

Osservatorio sulle fonti

ANCORA SU PREMIO DI MAGGIORANZA, LISTE BLOCCATE E CANDIDATURE PLURIME. NOTE ALLE NUOVE ORDINANZE DI RINVIO DELL'*ITALICUM*

di *Marco Armanno**

SOMMARIO: 1. Le nuove ordinanze di rinvio e l'intreccio tra riforma costituzionale e sistema elettorale. - 2. Il contenuto delle ordinanze. - 3. Il premio di maggioranza e il ballottaggio di lista. I rischi e i limiti di un approccio empirico. - 4. Liste parzialmente bloccate e candidature plurime. Un paradosso virtuoso? - 5. La rappresentanza territoriale e lo slittamento dei seggi. Una questione di dubbia ammissibilità. - 6. *Nomina sunt consequentia rerum?* La problematica qualificazione dell'*Italicum* come legge elettorale proporzionale.

The article analyses the content of three referring orders (from Court of Messina, Torino and Perugia) challenging the new electoral statute approved by Italian Parliament (l. n. 52/2015). The analysis is carried out against the background of the most recent case law of the Italian Constitutional Court. In the judgment n. 1/2014, indeed, the Court tried to shed a light on the notions of "freedom" and "personality" of the voting right in a really innovative way. The Author specially focuses on controversial profiles stemming from the new orders, paying special attention to the "majority bonus" and to the run-off second ballot, as well as to the system of "partially blocked lists".

* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo.

Osservatorio sulle fonti

1. Le nuove ordinanze di rinvio e l'intreccio tra riforma costituzionale e sistema elettorale

Nel quadro delle vicende politiche degli ultimi due anni, legge elettorale e revisione costituzionale si muovono ormai seguendo un percorso che inevitabilmente si intreccia, dando vita a dinamiche assai articolate. È appena il caso di osservare come tale “intreccio” – che già emergeva nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” e nel corso del lungo cammino della riforma – è riemerso prepotentemente nel dibattito politico più recente, tanto che la riforma del sistema elettorale è diventata uno degli elementi fondamentali al quale talune forze politiche subordinano un eventuale voto positivo sul referendum.

Come era stato avvertito dalla dottrina, la sequenza logica più ragionevole sarebbe stata quella di costruire un sistema elettorale sulla base di un testo costituzionale riformato¹; e, per far ciò, sarebbe stato necessario attendere il risultato del referendum o, almeno, subordinare all'esito positivo dello stesso l'entrata in vigore della nuova disciplina elettorale. In realtà le cose sono andate diversamente, e non si tratta di una novità nella storia italiana.

La centralità del dibattito sulla disciplina elettorale, approvata nell'aprile 2015 e applicabile solo da pochi mesi, è stata certamente accentuata dalle nuove questioni di legittimità costituzionale sollevate di recente dal Tribunale di Messina, da quello di Torino e, da ultimo, da quello di Perugia, che aprono nuovi e incerti scenari sul futuro dei sistemi elettorali in Italia².

L'udienza della Corte costituzionale destinata all'esame delle questioni sollevate dalle prime due ordinanze era stata fissata all'inizio di ottobre ma, come è noto, è stata rinviata a data da destinarsi, comunque successiva al referendum costituzionale del prossimo dicembre, dal cui esito dipenderà anche la permanenza di un Senato eletto direttamente dai cittadini. In quella sede, presumibilmente, la Corte potrebbe pronunciarsi anche sull'ultima ordinanza, quella di Perugia.

Il citato legame tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale emerge anche dalle ordinanze, sebbene – e non è il solo punto – le soluzioni rese siano ben distanti l'una dall'altra.

Il Tribunale di Messina, infatti – limitatamente ai dubbi di legittimità costituzionale

* Ricercatore confermato di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo.

¹ Lo aveva messo in evidenza, G. TARLI BARBIERI, Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge in materia di elezione della Camera dei Deputati svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato nel novembre 2014, in www.senato.it. Di recente A. SAITTA, *L'Italicum alla Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 15/2016 e S. STAIANO, *La pietra d'inciampo*, in www.federalismi.it, n. 18/2016.

² Si tratta dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17/02/2016, Reg. ord. n. 69 del 2016, in G.U. del 06/04/2016, n. 14; dell'ordinanza del Tribunale di Torino del 5/7/2016, Reg. ord. n. 163 del 2016, in G.U. del 27/07/2016, n. 30 e dell'ordinanza del Tribunale di Perugia del 06/09/2016, Reg. ord. n. 192 del 2016, in G.U. del 12/10/2016, n. 41.

Il presente contributo è stato esitato in data 10 novembre 2016 e non tiene dunque conto di eventuali ordinanze di rinvio rese in data successiva.

Osservatorio sulle fonti

sollevati in ordine al premio di maggioranza e alla sua operatività anche in caso di ballottaggio – e pur se *ad abundantiam*, invita a non dimenticare che «essendo nella riforma costituzionale solo la Camera espressione diretta della rappresentatività popolare, il principio di maggioranza non può che essere adeguatamente contenuto».

Il Tribunale di Torino (e, analogamente, quello di Perugia) di contro e più correttamente, osserva: «tali condivisibili valutazioni non potranno assumere rilievo quali parametri di verifica di conformità alla Costituzione delle norme censurate dai ricorrenti, in relazione al diritto di voto come delineato dall'art. 48 della Costituzione, per l'evidente ragione che non è possibile, oggi, prendere in considerazione un testo della Costituzione non ancora in vigore e la cui entrata in vigore è, inoltre, solo eventuale (...)».

2. Il contenuto delle ordinanze

È opportuno richiamare, seppur brevemente, i passaggi fondamentali delle tre ordinanze così da ricostruire le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

A tal fine, e per ragioni di chiarezza, si terrà come riferimento principale l'ordinanza di Torino che appare come quella motivata in modo più esteso e completo, segnalando le eventuali difformità presenti nei diversi passaggi delle altre due.

Il giudice risolve innanzitutto i dubbi processuali preliminari che riguardavano: da un lato l'interesse ad agire degli attori, controverso poiché oggetto delle doglianze è una legge elettorale non ancora applicata; dall'altro, l'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale promossa nell'ambito di una azione di accertamento avente ad oggetto il diritto di voto. Quanto al primo, si ritiene sussistere l'interesse ad agire poiché gli attori mirano a eliminare una condizione di incertezza di un diritto rispetto a una disciplina la cui vigenza è incerta (solo) in ordine al *quando* ma non rispetto all'*an*. Il remittente – sempre preliminarmente e seguendo sul punto la soluzione fornita dalla Corte costituzionale nel 2014 – riconosce poi sussistente una pregiudizialità necessaria tra le (o almeno alcune delle) questioni sollevate e la decisione della controversia pendente.

Passando ai profili sostanziali, i giudici di Messina e Torino reputano rilevanti e non manifestamente infondate solo tre delle molteplici questioni sollevate dagli attori.

I parametri di costituzionalità invocati sono, per tutte le tre questioni, l'art.1, c. 2°, l'art. 3 e l'art. 48, c. 2° della Costituzione³.

Più ampie sono le doglianze del Tribunale di Messina⁴.

³ In particolare, sono oggetto di rinvio alla Corte da parte dei Tribunali di Torino e Perugia:

L'art. 1, c. 1° lett. f) della legge n. 52 del 2015.

L'art. 83, c. 5° del DPR n. 361 del 1957 così come modificato dall'art. 2, c. 25° della legge n. 52 del 2015.

L'art. 85, c. 1° del DPR n. 361 del 1957 come modificato dall'art. 2, c. 27° della legge n. 52 del 2015.

⁴ Relative alle seguenti disposizioni:

L'art. 1, c. 1°, lett. a), d) ed e) della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 83, c. 1°, 2°, 3°, 4° e 5°, e 84, c. 2° del DPR n. 361 del 1957 come sostituiti dall'art. 2, c. 25° e 26° della legge n. 52 del 2015 per violazione degli artt. 56, c. 1° e 4° della Costituzione.

Osservatorio sulle fonti

In estrema sintesi, dunque, sono oggetto di doglianza dei giudici remittenti:

1. Il premio di maggioranza, con riguardo all'ipotesi in cui questo operi al ballottaggio.
2. L'assenza di un criterio predeterminato per la scelta del collegio da parte del capoluogo che sia eletto in più collegi (c.d. candidature plurime)
3. Il nuovo meccanismo dello "slittamento" dei seggi da un collegio all'altro (questione sollevata solo dal Tribunale di Messina)
4. La difformità tra disciplina elettorale relativa all'elezione della Camera e del Senato (anch'essa sollevata solo dal Tribunale di Messina).

