

Rivista N°: 3/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 23/09/2017

AUTORE: Omar Chessa*

VOTO POPOLARE E SISTEMA ELETTORALE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Sommario: 1. Premessa – 2. Un problema classico: la distinzione tra voto uguale in entrata e in uscita – 3. La dubbio portata normativa del voto sostanzialmente uguale – 4. L'uguaglianza sostanziale del voto e la rappresentatività del Parlamento nella sentenza n. 1 del 2014 – 5. Evoluzione della rappresentatività e del voto uguale in uscita nella sentenza n. 35 del 2017: da rationes della legge elettorale proporzionale a norme costituzionali – 6. Rappresentatività e composizione partitica della rappresentanza parlamentare – 7. Elezione "aristocratica" e collegio uninominale – 8. I due significati del voto popolare – 9. Il fascino discreto dell'irrazionalità: la sopravvivenza del sistema plurality – 10. La funzione del diritto di voto e l'art. 49 della Costituzione – 11. Il nesso tra democrazia parlamentare dei partiti e sovranità popolare – 12. Rappresentatività versus sistema uninominale-maggioritario – 13. Excursus: il bilanciamento tra rappresentatività e stabilità – 14. Una nuova impostazione dogmatica – 15. Le analogie sostanziali tra il doppio turno di collegio e il premio di ballottaggio – 16. Collegio plurinominale e formula elettorale – 17. Premio di maggioranza e "slittamento" dei seggi – 18. Considerazioni riepilogative.

1. Premessa

L'ambizione di questo saggio è ricostruire, in base alla vigente Costituzione, le linee essenziali del nostro diritto costituzionale elettorale, anche nel confronto coll'orientamento seguito dalla Consulta nelle due sentenze "gemelle", la n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017.

Non toccherò tutti i profili delle due pronunce, ma mi soffermerò solo sulla "dottrina" che i giudici costituzionali offrono con riguardo al nesso tra voto popolare, rappresentatività parlamentare e formula elettorale. Si tratta, a mio avviso, di uno snodo tematico cruciale, che sta al cuore del diritto costituzionale elettorale e che peraltro condiziona, in modo diretto o indiretto, un po' tutte le questioni particolari che le due pronunce hanno affrontato e deciso.

All'esito di questa indagine proporrò una ricostruzione parzialmente diversa da quella offerta dalla Corte costituzionale. Saranno perciò considerazioni rese "fuori tempo massimo" e "dopo che i buoi sono usciti dalla stalla", come dicono gli adagi popolari. Ma poco importa:

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Sassari.

il diritto costituzionale vivente non può certo ambire alla stessa “durezza” delle costituzioni scritte e come giuristi costituzionalisti siamo anzi chiamati a mantenere sempre costante e viva la sua discussione critica.

2. Un problema classico: la distinzione tra voto uguale *in entrata* e *in uscita*

L'art. 48 della Costituzione dispone che il voto sia «eguale». Non è chiaro però se debba intendersi uguale solamente sul piano formale o anche su quello sostanziale. Cioè, se debba esserlo sia *in entrata* che *in uscita*.

La prima, chiara impostazione categoriale del problema, almeno nella letteratura italiana, si deve a Carlo Lavagna, per il quale occorre leggere l'art. 48 alla luce dell'art. 3, comma secondo, Cost. La prima disposizione, infatti, se considerata isolatamente e sottoposta a «interpretazione estrinseca», cioè «storico-politica», dice solo che l'uguaglianza del voto comporta che «ogni elettore abbia un'identica facoltà formale di manifestazione del voto, con esclusione di sistemi a voto plurimo»¹. Se però nell'interpretazione si aggiunge pure la seconda disposizione costituzionale, allora ne viene che il principio di eguaglianza del voto «deve essere realizzato in modo da garantire, non solo una *eguaglianza formale degli elettori* nel procedimento elettivo (secondo la semplice interpretazione storica); ma altresì una *eguaglianza sostanziale*, reale ed effettiva: coinvolgente i rapporti tecnici e giuridici fra le manifestazioni del voto ed i risultati delle votazioni»².

Anche se non si parla di voto uguale *in entrata* e *in uscita*, il concetto è il medesimo: l'eguaglianza formale del voto, ossia il voto uguale *in entrata*, non basta, perché occorre altresì garantire che il voto sia uguale pure sul piano sostanziale, ossia *in uscita*, nei risultati effettivi. Ma quando può dirsi che è osservata l'uguaglianza dei voti sostanziale o *in uscita*? Quando, «alla luce dei risultati finali e concreti» di un'elezione ciascun voto individuale presenta una «identica valenza», cioè quando è «attribuito ad ogni elettore, astrattamente considerato, un medesimo *coefficiente individuale*, tale da rendere in tutti identica la *valenza* del proprio voto». Ebbene, «la conclusione – cui perviene Lavagna – è che la identità delle valenze può essere realizzata solo attraverso il sistema *proporzionale puro*»³.

Tuttavia, ridimensionando in modo considerevole la portata di quest'ultima conclusione, Lavagna riconosce che «la rigorosa attuazione della identità delle valenze è pressoché impossibile: sia per ragioni tecniche, di rapporti cioè fra numero di elettori e numero di seggi; sia per altre esigenze, non meno essenziali, come la ripartizione territoriale dei collegi, la utilizzazione dei resti, la stabilità della maggioranza, e così via». Ma, «nonostante queste esigenze, esistono limiti precisi, oltre i quali non è più garantita o (...) gravemente lesa l'identità delle valenze»⁴. Come si vede, l'opzione per un «sistema *proporzionale puro*» non escluderebbe la legittimità di correttivi vari, finalizzati tecnicamente alla suddivisione del corpo eletto-

¹ C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1952, 870.

² C. Lavagna, *op. cit.*, 871.

³ *Ibidem*, 872.

⁴ *Ibidem*, 872.

rare in diverse circoscrizioni territoriali⁵; oppure diretti ad assicurare «la stabilità della maggioranza»⁶. Sarebbero esclusi, invece, istituti come il premio di maggioranza⁷.

Rimane però ferma, nella dottrina di Lavagna, la tesi secondo cui la dottrina della «identità delle valenze», cioè l'idea che il voto debba essere uguale anche *in uscita* oltre che *in entrata*, imporrebbe il sistema proporzionale come il solo legittimo. La mia idea, invece, è che per raggiungere questo risultato non occorra postulare l'eguaglianza sostanziale o *in uscita* del voto, ma che basterà ragionare su altre disposizioni costituzionali vigenti, come spero emergerà chiaramente nella conclusione del saggio⁸.

3. La dubbia portata normativa del voto sostanzialmente uguale

D'altronde la nozione di voto uguale in uscita (o di «identità delle valenze») è problematica sul piano *normativo*⁹.

Attenzione, sul piano *concettuale* non c'è dubbio che distinguere tra voti eguali in entrata e in uscita sia corretto: non esistono formule elettorali che consentano la perfetta uguaglianza sostanziale dei voti popolari, poiché sempre implicano una qualche dispersione dei voti. Ad esempio, in un sistema proporzionale puro le preferenze accordate a una lista che non raggiungesse il quoziente elettorale sarebbero inutili ai fini dell'assegnazione di seggi, sicché non avrebbero in uscita lo stesso peso dei voti che invece sono espressi a favore di partiti che lo raggiungessero. A maggior ragione ciò dovrebbe dirsi per un sistema uninominale-maggioritario puro, all'inglese: anche in questo caso i voti non avrebbero tutti lo stesso peso in uscita, poiché solo quelli espressi a favore del candidato più votato del collegio uni-

⁵ Come approfondirò più in là, la stessa Costituzione prevede, agli artt. 56 e 57, che il corpo elettorale nazionale sia ripartito in tante circoscrizioni territoriali, con ciò introducendo un'eccezione al principio della «identità delle valenze»: è inevitabile, infatti, che per via del numero limitato di seggi che ciascun collegio è chiamato a eleggere si registri regolarmente una certa dispersione di voti, precisamente di quelli rivolti a quelle forze politiche che non raggiungono, nel collegio, il quoziente elettorale occorrente per partecipare alla ripartizione dei seggi. Ma ci ritornerò.

⁶ Come, ad esempio, la previsione di un "premio di governabilità" (che, com'è noto, è altra cosa dal "premio di maggioranza").

⁷ Va detto però che qualche anno dopo C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, III ed., 1976, 543 ss., non escludeva la legittimità costituzionale di un premio di maggioranza, a condizione però che non fosse «troppo elevato».

⁸ È noto che la Corte costituzionale a più riprese ha sottolineato che la Costituzione non prescrive nessun sistema elettorale particolare. E ciò è indubbiamente vero, visto che in nessuna disposizione costituzionale si dice esplicitamente quale debba essere. Ma da questo non può certo inferirsi che il testo costituzionale non contenga nessuna norma in materia elettorale o che qualsiasi sistema sarebbe legittimo. Se così non fosse, del resto, quale parametro normativo giustificerebbe le due sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 (specialmente la seconda, come spiegherò)? Analogo rilievo era già in M. Croce, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 2 ss.

⁹ A tale proposito vedi, per tutti, le considerazioni di M. Luciani, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, 35 ss. Si colloca, invece, nel solco della tesi di Lavagna della «identità delle valenze» la ricostruzione di P. Pinna, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, II, 2013, 473 (sebbene l'Autore, diversamente da Lavagna, ritenga che non se ne possa ricavare la conseguenza di accreditare il sistema proporzionale come il solo legittimo).

nominale contribuirebbero all'assegnazione di seggi, mentre sarebbero dati *inutiliter* i voti a favore di tutti gli altri candidati.

Ma posto che il voto diseguale in uscita è un fenomeno che può realmente verificarsi e che in effetti si registra spesso, la questione vera è se la nozione di voto sostanzialmente uguale abbia senso *normativo*, cioè se sia una prescrizione del diritto costituzionale. Anzitutto va detto che discorrere di voti uguali o disuguali in uscita significa poco se non stabiliamo in relazione a cosa debba misurarsi la portata uguale o diseguale del voto. Se ad esempio si trattasse di eleggere una carica monocratica la distinzione non avrebbe senso normativo, poiché è logico che tutti i voti espressi per candidati diversi da quello più votato sarebbero voti sprecati e quindi meno pesanti in uscita. La distinzione ha senso, perciò, se sono in palio più seggi.

Lo stesso mi sembra che debba dirsi con riguardo a un sistema uninominale-maggioritario: anche in questo caso la categoria dei voti sostanzialmente eguali avrebbe poco senso. È noto che con questo sistema elettorale può succedere che un partito riesca a portare a casa il più alto numero di seggi senza essere quello complessivamente più votato (se per effetto di una distribuzione territoriale dei consensi, spalmata in modo omogeneo su tutto l'ambito nazionale, vince più collegi degli altri partiti): ecco, se l'uguaglianza dei voti in uscita venisse misurata in relazione all'assegnazione dei seggi alle diverse forze partitiche non c'è dubbio che sarebbe violata. Ma il problema è se la misurazione debba effettuarsi proprio in relazione a quel criterio lì, cioè all'assegnazione dei seggi tra i partiti. Può eccepirsi, infatti, che nel metodo del collegio uninominale il destinatario formale del voto popolare non siano le forze politiche ma le persone fisiche candidate nel collegio: si vota per l'elezione di persone – può dirsi – e non per assegnare seggi ai partiti, sebbene sia con riguardo a quest'ultimo dato che, infine, si ricostruisce il significato politico del voto popolare¹⁰.

Tuttavia, anche assumendo come termine di riferimento i candidati anziché i partiti, potrebbe avanzarsi comunque il sospetto che il metodo uninominale-maggioritario sia distortivo, poiché potrebbe darsi il caso che, comparando le cifre elettorali individuali nei vari collegi, alcuni eletti abbiano ricevuto meno voti di candidati non eletti. Supponiamo, ad esempio, che nel collegio di Bath sia eletto John Smith con 30.980 voti (perché gli altri candidati nel collegio hanno ottenuto meno voti) e che, invece, nel collegio di Kingswood non sia eletto Larry Addams, pur avendo ottenuto 31.000 voti (perché un altro candidato dello stesso collegio ha ottenuto più voti, cioè 31.002). In questo caso entrambi i candidati – Smith e Addams – pur non essendo concorrenti diretti in un medesimo collegio, aspirano nondimeno a far parte del medesimo organo rappresentativo nazionale, il Parlamento: ma solo il primo riesce a conquistare il seggio, anche se ha ottenuto meno voti del secondo. Come dobbiamo valutare questa circostanza? Non c'è dubbio che in questo caso i voti, meno numerosi, espressi a favore di Smith abbiano contato o pesato di più dei voti, più numerosi, espressi a favore di

¹⁰ E difatti, come vedremo, il metodo del collegio uninominale è originariamente associato a una visione della rappresentanza politica elettiva che è molto diversa da quella che ritiene imprescindibile il ruolo di partiti stabilmente organizzati (sebbene nel momento presente anche il sistema uninominale-maggioritario sia associato a una competizione politico-elettorale che è anzitutto tra partiti prima ancora che tra persone).

Addams, considerato che il primo è stato eletto mentre il secondo no. Ma è altresì vero che Smith e Addams non si sono affrontati l'uno contro l'altro nel medesimo collegio uninominale, sicché gli elettori non hanno comparato direttamente i meriti e demeriti dei due candidati: chi può dire, quindi, che a seguito di un confronto diretto i due candidati avrebbero ottenuto lo stesso numero di voti, e cioè 30.980 per Smith e 31.000 per Addams? La verità è che nel caso di un metodo uninominale-maggioritario misurare l'eguaglianza in uscita dei voti dati ai candidati di collegi diversi è operazione praticamente impossibile¹¹.

