fra due liste al secondo turno non risulta essere costituzionalmente illegittimo, si verifica una lesione del principio di rappresentatività ed uguaglianza del voto poiché le condizioni di accesso risultano eccessivamente severe e

¹⁰ Giovanni Tarli Barberi, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, Annali dell’Enciclopedia del diritto, X, 2017

¹¹ Corte Costituzionale, sentenza n.35, 2017

l'attribuzione del premio al ballottaggio resta un "premio di maggioranza", non un "premio di governabilità", visto che è risultante di un sensibile sfoltimento della concorrenza nel passaggio dal primo turno di votazione al ballottaggio. La Corte osserva come il perseguimento della stabilità governativa, fattore rilevante in ottica costituzionale, produce in questo caso una distorsione del voto in uscita e un contrasto tra voto espresso dai cittadini e rappresentanza effettiva in Parlamento

La Corte dichiara, poi, non fondata la questione di legittimità Costituzionale sollevata dal Tribunale di Messina in merito all'assegnazione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni per l'elezione alla Camera dei Deputati, caratterizzato da una traslazione dei seggi da una circoscrizione all'altra per garantire un'equa assegnazione dei seggi stessi. La Corte rileva che tale meccanismo di assegnazione dei seggi viene utilizzato per garantire un adeguato bilanciamento tra rappresentanza e numerosità della popolazione nelle varie circoscrizioni, per effettuare un'attribuzione dei seggi utilizzando come riferimento il numero dei voti totali a livello nazionale ottenuto da ciascuna lista, e per tenere in considerazione il numero di voti ottenuti dalle liste nelle singole circoscrizioni. La Corte chiarisce come la traslazione dei seggi venga utilizzata in casi eccezionali che si riscontrano laddove nella stessa circoscrizione non siano presenti una lista deficitaria e una in eccesso. Viene spiegato che l'art.56 comma 4 della Costituzione stabilisce innanzitutto che i seggi vengano assegnati in proporzione alla popolazione e intende evitare che la distribuzione dei seggi nelle singole circoscrizioni venga effettuata al momento dell'assegnazione di questi alle liste prendendo a riferimento il numero di voti ottenuto da ciascuna lista. Tuttavia l'articolo non va interpretato come un obbligo a procedere a una distribuzione dei seggi interamente limitata alle singole circoscrizioni, senza considerare i voti ottenuti dalle liste a livello nazionale, in quanto la Camera dei Deputati resta sede della rappresentanza nazionale, e la ripartizione dei seggi nelle singole circoscrizioni non può intaccare tale principio.

La Corte, dinnanzi alla questione di legittimità Costituzionale sollevata dal Tribunale di Messina rispetto alla possibilità dell'elettore di esprimere due preferenze per candidati di sesso diverso, in aggiunta a quella per il capilista, osserva che non c'è lesione della libertà di voto, e afferma che, a differenza del meccanismo della "lista bloccata", il numero dei candidati è inferiore ed esiste la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze. Il rischio che le liste di minoranza vedano eletti i soli capilista, è, a parere della Corte, una mera conseguenza delle modalità con cui il sistema dei vari partiti è articolato.

Viene dichiarato, invece, costituzionalmente illegittimo il fatto che il candidato deputato eletto in più collegi plurinomiali possa, a otto giorni dall'ultima proclamazione, scegliere il collegio plurinomiale in cui essere eletto. In questo modo si consente non solo al candidato di esprimere una preferenza per il collegio in cui essere eletto, ma anche di proporre un rappresentante per un determinato collegio elettorale, causando una distorsione del voto in uscita e una compromissione dei principi di uguaglianza e personalità del voto. La scelta del collegio in cui essere eletto appare più idonea per un capolista non bloccato che ha guadagnato voti tramite le preferenze degli elettori.¹¹