L'ultima questione è posta sulla base del rilievo che la previsione di diverse soglie di sbarramento tra disciplina elettorale della Camera e del Senato e l'assenza di un legame tra entrata in vigore della riforma elettorale e approvazione definitiva della riforma costituzionale – che prevede la elezione indiretta della seconda camera – determinerebbe una «situazione di palese ingovernabilità per la coesistenza di due diverse maggioranze».

Si tratta di un problema che certamente il legislatore dovrà affrontare nel momento in cui l'esito del referendum costituzionale fosse negativo. Ben difficilmente, in un'ipotesi del genere, le discipline elettorali di Camera e Senato resterebbero invariate e diverse tra loro: proporzionale con sole soglie di sbarramento regionali al Senato, così come residua dopo la sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale (c.d. *Consultellum*), e proporzionale con soglia di sbarramento e premio di maggioranza con eventuale ballottaggio di lista secondo la nuova previsione dell'*Italicum*.

Di contro, se il referendum avrà esito positivo, verrebbe meno il fondamento stesso della doglianza.

Sicché la Corte, che ha deciso di rinviare la propria decisione a data successiva al referendum, con tutta probabilità, supererà la questione per effetto di uno *ius superveniens*: o una nuova disciplina elettorale o una nuova previsione costituzionale.

Residuano le altre tre questioni.

Le prime due – le uniche sollevate da tutti i remittenti – toccano il cuore del sistema previsto dalla nuova disciplina elettorale, e sono anche quelle sulle quali si era già pronunciata la Corte nella sentenza n. 1 del 2014.

L' art. 1, c. 1°, lett. f) della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1, c. 2°, e l'art. 83, c. 1°, 2°, 3°, 4° e 5° del DPR n. 361 del 1957, come modificati dall'art. 2, c. 1° e 25°, della legge n. 52 del 2015 per violazione degli artt. 1, 3, 48, c. 2° e 49 della Costituzione e dell'art. 3 del Protocollo CEDU.

L' art. 1, c. 1° lett. g) della legge n. 52 del 2015; gli artt. 18 -bis, c. 3°, primo periodo, 19, c. 1°, primo periodo, e l'art. 84, c. 1° del DPR n. 361 del 1957 come modificati dall'art. 2, c. 10°, lett. c), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015 per violazione degli artt. 1, 2, 48, c. 2°, 56, c. 1° e 4° della Costituzione.

L'art. 16, c. 1°, lett. b) del come novellato dall'art. 4, c. 7° della legge n. 270 del 2005 e l'art. 17 del d.lgs. n. 533 del 1993 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) per violazione degli artt. 1, 3, 48 c. 2°, 49 e 51 della Costituzione.

L'art. 2, c. 35° della legge n. 52 del 2015 per violazione degli artt. 1, 3, 48 c. 1°, 49, 51, c. 1°, e 56, c. 1° della Costituzione.

Osservatorio sulle fonti

Il primo, relativo al premio di maggioranza, appare come quello più complesso, che deve misurarsi (anche in senso letterale...) con i limiti individuati dalla Corte.

Il secondo, un aspetto molto delicato delle questioni di legittimità rimesse alla Corte, si lega alla rinnovata interpretazione che la Corte, nella pronuncia appena citata, ha dato ai requisiti di libertà, personalità e uguaglianza del voto scolpiti nell'art. 48 della Costituzione. Proprio nei capilista bloccati e nelle candidature multiple (o pluricandidature) è da più parti individuata la causa della presunta lesione della personalità, della libertà e, in una certa misura, anche dell'uguaglianza del voto. L'aspetto maggiormente meritevole di approfondimento è proprio quello del rapporto tra i due strumenti.

Infine, la terza questione sarà esaminata in conclusione e in modo meno approfondito, in considerazione del fatto che si tratta di un motivo di illegittimità che, così come è stato posto (solo) dal Tribunale di Messina, presenta profili di inammissibilità piuttosto marcati. Inoltre, esso occupa un ruolo marginale rispetto alle altre due questioni sopra indicate non toccando il nucleo essenziale della struttura del sistema elettorale definito dall'*Italicum*, né si lega in alcun modo alla precedente pronuncia del 2014.

3. Il premio di maggioranza e il ballottaggio di lista. I rischi e i limiti di un approccio empirico

Il tema del premio di maggioranza costituisce oggetto di interesse nella ricostruzione teorica dei costituzionalisti così come degli scienziati della politica.

Ai fini del presente contributo – e prima di entrare nel merito delle analisi dei rilievi contenuti nelle ordinanze sul punto – è appena il caso di rammentare come il premio di maggioranza, nelle sue diverse declinazioni, alcune delle quali spurie, costituisca un *leit motiv* dei sistemi elettorali che si sono susseguiti nella storia italiana. Si tratta di una peculiarità che non trova analoghi in esperienze straniere⁵. Addirittura lo strumento, che di norma si accompagna a un sistema di attribuzione dei seggi di tipo proporzionale, trova il suo noto e frequentemente ricordato antenato nella legge Acerbo di epoca fascista. Nell'esperienza repubblicana, dopo la breve esperienza dalla “legge truffa” del 1953, il premio di maggioranza ricompare nei sistemi elettorali dei diversi livelli territoriali – comunali e provinciali prima, regionali dopo – senza suscitare particolare interesse o allarme da parte della dottrina e della politica. Il premio di maggioranza ricompare sulla scena delle elezioni politiche con la legge Calderoli; la sua “distorsività”, in assenza di una soglia minima di voti per ottenerlo, non sembra tuttavia costituire oggetto di particolare attenzione. I riflettori sul tema si accendono solo nel 2008, con il monito contenuto nelle due sentenze n. 15 e 16 della Corte costituzionale sui referendum elettorali; e non a caso. Si tratta infatti di una fase della storia politica italiana nella quale inizia ad incrinarsi il modello tendenzialmente bipolare (ma, non di rado, assai frammentato) in cui sembrava essersi incanalato il sistema politico dal 1993, e che aveva in qualche modo attutito l'effetto distorsivo sopraccitato.

⁵ Come risulta dal titolo e dal contenuto dell'indagine dei contributi raccolti in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci Editore, Roma, 2011.

Osservatorio sulle fonti

Il culmine di tale cambiamento, come detto, è costituito dalla sentenza della Corte del 2014: anche in questo caso, un termine di raffronto imprescindibile.

È opportuno muovere dai rilievi contenuti nelle ordinanze e, in particolare, da quelli maggiormente articolati rinvenibili nell'atto del Tribunale di Torino.

Un punto di partenza relativamente certo è il seguente: la soglia del 40% al primo turno, unita alla assai bassa soglia di sbarramento del 3% appare ragionevole e proporzionata rispetto all'obiettivo di garantire la governabilità nel rispetto della rappresentanza democratica. Su questo punto le conclusioni dei giudici remittenti appaiono univoche, e si fondano anche su alcune ingegnose ricostruzioni della dottrina che, dopo la sentenza del 2014, aveva cercato meritoriamente di riempire di una qualche sostanza il *test* di ragionevolezza sul punto. In particolare, nell'ordinanza di Torino si giunge alla conclusione che l'effetto distorsivo del premio di maggioranza sarebbe costituzionalmente sostenibile non comportando la attribuzione di un valore più che doppio ai voti di coloro che hanno eletto i candidati della lista che ottiene il premio rispetto a quelli di chi abbia votato per candidati "non premiati"⁶.

È vero che il premio di maggioranza in un sistema proporzionale – ammesso che l'*Italicum* lo sia, ma di ciò si dirà in fine – pone problemi aggiuntivi rispetto anche al più spinto dei sistemi maggioritari, il *plurality* britannico con collegi uninominali. In questo caso, infatti, la distorsione finale del voto – e dunque la "sproporzione" tra voti e seggi – è comunque frutto di un dato fattuale e non predeterminato; e, cioè, l'esito delle singole competizioni che si svolgono nei diversi collegi sicché ciascun candidato eletto ha, effettivamente, ottenuto il maggior numero di voti nell'ambito territoriale in cui è stato scelto.

