



ARRESTI E PROSPETTIVE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA LEGITTIMITÀ DEI SISTEMI ELETTORALI PROPORZIONALI*

MARCO DI GERONIMO**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La distorsione: inevitabile, utile, ricercata. – 3. La governabilità: un interesse, non un principio. – 4. L’insufficienza del *test* di (manifesta) ragionevolezza. – 5. Le esigenze da bilanciare.

1. Premessa

Qualunque sistema elettorale comporta distorsioni tra voti e seggi. La proporzione è destinata ad alterarsi in forza delle inevitabili approssimazioni nel processo di conversione dei suffragi in mandati.

Questa fisiologica asimmetria si produce diversamente a seconda della formula in uso, e dei correttivi che su di essa si innestano. È noto che il legislatore, a volta, anziché perseguirne una riduzione, opta consapevolmente per sistemi elettorali che la amplificano, con l’obiettivo di valorizzare questo o quell’obiettivo sistemico-politico a vantaggio della governabilità. Si tratta di un comportamento legittimo: soccorre la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale¹.

Ciò che non è legittimo è progettare sistemi che non resistono allo scrutinio di proporzionalità, come impostato dalla giurisprudenza costituzionale. La distorsione non può «*assume[re] una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto*» e in particolare, nei sistemi proporzionali, non può arrivare a «*rovescia[re] la ratio della formula elettorale*»².

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottore in Giurisprudenza, Università di Pisa.

¹ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014, §3.1 del *Considerato in diritto*: «[Le disposizioni inerenti il premio di maggioranza] sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz’altro un obiettivo costituzionalmente legittimo».

² *Ibidem*.

La distorsione deve essere e mantenersi «ragionevole».

Ma come si può distinguere una distorsione ragionevole da una irragionevole? Quali sono gli strumenti giuridici che possono facilitare un simile controllo? Sotto diversa prospettiva: quale è la gamma di scelte tecnicamente possibili e, tra queste, quali sono quelle che evidenziano un bilanciamento più fragile tra governabilità e rappresentatività?

Questo contributo tenta una panoramica ragionata degli istituti e dei meccanismi che alimentano la distorsione del voto nei sistemi proporzionali: solo avendo chiara la natura di questi congegni è possibile indagare i loro margini di compatibilità con il principio di rappresentatività.

2. La distorsione: inevitabile, utile, ricercata

Non è necessario un «correttivo» esplicito per produrre distorsioni in un sistema proporzionale. La necessità di ridurre i voti in seggi provoca la nascita di «resti», voti tralasciati dal calcolo che non si traducono in seggi e restano sprecati.

A poco vale adottare formule elettorali che, in senso tecnico, resti non ne producono (in particolare, si pensi alle formule dei divisori). Anche quelle formule non assicurano una proporzione perfetta e creano approssimazioni, in ultima istanza dei «resti occulti». Anzi, come è noto, le formule dei divisori creano sproporzioni anche più pronunciate rispetto alle formule dei quozienti.

Come è vero che qualunque sistema comporta una distorsione, è vero anche che *«qualunque sistema elettorale (anche il più proporzionale che si possa immaginare) subordina (...) l'accesso alla rappresentanza parlamentare al raggiungimento di un minimo di consenso elettorale e contiene perciò sempre una clausola di sbarramento, per quanto esigua, implicita ed occulta possa essere»*³.

Questa soglia consiste nel numero di voti necessario a conseguire un seggio. In assenza di una clausola esplicita, scenderà all'aumentare dei seggi in palio. Anche se all'aumentare dei seggi corrispondesse un aumento degli elettori (e quindi dei voti), la soglia scenderebbe comunque in termini relativi (cioè in percentuale). Con la discesa della soglia, scenderanno anche i resti e da ultimo migliorerà la proporzione tra le liste in sede di ripartizione dei seggi.

Poiché il totale dei parlamentari è tendenzialmente rigido⁴, il legislatore può intervenire sulla soglia implicita di sbarramento, e a cascata sugli effetti distorsivi del sistema, attraverso due diverse leve: la formula elettorale e la base d'elezione.

³ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, citato in G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, 9/2014.

⁴ Non tutti i Paesi fissano il numero complessivo dei parlamentari in Costituzione. L'Italia (artt. 56-57 Cost.) è uno dei pochi a farlo. Gli altri principali Paesi dell'Europa occidentale indicano, all'interno della propria Carta fondamentale, dei parametri che vincolano il legislatore nel fissare il numero dei parlamentari. Per esempio, li indica la Costituzione francese (art. 24 Cost. francese) e la Costituzione spagnola (artt. 68-69 Cost. spagnola). Invece non provvede in tal senso la Legge fondamentale della Germania, che non cita, al §38, «gli altri particolari» (tra il cui il numero di deputati) che dovrà fissare la

Oltre a quanto detto, si è sostenuto che: «*la relativa impurità o, viceversa, purezza dei sistemi proporzionali è stabilita assai meno dalle formule matematiche di conversione dei voti in seggi che non dalla grandezza delle circoscrizioni*»⁵.

In altri termini, il grado distorsivo dei sistemi proporzionali dipende non tanto dalle diverse formule opzionabili, bensì, soprattutto, dalla soglia implicita di sbarramento.

Questa considerazione è valida con riguardo a un proporzionale puro. Ben diverse sono le osservazioni da svolgere quando la formula è arricchita con una serie di correttivi che alterano le proporzioni tra i voti. Tra questi si rinvencono le clausole esplicite di sbarramento, i premi di maggioranza, le coalizioni elettorali e il c.d. «voto fuso».

Tra gli studiosi della scienza politica c'è chi è giunto, nell'analizzare le distorsioni possibili nei sistemi proporzionali, a questa conclusione: «*tanto maggiore l'impurità della proporzionale (...) tanto più sensibile l'effetto riduttivo*»⁶. Con questa espressione si intendeva la capacità di ridurre il numero dei partiti «*rilevanti*»⁷ del sistema politico.

L'intuizione spiega la tendenza del legislatore a combinare sistemi proporzionali a correttivi simili, più o meno penetranti. Tuttavia, la sua validità dipende da un'altra variabile: la «*strutturazione*» del sistema dei partiti⁸. Dunque l'effetto riduttivo di un proporzionale corretto dipende dal quadro politico che è chiamato a semplificare.

In altri termini: un proporzionale impuro (così come un maggioritario) riesce nel compito di semplificare il sistema dei partiti se non deve confrontarsi con numerosi e potenti *leader* politici, locali o nazionali, che mantengono sempre fluido e incontrollabile il bacino di voti.

legge elettorale – e infatti cfr. §1, Bundeswahlgesetz (BWahlG). In ogni caso il numero dei parlamentari è generalmente stabile nel tempo in tutti i Paesi citati: 577 deputati in Francia, 350 in Spagna, circa 600 in Germania (salvo di recente, a seguito delle sentenze del Tribunale costituzionale federale).

⁵ G. SARTORI, *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1/1984, 17. L'Autore precisa poco più avanti: «*Si tratta di una regola di massima*».

⁶ *Ibidem*, 31.

⁷ *Ibidem*, 20. In particolare, per partiti rilevanti s'intendono «*soltanto i partiti provvisti di i) potenziale di coalizione e/o di ii) intimidazione*». Queste le definizioni dei due concetti: per il primo, «*the extent to which a party may be needed as a coalition partner for one or more of the possible governmental majorities*» [«*la misura in cui un partito può rivelarsi necessario quale partner di coalizione per una o più delle possibili maggioranze di governo*»]; per il secondo, «*[the] size, or bigness, makes a party relevant regardless of its coalition potential (...) whenever its existence, or appearance, affects the tactics of party competition and particularly when it alters the direction of the competition – by determining a switch from centripetal to centrifugal competition either leftward, rightward, or in both directions – of the governing-oriented parties*» [«*la dimensione, o grandezza, rende un partito rilevante (...) ogni qualvolta la sua esistenza, o il suo aspetto, influenza la tattica della competizione partitica e in particolare quando altera la direzione della competizione – determinando un passaggio dalla competizione centripeta alla centrifuga, sia verso sinistra o destra o verso entrambe le direzioni – dei partiti predisposti a governare*»]: cfr. G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*, New York, 1976, 108.

⁸ G. SARTORI, *Le «leggi» sulla influenza dei sistemi elettorali*, cit., 30; v. anche 19-20: «*Un sistema partitico diventa strutturato quando l'elettore non segue più il «notabile», ma si orienta in funzione di immagini astratte di partito o delle ideologie di cui i partiti sono portatori. In concreto, un sistema partitico è strutturato quando è fatto di, o da, partiti di massa*».

È singolare⁹ che questa legge abbia trovato nella Spagna un esempio brillante. Usare un sistema proporzionale su base provinciale ha aiutato il quadro politico spagnolo a radicarsi, e per decenni, su un impianto bipartitico. Solo i recenti sconvolgimenti politici hanno creato un quadro multipartitico, sebbene tendenzialmente bipolare¹⁰.

Quali sono, nel dettaglio, le conseguenze giuridiche e politologiche nell'adottare i vari correttivi fin qui richiamati del sistema proporzionale? Se ne prova a dar conto nelle prossime pagine.

Come si è visto, il primo correttivo del proporzionale è l'adozione di una *base locale di ripartizione dei seggi*.

Il modello di riferimento è, appunto, la Spagna. Si tratta di un sistema nel quale si adopera una formula del divisore (c.d. metodo D'Hondt), applicata in collegi provinciali e quindi piuttosto piccoli. Il basso numero di seggi in palio (circoscrizione per circoscrizione) rende molto alta la soglia di voti necessaria per conseguire uno, a tutto svantaggio dei partiti di modesti consensi, puntualmente penalizzati in sede di riparto. Tuttavia, le forze minori che, anziché disperdere i propri suffragi in tutto il Paese, li concentrano in solo alcuni collegi, lì riescono a conquistare seggi. In questo modo i partiti regionalisti, a volte, anziché essere penalizzati risultano addirittura avvantaggiati da tale modello.

L'adozione del modello spagnolo è suggerita ciclicamente nel dibattito pubblico italiano¹¹. In genere si argomenta, a sostegno di una simile scelta, la sicura riduzione dei partiti più piccoli che ne deriverebbe (poiché di norma si crede che il partito più piccolo sia più intransigente e dunque che sia interesse generale ridurne il potere contrattuale). Il rischio di derive regionalistiche si potrebbe contenere prevedendo una soglia nazionale di sbarramento, in modo da penalizzare anche le forze minori territorialmente radicate.

Nondimeno, dietro simili proposte si cela spesso un errore di prospettiva. La *ratio* dei sistemi elettorali che distribuiscono i seggi su base circoscrizionale e non nazionale,

⁹ Si scrive così perché all'epoca in cui fu pubblicato l'articolo, essendo la Spagna uscita da pochissimo dalla dittatura franchista, l'Autore si esprimeva in questi termini: «*Taccio, qualcuno osserverà, sulla Spagna; e questo perché è troppo presto per dire. Le tre elezioni che sono avvenute in Spagna tra il 1977 e il 1982 profilano sì un formato bipartitico, seppure insidiato da piccoli partiti regionali; ma le oscillazioni sono di tanta grandezza da indicare che, eccezion fatta per i socialisti, il sistema partitico non è ancora strutturato*» (*ibidem*, 32).

¹⁰ Nel momento in cui si scrive, i partiti spagnoli con più di trenta iscritti al Congresso dei deputati sono quattro (PSOE e Unidas Podemos tra i progressisti; PP e Vox tra i conservatori): CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Grupos parlamentarios, Composición*, XIV Legislatura (2019-Actualidad). I due partiti progressisti formano la maggioranza del secondo Governo Sanchez (*Spagna: accordo tra PSOE e Podemos*, «Ansa.it», 30 dicembre 2019); invece i due partiti conservatori, con i centristi di Ciudadanos, collaborano assieme al governo regionale della Comunità autonoma d'Andalusia (*In Andalusia il centrodestra ha trovato un accordo, governerà la regione per la prima volta in 36 anni*, «il Post», 10 gennaio 2019).