3.2. RIFLESSIONI SULLA SENTENZA N.35 2017 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Anche nella sentenza sull'Italicum la Corte, così come è accaduto in occasione della pronuncia in merito all'illegittimità del "Porcellum", non impone al legislatore uno specifico sistema elettorale, ma ribadisce che il voto libero e uguale sia il fondamento di qualsiasi ordinamento democratico e che vada salvaguardato il principio di rappresentatività delle assemblee elettive, oltre al principio del voto eguale. Rimane, quindi, compito del legislatore la scelta della formula elettorale ritenuta più congeniale riguardo l'adozione di un sistema maggioritario o proporzionale, la presenza di un premio di maggioranza e la decisione di una sua eventuale assegnazione ad una lista o ad una coalizione, come anche l'ipotesi di un ballottaggio in caso di equilibrio al primo turno di votazioni oppure l'entità della clausola di sbarramento. Scegliendo un sistema proporzionale è molto probabile che si garantisca la rappresentatività ed il voto uguale, mentre il sistema maggioritario va valutato rispetto a quanto si discosta dai suddetti principi e in ragione di tutela di quali altri diritti sanciti dalla Costituzione, individuabili soprattutto nel principio di governabilità. Oltretutto, come hanno dimostrato le elezioni avvenute nel periodo di applicazione della "Legge Calderoli", non è scontato che applicando un premio di maggioranza si assicuri una governabilità, poiché è frequente che le coalizioni venutesi a formare in sede di campagne elettorali presentino successivamente dei dissidi interni che possono sfociare in crisi di governo. Venendo al contenuto specifico della sentenza n.35 del 2017, risulta poco condivisibile la decisione della Corte di non ritenere incostituzionale la soglia del 40% dei voti per l'ottenimento del premio di maggioranza, in quanto non sembrerebbe meno ragionevole una soglia leggermente più bassa o leggermente più alta, oltre al fatto che è impossibile fissare il premio di maggioranza senza tener conto del contesto partitico di un Paese, poiché in un sistema bipolare un esiguo premio di maggioranza può essere sufficiente a determinare una giusta rappresentatività, mentre in un quadro più affollato è necessario fissare un premio maggiore per raggiungere la stessa finalità, accettando un'inevitabile distorsione della rappresentatività. Infatti, è naturale che in un sistema multipolare, l'inserimento di un premio di maggioranza scateni una compromissione più o meno grave dei principi di voto eguale e rappresentatività.¹² In aggiunta, la presenza all'interno dell'"Italicum" di un premio di maggioranza fissato all'ottenimento di una soglia di voti pari al 40%, è giudicata dalla Corte non "manifestamente irragionevole" perché persegue l'obiettivo di perseguire governabilità e rapidità decisionale. All'interno della Costituzione non esiste nessun articolo che tuteli un "diritto alla governabilità", tuttavia questo può essere inteso come un interesse diffuso non identificabile in capo a specifici soggetti, ma comunque meritevole di tutela.¹³ Quindi la Corte si riferisce

¹² Massimo Villone, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta?*, Giurisprudenza Costituzionale 2017, fascicolo 1

¹³ Raffaele Manfrellotti, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, Giurisprudenza Costituzionale, fascicolo 1, 2017

alla governabilità come un concetto al di fuori della Costituzione che il legislatore può utilizzare per limitare il diritto e l'uguaglianza del voto per perseguire stabilità al governo. La governabilità, tradotta nell'accezione di un governo che funzioni in maniera efficiente, è un obiettivo che certamente caratterizza qualsiasi ordinamento, ma che va perseguito nel limite di quanto prescrive la Costituzione. Inoltre, la perfetta sovrapposibilità tra uguaglianza di voto e premio di maggioranza paventata dalla Corte Costituzionale sembra utopistica, perché è molto probabile che si assista a una distribuzione dei seggi in Parlamento, per effetto dell'assegnazione del premio di maggioranza, non rispecchiante la volontà degli elettori. Oltretutto, i due significati attribuiti dalla Corte Costituzionale al concetto di governabilità, lasciano ulteriori dubbi. Per quanto riguarda il primo significato, quello che associa la governabilità a una celerità del processo decisionale, all'interno della Costituzione si riscontra una necessità totalmente opposta: viene infatti ribadita l'importanza di assumere decisioni ponderate coadiuvate da meccanismi che rallentino intenzionalmente il processo decisionale in Parlamento delle forze politiche, in linea con quello che è l'assetto bicamerale dell'ordinamento italiano. Tralasciando il fatto che un sistema simile sia oggetto di numerosi dibattiti al giorno d'oggi in merito a una sua possibile modifica, è insindacabile che non può esistere alcuna legge elettorale o interpretazione di qualsiasi concetto che vada contro quello che è stabilito nella Costituzione. L'altro significato, cioè la stabilità governativa, non può essere garantito da nessun premio di maggioranza, in quanto è frutto degli accordi stabiliti tra i partiti politici nella formazione delle varie coalizioni e della volontà di questi di proseguire l'esperienza governativa. Non esiste, infatti, premio di maggioranza che impedisca la rottura di un Governo dovuta a dissidi insanabili tra le forze politiche. A dimostrazione di questa tesi, uno dei governi più duraturi nella storia della Repubblica italiana, quello presieduto da Bettino Craxi, fu eletto tramite sistema proporzionale, mentre il Governo Berlusconi del 1994, il primo dopo l'introduzione del sistema maggioritario, ebbe vita alquanto breve, in aggiunta la XVII legislatura ha visto avvicinarsi ben 3 governi diversi (Letta 2013, Renzi 2014, Gentiloni 2016) e due differenti leggi elettorali con premi di maggioranza. Quando la Corte Costituzionale sostiene che il premio di maggioranza, pur tenendo conto delle distorsioni ad esso collegate, garantisce una maggiore governabilità, non considera l'effetto che un sistema elettorale simile può comportare sulle garanzie costituzionali.¹³ Dal punto di vista della Corte Costituzionale la garanzia di una governabilità consente una distorsione del voto eguale, della rappresentatività, e persino della rigidità della Costituzione italiana, ma la governabilità non può essere che una speranza, e non può compromettere nessuna garanzia costituzionale, tanto più che manca qualsiasi fondamento normativo che consenta questo. La Costituzione deve perseguire un obiettivo di equilibrio delle istituzioni, bilanciando le garanzie costituzionali con gli interessi della maggioranza, soprattutto quando si tratta di garantire un adeguato dibattito tra forze al potere e l'opposizione. Rinunciare a mantenere questo equilibrio, equivale a rinunciare alla Costituzione stessa. Un'ulteriore perplessità scaturisce quando la Corte dichiara che la presenza della "clausola di sbarramento" è compatibile con il premio di maggioranza. Dato che la sentenza 35 del 2017 orienta a un sistema maggioritario,