Non così nel caso della disciplina italiana, dalla legge Calderoli fino all'*Italicum*: in questo caso gli eletti per effetto del premio di maggioranza sono candidati che, nelle rispettive circoscrizioni e collegi, non hanno ottenuto il maggior numero di voti. Per tale ragione, secondo un rilievo diffuso in dottrina, ci troviamo di fronte a uno scostamento tra voti e seggi artificialmente previsto dalla legge⁷.

A tale obiezione se ne aggiungono altre tre.

La prima riguarda il secondo turno di ballottaggio che eliminerebbe qualunque soglia per ottenere il premio, prevista solo al primo turno.

La distorsione sarebbe, poi, ulteriormente accentuata dal divieto di apparentamenti o collegamenti tra liste tra i due turni, che renderebbe gli eletti a esito del ballottaggio inevitabilmente rappresentativi di una sola lista.

Ciò renderebbe il modello di ballottaggio – ed è l'ultima obiezione – completamente

⁶ Si tratta di una applicazione pedissequa del criterio individuato da G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in www.federalismi.it, n. 9/2014.

⁷ In tal senso, per es. M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, p. 12 definisce il premio di maggioranza una «protesi artificiale attribuita a tavolino alla lista che arriva in testa nel quadro di un sistema formalmente proporzionale». In termini assai critici anche G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 3/2015, p. 19.

Osservatorio sulle fonti

diverso dai modelli nei quali lo si utilizza abitualmente, in cui sono ammessi eventuali accordi tra partiti tra i due turni o l'accesso al ballottaggio è riconosciuto a più di un concorrente, a condizione che al primo turno abbia ottenuto una certa percentuale di voti.

Alcune di tali obiezioni sembrano deboli.

Procedendo a ritroso, può innanzitutto osservarsi che, almeno nella esperienza italiana, i modelli di sistemi a doppio turno riguardano, di norma, la scelta di cariche monocratiche e, solo secondariamente, organi collegiali. Ampliando la prospettiva in chiave comparatistica si richiamano sistemi che prevedono la selezione di candidati che concorrono in collegi uninominali o, ancora, cariche monocratiche.

In entrambi i casi, i riferimenti non sono pertinenti. Ciò per la fondamentale ragione che nei sistemi citati chi vince al secondo turno prende tutta la posta in palio: la carica monocratica o il seggio assegnato al collegio. Non così nel caso che ci occupa, in cui la lista vincente ottiene una quota di seggi necessaria a garantirle una maggioranza, pari al 55% dei seggi attribuiti sul territorio nazionale (340 su 618); gli altri seggi sono distribuiti, proporzionalmente, sulla base dei risultati del primo turno di votazione, garantendo quindi una corposa e variegata rappresentanza delle minoranze. Non a caso – e proprio con riguardo ai sistemi di elezione a doppio turno utilizzati in forme di governo locali – la stessa Corte costituzionale ha avuto occasione di sottolineare la differenza che intercorre tra primo e secondo turno di ballottaggio, ammettendo anche l'ipotesi in cui il meccanismo del premio di maggioranza produca effetti divergenti rispetto al titolare della carica monocratica (Sindaco) e all'organo collegiale (Consiglio)⁸.

Ciò varrebbe a maggior ragione nel caso della attuale disciplina delle elezioni politiche nelle quali non è prevista un'elezione del Presidente del Consiglio per cui in nessuno dei due turni si prevede, o anche solo si presume, una “consonanza politica” tra Parlamento e Governo.

Quanto poi alla possibilità di ammettere al secondo turno più di una lista tra quelle che hanno partecipato al primo turno, è ben vero che ciò aumenterebbe la possibilità di scelta dell'elettore ma, al tempo stesso, aumenterebbe il rischio che, in fine, tale premio sia attribuito a un partito che al primo turno abbia ottenuto anche una percentuale di voti assai modesta. In altre parole, si rischierebbe di “duplicare” il voto del primo turno abbassando ancor più la soglia per ottenere il premio. È evidente che ciò può andare bene nel caso in cui si applichi nei singoli collegi uninominali in cui c'è sempre da considerare l'effetto di “compensazione” tra le diverse competizioni svolte nei rispettivi ambiti territoriali; assai meno in un meccanismo che assegna proporzionalmente un pacchetto di voti aggiuntivo al partito più votato rispetto a quelli già ottenuti al primo turno.

Per ragioni analoghe non sembra irragionevole la scelta di impedire apparentamenti tra primo e secondo turno, con il chiaro obiettivo di evitare la formazione di coalizioni a fini meramente elettorali. Si tratta del resto di un obiettivo che, con riguardo all'unico turno di votazione, era stato già perseguito da due dei tre referendum elettorali del 2009

⁸ Si vedano sul punto le sentenze nn. 275/2014 e 107/1996 della Corte costituzionale. Si vedano anche le sentenze n. 4680/2013, n. 4598/2015 e n. 2299/2016 della sez. V del Consiglio di Stato.

Osservatorio sulle fonti

che miravano a sostituire, quali destinatari dei premi previsti dalla legge elettorale, le liste alle coalizioni, e la cui *ratio* era stata ben spiegata dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 15 e 16 del 2008⁹. Anche in questo caso la circostanza che nel secondo turno non si attribuisca tutta “la posta in palio” ma solo la quota di seggi pari al premio di maggioranza, mi sembra induca a ritenere preminente l’interesse a che, nel quadro di una distribuzione proporzionale dei voti tra le liste, tale premio sia attribuito a una sola di esse e non anche a una coalizione.

Resta l’obiezione più forte: quella del carattere comunque artificioso del premio di maggioranza. Qui effettivamente non mancano buone ragioni per condividere alcune delle perplessità espresse dalla dottrina; tuttavia, nel quadro di un’analisi delle ordinanze alla luce anche della giurisprudenza costituzionale precedente, è difficile immaginare che esse possano tradursi in una acclarata incostituzionalità.

Innanzitutto, come detto, nessuno degli atti di remissione contesta in radice la combinazione tra sistema proporzionale e premio di maggioranza. In questo senso le ordinanze si collocano in linea con il principio di diritto individuato dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014. Addirittura l’ordinanza di Torino, come detto, applica un vero e proprio criterio aritmetico per reputare la soglia del 40% senz’altro ragionevole. Del resto, le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale apparivano sul punto a maglie assai larghe, e non è da escludersi che anche una soglia più bassa potrebbe passare indenne un vaglio di costituzionalità.

Una volta ammessa la conformità a Costituzione di un premio di maggioranza con una soglia non irragionevole, resta il problema del ballottaggio in cui, essendo ammessi solo i primi due partiti maggiormente votati al primo turno, in realtà la soglia non c’è più.

Sul punto è possibile fare le seguenti considerazioni.

La scelta del legislatore – che, come detto, sembrerebbe “coperta” dalla giurisprudenza costituzionale e rispetto alla quale le stesse ordinanze di remissione non sollevano alcuna autonoma obiezione – è stata nel senso di attribuire ad una lista la maggioranza dei seggi al superamento di una certa soglia di voti e, comunque, anche nell’ipotesi in cui non si raggiunga la maggioranza assoluta. Si tratta dunque di un premio di maggioranza la cui attribuzione, al primo turno, è eventuale e mira comunque ad attribuire (e non solo a rafforzare) la maggioranza assoluta a favore di una lista.

La legge prevede poi che il premio sia comunque attribuito mediante un secondo turno di ballottaggio, sì da garantire la costituzione di una maggioranza iniziale all’interno della Camera¹⁰. Qui entra in gioco il problema specifico del ballottaggio rispetto al quale si pongono tre questioni.

Di due sì è già detto: la prima, relativa alla preclusione rispetto alla possibilità di coa-

⁹ Lo rammenta anche C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell’Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità attraverso il premio di lista*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, p. 734 ss.

¹⁰ In questo senso C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell’Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità attraverso il premio di lista*, cit., p. 1: «il ballottaggio è l’unico strumento per conciliare una significativa soglia per l’assegnazione di un premio (...) con la scelta di elezioni potenzialmente “decisive”(....)».