¹¹ Sul «Vassallum», cfr. M. BORDIGNON, P. BALDUZZI, *Le conseguenze del Vassallum*, su «LaVoce.info», 10 dicembre 2017. Sulla «bozza Bianco», cfr. F. BASSANINI, *Per una simulazione degli effetti della riforma elettorale contenuta nella c.d. bozza Bianco. Prime indicazioni*, «Bassanini.it», s.d. La proposta di riprendere il sistema spagnolo è stata ribadita anche nel 2014 (M. GELARDINI, *L. elettorale, le 3 proposte di Renzi: Mattarellum 'corretto', sistema spagnolo, modello comunale*, «Repubblica.it», 2 gennaio 2014).

per tradizione, non è assicurare un certo effetto distorsivo-riduttivo, ma un certo modello di rappresentanza territoriale.

In altri termini: la disproporzionalità dei sistemi di tipo spagnolo è un effetto forse desiderato e ricercato dal legislatore, ma questi sistemi sono stati immaginati, in origine, per assicurare una rappresentanza politica autonoma *a certe comunità territoriali*, cui il Governo centrale già riconosce livelli locali di autogoverno (e cioè già riconosce la loro autonoma identità politica). Non a caso, il sistema elettorale spagnolo distribuisce seggi *non* su una mera base circoscrizionale, bensì su «base provinciale», e per espressa prescrizione dell'art. 68, co. 2, della Costituzione spagnola.

La distorsione della base circoscrizionale si bilancia con (o perlomeno si fonda su) un collegamento più forte ed evidente tra l'eletto e gli elettori. È vero che si producono più resti, ma l'obiettivo ideale (o comunque l'effetto apprezzabile) è che *ogni* comunità politica locale ha una propria, diretta e autonoma, rappresentanza politica nazionale.

Dunque, «chiudere» la ripartizione dei seggi all'interno di un certo territorio serve non (solo) a conseguire un certo effetto distorsivo e riduttivo, ma (anche e soprattutto) a tutelare politicamente le varie comunità locali, ognuna caratterizzata da una identità socioeconomica, che lo Stato ha già riconosciuto costituendole in enti territoriali.

Il legislatore italiano, viceversa, ha preferito soluzioni ben diverse.

Vero che la scelta di «chiudere» la ripartizione dei senatori a livello regionale segue proprio questa linea di pensiero. Ma l'effetto riduttivo, in ultima analisi, non si è verificato: e ciò in quanto il livello istituzionale valorizzato (le Regioni) impone il disegno di collegi elettorali eterogenei, di norma medio-grandi, incapaci di ridurre in modo rilevante gli eletti dei partiti più piccoli.

Quando invece il legislatore italiano tenta di ritagliare collegi piccoli o molto piccoli, storicamente *non* adotta l'approccio istituzionale. I collegi sono stati molto spesso disegnati avendo a mente criteri meramente "dimensionali" (cioè con l'intento di non costruire circoscrizioni né troppo grandi né troppo piccole, e di assicurare che anche i territori più periferici ottenessero rappresentanza senza farsi "risucchiare" dalle aree metropolitane della propria Regione)¹². Perciò le circoscrizioni elettorali della Camera dei deputati non sono mai state, *in toto*, regionali o provinciali, ma spesso multi-provinciali.

Un approccio simile è stato seguito nel disegno dei collegi plurinominali (di entrambe le Camere). La loro istituzione non ha introdotto vincoli giuridici stringenti per il disegno dei loro confini¹³: gli esperti della competente commissione governativa hanno comunque dovuto attendersi ad alcuni criteri imposti dalla l. 3 novembre 2017, n. 165¹⁴, cercando di rispettare ove possibile i confini provinciali o perlomeno i c.d.

¹² Le circoscrizioni della Camera dei deputati sono coincise con la Tabella A, in allegato al DPR 30 marzo 1957, n. 361, nelle versioni del 1957, del 1993, del 2015 e infine del 2017.

¹³ L'art. 1, co. 3, del DPR n. 361/1957 dispone che i collegi plurinominali in cui è divisa ciascuna circoscrizione sono «costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto»; a loro volta, i collegi uninominali sono istituiti semplicemente su basi numeriche («tre ottavi del totale dei seggi da eleggere», art. 1, co. 2, DPR n. 361/1957, cit.).

¹⁴ La «legge Rosato» ha chiesto comunque una certa coerenza demografica, territoriale e amministrativa dei collegi elettorale (art. 3, co. 1-2).

«sistemi locali»¹⁵. Ma, con riguardo a questo genere di collegi, si deve comunque osservare che funzionano soltanto come meri “centri di distribuzione di seggi”, poiché la ripartizione tra le liste non avviene a livello locale, bensì a livello nazionale.

Negli ultimi anni il legislatore italiano ha sempre preferito optare per la ripartizione dei seggi su base nazionale. La scelta non deve sorprendere. Benché la base nazionale resti foriera di livelli assai più bassi di distorsività rispetto alla base locale, ad essa si possono abbinare altri importanti correttivi, con conseguenze molto profonde.

Anzitutto, è possibile innestare alla ripartizione nazionale dei seggi uno dei correttivi più classici delle formule proporzionali: le clausole (o soglie) «esplicite» di sbarramento. Si tratta di disposizioni normative che escludono, dal riparto dei seggi, i partiti e le liste che non hanno raccolto una certa quota di voti.

L’abbinamento tra base nazionale e *soglia esplicita di sbarramento* consente – seguendo una felice metafora di Dickmann¹⁶ – di garantire ripartizioni più «disciplinate» dei seggi: consente di combinare il vantaggio della prevedibilità-controllabilità del risultato a quello della distorsione selettiva, «riduttiva» del quadro politico.

In altri termini: il risultato finale non è la somma casuale di più risultati locali, ma al tempo stesso riesce ugualmente a penalizzare i partiti più piccoli. La combinazione ha un solo difetto rilevante: rispetto ai sistemi a base circoscrizionale, le forze di dimensioni medie conservano intatto il proprio peso (non più penalizzato dalla ridotta ampiezza dei collegi elettorali).

Le soglie esplicite di sbarramento si sono affermate in larga parte della legislazione europea e sono praticate sia a livello locale sia a livello nazionale. La più nota è la *Sperrklausel* tedesca, che esclude dal Bundestag i partiti che abbiano conseguito meno del 5% dei voti validi sul piano nazionale.

Secondo il Tribunale costituzionale tedesco, questo dispositivo ha la funzione di «*impedire ai partiti estremisti di entrare in parlamento e, in conseguenza, tende a tutelare la migliore governabilità da parte della maggioranza*»¹⁷.

È noto, comunque, che le soglie di sbarramento servano anche a indurre gli elementi più radicali dello schieramento ad *ammorbidirsi* e ad aggregarsi in entità politiche di maggiore spessore¹⁸. Si tratta di una conseguenza politica che è spesso

¹⁵ COMMISSIONE DI ESPERTI, *Proposta dei collegi uninominali e plurinominali per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*, Roma, 13 novembre 2020, 19 ss.

¹⁶ L’Autore considera «*possibile un modello maggioritario puro [soltanto se] “frenato” da un forte correttivo di tipo proporzionale*» in quanto «*il maggioritario puro (...) è certamente “indisciplinato”, cioè poco prevedibile, visto che il risultato potrebbe rilevarsi disomogeneo sul piano nazionale in assenza di correttivi o temperamenti*»: R. DICKMANN, *Le questioni all’attenzione del legislatore dopo la sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2017, 11-12.

¹⁷ A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, 12.

¹⁸ G. SARTORI, *Le «leggi» sull’influenza dei partiti politici*, cit., sosteneva a proposito del maggioritario a doppio turno che «*costringe i partiti a un gioco coalizionale o, meglio ancora, di scambi reciproci precisamente in sede elettorale*» e quindi incide sulla loro natura, concordando con Duverger quando osservava che questo sistema «*ingenera[va] un sistema di partiti «morbidi», o flessibili*» (30). Un ragionamento simile lo si può applicare, a parere personale, anche alle soglie di sbarramento, con riferimento ai partiti di dimensioni più esigue: anche qui i partiti più piccoli sono costretti a un gioco coalizionale (p.e. attraverso la negoziazione di cartelli elettorali sotto il cui simbolo presentarsi assieme) e

considerata in modo positivo dall’opinione pubblica e dunque scientemente perseguita dal legislatore.

L’approccio italiano alle soglie di sbarramento si è spesso rivelato ondivago.

Il legislatore italiano ha dapprima introdotto una soglia del 4% (su base nazionale) per la quota proporzionale della «legge Mattarella»; dopodiché ha introdotto un apparato di soglie assai sofisticato con la «legge Calderoli»¹⁹, con l’intento di usare questo istituto anche per favorire le coalizioni; infine ha stabilito una soglia del 3% (su base nazionale) con la «legge Rosato», valida sia alla Camera dei deputati sia al Senato²⁰.

Inoltre, sono state istituite soglie di sbarramento per le elezioni comunali (3% nei Comuni più grandi: art. 73, co. 7, TUEL), per le elezioni europee (4% su base nazionale: art. 21, 1° co., legge 24 gennaio 1979, n. 18), e in passato anche per le elezioni provinciali (3% per liste singole e coalizioni: art. 75, co. 5, TUEL ora implicitamente abrogato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56).

Non è chiaro se questo insieme di previsioni abbia prodotto un qualche effetto riduttivo sul quadro politico. In ogni caso, è noto che il meccanismo prediletto dal legislatore italiano in tema di ingegneria elettorale è un altro: il premio di maggioranza.

Si tratta, in linea di principio, di un congegno che consente di «premiare» la forza che ha “vinto le elezioni”, elargendole una maggioranza parlamentare che altrimenti non

sono costretti ad ammorbidire le proprie posizioni intransigenti nelle relazioni politiche con i propri alleati.

¹⁹ L’art. 83, co. 1, n. 3), del DPR 361/1957 individuava due diverse soglie per l’ammissione alla ripartizione dei seggi: (a) il 10% dei voti validi per le coalizioni di liste (al cui interno almeno una lista doveva aver superato la soglia del 2% dei voti validi); (b) il 4% dei voti validi per le liste non coalizzate o per le liste di coalizioni che non avevano raggiunto la soglia del 10%. È importante notare che la soglia di sbarramento per le coalizioni aveva una funzione decisiva: consentiva di accedere alla ripartizione dei seggi spendendo la cifra elettorale comune (migliorando la competitività per l’accesso al premio di maggioranza, guadagnando seggi dall’unione dei resti, e recuperando anche i voti delle singole liste coalizzate che non superavano lo sbarramento). L’art. 83, co. 1, n. 6) del DPR 361/1953 introduceva infine un’ultima soglia di sbarramento: quella del 2% dei voti validi per le liste coalizzate, superata la quale le liste guadagnavano l’accesso alla ripartizione dei seggi assegnati alla coalizione. Il meccanismo era estremamente simile al Senato della Repubblica ma seguiva soglie differenti. Difatti la soglia di sbarramento era del 20% per le coalizioni e dell’8% per le liste singole, coalizzate o “sopravvissute” alla coalizione sotto-soglia [art. 16, co. 1, lett. b), nn. 1-2)], e del 3% dei voti validi per le liste coalizzate – art. 16, co. 3: peraltro il successivo co. 6, che disciplinava la ripartizione dei seggi assegnati alle coalizioni in caso fosse stato attribuito il premio regionale, faceva impropriamente riferimento alle liste coalizzate ammesse al riparto «ai sensi dell’articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1)», che però menzionava soltanto il requisito, perché la coalizione fosse ammessa tutta insieme al riparto regionale dei seggi, che una lista coalizzata avesse raggiunto il 3% dei voti validi.