la presenza di una clausola di sbarramento appare fuori luogo, considerando che la governabilità viene già assicurata in altro modo, al contrario di quanto accade in un sistema proporzionale, dove una clausola di sbarramento può essere utile a favorire la formazione della maggioranza in parlamento. Tuttavia, la Corte afferma che la clausola di sbarramento favorisce indirettamente la governabilità attraverso una compressione della frammentazione partitica. Anche se risulta obiettivamente complicato stabilire un'equa soglia di sbarramento, la Corte Costituzionale ritiene la clausola prevista dall'*Italicum* eccessivamente bassa, aggiungendo che la clausola di sbarramento deve servire da contrappeso per l'eccessivo squilibrio creato dall'introduzione del premio di maggioranza, che comporta una preoccupante frammentazione dell'opposizione, proponendo un'affermazione quanto mai piena di contraddizioni, in quanto la clausola di sbarramento, letta in quest'ottica sarebbe un tampone posto dal legislatore al premio di maggioranza da lui stesso introdotto.¹²

Quanto al tema del ballottaggio, rispetto al quale la Corte ribadisce le censure già applicate con la sentenza n.1 del 2014 per eccessivo sacrificio imposto ai principi della rappresentatività e del voto eguale, viene confermata l'illegittimità del medesimo poiché quest'ultimo si configura come semplice prosecuzione del primo turno di votazioni. Tuttavia, la Corte non coglie un'importante differenza che distingue il primo turno di votazione dal ballottaggio, ovvero il fatto che quest'ultimo non è una mera prosecuzione del primo turno di votazioni in quanto le forze politiche rimaste "in gioco" per contendersi il governo del Paese devono essere abili a conquistare gli elettori che al primo turno hanno votato altri partiti per poter sperare di vincere il ballottaggio. Si realizza, pertanto, un'importante affermazione della volontà popolare, esortata a scegliere, come a non scegliere, la forza politica che ritengono maggiormente idonea a governare. In aggiunta a ciò, il ballottaggio può rendere le scelte degli elettori totalmente diverse rispetto a quelle del primo turno, rendendo gli esiti del ballottaggio non pronosticabili facendo riferimento sulla precedente votazione, perciò il ballottaggio non può essere definito come un surrogato della prima "ondata di votazioni", ma è un'elezione vera e propria, con dinamiche peculiari.^{14 15 16} Persistono, però, dubbi su quali siano le situazioni veramente idonee all'adozione del ballottaggio. In un sistema bipolare la presenza del ballottaggio può servire a legittimare un vincitore dopo un primo turno di votazioni dominato dall'equilibrio, ma in un sistema multipolare rischia di condizionare pesantemente il concetto di rappresentanza, poiché porta a una

¹⁴ Renzo Dickmann, *La Corte Costituzionale trasforma l'Italicum in un sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due camere*, Federalismi.it

¹⁵ Pasquale Pasquino, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, per g.c. del Forum di Quaderni Costituzionali

¹⁶ Stefano 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*, di Federalismi.it

composizione parlamentare non aderente agli ideali politici di una nazione. Un ballottaggio per una parte limitata dei seggi rischierebbe di alterare fortemente il principio di rappresentatività, mentre un secondo turno di votazioni con più liste andrebbe ben programmato con precise soglie di accesso e metodologie di assegnazione di seggi. In ultima istanza si potrebbe ipotizzare anche l'idea di un ballottaggio che sia una prosecuzione del primo turno di votazioni ma che prevede comunque l'attribuzione di seggi anche alle liste o alle coalizioni sconfitte.