Osservatorio sulle fonti

lizioni o apparentamenti tra liste che abbiano partecipato al primo turno, è legata a una scelta di politica legislativa che appare, a ben vedere, coerente con l'obiettivo di impedire coalizioni meramente elettorali che frustrano il fine perseguito dalla legge¹¹; la seconda, relativa alla ammissione di solo due liste al ballottaggio, tende invece a evitare che si riproduca al secondo turno una competizione analoga, se non identica, a quella del primo vanificando del tutto, anche in questo caso, l'obiettivo perseguito dal legislatore. Salvo che non si immagini quale criterio per accedere al ballottaggio una alternativa all'ottenimento di una percentuale minima di voti al primo turno che – specie se non particolarmente alta (come, per es. nel modello francese) – si presta ad “aprire le porte” del secondo turno a parecchie liste.

Resta l'ultimo elemento che nelle ordinanze di rinvio si ritiene rilevante per differenziare il funzionamento del sistema del premio tra primo e secondo turno, e che dunque renderebbe ciò che è ragionevole nella prima fase irragionevole dopo: il dato di esperienza, in forza del quale al secondo turno si registra, di norma, una percentuale di astensione maggiore rispetto al primo. Di talché la “rappresentatività” di chi vince al secondo turno sarebbe assai minore rispetto a quella di chi abbia ottenuto il premio al primo.

A tale rilievo è però possibile obiettare che:

- a. Qualunque sistema “a vocazione maggioritaria” induce l'elettore a una scelta – solo eventuale nel caso dell'*Italicum* - di un “voto di *second best*”. Il fatto che tale scelta avvenga al secondo turno anziché al primo garantisce un margine di libertà più ampio all'elettore poiché, almeno al primo, si trova in condizione di esprimere una preferenza con un tasso di “libertà di scelta” esteso a due delle liste in competizione.
- b. Ammesso che, dai dati ricavabili dalle esperienze delle elezioni italiane fino a oggi svolte con sistemi che prevedano il ballottaggio, si accertasse la presenza costante di un tasso di astensione così elevato tra primo e secondo turno da incidere irragionevolmente sul “peso” del voto, v'è da considerare un dato fondamentale: tutte dette esperienze riguardano elezioni a livello comunale e provinciale in cui i ballottaggi, come detto, pur avendo effetti sulle liste, riguardano in prima battuta cariche monocratiche (Presidenti o Sindaci).

Sulla scorta di tale ultimo rilievo, non è possibile prevedere quali risultati possa produrre sul tasso di variazione del numero di votanti tra primo e secondo turno un sistema di ballottaggio tra liste, applicato a elezioni politiche. Non è escluso che si possa determinare una significativa inversione di tendenza, indotta dalla scelta di molti elettori di far confluire il proprio consenso verso una delle due liste in ballottaggio, anche al solo fine di impedire una affermazione dell'altra. Sembrano spingere in tal senso alcune re-

¹¹ Naturalmente la previsione non può impedire la costituzione di “liste di coalizione” a meri fini elettorali, destinate poi a dividersi nel corso della legislatura.

Osservatorio sulle fonti

centi esperienze delle elezioni in grandi Comuni e, più in generale, la progressiva affermazione di partiti o movimenti politici che – anche attraverso iniziative parlamentari – hanno sempre più affermato l’opportunità di introdurre sistemi elettorali che consentano di esprimere non solo il sostegno a favore dei candidati, ma anche un eventuale “voto negativo”, diretto a penalizzarne altri¹².

In ogni caso – e mi sembra l’argomento più importante – il dato della astensione, trattandosi di un elemento empirico non prevedibile, non può essere tenuto in considerazione nella predisposizione di un sistema elettorale, a differenza di quanto previsto, per esempio, dal progetto di riforma costituzionale ai fini del conteggio del raggiungimento del *quorum* per le consultazioni referendarie. È bene rammentare come l’esercizio del voto resti pur sempre, ai sensi dell’art. 48 della Costituzione, un dovere civico e come chi si astiene lo fa nella consapevolezza che la propria volontà non potrà incidere sull’esito della competizione elettorale, a prescindere dal fatto che essa si svolga in uno o due turni. Men che meno può tenerne conto la Corte in un giudizio di costituzionalità trattandosi di un dato fattuale al quale è impossibile attribuire un valore giuridico certo.

Il vero nodo problematico – che come è evidente prescinde dal tasso di astensione – è piuttosto costituito dalla minore offerta elettorale: i voti che ciascuna delle due liste in ballottaggio ottiene, in ragione della riduzione dell’offerta politica, hanno una “valenza proiettiva” inferiore rispetto a quelli del primo turno; ciò rende scivolosa l’applicazione della sent. n. 1 del 2014 al ballottaggio. Lo stesso calcolo che il Tribunale di Torino utilizza per valutare la ragionevolezza della soglia del 40% al primo turno non può essere meccanicamente riprodotto al secondo, in cui la lista che vince il premio, per definizione, lo fa superando il 50% dei voti.

In tale prospettiva, la circostanza che il ballottaggio sia di solito previsto per l’elezione di cariche monocratiche e di “organi governanti” pone di fronte a un’ulteriore complicazione: in quest’ultimo caso, l’esigenza di rappresentatività politica è assai più blanda rispetto all’elezione di organi politici collegiali in cui un secondo turno che strozzi la rappresentatività è invece davvero problematico.

Il dilemma del rapporto tra soglia e premio al primo turno e al ballottaggio, potrebbe essere superato in radice aderendo alla ricostruzione proposta in dottrina, secondo la quale i due turni di votazione siano due fasi ben distinte tra loro¹³. Sicché la prima votazione servirebbe solo ad individuare le liste ammesse alla seconda. Tale soluzione, certamente arguta, presenta, tuttavia, almeno due aspetti problematici.

- a. La selezione al primo turno, specie in un sistema che si orienta verso un modello tripolare, rischia di determinare una sorta di “clausola di sbarramento” implicita (e inevitabile) assai elevata per l’accesso al secondo turno. Tanto più elevata

¹² Si veda in tal senso la mozione parlamentare del M5S n. 1/01349 del 20/9/2016 che mira a riproporre il disegno di legge presentato nel giugno 2014 che prevede, con specifico riguardo alle preferenze, la possibilità di esprimere un voto “a sfavore” di uno o due candidati della lista votata o anche di un’altra lista.

¹³ A. SAITTA, *L’Italicum alla Corte costituzionale*, cit., p. 6.

Osservatorio sulle fonti

quanto minore sia il numero delle liste concorrenti.

- b. La netta “separazione” tra i due turni di votazione si scontra, inoltre, con la circostanza per cui il conteggio definitivo dei seggi risulterà dalla combinazione tra l’esito del primo turno e del ballottaggio. Per cui è vero che le dinamiche politiche tra i due turni possono modificarsi sensibilmente, ma è vero anche che il conto finale dei seggi verrà fatto solo all’esito della assegnazione del premio che sarà decretata dopo lo svolgimento del ballottaggio, così modificando il risultato del primo. A ciò si aggiunga che, diversamente da ciò che accade per le elezioni locali, nella nuova disciplina elettorale statale, il divieto di coalizioni o apparentamenti tra primo e secondo turno “riduce” in qualche modo, in termini politici, la distanza tra i due turni. Al secondo, infatti, non potranno essere presenti in alcun modo nuove coalizioni¹⁴.

4. Liste parzialmente bloccate e candidature plurime. Un paradosso virtuoso?

È bene subito individuare alcuni punti certi sul tema delle liste parzialmente bloccate e sulle candidature plurime, muovendo anche in questo caso, dalle indicazioni fornite dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014 e dalla dottrina che su di essa si è soffermata.

Innanzitutto sembra pressoché pacifico che la Corte non abbia escluso in assoluto il ricorso alle liste bloccate, ma ne abbia piuttosto censurato la lunghezza – e dunque la tendenziale “inconoscibilità” da parte degli elettori in quanto eliminerebbe il potere di scelta – nonché la applicazione alla elezione di tutti i candidati.

Orbene, nell’*Italicum* l’intervento sul punto avviene su tre piani: le liste sono di dimensioni piuttosto ridotte (da due a nove candidati¹⁵) per ciascun collegio plurinomiale; solo il capolista è bloccato; si possono esprimere fino a due preferenze purché la seconda sia a favore di un candidato di sesso diverso da quello per cui si è espressa la prima.

Dunque: in ciascun collegio, ciascuna lista a favore della quale scatti un seggio vedrà eletto il capolista; per tutti i seggi aggiuntivi, uno o più candidati in base al numero di preferenze individuali ottenute. Seguendo il ragionamento della Corte può dirsi che ogni seggio successivo al primo è destinato a candidati “realmente scelti e voluti” dagli elettori.