Insomma, la categoria del voto uguale in uscita può avere significato normativo solo con riguardo a una formula di tipo proporzionale, nel senso che indica il modo caratteristico con cui le leggi elettorali proporzionali distribuiscono i seggi tra le forze politiche: ma, considerata in sé, non potrebbe fondare la preferibilità del sistema proporzionale rispetto a uno di tipo uninominale-maggioritario, perché a tal fine – come spiegherò più in là – occorrono altri argomenti di diritto costituzionale.

4. L'uguaglianza sostanziale del voto e la rappresentatività del Parlamento nella sentenza n. 1 del 2014

La Corte costituzionale si occupa per la prima volta della distinzione tra uguaglianza formale e sostanziale del voto nella sentenza n. 43 del 1961, stabilendo che «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi», ma che «il principio di uguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore»: sicché la Costituzione prescriverebbe solo l'uguaglianza del voto in entrata e non anche in uscita.

Nella sentenza n. 1 del 2014 questo precedente del '61 è ribadito, ma con una variante sintetizzata nelle seguenti parole: «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi». Nell'ottica dei giudici costituzionali l'uguaglianza sostanziale del voto acquista rilievo normativo soltanto in relazione a formule proporzionali; e non già nel senso che le impone, bensì nel senso che è il principale criterio in base al quale valutare la loro coerenza interna.

Da questa premessa discende che la prescrizione del voto uguale in uscita, non avendo un radicamento diretto in Costituzione, opera solo in occasione di un giudizio di ragionevolezza (ed è quindi ragionevolmente cedevole di fronte ad altri elementi che possono venire in rilievo nel bilanciamento legislativo). Nel caso di specie la Corte, proprio all'esito di un controllo di ragionevolezza della legge elettorale, era giunta alla conclusione che il premio di maggioranza senza soglia fosse incostituzionale poiché «foriero di una eccessiva sovra-

¹¹ Resta però il fatto che, *assumendo come punto di vista l'assegnazione dei seggi ai partiti*, il sistema uninominale-maggioritario è, almeno potenzialmente, il più distorsivo che si possa immaginare, visto che può trasformare una minoranza elettorale in maggioranza assoluta dei seggi parlamentari, senza alcuna certezza che sia la minoranza elettorale più forte.

rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi»: per i giudici costituzionali «in tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto».

Il ragionamento svolto dalla Corte nella sent. 1/2014 può dunque sintetizzarsi nei seguenti passaggi: a) l'uguaglianza sostanziale del voto non è, di per sé, una regola costituzionale cogente; b) ma la scelta di un sistema a base proporzionale incorpora, come sua *ratio*, il principio del voto uguale in uscita, ingenerando «nell'elettore una legittima aspettativa che non si determini (...) una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi»; c) ecco perciò che l'uguaglianza sostanziale del voto assurge a standard di giudizio nel controllo di ragionevolezza avente per oggetto una legge elettorale proporzionale e può quindi determinare l'incostituzionalità di un premio senza soglia (in quanto eccessivamente distorsivo proprio del principio del voto uguale in uscita).

5. Evoluzione della rappresentatività e del voto uguale in uscita nella sentenza n. 35 del 2017: da *rationes* della legge elettorale proporzionale a norme costituzionali

Nella pronuncia del 2014 compare anche la nozione di «rappresentatività», che i giudici costituzionali intendono in stretta correlazione col voto uguale in uscita, nel senso che una distorsione dell'uguaglianza sostanziale dei voti si tradurrebbe in una compressione del carattere rappresentativo del Parlamento.

Difatti, le disposizioni legislative che prevedono un premio senza soglia sono dichiarate incostituzionali poiché «rovesciano la *ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la *rappresentatività* dell'assemblea parlamentare. In tal modo dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'assemblea e la manifestazione del voto»¹². Esattamente come l'uguaglianza sostanziale del voto, anche il requisito della *rappresentatività* non sarebbe perciò direttamente imposto dal testo costituzionale, ma diverrebbe uno standard valutativo in quanto *ratio* di una legge elettorale a impianto proporzionale¹³.

¹² Corsivo mio.

¹³ Va detto, però, che in un altro passo della pronuncia esaminata i giudici costituzionali *paiono* proiettare il principio di rappresentatività al di là del confine di un controllo di coerenza interna della legislazione, per radicarlo direttamente nel dettato costituzionale, e precisamente nell'art. 67 Cost. Infatti, il premio di maggioranza senza soglia è giudicato all'origine di «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare» (Punto 3.1. del *Considerato in diritto*). Il concetto *pare* ribadito qualche riga dopo, allorquando si osserva che il meccanismo premiale non condizionato a una soglia minima di voti «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». Sennonché si tratta solo di supposizioni fondate su passi

L'impressione che si trae dalla sentenza n. 1 del 2014 è che senza l'interposizione della *ratio* legislativa enucleabile dalla legge Calderoli – *ratio* che nell'interpretazione proposta dai giudici costituzionali sarebbe consistita nella volontà di introdurre un metodo di elezione dell'assemblea conforme alla logica proporzionalista della rappresentatività e del voto uguale in uscita – nessun parametro costituzionale avrebbe potuto offrire un saldo criterio per censurare il premio di maggioranza privo di soglia.

Diverso è il taglio della recente sentenza n. 35 del 2017, la quale non fa derivare la parametricità della rappresentatività e del voto uguale in uscita dall'impianto proporzionalista della legge elettorale, ma reputa invece che siano parametri costituzionali a se stanti. Non è una differenza da poco. La Corte, infatti, accenna al «principi(o) costituzional(e) della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati»¹⁴, con ciò dimostrando di voler radicare tale principio direttamente nel tessuto costituzionale, senza che sia necessaria la mediazione della legislazione elettorale. E ancora, in un altro passo può leggersi che «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»: è un'ulteriore riprova del fatto che per questa pronuncia la rappresentatività sia ormai norma costituzionale e non più solo norma legislativa interposta.

Ma cosa stabilisce precisamente la sent. 35/2017? Il suo contenuto è ormai notissimo: dichiara incostituzionali il premio di ballottaggio e la possibilità per il capolista bloccato, candidato in più collegi e plurieletto, di scegliere il collegio di elezione. In entrambi i casi i giudici costituzionali evocano come parametro costituzionale violato il voto uguale in uscita, individuandone il fondamento negli artt. 48 e 3, comma secondo, della Costituzione. È peraltro significativo che non sia più richiamato il precedente della sentenza n. 43 del 1961, da cui si traeva la dottrina secondo cui deve considerarsi solo l'uguaglianza formale del voto e non anche la sua uguaglianza sostanziale: ormai la Corte non si fa più scrupolo di asserire che le previsioni legislative in tema di premio di ballottaggio recano una «*valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale*» o che le norme relative alla scelta del collegio di elezione da parte del capolista plurieletto ledono il voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, in quanto determinano una «*distorsione del suo esito in uscita*»¹⁵.

Diseguale voto in uscita equivale, nel ragionamento della Corte, a distorsione della rappresentanza e della funzione rappresentativa, cioè ad assenza di rappresentatività

(forse) poco sorvegliati e comunque di rilievo marginale rispetto a quelli commentati prima.

¹⁴ Punto 6 del *considerato in diritto*.

¹⁵ In particolare, nel caso del premio di ballottaggio senza soglia il passaggio completo della pronuncia è il seguente: «il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una *valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale*, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.» (corsivi miei). Per quanto riguarda l'altro vizio di costituzionalità il passo dice che «l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una *distorsione del suo esito in uscita*, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.» (corsivi miei). Va detto che in dottrina c'è stato chi aveva colto questo *revirement* già nella sent. 1/2014 (vedi A. Morrone, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, I, 2014, 47 ss.), ma invero questo mutamento di indirizzo non si compie prima della pronuncia del 2017.

dell'assemblea elettiva. L'uguaglianza sostanziale del voto si salda, così, alla nozione di rappresentatività, creando un gioco di reciproci rimandi tra gli artt. 48, 67 e 3, secondo comma, della Costituzione. Se è vero che deve ritenersi sovra-rappresentato chi riceve più seggi di quanti avrebbe diritto in base ai consensi ottenuti, come se i voti ricevuti pesassero di più in uscita; e se è vero che è invece sotto-rappresentato chi riceve meno seggi di quelli cui avrebbe diritto in base ai consensi ottenuti, come se i voti ricevuti pesassero meno in uscita: allora un organo è tanto più *rappresentativo* quanto più fedelmente fotografa la realtà effettiva dei rapporti numerici tra le diverse formazioni partitiche, ossia quanto più esattamente registra la forza relativa di ciascun attore politico.

La rappresentatività, dunque, esprime la corrispondenza tra composizione partitica dell'assemblea elettiva e orientamenti del corpo elettorale, nel senso che la distribuzione complessiva dei seggi tra le diverse forze politiche deve combaciare, in linea tendenziale, con la distribuzione complessiva delle preferenze elettorali tra le stesse forze politiche, di modo che la composizione delle Camere registri in modo più preciso possibile la realtà politica del Paese, riproducendo fedelmente le linee di divisione partitica presenti nel corpo elettorale. Ma così argomentando, è giocoforza che questo effetto di *rispecchiamento* sia massimo in presenza di una formula elettorale di tipo proporzionale, volta a "dare a ciascuno il suo". Insomma, la Corte sembra associare naturalmente la rappresentatività e il voto uguale ("in uscita") alla logica proporzionalista¹⁶.

6. Rappresentatività e composizione partitica della rappresentanza parlamentare

È una ricostruzione che ha delle ricadute pure sul significato da attribuire al diritto di voto, la cui funzione diventa quella di esprimere una preferenza per un partito, e quindi per una lista di partito, prima ancora che per delle persone: nel senso che il voto popolare certifica, innanzitutto e soprattutto, i rapporti numerici tra le forze politiche organizzate, stabilendo come i seggi parlamentari debbono essere distribuiti, in generale, tra i partiti (e solo in via subordinata decide a quali persone fisiche debbono assegnarsi, in particolare).

Ecco perciò che la «rappresentatività», nella dottrina implicitamente accolta dalla giurisprudenza costituzionale, deve per forza postulare che il Parlamento sia essenzialmente un organo di rappresentanza partitica e che la formula proporzionale sia, di conseguenza, il sistema *naturale* di elezione dei parlamentari. Ne discende che un parlamento è tanto più rappresentativo quanto più riproduce in modo fedele la varietà delle idee e degli interessi sociali che innervano il corpo elettorale: ciò nel presupposto che i partiti siano veicolo di opinioni politiche generali e di appartenenze sociali; e nel presupposto che il voto popolare abbia co-

¹⁶ In tal senso è anche l'opinione di G.M. Salerno, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2017, 98, il quale osserva che per i giudici costituzionali «da un lato, i "principi" connessi alla garanzia della rappresentatività degli organi elettivi ed alla tutela dell'eguaglianza del voto» sarebbero «ispirati alla logica proporzionalistica», e «dall'altro lato, gli "obiettivi" ricondotti ai correttivi introducibili per assicurare la governabilità del sistema e la speditezza decisionale» sarebbero «ispirati alla logica maggioritaria».

me significato precipuo quello, appunto, di esprimere queste opinioni politiche generali e appartenenze sociali (veicolate dai partiti), e quindi quello di scegliere fini politici anziché quello di eleggere persone.

Per la Corte costituzionale – come ho detto – il «principio costituzionale di rappresentatività» si trarrebbe soprattutto dall'art. 67 della Costituzione. Si tratta allora di capire se sia una posizione sostenibile sul piano della ricostruzione dogmatica del diritto costituzionale vigente.

7. Elezione “aristocratica” e collegio uninominale

L'interpretazione dell'art. 67 Cost., infatti, potrebbe essere diversa, così come diversa potrebbe essere l'interpretazione del concetto di “rappresentanza politica elettiva” e del significato del diritto di voto.

Potrebbe dirsi, infatti, che la funzione dell'elezione non sia quella di esprimere opinioni politiche generali e appartenenze sociali ovvero di scegliere i fini politici (della legislazione e amministrazione), ma quella di scegliere le persone più capaci e assegnare seggi ai candidati e non ai partiti (se non come effetto riflesso della prima scelta: un effetto che sarebbe significativo politicamente ma non giuridicamente)¹⁷.

È una visione per la quale il singolo parlamentare eletto, rappresentando la Nazione senza vincolo di mandato, di volta in volta delibera liberamente sulle proposte, rispondendo solo alla propria coscienza e potendo quindi prescindere da vincoli preesistenti di appartenenza partitica e da opinioni date. Non c'è dubbio che pure questa visione della funzione rappresentativa sia compatibile con la lettera dell'art. 67: una visione per la quale nel Parlamento non dovrebbero esserci maggioranze precostituite, quale riflesso (consolidato nei numeri parlamentari) delle opinioni politiche e degli interessi sociali prevalenti nel corpo elettorale, ma sempre e solo maggioranze variabili, che si formano e disfano in relazione alle questioni che sono poste in deliberazione e secondo i mutamenti di opinione degli eletti, cioè delle persone selezionate dal voto popolare al fine di decidere per tutti.