In riferimento al voto bloccato per i capilista, non dichiarato incostituzionale dalla Corte, c'è da sottolineare che il voto libero cui fa riferimento l'art.48 della Costituzione non è fedelmente rispecchiato dalla norma dell'Italicum, che prevede la possibilità di esprimere preferenze su tutti i candidati di una lista eccetto uno. Se la presenza di liste bloccate può configurarsi come la proposta di un partito politico, e può essere passabile perché in ossequio all'art.49 della Costituzione, il meccanismo del voto bloccato per il capolista può essere uno strumento in mano ai dirigenti di un partito politico per mantenere un certo controllo, direttamente o indirettamente, all'interno dei lavori parlamentari, cosa che è assolutamente incostituzionale, specialmente se si considera che la maggior parte dei parlamentari eletti siano capilista bloccati. Inoltre, la possibilità di candidature plurime in più collegi non può essere vista come un bilanciamento al voto bloccato del capolista, perché è una facoltà che un partito politico può anche riservarsi di non esercitare, compromettendo nuovamente la tutela del voto eguale. Senza considerare che, dopo l'eliminazione del ballottaggio in seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale, aumentano sensibilmente le probabilità che venga eletto un numero elevato di candidati bloccati vista la contemporanea diminuzione di "chances" che la lista più votata ottenga almeno il quaranta per cento dei voti. In riferimento a ciò, però, sarebbe sbagliato adottare in maniera totalitaria e incondizionata il voto di preferenza, in quanto quest'ultimo è legato a una serie di variabili per poterne ricavare una corretta applicazione, tenendo conto che esistono diversi modi per garantire all'elettore la possibilità di esprimere la propria volontà alle urne, come i collegi uninominali, la possibilità di utilizzare delle liste "flessibili" o "semi-rigide", con la possibilità di esprimere preferenze ma non di modificare l'ordine dei candidati, o anche il voto di preferenza "negativo", che consente all'elettore la cancellazione dalla lista dei soggetti meno graditi. In relazione alle disposizioni sulla tutela della rappresentanza di genere, il nuovo art.51 comma 1 della Costituzione tutela maggiormente la doppia preferenza di genere, anche se vari studi hanno dimostrato che i sistemi elettorali più adeguati a massimizzare la presenza femminile in Parlamento siano quelli con liste bloccate e circoscrizioni territoriali molto ampie. Tuttavia, dopo l'eliminazione del ballottaggio, scende sensibilmente la possibilità di avere un numero alto di candidati eletti con il voto di preferenza, di conseguenza può non risultare sufficiente il vincolo di genere relativo ai capilista, poiché è possibile che avvenga che le donne capilista siano candidati in collegi in cui il voto di preferenza risulti poco efficace.**Errore. Il segnalibro non è definito.**

A livello globale, la sentenza n.35 del 2017 non ha indicato una strada specifica per una riforma elettorale, rimettendo tale incarico nelle mani del Parlamento, ma ha sollevato l'urgenza di riformulare una nuova legge elettorale alla luce delle profonde diversità che riguardano il sistema elettorale della Camera dei Deputati e quello del Senato della Repubblica. A questo proposito, occorre ribadire che, nell'*Italicum*, è previsto un premio di maggioranza per la Camera, ma non per il Senato, la possibilità di formare una coalizione è invece una prerogativa del Senato, ma non della Camera, le soglie di sbarramento divergono tra le due Camere, al Senato esistono circoscrizioni regionali mentre alla Camera collegi plurinominali, i capilista bloccati esistono sollo alla Camera, è possibile per l'elettore esprimere una doppia preferenza di genere alla Camera e una sola al Senato, e, infine, una tutela della rappresentanza di genere è prevista solo alla Camera. Tuttavia, anche, rimediando a tali profonde differenze, non viene garantita la formazione di un'unica maggioranza nelle due camere, vista la possibilità per gli elettori di operare una differenziazione del voto. La sentenza sull'*"Italicum"* pone l'accento anche sull'importanza di evitare sistemi elettorali che ostacolino in maniera pesante la formazione di una maggioranza politica omogena, come l'introduzione di un premio di maggioranza nazionale al Senato.¹⁰

4. "ROSATELLUM BIS"

La nuova legge elettorale, tuttora vigente, è la legge 3 Novembre 2017 numero 165 in materia di "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", altresì denominata "*Rosatellum bis*"¹⁷, perché il suo ideatore, Ettore Rosato, aveva già formulato una proposta elettorale simile, che però non è mai stata convertita in legge. Il nuovo sistema elettorale prevede che alla Camera 232 seggi (circa il 38%) vengano assegnati tramite meccanismo maggioritario, 386 mediante formula proporzionale e i restanti 12 vengano assegnati alla circoscrizione estero, mentre al Senato 109 seggi (press' a poco il 35% dei seggi) vengano assegnati facendo ricorso al sistema maggioritario, 200 con l'utilizzo di quello proporzionale, e i rimanenti 6 vengono riservati alla circoscrizione estero. I seggi con formula maggioritaria vengono assegnati in collegi uninominali, essendo stabilito che venga eletto il candidato ottenente il maggior numero di voti, e, in caso di parità, che venga eletto il candidato più giovane per età. Facendo riferimento alle passate sentenze della Corte Costituzionale riguardo al "Porcellum" e all' "Italicum", sono previste per l'assegnazione dei seggi, tramite formula proporzionale, liste bloccate con un numero limitato di candidati, per favorire la loro conoscibilità agli occhi degli elettori. Nel dettaglio alla Camera il numero minimo di candidati per lista è 3, mentre quello massimo è 8, invece al Senato il limite massimo è sempre di 8, mentre il limite minimo è pari a 2 candidati. Sia per la Camera che il Senato sono previste due diverse "clausole di sbarramento": infatti, la