²⁰ Bisogna segnalare che la «legge Rosato» prevede anche una «sotto-soglia» di sbarramento, pari all’1% dei voti validi, al di sotto della quale le liste coalizzate non conferiscono i propri suffragi alle rispettive coalizioni. Le liste che conseguono tra l’1% e il 3% dei seggi, invece, pur non conseguendo seggi, trasferiscono i propri voti alla loro coalizione: «una distorsione del voto ben maggiore della dispersione che può determinare la soglia di sbarramento in sé considerata, in quanto non si limita a condannare all’irrelevanza la volontà di quegli elettori che votano una lista [sotto-soglia] ma [attribuisce] all’elettore una volontà diversa da quella manifestata» (S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Diritti fondamentali*, 1/2018, 21). Il trasferimento del voto è stato molto criticato anche durante i lavori parlamentari: cfr. Senato della Repubblica. Assemblea. *Resoconto stenografico*. XVII Legislatura. 904^a Seduta (ant.), martedì 24 ottobre 2017.

riuscirebbe a conseguire. Nonostante la grande fortuna nel nostro Paese lo abbia reso un concetto familiare all’opinione pubblica, il dispositivo non è di larga applicazione²¹.

Il premio assicura la coincidenza tra vittoria politica alle urne e maggioranza parlamentare. Un risultato simile è difficile da realizzare se il sistema partitico è poco strutturato, le coalizioni poco coese, e il sistema proporzionale assai puro.

In Italia, come nel resto dell’Occidente, è notoria la crisi delle ideologie politiche e la regressione verso moduli partitici costruiti su un *leader* mediaticamente sovraesposto²²; si aggiunge una scarsa tenuta delle coalizioni, pure essa ben nota²³; e dal 2005 la ripartizione proporzionale si fa su base nazionale.

In contesti del genere il premio appare una soluzione agevole ed equilibrata.

Un’analisi rigorosa del correttivo distingue tra due tipi di sistemi a premio: il c.d. *bonus system* e il c.d. *jackpot system*. La differenza sta in ciò: «*il primo consiste in un premio ad entità predeterminata, mentre nel secondo ad essere predeterminato è l’esito della ripartizione dei seggi*»²⁴. Come si vedrà, il funzionamento dei due schemi in realtà è di natura essenzialmente meccanica (entrambi possono produrre gli stessi risultati).

I sistemi elettorali italiani per le elezioni nazionali si sono sempre basati sul modello *jackpot*. Soltanto la c.d. «legge Tatarella», valida per le elezioni regionali, usava il modello *bonus* (elargiva un quinto dei seggi alla coalizione vincente)²⁵.

Quale che sia la sua fisionomia, il premio è sempre stato oggetto di critiche, anche molto feroci, perché incide in modo decisivo sul voto popolare. La questione che accende il dibattito sta in ciò: la consegna del Parlamento (*rectius*: della maggioranza assoluta in Parlamento) alla minoranza più consistente (*rectius*: alla maggioranza relativa). Questo passaggio trova estimatori in chi vuole vedervi una comprensibile e accettabile valorizzazione della governabilità, e critici rigorosi in chi ritiene disincentivi il gioco coalizionale e generi «*lo snaturamento della rappresentanza politica*»²⁶.

Vi sono infine due istituti minori, ma anch’essi di una certa importanza, che possono incidere sulla distorsione del voto: si tratta delle coalizioni elettorali e del voto fuso (chiamato in genere «divieto di voto disgiunto»).

Le “coalizioni elettorali” sono schieramenti politici dei quali fanno parte più partiti (o meglio, più liste di candidati) che sono considerati unitariamente in sede di

²¹ P. PASSAGLIA (a cura di), *I «premi di maggioranza»*, in www.cortecostituzionale.it, novembre 2013, nota che il premio di maggioranza «*trova un numero piuttosto esiguo di applicazioni, quanto meno avendo riguardo alle elezioni nazionali*»: a detta della Corte europea dei diritti dell’uomo, è in uso soltanto *Grecia, Malta e San Marino*» (6).

²² In part. cfr. l’interessante analisi di P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, Bologna, 2020, spec. 45-51 (sulla crisi dei partiti di massa) e cap. VIII, *L’iperleader* (sul ruolo dei leader dei partiti digitali).

²³ Può essere utile ricordare che nel 2013 SEL fuoriuscì dalla coalizione di centrosinistra per stare all’opposizione del Governo Letta, appena due mesi dopo le elezioni (M. LANARO, *Vendola (Sel): “No al governissimo. Il centrosinistra è un campo di macerie*, «Il Fatto Quotidiano.it», 25 aprile 2013). Nel 2018 è stata invece la volta della Lega, che abbandonò la coalizione di centrodestra per concludere un’alleanza con il M5S, a soli tre mesi dalle elezioni (*L’accordo di governo tra Lega e M5s è praticamente fatto. Manca il premier*, «Agi», 13 maggio 2018).

²⁴ P. PASSAGLIA, *I «premi di maggioranza»*, cit., 7.

²⁵ Si tratta della l. 23 febbraio 1995, n. 43, e in part. dell’art. 1, co. 3. Successivamente le Regioni hanno acquisito il potere di determinare in via autonoma la propria disciplina elettorale, attraverso la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (in part. mediante revisione dell’art. 122, 1° co., Cost.).

²⁶ M. VILLONE, *Riforma elettorale: ritornare alla Costituzione*, «il manifesto.it», 16 marzo 2021.

ripartizione dei seggi. La loro costituzione avviene attraverso «reciproche dichiarazioni di collegamento»²⁷, tramite le quali gli alleati perfezionano il loro accordo politico.

La coalizione consente ai partiti di *unire le forze* nella competizione elettorale. In un proporzionale puro assicura comunque il modesto vantaggio di consentire la somma dei resti (eventualmente conseguendo quozienti ulteriori). In sistemi impuri e corretti da premi di maggioranza è chiaramente un istituto prezioso per vincere le elezioni.

Che si vinca o che si perda, comunque, la coalizione riscuote seggi a nome di tutti i suoi partiti e la loro suddivisione è *affar privato* tra alleati: come nelle società commerciali la persona giuridica intrattiene i rapporti economici con l'esterno a proprio nome e i soci ricevono i soli dividendi, anche nelle coalizioni i partiti alleati non si palesano all'esterno, ma usano la propria personale cifra elettorale soltanto per dividersi i seggi, già conquistati a nome della coalizione con la cifra elettorale comune.

Questo istituto importa due conseguenze notevoli: (a) il voto dell'elettore è assegnato *in primis* alla coalizione e solo in seconda battuta al partito, col risultato che ogni partito coalizzato riceve seggi per interposta coalizione e si attenua la legittimazione diretta dei suoi eletti; (b) quanto appena detto avrebbe in realtà poca importanza, se tuttavia le coalizioni non potessero disgregarsi dopo le elezioni o almeno non lo facessero con la loro celebre facilità. Certamente, se è problematico anche solo immaginare di superare il divieto di mandato imperativo per il singolo parlamentare, è perfino inconcepibile vincolare intere comunità politiche ad alleanze ormai archiviate (ed è pure difficile inventare un congegno giuridico che sanzionasse lo scioglimento delle coalizioni). È vero anche, tuttavia, che il problema politico resta e che si producono importanti effetti di delegittimazione politica²⁸.

Il "voto fuso" è un tipo di espressione del voto che vincola l'elettore a esprimere un suffragio unico, valido contemporaneamente per le varie «*arene*»²⁹ sulle quali è chiamato a pronunciarsi. Si contrappone al voto disgiunto, grazie al quale, invece, gli è concesso di esprimersi con un voto in ciascuna arena, senza che gli sia chiesto di rispettare una coerenza politica tra le sue varie preferenze (p.e. l'elettore è libero di votare a favore del candidato sindaco di una coalizione e del candidato consigliere di un'altra coalizione).

Le due tipologie di voto sono entrate nel dibattito pubblico con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti di Provincia³⁰. Entrambe le tipologie del

²⁷ L'art. 14-*bis* del DPR n. 361/1957 impone a ciascuna lista di presentare una dichiarazione di collegamento con le liste alleate al deposito del proprio contrassegno; le dichiarazioni saranno valide se reciproche. Il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, che disciplina l'elezione del Senato della Repubblica, rinvia alla normativa vigente per la Camera.

²⁸ Può essere utile ricordare un altro aspetto del caso di SEL, che ottenne 37 deputati (circa il 6% degli eletti) a fronte di poco più d'un milione di voti (circa il 3% dell'affluenza) grazie al premio di maggioranza della «legge Calderoli». Essendo lo *junior partner* della coalizione di centrosinistra le fu garantita la Presidenza della Camera dei deputati (alla quale fu eletta l'on. Laura Boldrini il 16 marzo 2013), ma passò il resto della legislatura all'opposizione. Questo quadro dimostra con chiarezza a quali paradossi può condurre l'istituto: distorce il voto, in modo ampio, ma non può realizzare l'effetto politico desiderato.

²⁹ Sia «voto fuso» sia «*arene*» sono espressioni riprese da A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2/1998, 239.

³⁰ In realtà anche in passato esisteva una disciplina elettorale che consentiva il voto disgiunto, o meglio, il c.d. *panachage*, cioè il voto a candidati di liste diverse. Era il sistema elettorale per i Comuni di

voto sono usate nelle competizioni elettorali: il voto disgiunto nelle elezioni dei Comuni più grandi (art. 72, co. 3, TUEL), il voto fuso nelle elezioni dei Comuni più piccoli (art. 71, co. 5, TUEL) e, in passato, nelle elezioni provinciali (art. 74, co. 5, TUEL). Successivamente l'elezione diretta dei Presidenti della Provincia e dei Consigli provinciali è stata abolita dalla c.d. «legge Delrio».

Il voto disgiunto consente un'espressione del voto più libera e serena all'elettore, perché gli assicura un più ampio margine di scelta.

La principale controindicazione è la nascita di flussi di voti politicamente incoerenti, o comunque multicolori. In altri termini, il voto disgiunto mina la governabilità: offre un canale di rappresentanza a chi non è convinto *in toto* da nessuna delle opzioni politiche in campo, e che quindi legittima col suo voto opzioni diverse e potenzialmente contraddittorie, anche indebolendo un'eventuale maggioranza.

La Corte costituzionale, infatti, nel riconoscere che il voto disgiunto non fosse «*di per sé incostituzionale, bensì rientra[asse] fra le possibili opzioni del legislatore*»³¹, affermò che «*la governabilità dell'ente non è assunta come un valore assoluto*»³².

Tuttavia, il voto disgiunto è anche strumento che penalizza gli elementi più deboli di una coalizione, siano essi (per esempio) il candidato sindaco o i candidati consiglieri. Non è un caso che gli schieramenti politici hanno preferito espungere il voto disgiunto dalle nuove discipline elettorali: non lo prevede né la nuova legge nazionale³³, né una quota consistente di leggi regionali³⁴.

In questi casi il sistema elettorale guadagna di «*influenza manipolativa*»³⁵, cioè aumenta la presa coercitiva sull'elettore. Questi è costretto a scegliere la proposta elettorale di un certo schieramento senza la possibilità di rifiutarne neanche una parte e deve quindi decidere, una volta per tutte, tra le varie opzioni in campo, se ve ne è una della quale riesca a tollerare anche gli elementi a sé più sgraditi.

Riassumendo: la base elettorale, le soglie di sbarramento e i premi di maggioranza sono elementi del sistema elettorale che ne influenzano in modo decisivo il grado di distorsività. In questo modo possono avere, a seconda del quadro politico disciplinato, una certa influenza politica sul numero e sulle condotte dei partiti. In misura minore

minori dimensioni, che in realtà era un sistema maggioritario plurinomiale con voto limitato e a liste aperte, disciplinato in origine dal d.lgs. lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 e poi mantenuto fino al 1993. Tuttavia, questo meccanismo si prestava maggiormente a dinamiche locali e poco 'politiche'. Dunque, si può ritenere che il vero ingresso del voto disgiunto nel dibattito nazionale avvenga con la sua introduzione nella disciplina elettorale dei Comuni di maggiori dimensioni.

³¹ A. ODDI, *I sistemi elettorali nella giurisprudenza costituzionale (una rassegna)*, in *Eius.eu*, 2017, 9.

³² Corte costituzionale, sentenza 4 aprile 1996, n. 107, che aggiungeva: «*[La governabilità] è apprezzata come valore specificamente tutelabile (giustificandosi la alterazione del criterio proporzionale) soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi, che è quello del sindaco “debole” collegato ad una o più liste “deboli”*».