Storicamente, il sistema elettorale più coerente con questa visione “aristocratica” della rappresentanza elettiva è quello basato sul collegio uninominale. Ciascuna circoscrizione territoriale è come una riproduzione in miniatura della nazione e, quindi, il parlamentare che rappresenta il suo collegio elettorale è come se rappresentasse la nazione intera¹⁸. Mediante

¹⁷ Era, com'è noto, la tesi di V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, 443 ss., spec. 448, per il quale l'elezione deve intendersi come «designazione di capacità». In tempi più recenti è G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993, 99, a proporre la visione aristocratico-elitistica dell'elezione come «selezione», nel presupposto che «l'essenziale non sono le “esatte proporzioni” tra paese eleggente e paese degli eletti, ma è che la parte maggiore sia indirizzata a cercare la *valentior pars*, la parte più valente. Pertanto il sistema elettorale che più conviene alla democrazia è, prima di tutto, quello che meglio predispose la scelta qualitativa».

¹⁸ È la lettura di C. Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), trad. ital. *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 314: «con scrutinio uninominale in un collegio la maggioranza degli elettori di questo collegio che partecipa all'elezione esprime un deputato. Il deputato così eletto è nondimeno deputato di tutto il popolo. La volontà

questo artificio o *fictio*, l'insieme dei parlamentari eletti nei singoli collegi territoriali (eletti in quanto ritenuti i "migliori", gli "áristoi") formano la volontà nazionale, discutendo assieme e deliberando volta per volta quale sia il bene comune, l'interesse generale¹⁹.

È un'idea di rappresentanza elettiva allo stesso tempo moderna e medievale: *moderna*, perché attraverso la *fictio* che assimila il collegio alla nazione e attraverso il divieto di mandato imperativo ogni singolo parlamentare incarna nella sua libera e razionale prestazione rappresentativa l'intero *Commonwealth*; ma pure *medievale*, considerato che il collegio uninominale è comunque un retaggio aristocratico-feudale, poiché in origine muoveva dal principio che di fronte alla Corona dovessero essere rappresentate le contee e le città, ossia i diversi territori del regno prima ancora che l'insieme dei suoi abitanti intesi come individui liberi e uguali, cui seguiva l'altro principio per il quale le diverse partizioni territoriali del regno dovessero essere rappresentate in forma "aristocratica", ossia dagli individui eminenti e "migliori", dai maggiorenti o notabili locali (che l'elezione avrebbe dovuto solo "rivelare")²⁰.

Senonché bisogna dire che la finzione che fa di ogni singolo collegio uninominale una riproduzione miniaturizzata della nazione è comunque un dato posteriore, legato al passaggio dal sistema originario del mandato imperativo a quello del mandato libero: il collegio, in quanto rappresentanza di borghi e contee, ossia di comunità territorialmente stanziate, era *naturalmente* associato al principio secondo cui il rappresentante fosse soggetto al vincolo di

della maggioranza degli elettori di un collegio vale quindi non solo come volontà degli elettori o cittadini di questo collegio vinti o non votanti, ma anche come volontà di tutti gli altri cittadini dello Stato con o senza diritto di voto. Ogni altra configurazione è impossibile, poiché essa rende il collegio un territorio autonomo e abolisce l'unità politica».

¹⁹ Secondo la concezione che emergeva nitidamente dalle parole di E. Burke, *Speech to the electors of Bristol* (1774), trad. ital. *Il discorso agli elettori di Bristol*, in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, 65 ss., laddove affermano che «il Parlamento non è un congresso di ambasciatori di interessi diversi e ostili, che ciascuno deve sostenere come agente o avvocato contro altri agenti o avvocati. Il parlamento è invece un'assemblea deliberativa di una nazione, con un solo interesse, quello della comunità, ove non debbono essere gli scopi o i pregiudizi locali a guidare le decisioni, ma il bene comune che nasce dalla ragione generale».

²⁰ Per questa concezione «aristocratica» della «autentica rappresentanza» parlamentare vedi C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, cit., 286 ss., spec. 289, 338, a giudizio del quale «l'elezione può davvero creare una autentica rappresentanza ed è quindi un metodo del principio aristocratico, se ha il senso di determinare la scelta dei migliori, se la direzione va dal basso verso l'alto, ossia gli eletti sono i più eminenti». Tuttavia, Schmitt prendeva atto del fatto che la competizione elettorale fosse divenuta una competizione tra partiti organizzati e riconosceva perciò che «l'elezione può anche essere una mera nomina di agenti e rappresentanti di interessi»: infatti, «appena organizzazioni permanenti di partito in quanto entità stabili e sempre presenti dominano il parlamento, questo soccombe alle conseguenze della democrazia diretta e non è più rappresentante». Insomma «nell'elezione si trovano entrambe le possibilità: essa può avere il significato aristocratico di una scelta del migliore e del capo oppure il significato democratico di nomina di un agente, di un commissario o di un servitore (...) l'elezione può essere un mezzo tanto del principio di rappresentanza quanto di quello dell'identità». Questa distinzione schmittiana dei due modi in cui si può concepire l'elezione parlamentare è, nella sostanza, identica a quella che propongo in questo saggio: per Schmitt sarebbe quasi scontato ricondurre la "rappresentatività" (nell'accezione in cui è intesa in questo saggio e, prima ancora, nella giurisprudenza costituzionale) alla polarità della «identità democratica» anziché in quella della «rappresentanza aristocratica», così come è scontato che a queste due visioni dell'elezione corrispondano i due sistemi elettorali ideal-tipici del collegio uninominale e del metodo proporzionale: in particolare, «la giustificazione più importante di questo (secondo) sistema consiste nella caratterizzazione come un sistema in cui si vota non secondo punti di vista personali e locali, ma secondo le idee» (*ibidem*, 314-315). Come si vede, anche Schmitt sembra associare la rappresentanza partitica proporzionale al voto come espressione di idee o come espressione di appartenenze e interessi sociali (di cui il parlamentare, in quanto funzionario di partito, è «un agente o un servitore»).

mandato. Non si può sostenere, pertanto, che il libero mandato parlamentare, quale tratto costitutivo ed essenziale della rappresentanza politica moderna, sia *intrinsecamente* legato al metodo elettorale uninominale-maggioritario²¹.

8. I due significati del voto popolare

Le due concezioni della rappresentanza elettiva – l’una imperniata sulla centralità dei partiti organizzati quali tramiti necessari della volontà popolare, l’altra di tipo “personale-aristocratica”, poiché individua il tramite della volontà nazionale direttamente nei parlamentari eletti per via delle loro superiori qualità personali – sono due modelli radicalmente differenti, che propugnano, come ho detto, due significati alternativi del voto.

Può obiettarsi che un sistema proporzionale col voto di lista e il voto di preferenza tiene assieme le due concezioni del diritto elettorale, e che pertanto quella illustrata prima sarebbe una falsa alternativa. Ma l’obiezione sarebbe mal posta. Infatti, questo sistema elettorale postula pur sempre la preminenza del voto di lista, rivolto alla scelta del partito, sul voto di preferenza, che ha per oggetto la persona del candidato. Basti considerare il fatto che tra due candidati militanti in liste diverse può succedere che sia eletto il meno votato e non il più votato (se il partito del primo è andato complessivamente bene, mentre il partito dell’altro complessivamente male): ora, se il significato giuridico del voto popolare fosse soprattutto quello di eleggere persone, dovrebbe essere inconcepibile un sistema elettorale secondo cui il meno votato sia preferito al più votato nell’attribuzione del seggio²².

Viceversa, il sistema del collegio uninominale si basa sulla concezione del voto come elezione di persone e ignora il risultato elettorale del partito, che infatti rileva solo sul piano politico ma non su quello giuridico. E che il numero dei voti ottenuti da ciascun partito su base nazionale sia indifferente per questo sistema elettorale lo prova il fatto che la maggioranza parlamentare dei seggi potrebbe essere appannaggio del partito meno votato anziché di quello più votato, perché ciò che conta è il numero dei collegi vinti.

²¹ Come invece sembra trasparire dai lavori di C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, cit., 286 ss., 314, e di coloro che, coll’avvento dello “Stato di partiti” e delle leggi elettorali proporzionali, annunciarono la fine del governo rappresentativo basato sul divieto di mandato imperativo (vedi, per tutti, G. Leibholz, *Parteienstaat und repräsentative Demokratie. Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetz* (1968), trad. ital. *La democrazia nel XX secolo*, in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, 381 ss.).

²² La primazia del voto di lista caratterizza anche il sistema elettorale tedesco, seppure sia comunemente definito come un “sistema proporzionale personalizzato” (poiché combina la rappresentanza proporzionale con l’elezione personale dei candidati nei collegi uninominali). Sennonché la “personalizzazione” del voto opera solo parzialmente, poiché solo la metà dei seggi (299) è attribuita nei collegi uninominali, mentre la restante parte è attribuita ai candidati delle liste di partito, secondo l’ordine di presentazione in lista. Inoltre è il voto di lista (il c.d. “secondo voto”) a determinare la percentuale di seggi che complessivamente spettano a ciascun partito, secondo un rigoroso criterio di proporzionalità: se un partito, in base al voto di lista, ha diritto a più seggi di quelli che è riuscito a vincere nei collegi uninominali, si colma la differenza attingendo alla sua lista bloccata di candidati; se invece ha vinto più collegi e quindi più seggi di quelli cui avrebbe diritto in base ai voti di lista, li conserva, ma s’incrementano i seggi a favore degli altri partiti in modo da compensare la differenza e ripristinare l’assegnazione dei seggi tra i partiti secondo un criterio di rigorosa proporzionalità: a riprova del fatto che ciò che conta veramente ai fini della distribuzione dei seggi parlamentari è il voto di lista, ossia il risultato elettorale globale, la cifra elettorale nazionale di ciascun partito.

D'altronde il collegio uninominale, diversamente dal sistema proporzionale, non nacque per regolare la competizione elettorale nazionale tra partiti organizzati stabilmente; e quindi il suo senso originario non era quello di misurare la loro forza relativa al fine di assegnare i seggi parlamentari. Nella logica originaria di questo metodo i partiti erano soltanto dei comitati elettorali, che supportavano localmente i notabili del collegio nella campagna elettorale e che una volta espletate le operazioni di voto esaurivano la loro funzione e si scioglievano. Potevano poi formarsi dei partiti parlamentari dall'aggregazione di membri del Parlamento su visioni ideali comuni o su puntuali interessi sociali o personali: ma si trattava di convergenze spesso occasionali e comunque a basso grado di istituzionalizzazione, che certo non mettevano in discussione il principio di fondo che la rappresentanza politica fosse "personale", legata alle persone elette nei collegi locali, e non "partitica".

Però la storia politica novecentesca, e in particolare quella britannica, ha sovrapposto al metodo "aristocratico" del collegio uninominale il metodo "democratico" della competizione tra partiti organizzati stabilmente, con gli effetti che conosciamo. Il comportamento degli elettori britannici nei singoli collegi è ormai guidato più da valutazioni di politica generale, attinenti a quello che i partiti nazionali e i loro *leaders* hanno fatto o potrebbero fare, e meno da considerazioni legate alle qualità personali dei candidati di partito nel collegio (sebbene sia innegabile che la scelta di buone candidature possa contribuire al successo del partito). Ciò che conta, infine, è il numero di seggi conquistato da ciascuna formazione partitica nazionale, con un'evidente disallineamento tra il dato giuridico-costituzionale e il dato politico: tanto che il numero complessivo di voti effettivamente ottenuto da ciascun partito, a prescindere dalla loro distribuzione territoriale, può essere irrilevante ai fini della vittoria elettorale.

9. Il fascino discreto dell'irrazionalità: la sopravvivenza del sistema *plurality*

Perché, allora, il sistema uninominale-maggioritario resiste ancora nel Regno Unito e in pochi altri paesi democratici?

Le ragioni sono diverse. C'è la forza delle tradizioni. C'è la forza di un certo modo di concepire il rapporto tra Stato e mercato (col quale sarebbe più sintonica una competizione politico-elettorale regolata dal metodo del collegio uninominale²³). C'è l'effetto di semplifica-

²³ Uno dei *Leit-motif* della predicazione neo-liberale è che i governi di coalizione dei regimi parlamentari in cui vige il sistema elettorale proporzionale si associno regolarmente a politiche fiscali espansive, con elevata spesa pubblica e deficit di bilancio. Al contrario, i governi monopartitici (o formati da un numero ridotto di partiti sulla base di accordi di governo pre-elettorali) sarebbero di regola associati a finanze pubbliche 'sane' (nell'accezione di "sanità" che è prevalente nell'ortodossia economica neoclassica). Per tutti vedi T. Perssons - G. Tabellini, *The Economic Effects of the Constitutions*, Munich Lectures in Economics, Cambridge (Mass.) and London, MIT Press, 2003, 1, 3, 6, che hanno investigato gli effetti che le regole costituzionali (e legislative) sulla forma di governo e sul sistema elettorale producono in ordine alla conduzione delle politiche economiche. Con riguardo specifico all'alternativa tra sistemi elettorali maggioritari e proporzionali i due autori osservano che «the choice between majoritarian and proportional elections» implica «a trade-off between accountability and representation», e che «it is plausible that this choice will be reflected in observable economic policy consequences: better accountability might show up in less corruption, and broader representation in more comprehensive social-insurance programs». Si tratta, tuttavia, di tesi che la storia degli ultimi anni, se non dell'ultimo decennio, ha provveduto a minare nei suoi fondamenti. In realtà, ancora non disponiamo della prova "scientifica" definitiva che

zione del quadro partitico, o meglio: l'effetto di conservare un assetto partitico semplificato (ché un sistema elettorale difficilmente può plasmare dal nulla un assetto partitico, se questo non ha già la fisionomia che si vorrebbe introdurre...).