¹⁷ Da ora in avanti con il termine "*Rosatellum bis*" si fa riferimento alla legge 3 Novembre 2017 numero 165 in materia di "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

soglia minima su base nazionale per l'ottenimento dei seggi in riferimento alle singole liste è del 3%, con l'eccezione di un limite minimo del 20% per le liste di forze politiche facenti riferimento a minoranze linguistiche, mentre la "clausola di sbarramento" sale al 10% per le coalizioni, sempre calcolata su base nazionale, e a patto che almeno una lista superi il 3% dei consensi. Le liste che hanno ottenuto meno dell'1% dei voti non contribuiscono al calcolo per la cifra elettorale nazionale per le coalizioni. La suddivisione dei seggi avviene su base nazionale alla Camera dei Deputati, mentre è calcolata a livello regionale per quanto riguarda il Senato della Repubblica. Non è previsto nella legge il "voto disgiunto", ovvero la facoltà per l'elettore di votare una coalizione nel sistema maggioritario e, nel sistema proporzionale, un'altra lista non compresa nella medesima coalizione. Inoltre, è possibile candidarsi in un collegio uninominale e in collegi plurinominali, fino a massimo 5, ma non è più previsto che il candidato eletto in più collegi possa scegliere in quale collegio essere eletto, poiché nel caso in cui venga eletto in un collegio uninominale e in più collegi plurinominali, l'elezione viene considerata nel collegio uninominale, mentre nell'ipotesi di elezione in diversi collegi plurinominali, il candidato viene eletto nel collegio dove la lista di appartenenza ha conseguito il numero più basso di voti. Nessuno dei due generi può superare il 60% di rappresentanza all'interno di collegi uninominali, liste bloccate e nel ruolo di capilista delle medesime liste. Le modalità di votazione prevedono una scheda unica in cui sono presenti i nomi dei candidati nei collegi uninominali, le liste che formano le varie coalizioni e i nominativi dei candidati nei collegi plurinominali. Esprimendo il voto per una lista, quel voto viene attribuito al candidato di quella lista nel collegio uninominale, mentre votando il candidato, tale voto viene traslato alle liste che formano la coalizione proporzionalmente ai risultati ottenuti in quella circoscrizione.¹⁸

4.1 APPROFONDIMENTO DELLA NUOVA LEGGE ELETTORALE

Riguardo alla presenza delle "liste bloccate", è evidente che viene posto un limite all'elettore, che non è in grado di esprimere alcun tipo di preferenza, tuttavia il numero ristretto di candidati per ciascuna lista sottrae all'incostituzionalità questa norma del "Rosatellum bis", in quanto la Corte Costituzionale aveva dichiarato costituzionalmente illegittime le "liste bloccate" del "Porcellum" per il fatto che il numero di candidati per ciascuna lista era talmente elevato da risultare impossibile che fossero tutti riconoscibili da parte dell'elettore. Per ciò che concerne il trasferimento automatico del voto espresso per una o più liste al candidato uninominale e del voto espresso per il candidato uninominale a una o un numero multiplo di liste, provoca una presunzione di voto nei confronti degli elettori che hanno preferito votare per il solo candidato, senza esprimere preferenza alcuna per la lista di appartenenza. Perciò, oltre a verificarsi una compressione della volontà dell'elettore, si assiste a una lesione del principio di eguaglianza del voto espresso dall' art.48 della Costituzione italiana, dato