³³ La «legge Rosato» impone il voto fuso per i candidati nei collegi uninominali e le liste a loro collegate. In senso critico, cfr. S. SCETTINO, *Rosatellum bis: continuità e discontinuità della disciplina elettorale tra discrezionalità del parlamento e (problematica...) coerenza costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2018.

³⁴ Non lo ammettono le Regioni Umbria (l.r. n. 2/2010), Marche (l.r. n. 27/2004), Abruzzo (l.r. n. 9/2013), Molise (l.r. n. 20/2017), Basilicata (l.r. n. 27/2018), Calabria (l.r. n. 1/2005). Cfr. Camera dei deputati. Documentazioni e ricerche. *Le leggi elettorali regionali. Quadro di sintesi*. 3 agosto 2020, n. 109.

³⁵ G. SARTORI, *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, cit., 18.

anche il voto fuso e le coalizioni elettorali possono produrre effetti distorsivi e, di conseguenza, politici. Per questi motivi le fonti della distorsione elettorale, alle volte inevitabili, possono apparire politicamente «utili», perché strumentali a indirizzare il sistema dei partiti in una direzione desiderata (dalla maggioranza politica contingente, in genere). La stessa evoluzione del diritto positivo, *ictu oculi*, suggerisce che la classe politica abbia spesso «ricercato» certe forme e certi gradi di distorsività, coscientemente, nell'intento di perseguire obiettivi precisi di politica del diritto elettorale.

3. La governabilità: un interesse, non un principio

La distorsione del risultato elettorale è utile, e quindi tollerabile, in quanto risulti «*necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare*»³⁶. Descritto in modo assai diverso dagli studiosi, questo interesse porta il nome di «governabilità». Vari gli obiettivi che lo caratterizzano: un'ampia maggioranza di governo, una ridotta frammentazione del quadro politico, una coesione partitica capace di sostenere stabilmente l'esecutivo e di prendere le decisioni parlamentari con rapidità.

Come si apprezza giuridicamente questo obiettivo?

La questione è aperta. Già la Corte costituzionale si è espressa in modo diverso sul punto nelle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017. Anche la dottrina ha dato interpretazioni diverse delle due sentenze: alcuni Autori ne hanno tratto indicazioni di forte sapore proporzionalista, mentre altri hanno colto aperture significative in senso maggioritarista.

La Consulta si espresse per la prima volta sull'argomento nel 2014, dichiarandosi vincolata a compiere uno scrutinio di «*proporzionalità*» sul «*bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti*» sanzionato dalla disciplina elettorale, chiamata a prescrivere «*tra più misure appropriate (...) quella meno restrittiva*». Il giudice delle leggi definì espressamente come «*senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo*» agevolare la formazione di una «*adeguata maggioranza parlamentare*» ma obiettò che non si limitava a questo la disciplina censurata. Infatti, la legge Calderoli non si limitava a imporre un correttivo, bensì arrivava a «*rovescia[re] la ratio*» della formula proporzionale, che invece induceva l'affidamento sull'«*equilibrio degli effetti del voto*»³⁷.

³⁶ Corte cost., sent. 1/2014, cit., § 3.1 del *Considerato in diritto*, che richiama però BVerfGE, sent. 3/11 del 25 luglio 2012.

³⁷ *Ibidem*. «*Le disposizioni censurate non si limitano, tuttavia, ad introdurre un correttivo (...) al sistema di trasformazione dei voti in seggi «in ragione proporzionale», (...), in vista del legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi, ma 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'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost. (...) Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, (...) dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti,*

Da un lato è lecito tracciare un bilanciamento tra rappresentatività e governabilità (intesa come «*obiettivo costituzionalmente legittimo*»). Dall'altro, perlomeno in sistemi proporzionali, l'affidamento del cittadino sull'eguaglianza del voto in uscita suggerisce una gerarchia tra governabilità e rappresentatività: la prima non può né deve prevalere sulla seconda³⁸.

Nel 2014 la dottrina è tendenzialmente concorde sul quadro. Ovviamente le ricostruzioni giuridiche differiscono. Non manca chi ritiene che la governabilità non sia un vero e proprio principio costituzionale, ma piuttosto «*un'esigenza razionale propria di e in ogni ordinamento*»³⁹: dopotutto non esiste una norma costituzionale che elevi questa esigenza (od obiettivo, che dir si voglia) a principio costituzionale⁴⁰. Vi è anche chi lamenta che la Consulta si sia contraddetta nel praticare il *test* di proporzionalità: anziché individuare la misura meno invasiva per realizzare la governabilità senza penalizzare la rappresentatività, la Corte costituzionale avrebbe fatto venir meno ogni apprezzamento dell'obiettivo iniziale⁴¹.

In ogni caso la posizione sembra chiara. La governabilità è un interesse pubblico, che una legge elettorale proporzionale può perseguire, ma senza comprimere troppo un principio di rappresentatività che in questo caso specifico impone anche l'uguaglianza in uscita del voto (perlomeno in termini tendenziali). D'altronde, la «*governabilità vera*» è essenzialmente un dato politico: dipende dalla tenuta delle coalizioni, e in generale «*anche, se non soprattutto, da altre e più specifiche connotazioni di ciascun sistema politico e dai suoi protagonisti*»⁴². Dunque, la legge elettorale non basta e non può bastare ad assicurarla (quindi è ragionevole che si occupi primariamente della rappresentanza, che essa stessa contribuisce a costituire).

(...) posto che [la disciplina] 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».

³⁸ Tra i tanti, R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro italiano*, 1/2014, 4 [«*Nell'opera di bilanciamento tra i due diversi interessi costituzionalmente rilevanti è corretto rilevare (PERTICI) come essi non siano posti sullo stesso piano, nel senso che è solo il secondo (governabilità) che, seppur giustificato, non può comprimere oltre un certo limite il primo (rappresentatività), non ponendo invece problemi l'assoluta non presa in considerazione delle esigenze di governabilità*»].

³⁹ F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi...)*. *Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 2014, 5.

⁴⁰ È doveroso segnalare che la riforma costituzionale proposta nel 2005 introduceva in Costituzione un principio di governabilità. All'art. 30 della legge (non promulgata per effetto del referendum costituzionale del 2006) si disponeva la sostituzione dell'art. 92 Cost., che al secondo comma avrebbe così disposto: «*La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro*».

⁴¹ F.S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in *Confronti costituzionali*, 2014, 2 («*Anzi, si potrebbe rilevare che il sistema elettorale che esce dalla sentenza non supera anch'esso il test di proporzionalità, in quanto l'obiettivo della governabilità non lo realizza affatto. Per essere ancora più chiari, se il test di proporzionalità consiste nell'individuare – come afferma la Corte – la misura più appropriata per realizzare l'obiettivo della governabilità, l'annullamento non emenda affatto il vizio, in quanto la misura non sacrifica l'interesse contrastante, che è quello della rappresentatività, ma non realizza affatto l'obiettivo principale*»).

⁴² F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla?*, cit., 6.

Ma il contesto rende problematica la decisione della Corte, visto che «*il premio di maggioranza appare una necessità*» nel tripolarismo del momento⁴³. La risposta politica alla sentenza arriva pochi anni dopo, con l’approvazione della legge n. 52/2017, che disegna un sistema elettorale *majority assuring*. Anche contro questa legge, benché non ancora applicata, si ricorre alla Consulta.

La sentenza n. 35/2017 confonde il quadro.

Deferente e assai impegnata nel riconoscere «*un’ampia discrezionalità*» al legislatore e «*una possibilità di intervento limitata*» al proprio sindacato, la Consulta ribadisce che il bilanciamento tra «*i principi costituzionali*» di rappresentatività e uguaglianza del voto, «*con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale*» di governabilità, consente di ritenere costituzionale la soglia del 40 per cento dei voti, necessaria per elargire il premio di maggioranza al primo turno secondo la disciplina dell’*Italicum*⁴⁴.

Qui la dottrina smarrisce ogni forma di concordia. Rappresentatività e governabilità sono sullo stesso piano, sostengono alcuni⁴⁵. Ma a detta di altri, la rappresentanza era e resta un valore sovraordinato rispetto alla governabilità⁴⁶. In effetti, poco più avanti la Corte costituzionale sosteneva che «*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*»⁴⁷.

Ciononostante, le critiche che si spiegano contro la legittimazione costituzionale espressamente riconosciuta alla governabilità sono moltissime. Anzitutto si recupera la questione centrale: e cioè che «*la legge elettorale non è in grado di per sé di assicurare la governabilità*»⁴⁸. Dopotutto, si tratta di «*un obiettivo storico-politico, insuscettibile di tutela giurisdizionale*», che dunque la Corte costituzionale sbaglia a porre «*sullo stesso*

⁴³ B. CARAVITA, *La riforma elettorale a opera della sent. n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, 2/2014, 4-5.

⁴⁴ Corte costituzionale, sent. n. 35/2017, cit., §6 del *Considerato in diritto*: «*Preliminarmente, è da rilevare che questa Corte ha sempre riconosciuto al legislatore un’ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole (...). Alla luce della ricordata discrezionalità legislativa in materia, [la soglia del 40% per conseguire il premio al primo turno] non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro*».

⁴⁵ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, 4/2017, 4. L’Autore è molto critico sul punto: v. *infra*.

⁴⁶ S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 4/2017, 4, in senso molto critico («*riflessioni opinabili [della Corte]*»).

⁴⁷ Corte cost., sent. 35/2017 cit., §9.2 del *Considerato in diritto*, e ciò in quanto «*L’applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale*» della Camera dei deputati, «*organo fondamentale nell’assetto democratico dell’intero ordinamento*», poiché: «*Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest’ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.)*».

⁴⁸ A. RUGGERI, *La Corte costituzionale alla ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017, 3.

piano degli obiettivi costituzionali della ragionevolezza, dell'uguaglianza e della proporzionalità del modello elettorale (...) la cui violazione implica la lesione, giustiziabile, del diritto fondamentale di elettorato»⁴⁹.

C'è chi solleva un punto non solo giuridico. Ovvero: la governabilità non solo non è interesse giustiziabile, ma non è neanche competenza della legge elettorale assicurarne la realizzazione: «non è funzione dell'assemblea [eletta con una certa formula] ma responsabilità dei partiti politici assicurare la governabilità»⁵⁰.

La governabilità è un attributo del sistema politico, non assicurabile giuridicamente e in conseguenza configurabile come «“obbligazione di risultato” del sistema dei partiti [e non] una condizione giuridica di funzionamento degli organi costituzionali democratici» perché, a intenderla diversamente, si finisce per ritenerla non «condizionata sul piano giuridico dalle garanzie costituzionali della rappresentanza e del pluralismo». Da qui si approda a una conclusione notevole: «La ricerca a tutti i costi della governabilità non può che portare verso l'autoritarismo» perché si accedrebbe a una lettura in base alla quale la rappresentanza pluralistica parlamentare è «inutile in quanto inefficiente», proprio come si dice e si ritiene nelle c.d. post-democrazie⁵¹.

Forse queste feroci critiche sono esagerate, se si considera che c'è chi scorge, invece, nella sentenza n. 35/2017, la prescrizione di «garantire» la rappresentatività⁵² e chi, addirittura, vi legge una rappresentatività gerarchicamente sovraordinata a qualsiasi valutazione sulla governabilità⁵³.

In ogni caso l'idea che la governabilità sia un valore equivalente alla rappresentatività si fa ugualmente strada in dottrina, anche tra i maggioritaristi⁵⁴. Non si spengono le voci di chi ribadisce l'assenza di un appiglio di diritto costituzionale

⁴⁹ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum*, cit., 16.

⁵⁰ *Ibidem*, 26, nota n. 23.

⁵¹ Per tutti i corsivi, *ibidem*, 29-30.

⁵² L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta Online*, 1/2017, 173 [«Ma le cose si complicano ulteriormente se si considera che, a voler dare una lettura rigorosa della “Sentenza Italicum” i sistemi di elezione dovranno dimostrarsi in grado non solo di «favorire», ma altresì di «garantire» la rappresentatività dei due rami del Parlamento (...), con le ricadute che potranno derivarne sul versante della cd. “governabilità”»].