Ma il dato più curioso è rappresentato dai quei paesi, come l'Italia del 1993, che decidono di adottare il sistema uninominale-maggioritario non già per riaffermare il vecchio principio "aristocratico" dell'elezione personale localizzata, ma per strutturare e semplificare la competizione inter-partitica nazionale. Come ho già detto, l'idea settecentesca e ottocentesca di rappresentanza politica che è sottesa al collegio uninominale prescinde in linea di principio dall'idea che l'attività parlamentare debba reggersi su un rapporto stabile tra maggioranza e minoranza, con la precostituzione di una e dell'altra, ma anzi è più vicina all'idea che le maggioranze debbano essere variabili, legate alle valutazioni che delle questioni da trattare gli "eletti" fanno di volta in volta. Al contrario, chi nel momento presente propone l'adozione del collegio uninominale lo fa pensando che sia il modo per preconstituire a livello parlamentare maggioranze partitiche fisse e stabili nel tempo. Muove quindi dal convincimento che la rappresentanza parlamentare non debba essere di tipo "aristocratico-personale", ma chiaramente e nettamente "partitica". Non si avvede, però, che la sua proposta sovrappone due logiche politico-istituzionali eterogenee, elevando al rango di modello generale quello che è solo un accidente della storia: mi riferisco sempre alla peculiare, paradossale e irripetibile sovrapposizione di elezione aristocratico-personale e di competizione democratica inter-partitica, quale si è realizzata nell'esperienza costituzionale britannica.

Se coerentemente con l'evoluzione democratica il senso politico del voto popolare è ormai dappertutto quello di scegliere un partito (e il Regno Unito è il primo paese in cui si registra questa evoluzione), il modello giuridico del collegio uninominale *plurality* è uno strumento improprio rispetto a questo scenario, poiché è inadatto a misurare le performance elettorali relative dei partiti, tanto che potrebbe persino consegnare la maggioranza parlamentare assoluta al secondo partito più votato anziché al primo²⁴. È, quest'ultimo, un vizio che nega irrimediabilmente le credenziali democratiche del sistema elettorale britannico e che non è certo compensato dal fatto che nel modello Westminster il voto popolare sarebbe ormai la scelta del governo e del suo capo anziché la scelta di un partito²⁵: infatti, ammesso e non concesso che il motivo di pregio di un sistema elettorale che non preveda *sul piano formale* l'elezione popolare diretta del primo ministro sia quello di produrre tale esito *sul piano sostanziale*, in ogni caso rimane intatto il medesimo vizio di fondo, e cioè che diventi primo ministro (previa conquista della maggioranza parlamentare assoluta dei seggi) non già il *leader* di partito che ha riscosso più consensi – sempre ammesso che il voto abbia questo

le democrazie parlamentari operanti secondo il modulo "consensuale" siano meno efficienti dei parlamentarismi maggioritari, dei regimi presidenziali e, in genere, delle c.d. democrazie "immediate", così come è assai dubbia e controversa la nozione di "efficienza economica" che è presupposta dalle suddette analisi.

²⁴ È noto, infatti, che in passato il partito laburista, pur avendo avuto in termini assoluti un più alto numero di voti rispetto ai Conservatori, spesso perse le elezioni per via di un'eccessiva concentrazione del suo radicamento elettorale in alcuni collegi, specialmente in quelli corrispondenti a centri urbani molto industrializzati, connotati da una significativa presenza del voto operaio.

²⁵ Come sostiene una vulgata radicata soprattutto in Italia...

significato politico – bensì quello che ne ha riscosso di meno. Insomma, può darsi che con questo metodo elettorale talvolta si sappia quale sia il governo e chi debba guidarlo “*già un giorno (o qualche ora) dopo le elezioni*”, ma a parte il fatto che non sempre è così (visto che può sempre delinarsi una situazione di *hung Parliament*), c’è da dire inoltre – ed è quel che più conta – che non è affatto sicuro che questo governo e il suo capo siano proprio quelli che la maggioranza degli elettori avrebbe voluto che fossero.

10. La funzione del diritto di voto e l’art. 49 della Costituzione

Tirando le somme, bisogna chiedersi se il nostro dettato costituzionale abbia accolto l’una o l’altra concezione del voto popolare e della rappresentanza elettiva qui esaminate.

Può risponderci in modo salomonico e sostenere che per la Costituzione italiana l’elezione della rappresentanza parlamentare deve rispondere a entrambe le logiche, nel senso che deve caratterizzarsi sia come una scelta di persone che come una scelta di fini politici (e del relativo partito) per il tramite del voto di lista. Ma per dare corpo a questo orientamento bisognerebbe individuare un sistema elettorale in grado di soddisfare entrambe le esigenze in egual misura. Dico subito che, per quanto mi consta, nessuno di quelli conosciuti sembra in grado di porre sullo stesso piano d’importanza i due significati del voto: o privilegiano la scelta del partito sulla scelta della persona o viceversa.

Ad esempio, un sistema proporzionale può prevedere il voto al partito e quello di preferenza: rimane fermo tuttavia che il secondo ha un’importanza minore rispetto al primo, poiché è il voto di lista quello determinante, potendo infatti determinare l’elezione del candidato che ha preso meno voti rispetto a quello che ne ha avuto di più. Inoltre, mentre il voto di preferenza espresso in favore di un candidato particolare è automaticamente conteggiato come se fosse un voto dato alla lista, cioè al partito, invece il voto espresso solo a favore della lista non si traduce in un voto di preferenza per un candidato particolare.

La sola eccezione alla consueta prevalenza del voto di lista sul voto di preferenza si ha soltanto nel sistema elettorale tedesco, dove può parlarsi di un’equi-ordinazione tra il “primo voto” e “il secondo voto”²⁶: ma è un’eccezione (ed equi-ordinazione) confinata ai 299 seggi parlamentari che si assegnano mediante altrettanti collegi uninominali, mentre i restanti seggi sono comunque distribuiti tra i candidati secondo la loro posizione nelle liste di partito. E in ogni caso il c.d. “primo voto”, cioè il voto personalizzato che si esprime nei collegi uninominali, non fa venire meno la regola secondo cui ciascun partito alla fine deve avere in percentuale tanti seggi quanti sono i “secondi voti” ottenuti, cioè i voti di lista. Anche qui, tutto

²⁶ Ricordo che all’elettore tedesco si consegna una scheda con la quale può esprimere due diverse tipologie di voto: col “primo voto” esprime la preferenza per uno dei candidati nel collegio uninominale, mentre col “secondo voto” sceglie un partito (con la relativa lista bloccata di candidati, alla quale si attinge qualora al partito spettassero, in base ai “secondi voti”, cioè ai voti di lista, più seggi di quelli vinti nella competizione svoltasi nei collegi uninominali).

considerato, prevale la visione del voto popolare come scelta del partito (e quindi del fine, dell'indirizzo politico) sulla visione del voto come scelta delle persone migliori²⁷.

Sulla sponda opposta sta il sistema britannico *plurality*, dove il voto di lista e la logica che lo sottende sono totalmente assenti, sebbene il significato politico della competizione elettorale sia quello del confronto inter-partitico (o tra *leader* di partito): col risultato che la somma nazionale delle preferenze accordate a tutti i candidati di uno stesso partito non ha alcun rilievo al fine di determinare l'ammontare dei seggi che gli spettano, proprio come se il partito (o il *leader* di partito) non partecipasse per nulla all'agone elettorale.

Posto che i sistemi conosciuti implicano la preminenza dell'una o dell'altra funzione del diritto di voto, resta da capire se per il nostro diritto costituzionale sia indifferente che la legge elettorale faccia prevalere l'una o l'altra o se invece sia imposta la prevalenza del voto di lista su quello "personalizzato" (o viceversa).

Temo che non sia di grande aiuto osservare che i seggi devono essere ricoperti da persone e che pertanto lo scopo dell'elezione sia, appunto, quello di eleggere persone (e non "idee") alla carica di parlamentare²⁸. Anche col voto di lista, infatti, si eleggono persone, e non canguri o cavalli. A rigore, persino una lista bloccata di candidati è un'elezione di persone, per quanto gli elettori non abbiano la possibilità di decidere chi di quella lista debba preferirsi agli altri: può presumersi, infatti, che la scelta della lista in sé equivalga alla volontà che tutti coloro che ne fanno parte siano eletti (a condizione però che la lista non sia eccessivamente lunga e che l'elettore sia perciò in grado di conoscere da chi è composta e quindi di valutarne meriti e demeriti²⁹).

Il vero problema, piuttosto, è se sia compatibile col dettato costituzionale una legge elettorale in cui i soli destinatari formali del voto popolare fossero le persone fisiche candidate e non anche le relative forze politiche organizzate, e che pertanto assegnasse i seggi ai vari partiti in modo casuale, quale effetto riflesso del voto espresso alle persone. Come è evidente, l'interrogativo riguarda specialmente il metodo del collegio uninominale. Potrebbe risponderci che anche in un sistema uninominale-maggioritario il voto espresso ai candidati si riversa, *di fatto*, sui partiti proponenti, ma sarebbe un'osservazione palesemente erranea. Come ho già detto, il sistema *plurality* non assegna alcun rilievo alla somma nazionale delle

²⁷ Peraltro va detto che il modello elettorale germanico, al fine di parificare l'importanza dei "primi voti" (nei 299 collegi uninominali) e dei "secondi voti" (cioè i voti di lista), deve pagare il prezzo dei c.d. "seggi soprannumerari", prevedendo formalmente la possibilità che il numero dei parlamentari sia variabile di legislatura in legislatura. Se un partito, infatti, vince più collegi e ottiene quindi più seggi di quelli cui avrebbe astrattamente diritto in base alle sue percentuali di voti di lista (cioè di "secondi voti"), conserva i primi, con ciò facendo lievitare il numero complessivo dei seggi parlamentari (cui debbono peraltro aggiungersi i seggi "di compensazione" assegnati alle altre forze politiche per ripristinare i rapporti relativi di forza e il rispetto rigoroso del criterio proporzionale nella distribuzione dei seggi). È escluso pertanto che, a Costituzione vigente, possa introdursi da noi un sistema siffatto, considerato che gli artt. 56 e 57 determinano un numero fisso di parlamentari.

²⁸ Da ultimo ripropone questa tesi, ma con nuovi argomenti, A. Riviezzo, *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 17 febbraio 2017, 10.

²⁹ Questo è precisamente l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, nella parte in cui censura l'assenza del voto di preferenza se collegata a liste bloccate "lunghe", che non consentono «l'effettiva conoscibilità dei candidati».

preferenze accordate a tutti i candidati di uno stesso partito e può, difatti, accadere che il partito politico che ottiene più seggi non sia quello che ha ottenuto più consensi popolari (cioè potrebbe non essere quello i cui candidati abbiano ottenuto la più alta somma di consensi). Ciò esclude che il singolo voto espresso dall'elettore del Regno Unito equivalga a una sorta di "doppio voto", come invece è formalmente previsto nel sistema tedesco, dove infatti il "primo voto" è rivolto al candidato nel collegio uninominale, mentre il "secondo voto" è propriamente finalizzato a determinare la suddivisione dei seggi tra i partiti concorrenti.

Ebbene, la mia tesi è che sia decisivo considerare l'art. 49 della Costituzione, per il quale «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Il fenomeno dei partiti non è, quindi, un dato extra-giuridico, che deve rimanere estraneo all'argomentazione di diritto costituzionale. Poiché la Costituzione presuppone che la determinazione della «politica nazionale» debba avvenire con «metodo democratico» attraverso il concorso dei cittadini associati in «partiti», ciò orienta l'interpretazione del significato e della funzione del voto popolare, caratterizzandolo *anzitutto* come scelta del partito prima ancora che di persone fisiche: il che esclude, a mio avviso, la legittimità di leggi elettorali che non contemplassero per nulla la possibilità di misurare i consensi ottenuti dai partiti che con «metodo democratico» concorrono «a determinare la politica nazionale». Peraltro bisogna tenere conto pure della *sedes materiae*: l'art. 49 segue immediatamente quell'art. 48 in cui si definiscono i caratteri necessari del diritto di voto, con ciò accreditando l'interpretazione secondo cui non può che essere il partito politico il destinatario *naturale* e principale del voto «personale ed eguale, libero e segreto».

11. Il nesso tra democrazia parlamentare dei partiti e sovranità popolare

Come si vede, la conclusione cui pervengo non è distante da quella che già poteva trarsi dallo scritto di Carlo Lavagna del 1952, là dove asseriva che la nostra Costituzione, specialmente negli artt. 1, 3, comma secondo, e 49, accoglie «il concetto di democrazia nel senso di *democrazia politica (ideologica)*, oltre che sociale (economica)»³⁰: intendendo per «*democrazia ideologica e sociale*» quella forma di reggimento politico in cui il voto popolare per la rappresentanza parlamentare è finalizzato principalmente all'espressione della varietà di idee, interessi, istanze, ecc., che innervano la comunità politica nazionale nella pluralità delle sue stratificazioni sociali³¹.