Dalla lettura delle ordinanze emerge con chiarezza la convinzione che tale scelta, in linea generale, sia coerente con i principi dell’art. 48 e con i paletti fissati dalla Corte

¹⁴ Tale conclusione è ricavabile leggendo *a contrario* un passo della sentenza n. 4680/2013 della sez. V del Consiglio di Stato: «Appare evidente che le esigenze di governabilità emergano fortemente nel turno di ballottaggio, in cui la scelta degli elettori torna di nuovo in campo con i presupposti del tutto diversi rispetto a quelli del primo turno: l’elettore deve operare una nuova decisione “politica” che può essere anche radicale nei casi in cui tra i due candidati presenti al ballottaggio non vi sia quello votato al primo turno e ne è prova la possibilità della previsione degli apparentamenti, alleanze tra liste, contrapposte quattordici giorni prima».

¹⁵ Ciascuna lista può infatti contenere un numero di candidati non inferiore alla metà e non superiore alla totalità dei seggi assegnati a ciascun collegio (da tre a nove).

Osservatorio sulle fonti

nel 2014.

Qui entra però in gioco il secondo elemento: quello delle pluricandidature, sul quale, è bene rammentarlo, la Corte nel 2014 non si era espressamente pronunciata non essendo stata sollevata alcuna questione al riguardo¹⁶.

I giudici remittenti ritengono che anche le pluricandidature, come tali, non siano in contrasto con la Costituzione. Piuttosto, la combinazione tra capilista bloccati e candidature plurime – consentite solo a questi per non più di dieci collegi plurinominali – determinerebbe una alterazione della uguaglianza e della libertà del voto:

«Il Tribunale non può non rilevare su questo specifico tema che il voto di preferenza viene, in questi casi, sostanzialmente annullato nel collegio optato dal capolista. In virtù dell'opzione, anzi, è del tutto possibile che il candidato che abbia ricevuto molte preferenze (addirittura il più votato in assoluto) sia surclassato da uno o più candidati di altri collegi, con meno preferenze. L'assenza di qualsivoglia criterio al quale il capolista debba ispirarsi nella scelta rende impossibile per l'elettore effettuare valutazioni prognostiche sulla «utilità» del suo voto di preferenza, dato in favore di un candidato che faccia parte di una lista con capolista candidato anche in altri collegi, non potendosi effettuare alcuna previsione circa le modalità con cui, all'esito del voto, quel capolista eserciterà, in caso di vittoria plurima, la sua scelta»¹⁷.

Il ragionamento, solo apparentemente ineccepibile, non è privo di contraddizioni. Ciò, almeno, per le seguenti ragioni.

Ciascun elettore che esprime il proprio voto a favore di una lista sa che nel caso in cui questa otterrà un solo seggio esso andrà a favore del capolista o – nel caso di rinuncia di questo a favore di un altro collegio in cui sia “pluricandidato” – a favore di chi abbia ottenuto il maggior numero di voti. Dunque per gli elettori dei collegi (massimo nove) non “scelti” dal pluricandidato la combinazione di preferenze e pluricandidature si risolve, paradossalmente, in un vantaggio: ogni rinuncia lascerà spazio a un eletto “scelto” con preferenze. Il vero problema, a detta dei remittenti, sorgerebbe proprio nel collegio prescelto dove, a ben vedere, la opzione del “pluricandidato” si tradurrebbe in una vanificazione “imprevedibile” del voto di preferenza: assoluta nel caso in cui per la lista in questione scatti un solo seggio; relativa nel caso di assegnazione di più seggi.

Proprio su quest'ultimo punto, su cui si regge l'impianto delle ordinanze, sembra che si determini una contraddizione logico-argomentativa evidente. E infatti, nel collegio

¹⁶ Per la verità la Corte costituzionale vi faceva un cenno nella parte della pronuncia in cui affermava: «(...) il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce (...) si che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito» (par. 5.1. del *Considerato in diritto*). Si tratta tuttavia di un argomento che, nella sentenza del 2014, assumeva un ruolo ancillare rispetto a quello della lunghezza delle liste e del carattere integralmente bloccato delle stesse.

¹⁷ Così nell'ordinanza del Tribunale di Torino, p. 29.

Osservatorio sulle fonti

prescelto dal pluricandidato – al pari di tutti gli altri – l’elettore sa bene sin dall’inizio che il solo seggio assegnato andrà al capolista e, dunque, è consapevole che solo nel caso in cui dovesse scattare un secondo seggio per la lista, questo sarà assegnato al candidato per cui abbia espresso una preferenza¹⁸. L’identità del capolista è del tutto irrilevante trattandosi di un candidato scelto dal partito e per cui è impossibile esprimere preferenze, che si tratti di un capolista presente anche in altri collegi o meno.

Non mi sembra dunque che la assoluta libertà di scelta del pluricandidato leda in alcun modo la sua aspettativa. Al contrario: se il capolista opta per il collegio, nulla cambia rispetto alla condizione di partenza; se dovesse optare per un altro collegio ciò si tradurrebbe in un vantaggio per gli elettori del collegio non scelto.

Lo stesso ragionamento può essere ripetuto per tutti gli ulteriori collegi (massimo nove) in cui il pluricandidato si sia presentato. L’unica strada per dar rilievo alla ipotetica lesione della libertà di scelta e della aspettativa dell’elettore, nei nove non scelti, sarebbe quella di valorizzare la posizione di chi voti per una lista con l’unico obiettivo di eleggere il capolista e di evitare che tutti gli altri candidati della medesima siano eletti. In questo caso l’elettore si troverebbe nella condizione per cui la scelta del pluricandidato di rinunciare al seggio di quel collegio frusterebbe almeno in parte il suo obiettivo: egli sarebbe comunque eletto in un altro collegio ma, mediante la sua rinuncia, “imporrebbe” agli elettori del collegio per cui ha rinunciato un candidato che alcuni elettori dello stesso non vorrebbero. Così, però, il concetto di personalità del voto assumerebbe una valenza davvero ampia, giungendo a coprire non solo la possibilità di scegliere chi debba essere eletto ma anche quella di individuare chi non debba esserlo.

Nel nostro attuale sistema elettorale non è prevista la possibilità giuridicamente tutelata di votare *contro* un candidato, come invece avverrebbe se si introducesse un sistema di voto “negativo”, secondo una proposta della quale si è dato conto poco sopra¹⁹. Guardando alla giurisprudenza della Corte sul diritto di voto, e segnatamente alla interpretazione data all’art. 48 nella sent. n. 1 del 2014, si potrebbe leggere il rilievo contenuto nelle ordinanze non già sotto il profilo della uguaglianza del voto, quanto piuttosto sotto quello della libertà e della personalità dello stesso. La scelta del collegio rimessa alla mera volontà del pluricandidato, infatti, incide su tali elementi ma, in questo caso, con riguardo non già agli elettori del collegio per cui questo opta, ma a quelli degli altri. In questi ultimi, infatti, la scelta di rinunciare al seggio determina come detto la attribuzione dello stesso a favore del candidato che ha ricevuto meno preferenze; candidato che è pur sempre inserito in una lista il cui capolista risulterà eletto in un altro collegio. Si tratta in qualche modo di un “tradimento” della volontà degli elettori del collegio non scelto, o almeno di alcuni di essi. Per la precisione di coloro che, in ipotesi, si fossero determinati a votare per quella lista esclusivamente in ragione della presenza del capolista. La “genuinità” del processo di formazione della volontà elettorale di costoro subi-

¹⁸ Lo aveva rilevato già A. SAITTA, *L’Italicum alla Corte costituzionale*, cit. che ha ricostruito il sistema di voto previsto dall’*Italicum* come una combinazione, in un’unica scheda, di un voto per un candidato uninominale presentato dal partito e di un voto di preferenza per altri candidati concorrenti nel medesimo collegio.

¹⁹ Par. 3, n. 12.