⁵³ S. CECCANTI, *I sistemi elettorali*, cit., 4 [«La Corte trova il tempo per due altre riflessioni anch'esse opinabili: ci sarebbe una gerarchia di fini tra rappresentatività che andrebbe “primariamente” tutelata rispetto alla governabilità: ma in una forma di governo con rapporto fiduciario, in cui quindi la tenuta del continuum maggioranza-Governo è garanzia al tempo stesso sia di rappresentanza sia di governabilità cosa può significare questo nella scelta delle formule? E poi, al fine di salvare il doppio turno per l'elezione dei sindaci nei comuni medio-grandi, si sottolinea la differenza rispetto a quel livello di governo “ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale”. Le differenze però sono varie, a cominciare dal tipo di rapporto fiduciario: quali sarebbero superabili da altri tipi di ballottaggio e quali no? Le conseguenze non sembrano chiare ed evidenti»].

⁵⁴ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'“Italicum”: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non è un obbligo costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 6 («[La] determinazione [di meccanismi maggioritari] spetta alla politica-legislativa, nel rispetto del limite generalissimo di proporzionalità-bilanciamento tra le esigenze, ritenute correttamente di eguale pregio costituzionale, della rappresentanza e della governabilità»). Si è vista la precedente convinzione di Ceccanti, sul rilievo sovraordinato che la Corte costituzionale avrebbe invece riservato alla rappresentatività (v. nota n. 46).

⁵⁵ A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5/2017, 3.

positivo⁵⁵, ma in generale si trova un nuovo punto di concordia unanime: è percorribile e va rintracciato un bilanciamento tra la governabilità e la rappresentatività.

Non è unanime, si è visto, la definizione di governabilità: resiste la tesi secondo la quale non è un principio costituzionale ma, al più, un'esigenza pratica, politica; resiste pure la tesi secondo la quale, invece, anche se la Corte costituzionale la qualifica «obiettivo» è comunque da ritenersi un principio⁵⁶. Anzi questa prospettazione avanza: si arriva a scrivere che non è consentito introdurre «*sistemi iper-rappresentativi*» come i proporzionali puri, perché «*irragionevolmente orientati a comprimere in modo eccessivo*» la governabilità⁵⁷.

Anche senza arrivare a sostenere posizioni di questo tenore, larga parte della dottrina concorda nel ritenere che il controllo costituzionale sulla governabilità consista in un bilanciamento. Con ciò gli studiosi riconoscono, implicitamente, un controllo più sfumato e meno penetrante alla Consulta⁵⁸, forse addirittura riconosciuto espressamente come incerto⁵⁹, o comunque difficilmente prevedibile⁶⁰ e quindi in definitiva scarsamente indicativo per il legislatore⁶¹. Anche per questo la Corte costituzionale si espone all'accusa di far ricorso a una categoria «*vaga ed eterea*» quando ancora il suo sindacato alla manifesta irragionevolezza della disciplina elettorale⁶².

In ultima istanza, come definire la governabilità?

A prima vista è difficile discordare con chi la considera un valore distante dal tessuto giuridico. La governabilità non è solo sprovvista di un esplicito aggancio di diritto positivo, ma resta comunque un dato politico che dipende da elementi non controllabili dalla legge. Anche la scienza politica ammette l'incapacità dei meccanismi giuridici nel garantire la governabilità: lo dimostra la citata analisi di Sartori, che impone di considerare variabili partitico-politiche, indipendenti dalla disciplina elettorale, per valutare influenze ed effetti dei vari sistemi elettorali⁶³.

⁵⁵ A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5/2017, 3.

⁵⁶ *Ibidem*, spec. 4-5: «*il principio della rappresentatività, da un lato, e quello della stabilità/governabilità*».

⁵⁷ *Ibidem*, 7. L'Autrice nega che la rappresentatività sia valore sovraordinato alla governabilità, come invece ritiene A. RUGGERI (*La Corte alla ricerca di un accettabile equilibrio*, cit.), e per questo dubita che questo argomento «*sia efficacemente spendibile al fine di giustificare un sistema elettorale che, in nome del principio della rappresentatività, comprimesse in misura eccessiva (e quindi irragionevole) l'obiettivo costituzionale della governabilità*» (A. ALBERTI, *Discrezionalità v. bilanciamento*, cit., 7, nota 16).

⁵⁸ Tra i numerosi, per la concisione: R. BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, in *LaCostituzione.info*, 10 febbraio 2017.

⁵⁹ F.S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto*, cit.

⁶⁰ B. CARAVITA, *La riforma elettorale*, cit., 5 («*Difficile poi costruire parametri per la ragionevolezza del premio*»).

⁶¹ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum*, cit., 6 («*[La Corte] comunque non ha realmente fornito indicazioni al legislatore futuro per cambiare modello*»).

⁶² F.S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto*, cit., 2-3, che si esprime così: «*ho sempre manifestato, infatti, un certo scetticismo [contro il canone di ragionevolezza] forse perché ho sempre avuto fiducia nel fatto che il legislatore tenda a ragionare quando esercita le sue funzioni*».

⁶³ G. SARTORI, *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, cit.

È pur vero, tuttavia, che i principi costituzionali non si possono bilanciare con beni *non* costituzionalmente protetti⁶⁴. Questo assunto determina, agli occhi di alcuni, una conseguenza impegnativa: la governabilità sarebbe «*obiettivo previsto in Costituzione*» e quindi «*un fine vincolante per il legislatore*»⁶⁵.

Una conclusione eccessiva: così ragionando si potrebbe dubitare della costituzionalità di *ogni* sistema elettorale in uso per le elezioni politiche, dal 1948 al 2017, perché nessuno «*sarebbe stato in grado di assicurare un corretto bilanciamento tra rappresentatività e stabilità*»⁶⁶. Inevitabili le conseguenze di questa linea di pensiero: *sic stantibus rebus*, «*ci sarà ben poco spazio per la discrezionalità legislativa*». Invece, se questa davvero esistesse, «*allora non potrebbe esserci spazio per il tipo di giudizio di ragionevolezza*» seguito dalla Corte costituzionale. Recisamente: «*Tertium non datur*»⁶⁷.

Questa posizione non sembra condivisibile.

Quand’anche la governabilità assurgesse al rango di principio costituzionale, certo non si svestirebbe della sua natura politica: non smetterebbe di essere incoercibile e quindi di dipendere dalle condizioni partitico-politiche del Paese, che soltanto il Parlamento ha titolo ad apprezzare nell’esercizio della sua discrezionalità legislativa.

La scelta su quali meccanismi siano necessari a valorizzarla spetta al legislatore: e ben può il legislatore optare per un sistema proporzionale, che di per sé, in presenza di «*una strutturazione sistemica particolarmente forte*», non è in grado di scardinare un formato partitico preesistente strutturato, e così “governabile”⁶⁸.

In altre parole: anche se la governabilità fosse un *principio* costituzionale e per di più un fine vincolante per il legislatore, il legislatore resterebbe libero di scegliere come e in che modo perseguirla. Il “governabile” è un concetto politicamente determinabile, e non un sinonimo di “correttivo maggioritario”. Dunque, il controllo di ragionevolezza e la libertà (*rectius*: discrezionalità) del legislatore non sono affatto in contraddizione. Si tratta di concetti che possono coesistere: il sindacato di legittimità costituzionale riguarda la ragionevolezza del bilanciamento, che, come s’è appena visto, può essere scelto tra i più vari e diversi.

⁶⁴ A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore*, cit., 3-4 [«*Ma pur nell’assenza di regole costituzionali dirette a razionalizzare in modo forte il rapporto tra esecutivo e legislativo, tuttavia si potrebbe ipotizzare che la stabilità governativa sia comunque un fine che il legislatore potrebbe legittimamente perseguire: un’indicazione in tal senso proviene dalla giurisprudenza costituzionale che infatti definisce tale fine come un «obiettivo costituzionalmente legittimo». Da questa formula si evince che la Costituzione non ostacolerebbe il suo perseguimento, ma non che il legislatore sia tenuto a perseguirlo. Sennonché la Corte costituzionale ha sempre escluso che i principi costituzionali (quali sarebbero la rappresentatività e l’uguaglianza del voto) possano essere limitati, bilanciati in nome di beni privi di radicamento costituzionale. E difatti, i giudici costituzionali, quasi a voler schivare quest’obiezione, qualificano la stabilità anche come «obiettivo di rilievo costituzionale», con ciò facendo intendere che si tratterebbe di un bene provvisto di rango costituzionale, che potrebbe legittimamente bilanciare altri beni costituzionali»].*

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*, 7.

⁶⁷ *Ibidem*, 8.

⁶⁸ G. SARTORI, *Le «leggi» sulla influenza dei sistemi elettorali*, cit., 31.

In ogni caso, è difficile accedere alla ricostruzione giuridica della governabilità alla base di questo ragionamento: non solo un *principio* costituzionale, ma addirittura *fine vincolante* per il legislatore.

Anzitutto, già chi avanza questa tesi sembra cosciente del fatto che la razionalizzazione del parlamentarismo italiano è debole e che, se pure l'ordine del giorno Perassi sollecitava l'adozione di correttivi contro le sue degenerazioni, «*invero di questi meccanismi non c'è traccia*» in Costituzione⁶⁹. Non vi è una norma espressa che impone di perseguire la governabilità (al punto che si riteneva di doverne introdurre una nel 2005: v. nota n. 40); tutta l'argomentazione della Corte costituzionale (specie nella sent. n. 35/2017)⁷⁰ si basa sul riconoscimento della più ampia discrezionalità del legislatore, al punto da indurre alcuni a considerare il principio di rappresentatività un mero «*limite negativo*» alla stessa discrezionalità⁷¹. Eppure, questa piattaforma argomentativa autorizzerebbe a ricostruire un obbligo stringente in capo al Parlamento perché adottati sempre correttivi maggioritari – i quali fra l'altro non solo *non necessariamente* garantiscono la governabilità, ma si è visto che non sono neanche sempre necessari a garantirla.

Peraltro, occorre ricordare che l'Assemblea costituente espresse la sua preferenza per l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, prima in Seconda sottocommissione, e poi, con l'ordine del giorno Giolitti, anche in Assemblea⁷². Sostenere che la Costituzione imponga l'adozione di correttivi maggioritari è, oltre che incoerente sul piano teorico, anche infondato a livello storico.

Più correttamente si può accedere a un'altra ricostruzione. Definire la governabilità un'esigenza sistemica può certo condurre a ritenerla anche un'*aspirazione* del sistema, un'esigenza tecnico-pratica. Così può spiegarsi perché questo «obiettivo» politico, incoercibile giuridicamente, sostenga interventi limitativi della rappresentatività dell'assemblea parlamentare. Non spetta alla Corte costituzionale stabilire se questi interventi siano *opportuni* o meno (p.e. se adottare il maggioritario uninominale è la scelta storicamente corretta per ridurre la frammentazione politica): le compete invece lo scrutinio di proporzionalità nel sacrificio della rappresentatività.

Viceversa non ha consistenza il ragionamento *a contrario*: è teoricamente infondata l'idea che la rappresentatività cospiri contro la governabilità, e quindi che siano valori antitetici, perché la governabilità in certi casi si può mantenere anche in presenza della massima rappresentatività. Quali siano questi casi è valutazione sul sistema partitico, che tocca al legislatore, e solo al legislatore.

⁶⁹ A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore*, cit., 3.

⁷⁰ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum*, cit., 3 [«Nella sentenza si coglie una chiara prudenza della Corte, che in taluni casi può apparire forse eccessiva, a non sostituirsi al legislatore con pronunce manipolative del testo sottoposto a scrutinio. La Corte ha ritenuto in proposito di riconoscere al legislatore “ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare”, limitando la propria competenza ad accertare i soli “casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole” (punto 6 in diritto)»].

⁷¹ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum*, cit., 3-4.

⁷² Assemblea Costituente. Assemblea, *Resoconto stenografico*, 239^a Seduta, martedì 23 settembre 1947, p. 441.

In sintesi, non sembrano sussistere valide ragioni giuridiche per ricostruire la governabilità in termini di *principio* costituzionale. Tantomeno appare plausibile la tesi, in virtù della quale la governabilità andrebbe intesa come legittimità della correzione maggioritaria.