³⁰ C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., 858.

³¹ Ma prima ancora questa era la visione della rappresentanza parlamentare proposta da J.S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), Batoche Books, Kitchener (Ontario) 2001, 91, per il quale la caratteristica di un parlamento "rappresentativo" è quella di assicurare «a representation, in proportion to numbers, of every division of the electoral body: not two great parties alone, with perhaps a few large sectional minorities in particular places, but every minority in the whole nation, consisting of a sufficiently large number to be, on principles of equal justice, entitled to a representative».

Inoltre tale concezione della rappresentanza parlamentare è quella più coerente con la proclamazione costituzionale della sovranità popolare. Una cosa, infatti, è che il popolo scelga i “migliori” cui affidare il potere legislativo, altra cosa è che il popolo, nella concretezza delle sue differenze tra vari orientamenti politico-culturali, di interesse, di classe, ecc., proietti nell’organo legislativo questa sua ricca articolazione interna, di modo che sia riprodotta più fedelmente possibile nella composizione parlamentare. Nel primo caso abbiamo un parlamento “aristocratico”, che reca in sé il marchio di una distanza, di uno stacco rispetto al popolo che lo elegge, mentre nel secondo caso abbiamo un parlamento *riproduttivo* del popolo elettore e la cui legittimità dipenderà dal fatto di essere “come chi lo elegge” e non già composto da *élites* selezionate, presuntivamente “migliori di chi elegge”.

In tal senso deve interpretarsi pure il vincolo che può farsi discendere dall’art. 3, comma secondo, della Costituzione, dove prescrive l’obiettivo della «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese»: *partecipazione* che non potrebbe realizzarsi senza il ruolo inclusivo di partiti di massa, socialmente organizzati, e che deve necessariamente trovare una sponda in un certo modo di strutturare la composizione parlamentare, che certo non può essere quello della rappresentanza elitaria aperta ai “migliori” (seppure selezionati col voto).

Ovviamente, qui il discorso è condotto sul piano dei principi. Ma nella realtà politica effettiva, quale quella che connota la fase storica attuale (almeno in Italia), può succedere che la rappresentanza parlamentare organizzata in partiti manifesti tendenze oligarchiche, di mera cooptazione e auto-perpetuazione dei gruppi dirigenti con relativi privilegi, negando a un tempo sia la logica “aristocratica” dell’elezione come «*designazione di capacità*», sia quella democratico-partecipativa della massima inclusione delle differenze ideali e di classe.

Non è semplice ricostruire le cause di questa degenerazione: in parte sono legate alle trasformazioni che hanno interessato un po’ tutte le democrazie industriali con la fine dei “trenta anni gloriosi” del compromesso socialdemocratico e keynesiano tra capitale e lavoro e l’avvento dell’egemonia neo-liberale (che programmaticamente mira a squalificare il rilievo del *politico* rispetto all’*economico* e a sottrarre ambiti decisionali al primo per consegnarli al secondo, *sub specie* dei mercati concorrenziali, togliendo quindi obiettivi, ambizioni e incidenza alla classe politica e favorendone il declino)³²; in parte dipendono dalle specificità del quadro politico italiano, che ha ritenuto di poter superare la crisi di legittimazione dei partiti iniettando dosi massicce di “democrazia maggioritaria” e di “presidenzializzazione” delle forme di governo (locale, regionale e, in parte, anche nazionale), nell’illusoria speranza di poter collegare la funzione di governo direttamente al corpo elettorale e di saltare così, nella misura del possibile, la mediazione partitica (ma finendo in questo modo per aggravarne vieppiù la crisi); e in parte, infine, sono il portato di una polemica pluridecennale contro la formapartito in quanto tale, accusata di essere la principale responsabile dei mali della società italiana: polemica che ha plasmato l’immaginario collettivo, radicando in profondità il convinci-

³² Sviluppo queste tematiche in numerosi luoghi del mio *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.

mento erroneo che una sana e moderna democrazia possa, tutto sommato, fare a meno delle organizzazioni partitiche³³.

12. Perché il sistema uninominale-maggioritario non è compatibile col dettato costituzionale

Dopo questo lungo *excursus* sul significato costituzionale del voto popolare occorre ritornare alla questione se la “rappresentatività” (per come l’intende la Corte) sia un principio della nostra Costituzione.

Per le ragioni illustrate sinora non può essere l’art. 67 la disposizione da cui trarre tale principio, né può essere il combinato disposto degli artt. 67 e 48, poiché dalla norma del voto uguale non può ricavarsi l’obbligo che la composizione dell’assemblea elettiva sia rappresentativa dei rapporti elettorali di forza tra i partiti (essendo altresì compatibile coll’idea che il voto popolare debba solo o soprattutto misurare le performance elettorali relative delle persone fisiche candidate alla carica di parlamentare). In altre parole, se gli artt. 67 e 48 sono perfettamente compatibili con la visione del voto come scelta di persone determinate (e non di partiti), queste disposizioni costituzionali non potrebbero, di per sé, fornire quel che occorre per elaborare il principio della rappresentatività (sempre inteso nei termini definiti dalla sent. 35/2017).

Se a questo quadro normativo si aggiunge l’art. 49, il risultato non cambia in modo decisivo. Certo, il fatto che la Costituzione richiami il ruolo democratico delle forze politiche organizzate nella determinazione della politica nazionale è la prova che il voto popolare deve anzitutto intendersi come scelta del partito. Ma ciò non è ancora sufficiente al fine di sostenere che esisterebbe il “principio costituzionale di rappresentatività”. Da un lato non può parlarsi di “rappresentatività” nei termini in cui lo fa la Corte se non alla condizione di riferirsi al modo in cui si atteggia la composizione partitica dell’assemblea elettiva, ma dall’altro occorrerebbe altresì provare che l’assemblea elettiva debba essere composta sulla base di una legge elettorale che consenta di misurare con precisione le performance elettorali relative dei partiti. Non c’è dubbio che la rappresentatività di cui ragiona la Corte comporta giocoforza un sistema proporzionale, ma in questo modo si va incontro a una petizione di principio, poiché

³³ Come scrive P. Ignazi, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 15, «la cattiva immagine dei partiti contemporanei è certo dovuta ad una caduta di fiducia e stima per le scelte e i comportamenti dei partiti e delle loro classi dirigenti. Ma sotto sotto, scava sempre la talpa dell’antipluralismo», le cui «basi teoriche (...) hanno origini antiche», alimentando «quattro filoni culturali dell’opposizione al partito *in sé*: a) il controrivoluzionario con il richiamo alla divinità e al suo spirito ordinatore calato sulle cose mondane; b) il populista dei rivoluzionari giacobini con il riferimento “mistico” al *peuple-Dieu*, fonte prima e assoluta di legittimità; c) il nazionalista anti-democratico che concepisce la nazione come un corpo unitario e organico, escludendo quindi ogni presenza dissonante e divisiva; d) l’idealismo hegeliano di destra, con la sua esaltazione ipertrofica dello Stato che tutto comprende e al quale nulla si può contrapporre». A queste correnti di pensiero aggiungerei, come quinta e forse più influente nel tempo presente, il progetto neo-liberale di una società individualistica di mercato, che rifiuta programmaticamente il ruolo di quei corpi sociali intermedi (*in primis*, sindacati e partiti) che propongono la “giustizia sociale” come criterio distributivo alternativo rispetto alla logica dei mercati concorrenziali.

si dà per dimostrato, semplicemente evocando la parola “rappresentatività”, ciò che l’argomentazione di diritto costituzionale deve ancora provare, e cioè che per la nostra Costituzione sia necessaria, almeno come *opzione di default*, una legge elettorale a impianto proporzionale³⁴.

Se ancora non può dirsi che l’insieme degli artt. 48, 49 e 67 Cost. prescriva una certa formula elettorale in luogo di altre, si può trarre tuttavia qualche conclusione di ordine “negativo”, nel senso che le suddette disposizioni, a mio avviso, vietano alcune soluzioni. Una di queste è sicuramente il metodo del collegio uninominale *plurality*, la cui logica istituzionale è estranea all’idea del voto popolare come scelta del partito, tanto che la vittoria elettorale di un partito su un altro (in termini di seggi parlamentari conseguiti) può essere un risultato casuale, che prescinde dalla effettiva distribuzione dei consensi popolari tra le varie forze politiche³⁵.

Che il sistema uninominale-maggioritario sia incompatibile col dettato costituzionale è tesi che – mi rendo conto – può sorprendere, considerando soprattutto il fatto che la legge Mattarella, basata essenzialmente sui collegi uninominali, fu vigente in Italia dal 1993 al 2005. Ma, del resto, anche non tenendo conto della ricostruzione dogmatica che propongo qui e badando solo all’orientamento manifestato dalla Corte costituzionale in ordine al concetto di “rappresentatività”, è giocoforza giungere alla medesima conclusione: non c’è dubbio che un sistema *plurality* all’inglese, nella misura in cui contempla l’eventualità che la maggioranza dei seggi parlamentari non venga assegnata al partito che ha avuto più consensi popolari, sia sulla carta il più lontano dall’esigenza costituzionalmente rilevante della rappresentatività delle camere elettive. Cioè, non sostanzierebbe un bilanciamento ragionevole tra la rappresentatività del Parlamento e la stabilità del Governo (di cui parla la sent. 35/2017), poiché il primo dei due principi sarebbe totalmente sacrificato sull’altare dell’altro (senza peraltro che di questo ci sia veramente la garanzia di una sua realizzazione effettiva)³⁶.

³⁴ E difatti, volendo fare un esempio, non sarebbe in conflitto con gli artt. 48, 49 e 67 Cost. un sistema elettorale che assegnasse con formula maggioritaria i seggi di un collegio plurinominali: i destinatari del voto popolare sarebbero delle liste di partito (in accordo coll’art. 49), tutti i voti espressi nel collegio sarebbero ugualmente conteggiati (in accordo coll’art. 48) al fine di stabilire quale sia la lista più votata cui assegnare tutti i seggi del collegio, e infine i parlamentari così eletti godrebbero pur sempre della garanzia del libero mandato (ai sensi dell’art. 67).

³⁵ Mi sembra che lo stesso dovrebbe dirsi per un sistema elettorale articolato in circoscrizioni plurinomiali in cui i seggi del collegio fossero assegnati ai candidati più votati, prevedendo solo il voto di preferenza e non anche il voto di lista e quindi prescindendo completamente dai consensi ottenuti complessivamente dai partiti di riferimento: infatti, con questa formula elettorale, che ha trovato qualche applicazione nei paesi anglosassoni e che prende il nome di sistema del “voto singolo non trasferibile”, può darsi il caso che la somma dei consensi di tutti i candidati di un medesimo partito sia la più alta – e che quindi il partito sia complessivamente quello che riscuote il maggior consenso popolare – ma che nessuno dei candidati di tale partito riesca a ottenere il seggio. In altre parole, se il voto al partito maggioritario è eccessivamente frammentato tra numerosi candidati (perché tutti i candidati del partito sono mediamente forti), potrebbe accadere che questo partito, pur maggioritario, non conquisti alcun seggio (o che ne conquisti meno di quanto il suo potenziale elettorale consentirebbe), mentre potrebbe darsi che riesca a conquistarlo quel partito che, pur disponendo di un numero assai limitato di consensi, riesca a farli convergere su un unico candidato forte (il che però implica che complessivamente la lista debba essere formata da candidati con scarso *appeal* elettorale).

³⁶ Ma, a parti rovesciate, lo stesso dovrebbe dirsi per un sistema proporzionale “puro”, come giustamente osserva A. Alberti, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sentenza n. 35 del 2017*, in corso di pubblicazione in *Forum dei Quaderni costituzionali*. In effetti, se è

Ovviamente, ciò non significa che lo schema di ragionamento impiegato dalla Corte e basato sul giudizio di bilanciamento tra i principi della «rappresentatività» e «stabilità» sia un approccio condivisibile. In parte ho già detto cosa penso del «principio costituzionale della rappresentatività» (nei termini in cui la Corte lo ricostruisce). Nel paragrafo che segue farò un rapido *excursus* sul modo in cui i giudici costituzionali bilanciano concretamente tale principio, per poi riprendere il percorso dogmatico alternativo seguito in questo saggio.

13. *Excursus*: il bilanciamento tra rappresentatività e stabilità

Ritorniamo dunque alla giurisprudenza costituzionale.

Nel 2014 è dichiarata incostituzionale la previsione legislativa di un premio di maggioranza senza soglia, poiché tale disciplina, se calata nel contesto di una legge elettorale dall'impianto proporzionale, comprimerebbe in modo eccessivo e irragionevole la rappresentatività e l'uguaglianza del voto in uscita. Condizionando invece l'attribuzione del premio al raggiungimento di una percentuale minima di voti, si avrebbe una ponderazione equilibrata tra rappresentatività e stabilità del Governo. In particolare, la sentenza n. 35 del 2017 asserisce che la soglia del 40 per cento non sia «in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'uguaglianza 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»³⁷.

Per la Corte non è escluso, quindi, che un sistema elettorale possa legittimamente comprimere la rappresentatività e l'uguaglianza sostanziale del voto, ma per farlo occorrerebbe una giustificazione di rango costituzionale, che la pronuncia del 2017 rinviene nei principi della «stabilità del governo» e della «rapidità dei processi decisionali». In ogni caso non dovrebbe trattarsi di una limitazione manifestamente irragionevole: diversamente, l'esigenza costituzionale della rappresentatività e del voto uguale in uscita si riespanderebbe naturalmente, come una molla incorporata nel dettato costituzionale. Resta comunque fermo che, diversamente da altre norme costituzionali, questi principi esprimerebbero solo un *favor* e quindi un vincolo costituzionale meno stringente poiché parzialmente e ragionevolmente derogabile.