Osservatorio sulle fonti

rebbe, dunque, una compressione certamente maggiore rispetto a quella degli elettori del collegio in cui tale rinuncia non avviene. In altre parole: secondo una interessante ricostruzione del sistema previsto è come se l'elettore fosse chiamato a votare con una sola scheda per un candidato in un collegio uninominale (il capolista) e a scegliere, se vuole, uno o due altri candidati che dovranno ricoprire gli altri seggi²⁰. L'alterazione che si determina nei collegi non scelti dal pluricandidato consiste nel fatto che in essi, e non in quello scelto né in tutti quelli in cui non ci sia un capolista pluricandidato, l'eventuale volontà di eleggere solo il capolista sarà legata ad un elemento oggettivo e predeterminato, frutto dell'esito complessivo della consultazione; e, cioè, la circostanza che a favore della lista scatti un seggio ulteriore a quello del capolista. Negli altri collegi, di contro, tale effetto sarà determinato, in modo imprevedibile e non oggettivo, dalla opzione che il capolista farà dopo avere conosciuto l'esito del voto e, dunque, si verificherà anche nel caso in cui la lista abbia ottenuto in quel collegio solo un seggio. Sembra quindi che la questione possa assumere maggior rilievo sotto l'aspetto della pari tutela della libertà e personalità del voto degli elettori dei diversi collegi che non su quello del peso "in uscita" che il voto è destinato a produrre come invece si evidenzia nelle ordinanze di rinvio.

Di certo qui si tocca il problema dell'equilibrio tra liste bloccate e voto di preferenza, e della difficoltà di trovare un bilanciamento tra libertà di scelta degli elettori, potere dei partiti di redigere le liste e di individuare i capilista e autonomia degli eletti rispetto alle scelte dei partiti e degli elettori.

Quale che sia il carattere del voto in ipotesi leso dal meccanismo sopra descritto, resta però un problema che, a mio avviso, non consente a tutti i possibili rilievi di assumere i caratteri della illegittimità costituzionale. In particolare, lo stesso concetto di una possibile valutazione prognostica dell'"utilità" del voto di preferenza da parte dell'elettore è di assai dubbio rilievo concreto. È di tutta evidenza, infatti, che, quale che sia il criterio sulla base del quale scegliere tra più collegi nessun elettore potrebbe mai prevedere gli effetti della applicazione di tale meccanismo, dipendendo quest'ultimo da complessi calcoli successivi al conteggio dei voti a livello circoscrizionale o nazionale. La previsione dell'utilità presupporrebbe la capacità dell'elettore di immaginare quale possa essere il risultato che il "pluricandidato" otterrà in ciascun collegio!

Lo stesso richiamo che il mittente fa alla ipotesi in cui un candidato che abbia ricevuto molte preferenze sia "surclassato" da uno o più candidati di altri collegi con meno preferenze sembra concettualmente errato. Si tratta infatti di un effetto inevitabile in qualunque sistema elettorale e, comunque, è impossibile confrontare in termini assoluti il numero di voti ottenuti in collegi e circoscrizioni diverse. Si può certo fare una valutazione percentuale a livello nazionale, così però vanificando il "peso" territoriale delle preferenze espresse. Si tenga conto che, come si vedrà, proprio la valorizzazione del legame territoriale tra elettori e candidato è posto a fondamento di uno dei rilievi di incostituzionalità mossi dal (solo) Tribunale di Messina²¹.

²⁰ A. SAIITA, *L'Italicum alla Corte costituzionale*, cit.

²¹ Si rinvia, sul punto, al par. 5.

Osservatorio sulle fonti

A tutto concedere, dunque, il rilievo potrebbe riguardare la parità di *chances* tra candidati – principio di certo rilevante, ma la cui violazione non è invocata dai remittenti – ma non certo la libertà e l’uguaglianza del voto degli elettori.

Ciò che conta, dunque, sul piano della aspettativa dell’elettore del collegio non scelto è sapere che, nel collegio ove sia presente un capolista pluricandidato, il primo seggio sarà assegnato a costui o, nel caso di rinuncia, a un candidato scelto con le preferenze. Nel caso di collegio e liste con un capolista non pluricandidato, viceversa, tale effetto si avrà solo nel caso in cui scatti un secondo seggio. Senza tenere conto che l’“imprevedibilità” dell’effetto prodotto dalla scelta del pluricandidato potrebbe anche più banalmente (anche se assai meno probabilmente) derivare da una rinuncia pura e semplice del capolista (pluricandidato o meno) eletto al seggio.

Resta il problema del collegio “scelto”: l’opzione del pluricandidato chiude la strada ad almeno un candidato potenzialmente eletto con preferenze. Ma, è bene chiarirlo, ciò avverrebbe, e con assoluta certezza, anche nel caso in cui la pluricandidatura non fosse ammessa, dacché l’unico seggio attribuito alla lista nel collegio resterebbe al capolista.

La circostanza che il capolista sia lo stesso in più collegi, o vari per ciascuno di essi, non cambia assolutamente nulla dal punto di vista dell’elettore, che non esprime preferenze per il capolista ma solo per la lista e/o, fino ad un massimo di due, per i candidati diversi dal capolista.

È bensì vero che in questo modo la “sorte” del o degli eletti con preferenze è in qualche modo lasciata “nelle mani” del pluricandidato ma, dal punto di vista della prevedibilità dell’effetto finale, ciò non incide in alcun modo sulla libertà di scelta o sull’uguaglianza del voto dell’elettore.

A ben vedere, dalla lettura delle ordinanze di rimessione non si comprende fino in fondo se la lesione della libertà e dell’uguaglianza del voto – che finirebbe con il premiare gli elettori dei collegi non scelti rispetto a quelli scelti – sia determinata dalla circostanza che la opzione è affidata al mero arbitrio del pluricandidato, o piuttosto, dalla impossibilità di effettuare una valutazione prognostica.

La domanda non è oziosa. L’art. 85 del DPR n. 361 del 1957, infatti, prevede come criterio residuale quello del sorteggio: è evidente che, optando per la prima soluzione interpretativa la Corte potrebbe semplicemente eliminare “chirurgicamente” la parte della disposizione che affida la scelta al pluricandidato, lasciando sopravvivere quella che prevede il sorteggio; di contro, optando per la seconda, dovrebbe travolgere anche tale meccanismo poiché anch’esso non idoneo a garantire alcuna valutazione prognostica da parte dell’elettore. In quest’ultimo caso, però, si apre un ulteriore fronte problematico: la eliminazione di qualsivoglia criterio di individuazione del collegio, rende impossibile mantenere le pluricandidature.

Saremmo dunque in presenza di un vizio che potrebbe essere sanato solo attraverso una pronuncia additiva della Corte, le cui rime, però, appaiono tutt’altro che obbligate. Al di fuori della esclusione della possibilità delle pluricandidature (che determina però effetti negativi di cui si dirà dopo) resterebbe nella totale discrezionalità del legislatore stabilire dei «criteri oggettivi e predeterminati, rispettosi – nel massimo grado possibile

Osservatorio sulle fonti

– della volontà espressa dagli elettori»²². Se ne possono immaginare diversi, tra i quali: l’obbligo di scegliere il collegio nel quale la lista o il pluricandidato abbia ottenuto più voti così da garantire un particolare *favor* per il voto di preferenza²³; quello di scegliere il collegio in cui il primo dei candidati scelto abbia ottenuto meno preferenze, così da garantire che a essere penalizzato non sia il candidato più votato.

In ogni caso, quale che fosse tale criterio, esso resterebbe del tutto imponderabile, quanto all’effetto definitivo, al momento del voto da parte degli elettori medesimi, e dunque nulla aggiungerebbe alla libertà e all’uguaglianza del voto da essi espresso.

V’è di più. Se si volesse condurre alle estreme conseguenze il ragionamento che ho provato a formulare, si può addirittura giungere alla conclusione che la combinazione tra capilista bloccati, preferenze e candidature plurime produca un effetto paradossalmente virtuoso, almeno se confrontato alla ipotesi di pluricandidature combinate solo con le preferenze e dunque senza capilista bloccati. In quest’ultimo caso, infatti – al di là di quale possa essere il criterio di scelta del pluricandidato – la rinuncia da parte di questo nei collegi in cui avesse ottenuto tante preferenze da essere eletto vanificherebbe sì la volontà degli elettori. Di contro nel sistema disegnato dall’*Italicum*, come ho cercato di mostrare, ogni rinuncia determina, nella “peggiore delle ipotesi” lo scorrimento a favore di un candidato scelto con le preferenze.

Dunque, si può concludere che – solo in presenza di capilista bloccati – maggiore è il numero delle pluricandidature, maggiore sarà quello di candidati che, ad esito della scelta del pluricandidato, saranno eletti per effetto delle preferenze. All’opposto, se tutti i candidati fossero eletti con le preferenze, le pluricandidature avrebbero un effetto assai più distorsivo della libertà e personalità del voto.