Peraltro, questa linea di pensiero confonde i confini e la natura del sindacato di legittimità costituzionale. Se la correzione maggioritaria non è semplicemente possibile in senso materiale, ma addirittura *imposta* dalla Costituzione, allora anche la disuguaglianza del voto *in uscita* (che ne è la mera traduzione matematica) è un valore costituzionale. Con l'assurdo risultato che o è vietato garantire l'uguaglianza in uscita del voto (perché bisogna pur sempre obbedire al principio di governabilità), o è precluso un sindacato di legittimità costituzionale, che altrimenti finirebbe per confondersi totalmente con il merito delle scelte di politica del diritto.

Si potrebbe ritenere che la governabilità-principio vada intesa in termini politici e non tecnici: non è imposto dalla Costituzione adottare correttivi maggioritari, bensì disegnare sistemi elettorali che, storicamente, avvantaggiano la stabilità politica. Tuttavia, una simile ricostruzione appare inadeguata *ictu oculi*. In primo luogo, è un concetto generico, che difficilmente può vulnerare sistemi elettorali particolarmente rappresentativi. In seconda istanza, anche in questo caso l'oggetto del controllo giurisdizionale si confonde con il merito della politica legislativa.

Si può invece ritenere che la governabilità sia un *interesse pubblico* che il Parlamento persegue tramite la disciplina elettorale nell'esercizio della propria discrezionalità. Questo interesse pubblico, a detta della Corte costituzionale, si deve rapportare con il principio di rappresentatività. Questo principio sussiste a garanzia del diritto fondamentale di voto assegnato a ogni cittadino (art. 48 Cost.) e della funzione essenziale di rappresentanza politica nazionale delle Camere (art. 67 Cost.). L'eventuale intervento distorsivo sulla rappresentatività deve cedere il passo quando rischia di alterare il circuito democratico. Questa valutazione è, in senso giuridico, maggiormente determinabile. *In primis*, concentra l'attenzione del giudice sulla protezione del diritto al voto: la disuguaglianza in uscita, sotto questa prospettiva, non è più uno strumento neutro, ma si presenta immediatamente come potenziale mezzo di lesione del suffragio. La disciplina elettorale non entra in crisi perché *sbilanciata* (valutazione che può sembrare orientata politicamente): si appalesa incostituzionale quando incide sul diritto individuale. In secondo luogo, anche l'analisi sistemica trascolora verso campi meno politicizzati. Ciò che i giudici sono chiamati a valutare *non è* la soluzione normativa in sé considerata (col rischio di confondere i confini tra merito e legittimità), ma la sua idoneità a garantire la rappresentatività dell'organo elettivo. Dunque, ciò che rende la disciplina incostituzionale non è il *quantum* in sé considerato di distorsività, ma la sua effettiva capacità di stravolgere i risultati del voto e quindi di indebolire l'autorevolezza della Camera.

In sintesi: il sindacato di costituzionalità sulle leggi elettorali non consiste in una sorta di giudizio sulla qualità della legislazione (per usare un'espressione imprecisa, ma efficace: sul dosaggio di proporzionale e maggioritario), bensì in uno strumento di tutela dei diritti individuali all'uguaglianza e all'effettività del voto.

Dopotutto i diritti esistono per limitare il potere, e lo Stato esiste per garantirli.

Questa conclusione consente di salvare la discrezionalità del legislatore, di salvare anche il controllo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, di inquadrare la governabilità con una prospettiva che tiene insieme la sua natura eminentemente politica e il suo rilievo costituzionale, di argomentare più compiutamente la ragione che ne sancisce la subordinazione alla rappresentatività, e infine di scardinare l'improprio parallelismo tra le coppie rappresentatività-governabilità e formule proporzionali-maggioritarie.

4. L'insufficienza del test di (manifesta) ragionevolezza

La Corte costituzionale ha sostenuto posizioni oscure sulla natura del sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali.

La disciplina elettorale è «*sempre censurabile (...) quando risulti manifestamente irragionevole*».

Eppure, il canone di giudizio che si deve spendere deve compiersi «*alla luce della proporzionalità dei mezzi scelti (...) rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che [il legislatore] intende perseguire*». Ancora più chiaramente, la Corte costituzionale sostiene di dover fare ricorso al «*test di proporzionalità*»⁷³. Un orientamento che consente decisioni assai più larghe, rispetto al criterio di manifesta irragionevolezza.

Pochi anni dopo, la Consulta afferma di essersi sempre riservata in materia elettorale «*una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole*» (e qui richiama la sent. n. 1/2014). «*Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui [un correttivo distorsivo] determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato*»⁷⁴. Anche il ballottaggio previsto dall'Italicum non è disciplina manifestamente irragionevole ma «*sproporzionata*»⁷⁵.

Nihil sub sole novi: la confusione tra i criteri di ragionevolezza e proporzionalità è cronica nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁷⁶.

Tuttavia, bisogna ritenere che qualcosa abbia inteso dire la Consulta, nel momento in cui ha aggiunto (più volte) l'aggettivo «manifesta», e che ciò abbia una qualche ricaduta giuridica sui limiti del sindacato di costituzionalità.

Cosa deve intendersi per «manifesta» ragionevolezza? Questa forma ridotta di controllo consente di lasciar passare *cosa* attraverso le sue maglie più larghe?

⁷³ Tutti i virgolettati sono ripresi da Corte cost., sent. 1/2014, cit., §3.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ Tutti i virgolettati sono ripresi da Corte cost., sent. 35/2017, cit., §6 del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ *Ibidem*, §9.2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁶ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*. Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, 2: «è bene sottolineare che la Corte costituzionale italiana non opera alcuna distinzione tra principio di ragionevolezza e principio di proporzionalità, i quali sono spesso usati in modo del tutto fungibile l'uno rispetto all'altro».

Occorre far luce sul concetto medesimo di canone di ragionevolezza, in genere ricostruito in due diverse sfumature. Anzitutto, come «*sinonimo particolarmente di razionalità, logica, coerenza, congruità. In tali ipotesi spesso la Corte è ancora il sindacato di ragionevolezza alla ratio legis, il che le consente di esplicitare il suo giudizio (...) senza sovrapporre le proprie scelte a quelle del legislatore*». Ma la Consulta utilizza il termine anche in un secondo significato: «*la necessità di operare un bilanciamento tra due o più principi*»⁷⁷.

Queste due sfumature del test di ragionevolezza non sembrano essere l'una più restrittiva dell'altra. È vero che il primo significato consente alla Corte costituzionale di non sovrapporsi al Parlamento. Ma è anche vero che, se il controllo sulle leggi elettorali si fosse limitato solo alla *ratio legis*⁷⁸ non avrebbe avuto senso evocare un bilanciamento assai controverso e spinoso tra governabilità e rappresentatività, come invece la Consulta ha ritenuto di fare.

Forse la Corte costituzionale intende riallacciarsi alla giurisprudenza internazionale che in realtà ha una concezione assai diversa del criterio di ragionevolezza, ovvero sia quella del c.d. «*Wednesbury test*»⁷⁹?

Ma non sembra che la Consulta intendesse questo. Non solo la Corte costituzionale si è spinta assai in là nei suoi giudizi, ben oltre la mera assurdità della disciplina⁸⁰: la Corte ha anche esplicitamente sostenuto più volte l'uso del *test* di

⁷⁷ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2018, 337-338 [«*Il riferimento al concetto di ragionevolezza, da parte della Corte costituzionale, viene operato almeno in due differenti significati, il primo dei quali, in più stretto legame con il suddetto art. 3 [Cost.], appare come sinonimo particolarmente di razionalità, logica, coerenza, congruità. In tali ipotesi spesso la Corte è ancora il sindacato di ragionevolezza alla ratio legis, il che le consente di esplicitare il suo giudizio mantenendosi nei limiti fissati dall'ordinamento, senza sovrapporre le proprie scelte a quelle del legislatore. In un secondo significato la Corte si è riferita alla ragionevolezza in una accezione del termine più vicina al concetto di bilanciamento, equilibrio, temperamento, nel senso della necessità di operare un bilanciamento tra due o più principi, tutti riconosciuti a livello costituzionale, ma che, nella specie, non appaiono suscettibili di essere congiuntamente realizzati. I caratteri ed i contorni della nozione di ragionevolezza finiscono pertanto per essere al-quanto sfuggenti (...). Proprio il carattere indefinito della nozione ha fatto temere una sovrapposizione della razionalità della Corte a quella del legislatore, con il rischio di trasformare la prima in un "senato della buona legislazione" (...), al di fuori di quello che è il proprio ruolo istituzionale*»].

⁷⁸ Non si nega né si dimentica che la Corte ha espressamente sostenuto che i correttivi maggioritari appaiono sproporzionati proprio perché contraddicono la *ratio* della legge elettorale "manifestamente" proporzionale.

⁷⁹ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*. Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, 3 [«*Nei paesi anglosassoni, si incontra il principio di ragionevolezza, come criterio di giudizio minimale, di impatto assai circoscritto, da usarsi con misura, cautela e circospezione di fronte alla discrezionalità legislativa, solo in quei casi in cui sia necessario intervenire per rimuovere una legislazione così estremamente e manifestamente irragionevole da apparire tale a qualunque persona sensata. Secondo tale criterio, elaborato nella tradizione inglese secondo il cosiddetto Wednesbury test, una determinazione pubblica è irragionevole quando contiene qualcosa di così assurdo che nessuno penserebbe mai che possa rientrare nei poteri di una pubblica autorità*»]. Si noti che l'Autrice era giudice della Corte sia al momento della prolusione, sia nelle occasioni in cui il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità delle leggi elettorali nazionali.

⁸⁰ Tra le numerose censure di incostituzionalità ve ne era una che colpiva la normativa, chiaramente assurda, dei premi di maggioranza regionalizzati del Porcellum (della quale si evidenziava pure l'*inidoneità della [disciplina] al raggiungimento dell'obiettivo perseguito*»: Corte cost., sent. 1/2014,

proporzionalità. Certo, si tratta di un controllo assai meno articolato e compiuto rispetto al *test* di proporzionalità in uso nelle altre Corti costituzionali⁸¹, ma comunque un deciso passo in avanti rispetto al *Wednesbury test* appena esposto.

Una sorta di controllo di proporzionalità ridotto si trova in uso in Francia⁸². Nonostante la ben nota differenza che corre tra la Corte costituzionale italiana e il Consiglio costituzionale francese, potrebbe essere questa la dimensione del controllo che i nostri giudici hanno ritenuto e ritengono di dover seguire.

Certo si tratta di una posizione assai meno rigorosa di quella adottata dal Tribunale costituzionale tedesco. Il che è curioso perché la Consulta al *Bundesverfassungsgericht* si è richiamata nello stigmatizzare l'incostituzionalità del Porcellum (§3.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1/2014). In Germania i giudici di Karlsruhe hanno fornito al legislatore «*direttive ed orientamenti ben precisi*» sulla clausola di sbarramento e hanno maturato «*una vera e propria formalizzazione dell'uguaglianza elettorale alla stregua di una rigorosa e formale uguaglianza*»⁸³.

Comunque, la questione non si esaurisce nell'aderire all'interpretazione francese, anziché a quella tedesca, o viceversa.

La questione del criterio di giudizio è spinosa perché getta confusione sui confini di costituzionalità delle leggi elettorali e non spiega, fino in fondo, quale sia il limite oltre il quale il legislatore non può spingersi. La posizione di Roma è intermedia tra i due ordinamenti stranieri citati: a Parigi si ritiene che un controllo sulle leggi elettorali non consenta di valorizzare l'eguaglianza del voto in uscita⁸⁴; a Berlino si sostiene l'esatto contrario (se si opta per il proporzionale). Qui invece si sostiene che il voto in uscita, in un qualche senso (non ben precisato), abbia un suo valore costituzionalmente rilevante. Però si ritiene anche che il controllo sulla legge elettorale debba limitarsi a ipotesi manifestamente irragionevoli. La posizione non arride affatto alla certezza del diritto: «*il criterio proposto dalla Corte pare di agevole utilizzazione solo per i casi estremi*» e arriva a ledere l'autorevolezza della Corte costituzionale e la legittimazione delle sue decisioni («*i margini di opinabilità del giudizio di non eccessiva distorsività sembrano davvero ampi*»)⁸⁵. E la critica non è isolata nel panorama accademico.

cit., §4 del *Considerato in diritto*). Ma molte altre censure delle due sentenze si deploravano evidentemente per difetto di proporzionalità.