Se volgiamo però lo sguardo ai principi che nel gioco del bilanciamento giustificerebbero la compressione della rappresentatività e dell'uguaglianza sostanziale del voto, è forte l'impressione che l'aggancio costituzionale sia assente o alquanto debole: quale norma costituzionale, prescrive, infatti, che la «rapidità del processo decisionale» debba caratterizzare le attività parlamentari?³⁸

vero che – in base alle sentt. 1 del 2014 e 35 del 2017 – tra “rappresentatività” e “stabilità/governabilità” deve intercorrere un bilanciamento necessario, ne deriva (per il modo stesso in cui i giudici costituzionali mostrano di intendere i due principi) l'impossibilità di ritenere legittimi sia il collegio uninominale all'inglese che una legge proporzionale del tipo di quella che fu vigente in Italia fino al 1993.

³⁷ Punto 6. del *Considerato in diritto*.

³⁸ Invece non manca nelle fonti di rango costituzionale un riferimento esplicito al principio della «stabil-

Al limite, può dirsi che la «stabilità del governo» sia uno degli obiettivi tipici della razionalizzazione parlamentare, che peraltro i Costituenti avevano debitamente considerato, per poi indirizzarsi tuttavia su una versione “debole” di parlamentarismo razionalizzato (come prevedeva l'ordine del giorno Perassi): ora, per quanto declinata in modo assai flebile, specialmente in confronto ad altre esperienze costituzionali, comunque la razionalizzazione del governo parlamentare era presente tra gli obiettivi della Costituzione repubblicana, sicché può dirsi che al suo *spirito* non sia estranea l'esigenza che sia assicurata una qualche stabilità degli esecutivi. Di qui, però, il passo è lungo per sostenere che la legislazione elettorale possa farlo a spese della rappresentatività e del voto eguale in uscita (se si postula che questi siano principi costituzionali fondati negli artt. 48 e 67).

Ma proviamo a ragionare stando dentro i termini del bilanciamento indicati dalla pronuncia in esame. Ora, ferma rimanendo la discrezionalità legislativa, la Corte asserisce che «resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale». Si afferma perciò la possibilità di esperire un giudizio di proporzionalità volto ad accertare se la soglia prevista dal legislatore non sia così bassa da distorcere troppo la rappresentatività rispetto allo scopo di assicurare la stabilità e la coesione interna dell'azione di governo. Sembra scontato che se si sacrifica troppo la rappresentatività in nome della stabilità la soglia sarebbe irragionevolmente bassa e quindi illegittima: ma il problema è stabilire con quali strumenti concettuali si possa accertare l'eccessività del sacrificio. Deve essere un giudizio intuitivo, affidato alla particolare sensibilità dei giudici? Si risolverebbe in un “pugno sul tavolo”, apodittico e per molti incomprensibile³⁹.

ità»: se ne parla, infatti, nell'art. 15 dello Statuto speciale della Sardegna, laddove attribuisce alla legge regionale rinforzata il compito di determinare «la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei *principi di rappresentatività e di stabilità*» (corsivo mio). Indubbiamente, questi due principi, grazie allo Statuto sardo, fanno ormai parte del linguaggio costituzionale. Sennonché, trattandosi di principi previsti solo per l'ordinamento costituzionale speciale della Sardegna, non possono valere anche per le altre regioni e, *a fortiori*, nemmeno per l'ordinamento costituzionale generale della Repubblica.

³⁹ Un tentativo ingegnoso, seppur non condivisibile, di impostare questo giudizio su basi razionali è quello di G. Lodato, S. Pajno, G. Scaccia, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2014, 9, i quali muovono dall'assunto che «non possono essere ritenuti costituzionalmente legittimi meccanismi distortivi che determinano l'effetto di conferire ai voti espressi a favore della coalizione vincente una valenza “in uscita” più che doppia rispetto alla valenza dei voti residui, cioè di quelli che confluiscono sulle altre liste o coalizioni», in quanto «ciò ferirebbe in modo eccessivo il principio di eguaglianza del voto». Se ne dovrebbe concludere che «il premio di maggioranza, per essere compatibile con il principio fissato dalla Corte, deve essere tale che il rapporto tra la valenza individuale del voto espresso in favore di chi consegue il premio e quello espresso in favore di chi non lo consegue si mantenga sempre e comunque inferiore a 2» (pag. 4). Di qui un rigoroso calcolo matematico da cui si evince che assegnare il premio alla forza politica che non avesse superato il 33 per cento sarebbe distortivo e che invece non lo sarebbe se il partito avesse raggiunto, ad esempio, il 37 per cento. Il problema però sta nell'arbitrarietà della premessa: a voler essere rigorosi, la regola del voto eguale in uscita, cioè «la identità delle valenze», è violata per il solo fatto che un voto sia > 1 e un altro < 1 ; e non si capisce, quindi, per quale ragione una plusvalenza di alcuni voti su altri inferiore al doppio non sarebbe, per ciò stessa, distortiva. In base alla soglia attuale, come osserva G. Scaccia, *La legge elettorale Italicum fra vincoli sistemico ed equilibri costituzionali*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2015, 18, «i voti per la lista vincitrice (...) contano 1,375 (il 40% dei voti si tra-

Può obiettarsi che il modello di bilanciamento cui pensa la Corte è quello di un giudizio articolato sulla base di una scansione logica di test ben precisi, tra i quali figura in posizione eminente quello di proporzionalità. La sent. 1 del 2014, ad esempio, richiama la dottrina secondo cui «il test di proporzionalità (...) richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescrive quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi». Si tratta di un protocollo operativo noto, consistente nel sottoporre la norma impugnata anzitutto a un test di pertinenza rispetto al fine e, successivamente, a un test di non-eccessività: nel primo caso si accerta se la soluzione legislativa sia un mezzo idoneo allo scopo – e cioè se il meccanismo premiale garantisca la stabilità del governo e la rapidità dei processi decisionali – mentre nel secondo caso si verifica se esista una strumentazione normativa che, in alternativa a quella prescelta dal legislatore, permetta di conseguire il medesimo obiettivo di pregio costituzionale cui il legislatore mira, ma comprimendo in misura inferiore il principio o interesse costituzionale concorrente: nel nostro caso si tratterebbe di appurare se assicurati l'obiettivo della stabilità e coesione dell'azione di governo, comportando però una minore distorsione della rappresentatività delle camere.

Ciò premesso, è dubbio che il premio di maggioranza, con o senza soglia, riesca a superare indenne il primo test (di idoneità rispetto al fine), e cioè che possa assicurare tanto la «rapidità del processo decisionale» quanto la «stabilità del governo». Garantisce sicuramente che, all'esito del voto, si abbia una maggioranza parlamentare assoluta disposta a votare la mozione di fiducia, ma non certo che questa maggioranza rimanga tale per tutta la legislatura né che sia disposta ad assecondare prontamente e sistematicamente l'iniziativa governativa (che infatti per raggiungere i suoi scopi deve fare leva principalmente su un istituto del diritto parlamentare come la questione di fiducia). E neppure può dirsi che il meccanismo premiale, pur non assicurando automaticamente e necessariamente la stabilità e la coesione dell'indirizzo politico di maggioranza, sia tuttavia un potente incentivo affinché il sistema politico operi in vista di questo risultato. Infatti, se è vero che per raggiungere la soglia del 40% si devono comporre delle liste "pigliatutto", per forza di cose eterogenee e disomogenee, alla fine la maggioranza parlamentare assoluta corrisponderà a un arco variegato di forze, culture, identità, interessi assai diversi, che difficilmente potranno tenersi stabilmente assieme sotto un indirizzo politico condiviso, come del resto è provato dal rendimento del sistema politico-istituzionale negli ultimi anni⁴⁰.

duce nel 55% dei seggi), mentre il voto per le altre liste conta 0,75 (il 60% dei voti esprime il 45% dei seggi)», sicché «la proporzione fra 0,75 e 1,375 è pari a 1,8»: inferiore; dunque, al valore limite di 2, e perciò stesso legittima in base alla tesi qui esaminata. Ma proviamo a trasferire questi rapporti e proporzioni sugli ordini numerici effettivi: si scopre che su un totale di 34.000.000 di votanti (il dato è tratto dalle ultime elezioni politiche) il 40 per cento sarebbe pari a 13.600.000 voti, ma per effetto del premio è come se fossero 18.700.000, mentre i restanti 20.400.000 elettori (il 60 per cento del corpo elettorale), poiché la valenza individuale si riduce a 0,75, è come se fossero soltanto 15.300.000!

⁴⁰ Per analoghe considerazioni vedi E. Rossi, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2015, 750 ss.

Ma se anche il meccanismo premiale superasse con successo il controllo di idoneità, comunque s'infrangerebbe fatalmente sullo scoglio del giudizio di non-eccessività. È indubbio, infatti, che esista una soluzione normativa in grado di assicurare la stabilità dell'esecutivo senza comprimere in alcun modo la rappresentatività dell'assemblea elettiva: la "sfiducia costruttiva", un istituto del modello di governo parlamentare razionalizzato vigente in Germania. È vero che non si potrebbe introdurlo se non con legge costituzionale anziché ordinaria, ma ciò non toglie che sia una garanzia sicura di stabilità governativa, nel contempo più rispettosa del principio di rappresentatività di quanto lo sia il premio di maggioranza condizionato alla soglia del 40 per cento: l'esito di un bilanciamento correttamente condotto – ammesso che sia veramente possibile qualcosa del genere – dovrebbe perciò suggerire la revisione costituzionale come via per assicurare la conciliazione di rappresentatività e stabilità del governo.

In conclusione, se valutato alla luce di un bilanciamento correttamente condotto, l'istituto del premio di maggioranza, quantunque ancorato a una soglia minima, è un mezzo disfunzionale e sproporzionato rispetto all'obiettivo che si prefigge⁴¹.

14. Una nuova impostazione dogmatica

Quale potrebbe essere, allora, l'alternativa?

Anzitutto credo che, sul piano metodologico, si debba rinunciare ai modi argomentativi del giudizio di bilanciamento, per (ri-)provare a ricostruire dogmaticamente il quadro delle regole che si evincono dal dettato costituzionale⁴². Una parte del cammino è stata già percorsa: in particolare quando ho avanzato la tesi secondo cui gli artt. 48 e 49 Cost. prescrivono che il voto popolare sia finalizzato alla scelta di un partito prima ancora che di singoli candidati. Adesso bisogna aggiungere altri tasselli.

Uno di questi è l'art. 56, comma quarto, della Costituzione, ove si legge che «la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta

⁴¹ A tacere del fatto che, sempre stando dentro lo schema di ragionamento della Corte, non è chiaro quale giudizio debba formularsi sulla proporzionale "pura", cioè sul sistema elettorale vigente nella Repubblica italiana fino al 1993: come osserva A. Alberti, *op. cit.*, il bilanciamento tra "rappresentatività" e "governabilità/stabilità" (per come la Corte lo intende e imposta) metterebbe fuori gioco una legge proporzionale, perché troppo sbilanciata in favore del primo principio a discapito del secondo. Lo stesso, ma a parti rovesciate, dovrebbe dirsi per una legge di tipo sostanzialmente uninominale-maggioritario, come la legge Mattarella, vigente in Italia fino al 2005; né poteva dirsi che la scelta (compiuta dalla suddetta legge) di riservare comunque una quota di seggi al metodo proporzionale – il 25 per cento – fosse un correttivo adeguato, in grado di bilanciare in modo ragionevolmente equilibrato la "governabilità/stabilità" con la "rappresentatività" (benché sia noto come, di fatto, la legge Mattarella abbia subito una proporzionalizzazione surrettizia per effetto delle c.d. "desistente incrociate". Ma ciò non potrebbe rientrare, evidentemente, tra le valutazioni dei giudici costituzionali. Piuttosto questo fenomeno di proporzionalizzazione dimostra – come se ce ne fosse ancora bisogno – quanto sia rigidamente schematico associare i meccanismi elettorali a obiettivi come la "stabilità" e la "governabilità", quasi fossero effetti che automaticamente e necessariamente discenderebbero dall'adozione di questo o quel sistema di voto).

⁴² Ho criticato il metodo del giudizio di bilanciamento ne *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 321 ss., sostenendo che è, essenzialmente, una strategia di «fuga dall'argomentazione».

dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti». Come si vede, questa disposizione prescrive di dividere il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei seggi parlamentari disponibili (618), per poi assegnare a ciascuna delle diverse circoscrizioni territoriali in cui è diviso il corpo elettorale nazionale un numero di seggi che sia proporzionale al numero degli abitanti della circoscrizione. Ciò allo scopo di evitare una sproporzione tra abitanti e seggi, con circoscrizioni che eleggono troppi seggi in relazione alla numerosità della popolazione e circoscrizioni che invece ne eleggono troppo pochi.