¹⁸ Manuale breve Diritto Costituzionale, Percorsi manuali brevi, 2019

che il voto concesso alla coalizione o alla lista risulta avere un peso superiore nell'assegnazione dei seggi rispetto alla votazione per il singolo candidato uninominale. In aggiunta è presente anche una violazione del voto personale e diretto sancito dagli artt. 48 e 56 della Costituzione, visto che coloro che esprimono un voto per la lista o coalizione e per il singolo candidato espropriano il voto di coloro che votano solo per il singolo candidato. Oltre a ciò, il trasferimento del voto rischia anche di compromettere il principio di conoscibilità dei candidati di una lista sancito dalla Corte Costituzionale, in quanto l'elettore che vede trasferito il proprio voto per il candidato uninominale alla coalizione di appartenenza può non conoscere ogni candidato di ciascuna lista della coalizione. Al fine di evitare una lesione del principio di uguaglianza del voto, sarebbe stato più opportuno permettere all'elettore di esprimere due voti: uno in riferimento al collegio uninominale maggioritario, l'altro per i collegi plurinomiali con metodo proporzionale. Attraverso, quindi, un voto disgiunto, sarebbe stato possibile esprimere una preferenza per il partito politico del candidato uninominale e per quello dei candidati plurinomiali evitando il trasferimento del voto. Oltretutto, la mancata possibilità di voto disgiunto implica un'automatica conoscibilità di tutti i candidati plurinomiali, oltre al candidato uninominale, e l'espressione di un voto che è una sintesi del parere del cittadino sulle liste e sui singoli candidati. Inoltre, l'assenza del voto disgiunto, non sembra essere uno strumento che garantisca stabilità al governo una volta che questo si è insediato, innanzitutto perché la legge elettorale non prevede alcun meccanismo che garantisca la tenuta dell'Esecutivo una volta che questo è stato eletto. L'assenza di un programma che guidi una coalizione rafforza l'ipotesi che ciascun partito politico possa prendere una propria direzione ideologica e, di conseguenza, compromettere la stabilità di una maggioranza al governo. Dunque, l'assenza del voto congiunto appare come una lesione della democrazia non giustificabile né tramite una garanzia di maggiore stabilità governativa né da una maggiore coerenza del voto espresso. Questa modalità di voto può rappresentare una distorsione del principio di rappresentanza e della libertà di voto sancita dall'art. 48 della Costituzione, perché l'elettore che vota per una lista in un collegio plurinominale, conseguentemente esprime una preferenza anche per il candidato uninominale, seppur quest'ultimo abbia idee politiche non concordi. A livello d'insieme, la nuova legge elettorale, dal punto di vista costituzionale, sembra quindi compromettere la libera manifestazione del voto dell'elettore, mentre sul piano politico, tale sistema elettorale non sembra in grado di assicurare una corrispondenza tra le forze politiche che costituiscono il governo e quelle facenti parte delle coalizioni elettorali, facendo in modo che l'elettore sia, al momento del voto, totalmente ignaro di alleanze e programmi di governo alternativi.¹⁹²⁰

Un aspetto positivo del "*Rosatellum bis*" è rappresentato dal fatto che finalmente Camera e Senato possono contare su due sistemi elettorali simili, dopo anni in cui c'era il paradosso di quelle che erano due elezioni

¹⁹ Stefania Schettino, *Rosatellum bis: continuità e discontinuità della disciplina elettorale tra discrezionalità del legislatore e (problematica...) coerenza costituzionale*, *Rivista Online DirittiCostituzionali.it*, fascicolo 1 2018

²⁰ Vincenzo Baldini, *Il legislatore (elettorale) "impenitente"*, rivista online *DirittiCostituzionali.it*, fascicolo 1 2018

totalmente diverse per le due Camere del Parlamento. Persiste, tuttavia, la problematica dell'esistenza di due corpi elettorali diversi per la Camera e il Senato, che apre una riflessione sul fatto che sia ancora corretto che nel 2019 il peso elettorale dei più giovani sia più inferiore rispetto a quello dei più anziani.²¹

Un'ulteriore novità è rappresentata dalla mancata presenza del premio di maggioranza, che era stato un elemento importante sia del "*Porcellum*" che dell'"*Italicum*", scelta che appare ragionevole visti gli squilibri che si creavano, conseguentemente a ciò, tra rappresentanza e stabilità, nonostante la Corte Costituzionale non l'avesse ritenuto illegittimo in tal senso, e considerato anche il diverso corpo elettorale che contraddistingue Camera e Senato. Nella legge 165 del 2017 si assiste anche a un ritorno ai collegi uninominali, fattore che si configura come un maggiore strumento di personalizzazione del voto, dopo che erano stati esclusi a partire dalla legge n.270 del 2005, e che hanno costretto per anni le forze politiche ad instaurare alleanze non condivise sino in fondo. Il ritorno alla possibilità di formare coalizioni, dopo che queste erano state bandite all'interno dell'"*Italicum*", costituisce un punto di collegamento con la "Legge Calderoli", con la profonda differenza costituita dall'assenza del premio di maggioranza nel sistema attuale. Nella legge 165 del 2017 la possibilità di apparentamento in coalizione permettono maggiori possibilità di vittoria dei candidati nei collegi uninominali, oltre al fatto che la distribuzione dei seggi, per quanto concerne la formula proporzionale, avviene prima nei confronti delle coalizioni, successivamente tra le liste che formano le coalizioni. In aggiunta, l'obiettivo di conseguire un successo sia nel sistema maggioritario che in quello proporzionale, può comportare un eccessivo allargamento delle coalizioni, considerando che i voti delle liste che non superano le soglie di sbarramento sono comunque funzionali per ottenere voti nei collegi uninominali, mentre nei collegi plurinominali vengono calcolati al raggiungimento della soglia dell'1%. Sulla base di ciò, rischiano di scatenarsi due effetti collaterali contrastanti: il primo è che le liste minori vengano utilizzate nelle grandi coalizioni in maniera esclusivamente strumentale per raccogliere più voti possibile, da un altro lato il peso delle liste più piccole può risultare un fattore critico per il raggiungimento della vittoria a livello di coalizione.²¹