⁸¹ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità*, cit., 4-8.

⁸² P. PASSAGLIA, *I "premi di maggioranza"*, cit., 12-13 [«*Volendo proporre un bilancio della giurisprudenza del Conseil [constitutional] in materia di misure premiali (e di soglie di sbarramento), appare innanzitutto chiaro che in materia elettorale predomina il margine di apprezzamento del legislatore sul controllo del giudice costituzionale. Quest'ultimo effettua il c.d. controllo di proporzionalità ridotto (contrôle restreint), ovvero un controllo che si limita a sanzionare le sole sproporzioni manifeste. La formazione di una maggioranza stabile è per il Conseil un obiettivo di interesse generale, e il controllo del rispetto di principi costituzionali come il pluralismo politico non giustifica una sanzione se non nel caso di una sua lesione manifestamente eccessiva*»].

⁸³ *Ibidem*, 15.

⁸⁴ *Ibidem*, 13 («*L'eguaglianza del voto deve essere intesa come una "eguaglianza di mezzi" e non di risultati*»). Il punto è centrale: la manifesta sproporzione è richiesta proprio perché non serve realizzare alcuna uguaglianza in uscita del voto. Per la Corte costituzionale italiana, invece, questo principio assume tangibilità giuridico-costituzionale, perlomeno quando si opta per il sistema proporzionale.

⁸⁵ G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza?*, cit., 3.

Per esempio si trova una seria preoccupazione sul ruolo della Corte costituzionale e sui modi con i quali deve svolgerlo nelle riflessioni di Vincenzo Tondi della Mura che ritiene la Consulta stretta dalla «costante preoccupazione di dire troppo o troppo poco» perché da un lato rischia di «svuotare di contenuto la politicità delle scelte legislative, sino a mettere a repentaglio la discrezionalità del legislatore», ma dall'altro il pericolo è di «lasciare indiscriminate le successive scelte di politica elettorale, sino a mettere a repentaglio la legittimità costituzionale della conseguente disciplina una volta rese vaghe le linee di sviluppo rimesse alla discrezionalità legislativa»⁸⁶.

Altri hanno sostenuto che dalla sentenza n. 35/2017 in particolare risulti «una delimitazione del ruolo del giudice delle leggi, il cui sindacato non verte sulla legge elettorale politica in quanto tale, risultando invece incentrato sull'impatto del (solo) sistema elettorale del Parlamento (solo) sul voto individuale». Ma se questa argomentazione permette di rallegrarsi del fatto che la Consulta con ciò persegue un «adeguamento del livello minimo essenziale della strumentazione di cui sono dotate, ormai da tempo, le Corti supreme (anche) europee» e quindi non solo di rafforzare la legittimazione del ruolo della Corte, ma anche di riallineare il nostro ordinamento «a quanto avviene in seno alle democrazie maggiormente consolidate»⁸⁷, allora pare urgente formalizzare un *test* di ragionevolezza (o di proporzionalità) in materia elettorale.

Non manca chi suggerisce formalizzazioni per l'intero lavoro della Corte⁸⁸. Uno sforzo del genere sembra maggiormente utile, urgente e necessario in materia elettorale, proprio per la sua delicatezza. Si dovrebbe prendere atto che l'attuale *test* di manifesta ragionevolezza della normativa elettorale è insufficiente ad assicurare non solo la legittimazione e l'autorevolezza degli interventi della Corte costituzionale in questo campo (e già questo basterebbe a consigliarne la dismissione), ma soprattutto a garantire la certezza del diritto e la chiarezza delle direttive al legislatore (peraltro sul tema più scottante di tutti: la stessa legittimazione democratica del Parlamento).

⁸⁶ V. TONDI DELLA MURA, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *Diritti fondamentali*, 1/2017.

⁸⁷ Per tutti i virgolettati del capoverso: L. TRUCCO, "Sentenza Italicum", cit., 155-156.

⁸⁸ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità*, cit., 7-8 [«Per certi aspetti potrebbe apparire poco rilevante che la giurisprudenza italiana risponda a una tale formalizzazione dello standard della proporzionalità: dopo tutto, ciò che conta è l'*an*, più del *quomodo*. Significativo, si potrebbe dire, è che la Corte effettui un tale tipo di sindacato, mentre più trascurabile è la forma che esso assume. Tuttavia, volendo far tesoro di quanto già sperimentato da altre Corti costituzionali, occorre prendere atto che la formalizzazione di uno standard di giudizio predeterminato nelle valutazioni della proporzionalità non è privo di conseguenze. La predeterminazione dei paradigmi di giudizio ha un rilievo, anzitutto, sul piano della *valutazione e della deliberazione*, perché esso agevola il lavoro della Corte e le imprime una maggiore coerenza; incide altresì sul piano dell'*argomentazione*, favorendo una motivazione ordinata e persuasiva; e agisce, infine, sul piano della *legittimazione* della Corte, spesso sospettata – specialmente nell'ambito dei giudizi di ragionevolezza e proporzionalità – di travalicare i con-fini delle scelte giurisdizionali per sconfinare nell'ambito del merito politico, tanto che la Corte costituzionale italiana in più di un'occasione ha ritenuto di dover affrontare esplicitamente il problema, sottolineando la differenza tra giudizio di ragionevolezza e scelte di opportunità politica del legislatore. L'elaborazione di canoni di giudizio chiari e chiaramente esplicitati alimenta la coerenza, la prevedibilità e la controllabilità delle decisioni, attraverso la motivazione, consolidando l'autorevolezza del giudice delle leggi e ponendolo al riparo dalla sovraesposizione politica»].

Occorre abbandonare l'incerto criterio di ragionevolezza-proporzionalità⁸⁹ con cui la Consulta ha finora giudicato le leggi elettorali, per cercare di elaborare *test* più precisi con cui saggiare la legittimità costituzionale delle leggi elettorali.

Questo non significa porre limiti più stringenti al legislatore, bensì *limiti più chiari alla stessa Corte*. Nulla vieta di codificarne di rispettosi abbastanza della deferenza che il giudice delle leggi intende dimostrare alla discrezionalità del legislatore.

Per usare un'immagine, è necessario spostarsi da un controllo di manifesta ragionevolezza a un controllo di manifesta proporzionalità: soltanto le lesioni che contraddicono una serie di criteri generali e ben chiari consentirebbero declaratorie di incostituzionalità, con effetti benefici sulla serenità sia di chi legifera sia di chi poi è chiamato a giudicare quella legislazione.

Questo non impone alla Corte costituzionale di seguire il *test* di proporzionalità in uso alle altre Corti internazionali. Certamente la Corte potrà fabbricarsi in proprio una serie di criteri speciali appositamente per il sindacato di legittimità costituzionale della disciplina elettorale italiana. Però non si può transigere su un'elaborazione rigorosa, auspicabilmente assistita dalla dottrina, che permetta di recuperare margini di certezza del diritto e di legittimazione politica d'intervento della Corte costituzionale.

5. Le esigenze da bilanciare

Elaborare una serie di criteri di proporzionalità ai quali le leggi elettorali devono obbedire è un modo per definire chiaramente il «vincolo del minor sacrificio possibile» degli interessi in gioco⁹⁰. Quel che è importante comprendere è quali sono questi interessi in gioco, tra tutte le varie pieghe del diritto elettorale.

Il principio di rappresentatività e l'interesse della governabilità non sono *avatar* giuridici dietro i quali si nascondono le formule elettorali proporzionali e maggioritarie. Nella pratica, la rappresentatività e la governabilità possono assumere forme diversissime e scontrarsi tra loro in modo inedito. È la governabilità, in particolare, a manifestarsi di volta in volta in vesti e sfumature sempre nuove, a seconda del contesto politico.

Se il bilanciamento tra i due beni consente un sacrificio di rappresentatività perché si guadagni una quota di governabilità, e cioè consente una *distorsione* dell'uguaglianza del voto in uscita per conseguire un certo *effetto* politico, allora questo bilanciamento si colora di significati diversi a seconda dell'effetto perseguito dalla disciplina.

In generale, alla distorsione si possono (provare a) collegare due effetti diversi.

In primis, l'effetto selettivo: cioè la capacità, propria del sistema elettorale, di assegnare all'elettore il potere di individuare «attraverso il voto per il singolo

⁸⁹ La Corte costituzionale utilizza i due termini in chiave sinonimica: *ibidem*, 2.

⁹⁰ Corte cost., sent. 1/2014 cit., §3.1 del *Considerato in diritto*.

*candidato, soprattutto (...) il colore politico del governo»*⁹¹. In altri termini, la governabilità è valore che consente di distorcere il voto allo scopo di facilitare la nascita di maggioranze politiche stabili. La legge elettorale s’incarica di razionalizzare il parlamentarismo, attenuando il ruolo di sintesi e intermediazione politica delle Camere, grazie alla formazione di maggioranze abbastanza ampie da non rischiare giorno per giorno la dissoluzione. In definitiva, la governabilità corrisponderebbe alla stabilità di governo. Poiché i sistemi elettorali sono strumenti tendenzialmente “ciechi”, ovvero incapaci di valutare politicamente i risultati che devono elaborare, è necessario completarli con correttivi espliciti per conseguire il risultato. L’istituto principe, in questo caso, è il premio di maggioranza (in tutte le sue forme).

In seconda istanza, si può intendere l’effetto riduttivo (per dirla con Sartori). In tal caso l’obiettivo è ottenere la riduzione dei partiti «*rilevanti*» (cfr. nota n. 7): la formula elettorale contribuisce a eliminare o a indebolire i partiti minori, *semplificando* il quadro politico, inducendo aggregazioni di soggetti simili, *ammorbidendo* le formazioni più intransigenti. Secondo questa impostazione, per governabilità dovrebbe intendersi proprio la semplificazione del sistema dei partiti. La distorsione desiderata, in questo caso, potrà essere perseguita ricorrendo a vari istituti: anzitutto, le soglie di sbarramento esplicite e la dimensione delle circoscrizioni elettorali.

Si consideri, innanzitutto, la prima concezione: la governabilità come *stabilità*.

Questo orientamento emerge con una certa frequenza nelle due sentenze costituzionali sulle leggi elettorali nazionali. Nel dibattito pubblico, questa identificazione gode di nota e trasversale condivisione.

Tuttavia, in dottrina non sono mancate voci critiche sulla questione. *Governabilità* non dovrebbe essere intesa, a detta di alcuni, come mera stabilità dovuta all’ampiezza della maggioranza. Dovrebbe invece essere intesa come un concetto più elaborato, che riguarda sia la capacità inclusiva dell’azione di governo sia una sorta di “capacità di governo”, di impermeabilità alle pulsioni demagogiche e quindi di selezione dei bisogni (*rectius*: delle richieste) provenienti dal corpo sociale⁹². Questa ricostruzione impedisce di ridurre la governabilità a carattere di per sé manovrabile dalla legge elettorale, che invece avrebbe un ruolo centrale nel *favorire* la stabilità di governo tramite la formazione di maggioranze ampie.

Ciononostante, la maggioranza degli studiosi non condivide questa impostazione e si interroga su quali siano i limiti entro i quali è possibile distorcere il risultato del voto, allo scopo di dare al Paese una maggioranza ampia (e sperabilmente perciò stabile).

Gli strumenti più usati per favorire o garantire la nascita di una maggioranza sono, in Italia, il premio di maggioranza e il secondo turno di ballottaggio (anche combinati). I due dispositivi consentono di distorcere il risultato elettorale *esplicitamente* a favore di questa o quella opzione politica, e consegnarle una maggioranza in assemblea. Notevoli i vantaggi che generano (anzitutto la *prevedibilità* del risultato elettorale, poiché di certo

⁹¹ A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Milano, 2018, 20. L’Autore osserva conseguentemente che: «*I descritti effetti distorsivi prodotti dal sistema plurality verrebbero perciò giustificati dal fatto che esso rappresenterebbe uno dei fattori di stabilità delle istituzioni britanniche medesime*».