Ora, perché una sproporzione di questo tipo sarebbe da evitare? La ragione ha a che vedere, evidentemente, con la regola del voto uguale. Se le circoscrizioni meno numerose eleggessero più seggi di quelle più numerose, allora il voto dei cittadini avrebbe un valore diverso nelle une e nelle altre, poiché varrebbe di più nelle prime e meno nelle altre⁴³. Certo, in vista del voto uguale avrebbe potuto prevedersi il collegio unico nazionale anziché una pluralità di collegi: sta di fatto, però, che la regola costituzionale è quest'ultima, poiché dall'art. 56, quarto comma, Cost. si evince chiaramente che il corpo elettorale nazionale *deve* essere ripartito in diverse circoscrizioni territoriali e che il numero dei seggi spettanti a ciascuna sia in proporzione al numero degli abitanti⁴⁴.

Da ciò può trarsi una prima conclusione: che la disciplina costituzionale fin qui esaminata declina il principio del voto uguale accogliendo una qualche forma di proporzionalità, legata alla distribuzione territoriale dei seggi in base al numero degli abitanti, ma senza recepire la visione assoluta e radicale dell'uguaglianza in uscita dei voti popolari. Diversamente dalla soluzione del collegio unico nazionale, infatti, la divisione del corpo elettorale nazionale in tante circoscrizioni territoriali comporta inevitabilmente sia una diversa "pesatura" dei voti, non potendo esserci una perfetta uguaglianza numerica di abitanti tra i diversi collegi, sia una dispersione dei voti destinati alle formazioni politiche minori, considerato che il numero dei seggi a disposizione di ciascun collegio è comunque limitato e che pertanto soltanto le forze elettoralmente più consistenti potranno partecipare alla loro ripartizione⁴⁵.

⁴³ È lo stesso problema che si pose in Inghilterra all'inizio dell'Ottocento, quando i cosiddetti "borghi putridi" (*rotten boroughs*), e cioè Old Sarum e Dunwich, esprimevano due rappresentanti sebbene gli elettori fossero solo 6, mentre borghi popolosi ma di recente formazione, come Manchester e altri, erano privi di rappresentanza: ci volle il Reform Acts del 1832 per riequilibrare i rapporti numerici tra i diversi collegi uninominali.

⁴⁴ Possiamo ragionare a lungo del perché il legislatore costituzionale abbia stabilito questa disciplina, che di per sé escluderebbe che tutti o una parte dei seggi siano attribuiti in un collegio unico nazionale: probabilmente ha ritenuto preferibile che la competizione elettorale tra i partiti e i candidati avesse anche un carattere territorialmente delimitato. Ne offre riprova il fatto che il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122 ha determinato le circoscrizioni e i collegi plurinominali in modo da assicurare la coerenza del bacino territoriale e l'omogeneità economico-sociale e storico-culturale di ciascun collegio. Ma anche altri, solidissimi argomenti giustificano la scelta di escludere il collegio unico nazionale. Ad esempio, può osservarsi che il candidato che volesse intraprendere con successo una competizione nel bacino del collegio unico deve essere provvisto di risorse economiche ingenti, senza le quali non potrebbe affrontare una campagna tutti contro tutti su tutto il territorio nazionale.

⁴⁵ Sicché quanto più piccoli sono i collegi (e ridotto il numero dei seggi che attribuiscono), tanto più elevata risulterà la quota dei voti dispersi in quanto espressi a favore di partiti minori, incapaci di raggiungere il quoziente elettorale e ottenere un seggio: dalla dimensione dei collegi dipende, cioè, il grado di realizzazione del principio del voto uguale in uscita. Ma quanto devono essere grandi o quanto non devono essere piccoli perché la

15. Le analogie sostanziali tra il doppio turno di collegio e il premio di ballottaggio

Una volta disposta la distribuzione territoriale dei seggi tra le circoscrizioni in ragione del numero degli abitanti, si dovranno definire numero, formato e tipologia dei collegi per ciascuna circoscrizione. In relazione a questo profilo l'art. 56 tace. Ma da ciò non si può evincere che per la Costituzione sia indifferente che i collegi siano uninominali o plurinominali. Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti ribadisco che il sistema del collegio uninominale-maggioritario nega radicalmente la concezione del voto popolare come scelta del partito prima ancora che come scelta del candidato: concezione che emerge dal combinato disposto degli artt. 48 e 49 Cost. Resta, allora, da valutare se lo stesso possa dirsi del collegio uninominale *majority*, col doppio turno di votazione.

In base a questo modello, com'è noto, il seggio è assegnato al candidato che al primo turno conquista la maggioranza assoluta dei voti o che, al secondo turno, vince il ballottaggio con l'altro candidato più votato. Ora, se la maggior parte dei seggi fossero assegnati al primo turno, si avrebbe contestualmente l'elezione delle persone più votate e, di riflesso, l'assegnazione della maggioranza dei seggi parlamentari alla forza politica più votata, con ciò sanando il vizio che inficia il sistema *plurality*. Se però la gran parte dei seggi sono assegnati previo ballottaggio, può succedere che infine il maggior numero dei seggi parlamentari sia consegnato al partito che non è stato il più votato (al primo turno), con ciò riproponendo il medesimo difetto del sistema *plurality*.

Certo, la replica a quest'argomento è nota: sarebbe il secondo turno di votazione ad assicurare che la maggioranza dei seggi sia assegnata alla forza più votata. Credo però che qui possano e debbano applicarsi le medesime considerazioni che la sent. 35/2017 riferisce al "premio di ballottaggio" previsto dalla l. n. 52 del 2015. Si è osservato, proprio con riferimento alla legge suddetta, che il doppio turno di votazione non dovrebbe «considerarsi un aggiramento della volontà popolare, quanto una sua ulteriore garanzia»⁴⁶, con ciò offrendo indirettamente un argomento spendibile anche per la legittimità del doppio turno di collegio. Ma i giudici costituzionali sostengono – con ragione, a mio avviso – che per un verso è indubbio che «la soglia minima si innalza, al secondo turno, al 50 per cento più uno dei voti», ma aggiungono, per l'altro verso, che «non potrebbe che essere così, dal momento che le liste ammesse al ballottaggio sono solo due»⁴⁷: *mutatis mutandis*, lo stesso dovrebbe dirsi per i due candidati che nel ballottaggio si contendono un collegio uninominale.

Insomma, seguendo sempre il ragionamento della Corte, la «competizione risolutiva tra due sole liste» (o tra due soli candidati del collegio uninominale) determina «stringenti condizioni che rendono inevitabile la conquista della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi da parte della lista vincente» (o del candidato vincente nel collegio uninomi-

compressione di questo principio sia ragionevole? Anche in questo caso pare difficile mettere a punto un test attendibile.

⁴⁶ T.F. Giupponi, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, 6. Ma vedi anche le considerazioni di C. Fusaro, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2015, 734-738.

⁴⁷ Sent. 35/2017, 9.2. del *Considerato in diritto*.

nale). E «se il primo turno dimostra che nessuna lista (o nessun candidato, *ndr*), da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza (o il seggio del collegio, *ndr*), soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio (o di tale seggio, *ndr*)». Si può dunque istituire una sostanziale analogia tra il premio di ballottaggio e il doppio turno di collegio, nel senso che i vizi del primo sono i medesimi del secondo: in entrambi i casi il secondo turno non compensa il basso consenso registrato dalle forze politiche nel primo turno e perciò non sana il deficit di legittimazione democratica che vulnera l'assegnazione del premio o del seggio.

A onor del vero va detto che la Corte rifiuta espressamente questa analogia, ritenendo che «il premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista (...) non può essere accostato alle esperienze, proprie di altri ordinamenti, ove al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni». Non è chiaro, tuttavia, per quale motivo l'accostamento non sarebbe legittimo. I giudici costituzionali scrivono che nel sistema col doppio turno di collegio, «trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio». Ma è evidente che ciò potrebbe dirsi anche con riguardo all'attribuzione, previo ballottaggio, del premio nel collegio unico nazionale: pure in questo caso, infatti, il doppio turno di votazione è *funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità dell'offerta elettorale fino a ottenere la maggioranza per una di esse*; e pure in questo caso può dirsi che sia finalizzato a *garantire l'ampia rappresentatività della lista che vince nel collegio unico nazionale*.

Piuttosto potrebbe argomentarsi – ma di ciò invero non c'è traccia nelle parole spese dalla Corte per negare l'analogia in esame – che nel caso del premio di ballottaggio l'effetto maggioritario (e distorsivo del principio democratico-rappresentativo) si produce *uno actu*, mentre nel caso del doppio turno di collegio si produce *pluribus actibus*, cioè non con una singola votazione nel collegio unico nazionale ma con tante votazioni diverse quanti sono i collegi uninominali. Sicché potrebbe darsi il caso che i diversi collegi siano vinti da forze diverse e non da una sola forza, diversamente dal premio di ballottaggio, il quale invece assegna l'intero pacchetto della maggioranza assoluta dei seggi alla forza che se lo aggiudica, appunto, *uno actu*. Resta però il fatto che, facendo la somma dei collegi vinti dalle varie forze politiche, non c'è nessuna garanzia che il maggior numero dei seggi parlamentari sia consegnato al partito che è stato il più votato al primo turno: e se è vero che il secondo turno non può, di per sé, sanare il deficit di consenso registrato dai partiti/candidati nel primo turno, non si capisce perché l'effetto casualmente distorsivo scaturente *pluribus actibus* sia preferibile all'effetto volutamente distorsivo scaturente *uno actu*.

16. Collegio plurinominale e formula elettorale

Posto che, a mio avviso, il collegio plurinominale è una direzione costituzionale obbligatoria, la grande alternativa di sistema è se la legge elettorale possa liberamente disporre che tutti i seggi del collegio siano assegnati alla lista di maggioranza, secondo una genuina logica maggioritaria, o se invece debbano ripartirsi essenzialmente in base alle percentuali dei voti di lista, secondo una genuina logica proporzionalista.

Per sciogliere il dilemma bisogna prendere seriamente in considerazione un argomento già proposto in passato da Carlo Lavagna e facente leva sulle previsioni costituzionali di maggioranze parlamentari speciali (da quelle assolute a quelle particolarmente qualificate come, ad esempio, i 2/3). È noto che la regola basilare, *normale*, delle deliberazioni parlamentari è quella della maggioranza semplice e che la Costituzione prevede diverse eccezioni per ragioni di garanzia⁴⁸. Ebbene, se la legge elettorale prevedesse che tutti i seggi di ciascun collegio plurinominale fossero assegnati secondo la regola “chi vince piglia tutto” e se i rapporti di forza elettorale tra i partiti fossero costanti su tutto il territorio nazionale, l'effetto sarebbe che un solo partito otterrebbe tutti (o quasi tutti) i seggi parlamentari, con ciò vanificando le garanzie costituzionali di maggioranze qualificate: specialmente quelle previste per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, e per l'elezione parlamentare del Capo dello Stato⁴⁹.

C'è poi l'art. 49 Cost., che viene in rilievo ancora una volta, seppure per un profilo diverso da quello esaminato in precedenza: non per prescrivere la necessità costituzionale del voto di lista, bensì per sottolineare come il *concorso* dei partiti nella determinazione della «politica nazionale» non sia circoscritto al solo momento elettorale ma debba altresì dispiegarsi nelle attività parlamentari. Il sostantivo “concorso” e il verbo “concorrere” presuppongono, infatti, il pluralismo partitico e il confronto, la dialettica tra maggioranza e minoranza: anche le forze politiche minoritarie devono *concorrere* alle attività parlamentari, criticando, controllando, stimolando ed eventualmente correggendo l'indirizzo politico di maggioranza. Il che, però, comporta che il sistema elettorale consenta la rappresentazione parlamentare delle minoranze elettorali e non la mortifichi o annulli per mezzo di soluzioni che, addirittura, potrebbero consentire solo la rappresentazione della maggioranza⁵⁰.

C'è, infine, l'argomento decisivo facente leva sul principio democratico di sovranità popolare. Esattamente come per il collegio uninominale *plurality*, l'assegnazione dei seggi

⁴⁸ Come è noto, l'art. 64, comma terzo, Cost, dispone che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». È il caso, precisamente, degli artt. 64, comma primo; 73, comma secondo; 79, comma primo; 83, comma terzo; 90, comma secondo; 138, commi primo e terzo.

⁴⁹ Come ho detto, l'argomento era già presente in C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., 864 ss. È stato ripreso anche da M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, cit., 36-37, sebbene solo con riguardo all'ipotesi che la legge elettorale preveda un premio di maggioranza dei 2/3. Va osservato, tuttavia, che anche le previsioni costituzionali prescriventi maggioranze assolute ricadono tra le norme di garanzia delle minoranze.

⁵⁰ Neanche questo argomento è originale, visto che già compariva in C. Lavagna, *op. cit.*, 859.

dei collegi plurinominali secondo una formula maggioritaria potrebbe determinare la vittoria elettorale del partito complessivamente meno votato anziché di quello più votato. Se – ad esempio – una forza politica si aggiudica due collegi plurinominali su tre col 51 per cento dei consensi popolari, mentre la forza direttamente concorrente riscuote il 49 per cento, vincendo però il terzo collegio con una percentuale superiore al 52 per cento, la più votata in termini assoluti è la seconda arrivata (in termini di collegi vinti) anziché la prima⁵¹.