Se immaginiamo che ogni lista presenti, in ciascuno dei cento collegi plurinominali, un capolista pluricandidato in dieci di essi, il risultato sarà che in novanta su cento ci sarà almeno un eletto con preferenze. Paradossalmente, riducendosi il numero dei capilista pluricandidati, si ridurrà anche quello degli eletti con preferenze. All’estremo opposto, immaginando un divieto di candidature plurime nel sistema attuale – e ipotizzando dunque che i capilista “bloccati” siano tutti diversi in tutti i collegi plurinominali – lì dove scatterà solo un seggio per la lista in questione, esso non potrà che essere destinato a un capolista non scelto con le preferenze. Ovviamente, ciò produrrebbe conseguenze particolarmente deleterie nei confronti delle liste dei partiti più piccoli; o, a essere più precisi, nei confronti degli elettori di tali partiti che, ottenendo ben difficilmente più di un seggio per collegio, in assenza di capilista pluricandidati, vedrebbero eletti solo deputati non “scelti” mediante le preferenze. Di contro, in tutti i collegi in cui vi sia un pluricandidato che rinuncia all’unico seggio ottenuto dal partito, questo andrà a un candidato eletto per effetto del voto di preferenza.

Per tali ragioni, l’unica soluzione pacificamente percorribile dalla Corte, quella di una declaratoria secca dell’illegittimità della pluricandidatura – non richiesta peraltro dal remittente – determinerebbe un effetto opposto rispetto a quello della valorizzazione

²² Così nell’ordinanza di Torino, p. 29 e 30.

²³ Ipotizzava quest’ultima soluzione G. SCACCIA, *La legge elettorale “Italicum” fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in www.questionegiustizia.it, n. 1/2015, p. 22.

Osservatorio sulle fonti

più ampia possibile della volontà degli elettori. Immaginando, infatti, che nei cento collegi siano presenti tutti capilista diversi in ciascuna lista si avrebbe la certezza che, in ogni caso di assegnazione di un solo seggio a una lista, in ciascuno di tali collegi esso spetterebbe al capolista, non direttamente e “personalmente” scelto dagli elettori.

Dunque: è sì vero che l’attuale sistema incide in qualche misura sulla prevedibilità dell’esito della votazione ma lascia senz’altro margini assai più ampi alla scelta degli elettori, consentendo un aumento significativo del numero di candidati eletti con le preferenze. La soluzione opposta – l’unica, come detto, cui si possa senz’altro giungere attraverso una pronuncia della Corte – renderebbe certa l’identità del capolista per ciascun collegio, ma determinerebbe una drastica riduzione del numero degli eletti con preferenze.

Ci troviamo quindi in presenza di un caso in cui la combinazione tra due meccanismi potenzialmente dannosi – liste parzialmente bloccate e pluricandidature – riduce l’effetto negativo complessivo.

Al di là della ipotesi della declaratoria “secca” di incostituzionalità della pluricandidature, qualunque altra soluzione intermedia sembra invece sottrarsi a un intervento giurisprudenziale, ricadendo nell’ambito della discrezionalità politica del legislatore.

5. La rappresentanza territoriale e lo slittamento dei seggi. Una questione di dubbia ammissibilità

Da ultimo, deve segnalarsi la presenza, nella sola ordinanza del Tribunale di Messina, di una questione che riguarda il c.d. meccanismo dello “slittamento dei seggi” da una circoscrizione ad un’altra.

In termini di assoluta genericità, l’esistenza di circoscrizioni e collegi implica il problema di stabilire un equilibrio tra due esigenze contrapposte: quella di garantire la rappresentanza territoriale, assegnando a ciascun collegio o circoscrizione il numero di seggi effettivamente proporzionato alla popolazione ivi residente, e quella di garantire la rappresentanza politica, cosicché ciascuna lista, a livello nazionale e a livello circoscrizionale, riceva un numero di seggi che corrisponda all’effettivo consenso ricevuto. La questione è effettivamente complessa e ha costituito oggetto di approfondite analisi da parte della dottrina²⁴. Le due esigenze, portate alla loro massima estensione, appaiono inconciliabili e, dunque, è necessario adottare una soluzione che miri a temperarle.

Orbene, nella nuova disciplina elettorale – a esito di un percorso parlamentare piuttosto complesso sul punto – si è giunti ad una soluzione che, in linea di massima, sembra orientarsi più a favore della tutela della seconda esigenza piuttosto che della prima. Esattamente il contrario di quanto era avvenuto con la previgente legge n. 270 del 2005. Tale obiettivo è realizzato prevedendosi che la attribuzione dei seggi a esito delle elezioni avvenga dapprima a livello nazionale, per poi giungere a quello circoscrizionale.

²⁴ Si veda sul tema G. TARLI BARBIERI, *Lo «slittamento dei seggi» all’esame della Corte costituzionale*, in *le Regioni*, n. 4/2014, p. 876 ss.

Osservatorio sulle fonti

La questione è ritenuta dal giudice non manifestamente infondata, determinando la nuova previsione un possibile «*vulnus* al principio della rappresentatività territoriale e del voto diretto». Si tratta di un rilievo fondato dunque, non già sulla violazione dell'art. 48, ma su quella dell'art. 56, c. 1° e 4° della Costituzione».

In particolare, il Tribunale di Messina dubita della conformità a Costituzione del nuovo meccanismo e – rilevata la «farraginosità della normativa censurata (ampiamente esposta nel ricorso)» [sic!] – reputa necessario il sindacato di costituzionalità «al fine di verificare se la scelta legislativa collida con il principio di rappresentatività e responsabilità dell'eletto rispetto agli elettori che lo hanno espresso».

Al di là della fondatezza del rilievo – di cui è lecito dubitare in considerazione della riproposizione del modello della rappresentanza territoriale che appare assai distante da quello ricavabile dall'art. 56 della Costituzione²⁵ – v'è un evidente problema di ammissibilità della questione. La richiesta del giudice non individua infatti uno specifico *vulnus* della rappresentanza territoriale, ma si limita piuttosto a domandare alla Corte una interpretazione della disposizione dalla cui applicazione potrebbero derivare, in ipotesi, profili di incostituzionalità della stessa.

Si tratta poi, comunque, di un vizio il cui accertamento “astratto” appare di particolare difficoltà dal momento che l'effetto distorsivo prodotto dallo slittamento dei seggi è sensibilmente condizionato dalla distribuzione territoriale dei voti a favore delle singole liste, sicché anche le simulazioni compiute sulla base dei risultati delle ultime elezioni presentano un valore meramente indicativo e rischiano, addirittura, di essere fuorvianti. È chiaro infatti che la notevole fluidità del sistema politico italiano – basti pensare al progressivo passaggio nel corso di pochi anni da un assetto tendenzialmente bipolare a uno tripolare – rende tali simulazioni assai poco attendibili.

È appena il caso di rammentare, infine, che la presunta esigenza di “collegare” in qualche modo i deputati alle circoscrizioni nelle quali sono eletti verrebbe completamente meno nel caso in cui il Senato fosse trasformato in una seconda camera rappresentativa delle Regioni e degli enti territoriali, secondo quanto previsto dalla riforma costituzionale. La Camera dei deputati è, e resterà comunque, sede della rappresentanza nazionale e, dunque, ogni eventuale prospettiva di ricondurre l'operato dell'eletto alla volontà espressa (in modalità, peraltro, indefinibili) dall'ambito territoriale che lo ha eletto può essere validamente configurata solo per il Senato e, naturalmente, per tutti gli organi politici rappresentativi che la Costituzione appresta nei diversi livelli territoriali substatali²⁶, ma non per la Camera dei deputati.

²⁵ Come la stessa Corte ha avuto modo di confermare in occasione della sentenza n. 41 del 2015, nella quale si legge: «(...) i deputati eletti nella circoscrizione regionale non sono rappresentanti della Regione né come ente, né come comunità, ma rappresentano l'intera Nazione (art. 67 Cost.)» (par. 2.2. del *Considerato in diritto*).

Per una analisi approfondita e in chiave assai critica del tema cfr. L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al c. 4 dell'art. 56 Cost. Tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 2/2016.

²⁶ Per una ricostruzione opposta del tema cfr. L. SPADACINI, *Su alcune problematiche in materia elettorale all'esame della Commissione Affari Costituzionale del Senato*, in www.osservatorioaic.it, dicembre 2013, spec. p. 17 ss.