Riguardo alla presenza delle "liste bloccate corte", persistono ombre sulla selezione dei candidati, che avviene all'interno dei partiti, in maniera del tutto arbitraria e ben poco democratica. In merito alla possibilità piuttosto consistente di candidature plurime, esso risulta uno strumento in grado di compromettere la conoscibilità degli elettori di buona parte dei candidati, per di più, la possibilità di candidarsi in cinque collegi plurinominali, oltre a quello uninominale, fa sì che chi non viene eletto nei collegi uninominali abbia comunque ragionevoli opportunità di risultare vittorioso nei collegi plurinominali. In un'ottica complessiva, le modalità di ripartizione dei seggi a livello nazionale e regionale, unite al meccanismo di traslazione dei voti, scatena il sospetto che ci sia una lesione del voto personale dell'elettore, sulla base del fatto che i calcoli per l'assegnazione dei seggi promuovono le indicazioni fornite dall'elettore in favore di un determinato

²¹ Giovanni Tarli Barbieri, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, Federalismi.it, 2018

schieramento, ma non le preferenze espresse dal cittadino nei confronti del singolo candidato. Per di più, tale sistema elettorale non fornisce garanzie su una governabilità, perché, premesso che la scena politica italiana al momento dell'entrata in vigore delle elezioni era caratterizzata da tre grandi schieramenti, un partito, per ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, deve conseguire la vittoria nel 50% dei collegi uninominali e nel 50% dei seggi proporzionali, in alternativa vincere nel 67% dei collegi e nel 40% dei seggi, o, in ultima istanza, prevalere nel 75% dei collegi uninominali e nel 37% dei seggi proporzionali. L'impressione è che il legislatore abbia scelto un modello di sistema elettorale, che, con il meccanismo di assegnazione dei seggi, risulta essere troppo complesso e capace di produrre un risultato tutto sommato equivalente a una modalità più semplice di assegnazione dei seggi su base territoriale, assegnando un numero di seggi alle liste o alle coalizioni sulla base dei risultati ottenuti nelle varie circoscrizioni. Questo ultimo sistema avrebbe potuto creare maggiore consapevolezza nell'elettore, fattore non irrilevante visto il cospicuo astensionismo elettorale odierno.²²

²² Roberto D'Alimonte, *Il "pallottoliere" del Rosatellum*, Il Sole 24 ore, 15 ottobre 2017

5. CONCLUSIONI

È chiaro che il filo rosso che ha accompagnato i sistemi elettorali a partire dall'inizio del nuovo millennio è stato sicuramente la grande confusione. L'obiettivo di assicurare il principio della governabilità è stato miseramente fallito da parte del legislatore, anche in occasione delle elezioni del 2018, dove ha trovato per la prima volta applicazione la "Legge Rosato", nonostante si siano verificate consistenti lesioni a diritti fondamentali come la rappresentatività e l'uguaglianza del voto. Aver privilegiato la governabilità ha significato in più di un'occasione assegnare alle liste o alle coalizioni vincitrici un numero di seggi sproporzionato rispetto ai voti realmente ottenuti, senza considerare le forti discriminazioni che sono state operate con l'inserimento del meccanismo del trasferimento di voto, assegnando di fatto un peso differente al voto espresso da un elettore rispetto a un altro a seconda della preferenza da questo accordata.

La soluzione che potrebbe garantire maggiore stabilità a livello governativo è rappresentata dall'adozione di un sistema interamente proporzionale, così da garantire innanzitutto una maggiore concordanza tra composizione del Parlamento e voti espressi dai cittadini. Sarebbe, inoltre, opportuno che non venisse consentita la formazione di coalizioni, per evitare che salgano al potere forze politiche eccessivamente disomogenee che possano compromettere nel tempo la durata dell'Esecutivo. Sarebbe, poi, necessaria la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze per i candidati di ciascuna lista, evitando che, con il sistema delle liste bloccate, la composizione dei parlamentari venga sostanzialmente decisa dai partiti apportando una limitazione all'espressione della volontà popolare. La ripartizione dei seggi non assegnati potrebbe avvenire ricorrendo al "metodo d'Hondt", procedendo poi a dividere i voti ottenuti da ciascuna lista per dei numeri crescenti, isolare quindi i risultati più elevati di numero pari a quello dei seggi da assegnare, e distribuire i seggi sulla base dei quozienti ottenuti da ciascuna lista. Per evitare un'eccessiva frammentazione partitica, occorrerebbe fissare una "clausola di sbarramento", e, in questo caso, potrebbe essere utile riprendere la disciplina della legge n.165 del 2017, che prevede una soglia minima del 3%, in questo caso da applicare alle sole liste, identica per il Senato e la Camera dei Deputati, con l'eccezione di una percentuale minima del 20% nelle regioni di riferimento per le liste rappresentanti minoranze politiche.