Mettendo in fila tutti i dati normativi che si traggono puntualmente dal testo costituzionale e che abbiamo esaminato finora – la necessità del voto di lista, tratta dall'art. 49, la previsione ex artt. 56 e 57 di circoscrizioni plurinominali formate in proporzione al numero degli abitanti, le numerose disposizioni che impongono maggioranze qualificate per talune importanti deliberazioni parlamentari, il necessario *concorso* dei partiti alla determinazione della politica nazionale nelle attività parlamentare, anch'esso tratto dall'art. 49, il principio di sovranità popolare ex art. 1 – si raggiunge un risultato, a mio avviso, di grande rilievo: l'incompatibilità con la Costituzione sia di un sistema uninominale-maggioritario che di uno plurinominale-maggioritario. Rimane perciò in piedi la sola ipotesi di un sistema plurinominale-proporzionale, senza che a sostegno di questa soluzione si debba fare leva sulla norma dell'uguaglianza *sostanziale* del voto come parametro normativo a se stante provvisto di assoluta e generale cogenza.

È infatti possibile disegnare sistemi plurinominali-proporzionali che producono naturalmente molti voti diseguali *in uscita*: basti considerare l'ipotesi di collegi dalle dimensioni ridotte, cioè con pochi seggi in palio, assegnati col metodo d'Hondt e senza il recupero dei resti in sede nazionale, come è previsto, ad esempio, nel modello spagnolo: quest'ultimo, infatti, pur prevedendo il principio della «rappresentanza proporzionale»⁵², è un modello fortemente selettivo e dal rendimento sostanzialmente maggioritario, poiché favorisce i partiti più grandi a danno di quelli più piccoli, ai quali vanno di regola meno seggi di quelli cui avrebbero diritto secondo una rigorosa proporzionalità⁵³.

⁵¹ Ciò è quello che è accaduto nelle ultime elezioni presidenziali statunitensi. Anche se in questo caso si è eletto un organo monocratico in luogo di uno collegiale, l'effetto perverso della formula maggioritaria è il medesimo. Come è noto, è eletto Presidente degli USA il candidato che si aggiudica il più grande numero di grandi elettori statali. Ogni Stato, cioè, dispone di un certo numero di voti, in correlazione al numero degli abitanti; e il corpo elettorale di ciascuno Stato stabilisce con *formula maggioritaria* a favore di quale candidato debba essere assegnato l'intero pacchetto di voti statali, proprio come in un sistema basato su collegi plurinominali con metodo maggioritario. Per effetto di questo meccanismo può succedere che non sia eletto il candidato che ha riscosso più consensi popolari. Difatti, la Clinton ha ottenuto 65.844.610 contro i 62.979.636 di Trump: quasi 3 milioni di voti di differenza!

⁵² L'art. 68, comma terzo, della costituzione spagnola prevede, infatti, che «l'elezione avrà luogo in ogni circoscrizione secondo criteri di rappresentanza proporzionale».

⁵³ Ma senza però sotto-rappresentare le minoranze elettorali nella misura in cui sarebbe invece implicata da un sistema plurinominale maggioritario e, soprattutto, senza assegnare la palma del vincitore al partito meno votato anziché a quello più votato. Quanto all'utilizzazione dei resti in sede nazionale, rinvio alla precisazione che svolgo nella successiva nt. 56.

17. Premio di maggioranza e “slittamento” dei seggi

Posto che l'art. 56, comma quarto, fissa la regola della necessaria proporzionalità tra quota di seggi spettanti alla circoscrizione e numero dei suoi abitanti, è logicamente corretto dedurre che debba osservarsi anche nella definizione dei collegi plurinominali: ciascuna articolazione territoriale del corpo elettorale nazionale deve esprimere un numero di seggi proporzionale al numero dei suoi abitanti. Così come è altrettanto coerente che, in ciascun collegio, l'assegnazione dei seggi ai partiti (e quindi ai candidati) debba riflettere la divisione dei consensi popolari tra le varie liste quale si registra nel collegio stesso. Che senso avrebbe, infatti, la proporzionalità tra distribuzione territoriale dei seggi e numero degli abitanti se poi, in ciascun collegio, i seggi fossero assegnati ai partiti prescindendo in larga misura dagli orientamenti elettorali locali?

Alla luce di queste indicazioni deve guardarsi con sospetto al fenomeno dello “slittamento” o “traslazione” dei seggi da una circoscrizione all'altra: un fenomeno che può comportare un'evidente «distorsione della proporzione nella rappresentanza delle singole circoscrizioni»⁵⁴, e quindi una violazione degli artt. 56 e 57 Cost. A mio avviso, la sola ipotesi costituzionalmente ammissibile di traslazione dei seggi è quella occorrente ad assicurare la esatta rappresentanza proporzionale nazionale dei voti di lista, di modo che ciascun partito riceva la quota di seggi che corrisponde alla percentuale dei suoi consensi su base nazionale. Più disposizioni costituzionali giustificano questa conclusione: dall'art. 49, che riconosce la centralità dei partiti politici nella determinazione della politica nazionale, all'art. 48, che fissa il principio del voto uguale e in base al quale deve perciò guardarsi con diffidenza al fatto che i partiti ricevano più o meno seggi di quelli cui avrebbero diritto in base ai voti ottenuti a livello nazionale, fino all'art. 67, secondo cui i parlamentari rappresentano la Nazione (e non quindi i territori di elezione)⁵⁵. Tuttavia, al di là di quest'ipotesi, la legittimità dello slittamento o traslazione dei seggi deve essere esclusa⁵⁶.

Ciò premesso, è indubbio che la legge elettorale n. 52 del 2015 limiti fortemente il suddetto fenomeno, soprattutto nel confronto con le discipline elettorali proporzionali del passato. Senonché la previsione del meccanismo premiale produce delle conseguenze di sistema nell'assegnazione territoriale dei seggi che vulnerano seriamente l'art. 56 Cost. È noto che in base alla l. n. 52 del 2015 i seggi sono prima assegnati a livello nazionale, in ba-

⁵⁴ M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, cit., 43.

⁵⁵ Come già sosteneva C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991, I, 441, la ripartizione del corpo elettorale nazionale in circoscrizioni e collegi «non fa venir meno l'unità del corpo elettorale, costituendo i singoli collegi delle sue articolazioni localizzate nelle varie parti del territorio». In tal senso, in tempi più recenti, è anche la posizione di G. Tarli Barbieri, *Lo “slittamento dei seggi” all'esame della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2014, 881. La tesi è accolta, infine, dalla sentenza n. 35 del 2017, seppure con riguardo a un'ipotesi che invero, nonostante le parole della Corte, è qualitativamente diversa dall'esigenza di assicurare la rappresentanza politica nazionale e l'unità nazionale del corpo elettorale: ma di ciò riferirò nella successiva nt. 59.

⁵⁶ Da ciò si evince inoltre che, diversamente da quanto fu sostenuto da T. Martines, *Sub Artt. 56-58*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione. Le Camere. Tomo I*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1984, 96, l'utilizzazione dei resti in sede nazionale, proprio poiché può derivarne un fenomeno di traslazione dei seggi, non costituisce una via costituzionalmente obbligata e ha invece carattere eccezionale e facoltativo (in quanto finalizzata ad assicurare la esatta rappresentanza proporzionale nazionale delle forze politiche).

se al premio e alle cifre elettorali nazionali delle liste, per poi essere “ribaltati” nelle circoscrizioni e quindi nei collegi. Come giustamente si è osservato, «in tal modo l’assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali risulterà praticamente casuale soprattutto per i partiti medio-piccoli (...) Ma tale sostanziale casualità non è irrilevante dal punto di vista degli elettori (soprattutto di quelli dei partiti medio-piccoli) che, nell’esercizio del diritto di voto, non potranno essere in grado di valutare le “potenzialità” di elezione dei candidati nel loro collegio plurinominali»⁵⁷. In altre parole, è violata non tanto la proporzionalità tra numero dei seggi spettanti alla circoscrizione (e ai collegi) e numero degli abitanti quanto la necessaria corrispondenza tra assegnazioni dei seggi (ai partiti/candidati) *nei* collegi e le preferenze espresse dagli elettori *dei* collegi, con ciò prescindendo largamente dagli orientamenti elettorali locali⁵⁸.

A mio avviso, quest’ultimo è un forte argomento di diritto costituzionale contro la previsione di un premio di maggioranza: ed è, a ben vedere, un argomento indifferente al fatto che sia prevista una soglia oppure no⁵⁹.

⁵⁷ G. Tarli Barbieri, *Lo “slittamento dei seggi” all’esame della Corte costituzionale*, cit., 885-886.

⁵⁸ Mi sembra che analogo rilievo possa trarsi da P. Pinna, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit., 476, 477.

⁵⁹ Va infine ricordato che la sentenza n. 35 del 2017 prende posizione sul fenomeno della «traslazione» di seggi da una circoscrizione all’altra, ritenendo che l’art. 56, comma quarto, Cost. non esprima una regola cogente ma un principio ragionevolmente derogabile: con la conseguenza che tale disposto costituzionale «deve essere osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un’altra» (Punto 10.1. *Considerato in diritto*). Resta allora da capire per quale ragione i giudici costituzionali ritengano che «il disposto di cui all’art. 56, quarto comma, Cost. non (possa) essere inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un’assegnazione di seggi interamente conclusa all’interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale». A tal fine si adombra la distinzione tra «rappresentanza dei territori» e «rappresentanza politica nazionale» (di cui la Camera sarebbe la «sede»), facendo con ciò intendere che il divieto di traslazione sarebbe coerente con la prima ma non con la seconda. Senonché gli stessi giudici costituzionali ammettono che «l’art. 56, quarto comma, Cost. non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati, ma tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale»: una «distribuzione dei seggi in proporzione» che si collega evidentemente all’uguaglianza del voto e che sarebbe, per l’appunto, violata nel caso di traslazioni. Certo, «la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l’unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio»; ed è vero anche che c’è «l’esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell’art. 48 Cost.». Ma va detto (anzi, ribadito) che il fenomeno della traslazione non è diretto ad assicurare la corrispondenza tra orientamenti elettorali nazionali e composizione partitica della rappresentanza politica nazionale, né tantomeno a garantire l’uguaglianza del voto su base nazionale ex art. 48, bensì a consentire l’operatività del meccanismo premiale, che è – alla luce di ciò che la Corte stessa mostra di ritenere – ciò che propriamente *negherebbe*, almeno in linea di principio, le esigenze costituzionali sottese agli artt. 67 e 48 Cost. (e che infatti necessiterebbe, semmai, di essere giustificato proprio a fronte dei suddetti parametri). Vale a dire, se il meccanismo della traslazione servisse *solamente* ad assicurare a ciascun partito un numero di seggi parlamentari in proporzione alla cifra elettorale nazionale, allora sarebbe stato, forse, corretto il richiamo agli artt. 67 e 48, ossia ai principi della «rappresentanza politica nazionale», dell’«unità del corpo elettorale nazionale» e del «voto uguale» (su base nazionale). Ma invero è un meccanismo *più che altro* strumentale all’attribuzione dei seggi in premio, con le conseguenze che ne derivano in ordine alla scarsa corrispondenza tra orientamenti elettorali *dei* collegi e assegnazioni dei seggi *nei* collegi, come già si è detto nel testo.

18. Considerazioni riepilogative

La tesi proposta in questo saggio è che nella nostra Costituzione non ci siano i *principi* della «rappresentatività» e del «voto sostanzialmente uguale» (e tantomeno della «stabilità del governo»), discrezionalmente ponderabili dal legislatore attraverso ragionevoli bilanciamenti.

E neppure può dirsi che la «rappresentatività» e il «voto sostanzialmente uguale» siano *regole* del tipo *all or nothing fashion*, per ciò stesso sottratte a bilanciamento: il solo sistema elettorale che soddisfacesse tali norme sarebbe, infatti, un proporzionale puro con collegio nazionale unico. Invece gli artt. 56 e 57 della Costituzione prevedono che il corpo elettorale nazionale sia ripartito tra diverse circoscrizioni territoriali e la regola del voto sostanzialmente uguale viene perciò in rilievo solo al limitato fine della distribuzione dei seggi tra queste partizioni territoriali dell'elettorato (nel senso che questa distribuzione deve realizzarsi tenendo conto del numero degli abitanti).

Tuttavia dal complesso delle disposizioni costituzionali vigenti si evince, a mio avviso:

a) che il voto popolare deve anzitutto intendersi come scelta del partito, ossia come voto esprimente adesione a un indirizzo politico-ideale;

b) che il metodo del collegio uninominale *plurality* non è compatibile col significato costituzionale del voto indicato nel punto precedente (e così pure il doppio turno di collegio);

c) che l'assegnazione dei seggi nel collegio plurinominale non può avvenire sulla base del criterio maggioritario, perché ciò sarebbe incompatibile oltre che con le numerose disposizioni costituzionali che a tutela delle minoranze parlamentari prevedono la regola della maggioranza assoluta o qualificata, anche col principio di sovranità popolare;

d) che l'assegnazione dei seggi nel collegio plurinominale debba, perciò, avvenire col criterio proporzionale e che, tuttavia, la Costituzione non ponga alcun vincolo in ordine alle dimensioni dei collegi (e all'eventuale recupero dei resti);

e) che il premio di maggioranza (con o senza soglia) è incostituzionale nella misura in cui comporta un meccanismo di "slittamento" e "ribaltamento" dei seggi nei collegi tale da distorcere radicalmente il rapporto tra assegnazione dei seggi ai partiti (e ai candidati) *nei* collegi e le preferenze espresse dagli elettori *dei* collegi.