6. Nomina sunt consequentia rerum? *La problematica qualificazione dell'Italicum come legge elettorale proporzionale*

L'ultima riflessione sulle ordinanze in questione riguarda un profilo della disciplina elettorale che rimane sullo sfondo delle stesse, e che era invece emerso con una certa chiarezza nell'atto di rinvio della Corte di Cassazione relativo alla legge n. 270 del 2005 e sul quale la Corte costituzionale ha fatto leva, anche se in modo non esclusivo, nella pronuncia del 2014.

Mi riferisco alla qualificazione della legge Calderoli prima, e dell'*Italicum* ora, come disciplina che introdurrebbe un sistema elettorale proporzionale. Tale qualificazione è stata richiamata dai giudici di Palazzo della Consulta nel 2014 a proposito del premio di maggioranza che, alterando sensibilmente la "apparente" proporzionalità del sistema, inciderebbe in modo irragionevole su una legittima aspettativa degli elettori: quella di vedere i propri voti tradotti – proporzionalmente appunto – in seggi²⁷.

Invero – e anche ammettendo la possibilità di qualificare una specifica disciplina elettorale secondo la nomenclatura tradizionale – non è poi così certo che le due ultime discipline elettorali richiamate siano ascrivibili alla categoria dei sistemi proporzionali²⁸. La presenza di un premio di maggioranza – addirittura attribuito senza alcuna soglia minima di voti nella legge Calderoli – potrebbe infatti indurre a conclusioni opposte se si muove, per esempio, dall'assunto di Giovanni Sartori secondo il quale, sebbene il premio di maggioranza presupponga un sistema proporzionale, la sua previsione introduce comunque una variante dei sistemi maggioritari poiché esso mira a produrre (è proprio il caso italiano) o a rinforzare una maggioranza²⁹.

Inoltre – ed è su tale punto che intendo soffermarmi – anche ammettendo che di sistema proporzionale si tratti, c'è da capire se, nella valutazione della ragionevolezza di un sistema elettorale, possa o meno giocare un ruolo anche la "aspettativa" degli elettori.

V'è più di una ragione per dubitarne.

La violazione di una aspettativa presuppone, è evidente, la formazione diffusa di un convincimento che è poi inaspettatamente disatteso dal risultato concreto derivante dall'operazione di traduzione dei voti in seggi. Riesce arduo comprendere per quale ragione un elettore che, in ipotesi, voti per una lista in un sistema che prevede un premio di maggioranza e che, dunque, sa (o dovrebbe sapere) che la lista che otterrà la maggio-

²⁷ In termini assai critici su tale punto del ragionamento della Corte costituzionale si vedano i condivisibili rilievi di M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, p. 27 ss, spec. p. 49.

²⁸ Lo esclude, in chiave fortemente critica, M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, cit., p. 10 che definisce il sistema introdotto un «sistema maggioritario di lista».

²⁹ La tesi richiamata nel testo è analizzata in termini critici nella ricostruzione sul tema di A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dov'è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, cit., p. 15 ss.

Osservatorio sulle fonti

ranza relativa – o addirittura nell'*Italicum* un determinata soglia di consenso – otterrà un certo numero di seggi in premio, dovrebbe essere considerato “leso” nella propria aspettativa nel caso in cui la lista per la quale abbia votato non ottenga quel premio o, addirittura, non superando la soglia del 3%, non ottenga alcun seggio. Non è chiaro in cosa si distingua la posizione di tale elettore da quella di chi, in un sistema maggioritario puro (si pensi all'esempio classico del modello *Westminster*) voti in un collegio per un candidato che sarà poi sconfitto da un altro. In quest'ultimo caso, tutti i voti a favore dei candidati sconfitti andranno perduti; in un sistema proporzionale corretto con premio di maggioranza, ne andranno persi solo alcuni: quelli delle liste che non supereranno lo sbarramento e quelli della “percentuale” delle liste penalizzate dalla mancata attribuzione del premio di maggioranza.

In ambedue i casi l'elettore sarà indotto a valutare le probabilità di vittoria della lista o del candidato per cui vota e sarà presumibilmente spinto a orientare la propria scelta a favore di chi (liste e/o candidati) possa avere maggiori probabilità di vittoria. Si tratta, certamente, di un “condizionamento” della libertà di voto, finalizzato alla semplificazione della composizione della rappresentanza in Parlamento, ma con la significativa differenza che, nel caso del maggioritario puro, chi vince prende tutto (*the first takes all*); nel proporzionale corretto (almeno secondo quanto previsto dall'*Italicum*) chi vince ottiene una maggioranza assoluta del 54%; il restante 46% spetterà alla forza o alle forze di opposizione che lo vedranno distribuito tra loro con il solo limite della soglia di sbarramento, davvero modesta, del 3%.

Nel panorama delle forme di governo parlamentare, e per restare sempre al raffronto con modello *Westminster* si nota come, nella quasi totalità dei casi delle elezioni per la Camera dei Comuni, la distorsione del voto sia ben più accentuata di quella prevista, almeno al primo turno, dall'*Italicum*. Basti pensare che nelle elezioni del 2001 e del 2005 il partito Laburista con una percentuale di voti del 42% e del 35% ha ottenuto rispettivamente il 62,7% e il 55,20% dei seggi, con uno scarto rispetto al secondo partito di ben 247 seggi nel 2001 e di 159 nel 2005. Considerando anche il terzo partito, quello Liberale, si comprende come i voti delle due maggiori opposizioni, abbiano ottenuto – a fronte di un rispettivo consenso complessivo del 50,2% e del 54%, e dunque di una maggioranza assoluta – appena il 33,2% e il 39,55% dei seggi!

Anche le ultime elezioni del 2015 confermano il *trend* indicato: il partito Conservatore ottiene il 51% dei seggi con “solo” il 37% dei voti; i Laburisti, con il 6% di voti in meno ottengono il 15% di seggi in meno rispetto al primo partito.

Scostamenti medi, dunque, che oscillano di norma tra il 15 e il 20%, pari o superiori a quelli previsti dall'*Italicum*, almeno al primo turno.

Restano sempre in gioco tutte le altre argomentazioni sulle quali la Corte costituzionale ha fondato la dichiarazione di illegittimità del premio così come disciplinato nella legge del 2005 e, ovviamente, il problema dell'eventuale ballottaggio del quale si è cercato di fornire una chiave interpretativa in precedenza.

Ciò che però preme evidenziare – in termini più generali, e in conclusione – è che la circostanza che una disciplina faccia riferimento più o meno esplicitamente all'uso di una formula proporzionale non basta certo a condizionare la scelta degli elettori e non

Osservatorio sulle fonti

preclude di per sé la possibilità di prevedere un premio di maggioranza anche consistente. L'elettore – in un sistema maggioritario o in uno proporzionale corretto – è consapevole dell'effetto potenzialmente distorsivo che potrà, in varia e in gran parte imprevedibile misura, alterare il peso “in uscita” del proprio voto.

Al più, e con riguardo alla eventuale “aspettativa” dell'elettore, è possibile discutere della chiarezza della disciplina che deve mettere nelle condizioni lo stesso di valutare, almeno approssimativamente, la sorte del proprio voto. In tale senso la previsione di un premio a favore della lista che ottenga almeno il 40% dei consensi al primo turno, o di quella più votata all'eventuale ballottaggio, non presenta alcuna insidia rispetto alla capacità di comprensione e di “previsione” dell'elettore medio. Assai più complesso appariva, per esempio, il sistema elettorale previsto dal *Mattarellum* che prevedeva un sistema misto piuttosto complesso e parzialmente diverso tra Camera e Senato il cui effetto finale era ben difficilmente prevedibile (si pensi, per tutte, al meccanismo dello scorporo). Né la circostanza che in quel caso si trattasse di un sistema misto, secondo la comune nomenclatura, ritengo fornisca alcun elemento di valutazione in più a favore dell'elettore.

Ogni altro ragionamento sul punto finirebbe, paradossalmente, con l'invertire il corretto rapporto tra il “nome” e la “cosa”: un sistema elettorale può essere qualificato proporzionale o meno in considerazione del suo funzionamento complessivo; il *nomen iuris* non può essere determinante al fine di valutarne la reale natura e, men che meno, la sua eventuale contrarietà a Costituzione.