Infine, per garantire una maggioranza comune alle due Camere, bisognerebbe intervenire all'interno del testo costituzionale. Più in dettaglio, andrebbe uniformato l'elettorato attivo, abbassando l'età minima per eleggere i componenti del Senato dagli attuali 25 anni a 18 anni, garantendo lo stesso requisito della Camera dei Deputati. L'altro aspetto fondamentale riguarda l'urgenza di far sì che l'assegnazione dei seggi al Senato non sia fatta più su base regionale, bensì su scala nazionale. Questo per evitare la formazione di maggioranze diverse all'interno del Parlamento, di cui una, quella della Camera dei Deputati, riflette maggiormente le preferenze dei cittadini a livello nazionale, l'altra rischia, invece, di poggiarsi su basi non troppo solide costituite da seggi ottenuti da premi ottenuti sulla base di successi nelle varie circoscrizioni territoriali che non

possono riflettere l'andamento generale del Paese. Quest'ultimo aspetto risulta probabilmente prioritario rispetto alla scelta del sistema elettorale da adottare per garantire un Governo stabile ed efficiente.

In aggiunta, alla luce dell'approvazione del Senato, con conseguente trasmissione alla Camera per la seconda deliberazione, della proposta di legge per la riduzione del numero di parlamentari, che porterebbe i componenti della Camera dagli attuali 630 a 400, e i senatori da 315 a 200, occorre riflettere su quale sia il sistema elettorale più adeguato. In un sistema maggioritario, infatti, è forte la probabilità che la riduzione del numero di parlamentari sia solo apparentemente democratica, in quanto si consegna nelle mani dei segretari di partito l'onere effettivo nello stabilire i candidati che verranno eletti e quelli che verranno esclusi attraverso la compilazione delle liste. Attraverso l'adozione di un metodo proporzionale, invece, non si assiste a una forte distorsione dell'aspettativa degli elettori, data l'assenza di qualsiasi premio di maggioranza.

BIBLIOGRAFIA

Fulco Lanchester, *Il sistema elettorale in senso stretto dal “Porcellum” all’ “Italicum”*, Rivista Democrazia e diritto 2015

Giovanni Tarli Barberi, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, Annali Enciclopedia del Diritto X, 2017

Corte Costituzionale, Sentenza n.1, 2014

Giuseppe Ugo Rescigno, *Il Diritto Costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale*, Rivista Giurisprudenza Costituzionale, Fascicolo 1, 2014

Antonio d’Andrea, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l’esigenza di governabilità dell’ordinamento*, Rivista Giurisprudenza Costituzionale, Fascicolo 1, 2014

Andrea Morrone, *L’eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, Rivista Giurisprudenza Costituzionale, Fascicolo 1, 2014

Eva Lehner, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*, Rivista Giurisprudenza Costituzionale, Fascicolo 1, 2014

Luca Imarisio e Ilenia Massa Pinto, *La sentenza n. 1 del 2014 sull’incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo*, Rivista “Democrazia e Diritto”, 2013

Giovanni Tarli Barberi, *Sistemi elettorali (camera e senato)*, Annali dell’Enciclopedia del diritto, X, 2017

Massimo Villone, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta?*, Giurisprudenza Costituzionale 2017, fascicolo 1

Corte Costituzionale, sentenza 35, 2017

Raffaele Manfellotti, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, Giurisprudenza Costituzionale, fascicolo 1, 2017

Renzo Dickmann, *La Corte Costituzionale trasforma l’Italicum in un sistema elettorale maggioritario ‘eventuale’ ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due camere*, Federalismi.it

Pasquale Pasquino, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, Forum di Quaderni Costituzionali

Stefano 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*, Federalismi.it

Manuale breve Diritto Costituzionale, *Percorsi manuali brevi*, 2019

Stefania Schettino, *Rosatellum bis: continuità e discontinuità della disciplina elettorale tra discrezionalità del legislatore e (problematica...) coerenza costituzionale*, Rivista Online DirittiCostituzionali.it, fascicolo 1 2018

Vincenzo Baldini, *Il legislatore (elettorale) "impenitente"*, rivista online DirittiCostituzionali.it, fascicolo 1 2018

Giovanni Tarli Barbieri, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, Federalismi.it, 2018

Roberto D'Alimonte, *Il "pallottoliere" del Rosatellum*, Il Sole 24 ore, 15 ottobre 2017