⁹² A. RUGGERI, *La Corte alla ricerca di un equilibrio* cit., 2-3.

vi sarà un vincitore; ma anche la *comprensibilità* della dialettica e del gioco delle parti in campagna elettorale). Notevoli, tuttavia, anche le distorsioni che comportano. E perciò, numerosi gli interrogativi ai quali rispondere.

Anzitutto vi è il problema del come e perché trasformare una minoranza in maggioranza: per quale motivo sono costituzionali pure i premi di maggioranza e non solo quelli di governabilità⁹³?

Sono costituzionali anche, e se sì in quale misura, i premi di aggregazione⁹⁴?

Dopodiché è importante domandarsi se davvero non esiste risposta alla domanda più importante di questo settore: qual è la «soglia» (o il suo metodo di calcolo) costituzionale per l'attribuzione di un certo premio? La Corte costituzionale, infatti, collega la sostenibilità di un premio di maggioranza al raggiungimento di una «soglia di voti o di seggi» perché esso possa validamente scattare⁹⁵.

Secondo alcuni studiosi, la Consulta «ben difficilmente, invece, potrebbe accettare di giudicare non più, semplicemente, l'assenza di tale soglia, ma la sua adeguatezza quantitativa»⁹⁶. Dopotutto mancano appigli quantitativi indiscutibili sulla questione: così c'è anche chi ritiene impossibile percorrere un «criterio quantitativo» ed è necessario volgere l'analisi in un «senso qualitativo». In altri termini: non è possibile calcolare una soglia minima ragionevole, ma bisogna volta per volta considerare «la necessità, l'idoneità e la proporzionalità» della distorsione imposta dal sistema⁹⁷.

È ragionevole lo scetticismo con cui alcuni esperti guardano al problema e con cui giudicano le possibilità di risolverlo. Tuttavia, una riflessione sull'adeguatezza della soglia minima per far scattare il premio è necessaria. Si tratta del meccanismo che presiede alla stessa legittimità costituzionale del sistema premiale.

⁹³ Secondo Carlo Lavagna, storico proporzionalista, erano ammissibili solamente i «premi di governabilità» (cioè quelli che rafforzano una maggioranza assoluta preesistente in natura) e non anche, appunto, i «premi di maggioranza» (che convertono una maggioranza relativa, minoranza in termini assoluti, nella maggioranza assoluta in Parlamento): cfr. G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza?*, cit., 6-7. La posizione è rimasta largamente minoritaria in dottrina. Tuttavia, anche se si ritiene costituzionale la previsione di premi di maggioranza, ciò non implica che i premi di governabilità siano sottratti a controlli di proporzionalità, specie se diretti «a trasformare, in sostanza, la maggioranza politica in maggioranza costituzionale» (cioè a sfondare i quorum di garanzia costituzionale dei due terzi e dei tre quinti): cfr. A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, cit.

⁹⁴ Con «premio di aggregazione» qui si intende il premio, comunque attribuito, che incrementa la delegazione parlamentare della forza di maggioranza relativa senza assegnarle la maggioranza assoluta. Autorevoli studiosi si esprimono in senso fortemente critico sull'istituto (Caravita, Luciani, Marini, Villone), nel corso delle indagini conoscitive parlamentari (favorevole Morrone): Camera dei deputati. I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni). *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva*. XVII Legislatura. Sed. 2 marzo 2017; ID., *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva*. XVII Legislatura. Sed. 3 marzo 2017.

⁹⁵ Corte cost., sent. 1/2014, cit., §3.1 del *Considerato in diritto* [«Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)»].

⁹⁶ N. ZANON, *Fare la legge elettorale “sous l’oeil des russes”*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 4.

⁹⁷ P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, 2014.

Difatti, interrogati nel corso delle indagini conoscitive della Camera dei deputati, i vari studiosi auditi hanno evidenziato i due diversi approcci che la dottrina ha sviluppato sul tema. Due orientamenti dai quali si evince non soltanto una netta diversità di giudizio sulla questione, ma pure il grado di difficoltà dell'enigma.

È il caso di dar conto delle due opinioni.

Una parte dei costituzionalisti auditi al Palazzo di Montecitorio suggerì un metodo 'matematico' di calcolo della soglia valida. L'operazione consiste in questo: mantenere fermo lo *scarto* tra seggi e voti, in favore della forza di maggioranza, validato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35/2017, e applicarlo invariato a soglie di voti via via inferiori (p.e. collegare il 52% dei seggi al 37% dei voti, il 51 al 36, etc.)⁹⁸. Tuttavia, a ben guardare, questo metodo incorre in due vizi di fondo: (a) anzitutto non è affatto vero che garantire lo stesso guadagno di seggi a soglie differenti di voti comporti «un grado di *disproporzionalità di tipo analogo*», il che significa che la premessa su cui si basa non è corretta⁹⁹; (b) in secondo luogo, questo approccio impedisce di stabilire, *ex ante*, lo scarto massimo percorribile (e dunque la soglia minima praticabile), perché non si trova, nel ragionamento della Corte costituzionale, un argomento logico-matematico sulla ragionevolezza della soglia del 40% dei voti prevista dal c.d. «*Italicum*»¹⁰⁰.

Significativamente diverso l'altro approccio: «*la Corte costituzionale sembrerebbe dirci che i premi che favoriscano una lista, nel senso che attribuiscono seggi più del doppio della percentuale dei voti ottenuti, potrebbero impattare in un vizio di costituzionalità*»¹⁰¹. La posizione sembra fondarsi su un *obiter dictum* della sentenza n. 35/2017¹⁰². Al di là dell'intento forse solo retorico di quel passaggio di sentenza,

⁹⁸ È l'approccio seguito da Ceccanti, D'Amico, Melica, Deodato: cfr. Camera dei deputati. *Res. Sten. 2 marzo 2017*, cit.; ID., *Res. Sten. 3 marzo 2017*, cit. Gli Autori differiscono nella valutazione dello *scarto* validato dalla sent. n. 35/2017: del 15% o del 14% in favore del vincitore, a seconda che 340 seggi siano rapportati a quota 630 (il totale dei deputati) o a quota 618 (il totale dei deputati eletti in Italia). Viceversa, Beniamino Caravita (Camera dei deputati. *Res. Sten. 2 marzo 2017*, cit., 16) ipotizza *empiricamente* la validità di una soglia pari al 38% dei voti.

⁹⁹ L'affermazione è di Stefano Ceccanti (Camera dei deputati. *Res. Sten. 2 marzo 2017*, cit., 5). Difatti il guadagno percentuale del vincitore aumenta col diminuire della soglia di voti necessaria a conseguirlo. In altri termini: a chi è assegnato il 55% dei seggi con il 40% dei voti, si garantisce un gruppo parlamentare più grande del 37,5% del normale; quando è assegnato il 54% dei seggi al 39% dei voti, il gruppo sarà più grande del 38,5% del normale; e così via il gruppo è più grande del 39,5%, del 40,5%, del 41,7% se si scende via via di un punto percentuale, a parità di *scarto* garantito (15%). Val poco notare, come dopotutto è ovvio che sia, che il corrispondente sacrificio imposto alle minoranze diminuisca gradualmente: lo schieramento delle opposizioni perde il 25% dei seggi nel primo caso (45-60), il 24,6% nel secondo (46-61), il 24,2% nel terzo (47-62) e così via, 23,8%, 23,4%. Infatti, il rapporto tra i guadagni degli uni e le perdite degli altri (*rectius*: tra le valenze di voto individuale dei due schieramenti) tende comunque a salire, cioè a testimoniare un incremento di *disproporzionalità*.

¹⁰⁰ La Consulta (Corte cost., sent. 35/2017, cit., §6 del *Considerato in diritto*) si limita a sostenere, con un'argomentazione dal sapore auto-assertivo, che: «*Alla luce della ricordata discrezionalità legislativa in materia, tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro*».

¹⁰¹ Camera dei deputati, *Res. Sten. 2 marzo 2017*, cit., 9.

¹⁰² Corte cost., sent. 35/2017, cit., §9.2 del *Considerato in diritto* («*una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distortivo*

anche questo approccio si scontra con un limite insuperabile: se l'unico criterio utile a frenare i premi di maggioranza è il rispetto del rapporto 2:1 tra seggi e voti del vincitore, allora residuano costituzionali (*e in formule proporzionali!*) anche premi che ricollegano assurdamente l'80% dei seggi al 40% dei voti.

Molto interessante e promettente, invece, è un terzo approccio, proposto da Lodato, Pajno e Scaccia in un loro contributo (non citato nel corso delle indagini conoscitive parlamentari). Il loro orientamento si basa su questo assunto: il rapporto tra la *valenza di voto individuale* riscossa da maggioranza e opposizione (rispettivamente nel loro complesso) non può superare la proporzione 2:1 («*Ciò vuol dire che i risultati in termini di seggi ottenuti devono comunque dipendere più dal numero di voti ottenuti che dal premio, altrimenti la logica proporzionalista non sarebbe semplicemente corretta dal premio, ma radicalmente tradita*»)¹⁰³.

L'approccio non consente di spiegare e contenere la distorsione del voto imposta dalle soglie di sbarramento¹⁰⁴ (anche se, a ben guardare, si tratta di un fenomeno diverso). Tuttavia, è un ragionamento matematico originale e ben sviluppato, il cui centro (la proporzione 2:1 del peso del voto in uscita tra vincitori e vinti) sembra ingeneroso definire, come è stato scritto, «*un elemento che l'autore decide in maniera discrezionale*»¹⁰⁵. Il metodo ha il pregio di garantire un ampio spazio di discrezionalità al legislatore (la soglia alla quale ricollega la metà dei seggi è bassa: un terzo dei voti), ma incontra un punto di *stress* quando assegna i due terzi dei seggi alla metà dei voti¹⁰⁶. Sarebbe interessante insistere su questa strada, approfondendo l'analisi interdisciplinare (costituzionalistica e matematica), anche per (provare a) superare i limiti finora emersi dall'intrigante approccio dei tre Autori.

Prima di chiudere l'analisi sulla governabilità intesa come stabilità di governo, va segnalato un ultimo quesito: i vari tipi di distribuzione del premio sono giuridicamente indifferenti tra loro? Qui il riferimento è ai metodi «*jackpot*» e «*bonus*»¹⁰⁷, visto che soltanto i secondi costruiscono uno spazio di realizzazione pratica dell'uguaglianza del voto in uscita¹⁰⁸, benché la dottrina tenda a sovrapporli ai premi di aggregazione e non

analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente»).

¹⁰³ G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza?*, cit., 10.

¹⁰⁴ *Ibidem*, 14 ss.

¹⁰⁵ M. IANNELLA, *Notazioni a Corte cost. n. 1/2014 ad esaurimento del giudizio di rinvio*, in *Osservatorio AIC*, 2014, 16, nota 43 (che si riferisce però a G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014, in cui il criterio è esposto per la prima volta).

¹⁰⁶ G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza?*, cit., 10, Figura 1. Sulla insostenibilità della conversione della maggioranza politica in maggioranza costituzionale, cfr. nota 93.

¹⁰⁷ P. PASSAGLIA, *I premi di maggioranza*, cit., 7.

¹⁰⁸ Nei sistemi «*bonus*» una parte dei seggi è accantonata per essere assegnata in blocco (o gradualmente) al vincitore. La restante parte è invece ripartita con formula proporzionale, assicurando così l'uguaglianza (parziale) del voto in uscita. Nei sistemi «*jackpot*» invece sono predeterminate le entità di seggi da assegnare a maggioranza e opposizione: l'uguaglianza del voto si realizza soltanto in entrata. È vero che, sul piano pratico, il risultato matematico è (*rectius*: può essere) identico; tuttavia è evidente che il diverso funzionamento dei due sistemi ha ripercussioni diverse sulla consapevolezza del voto (maggiorne nei metodi «*bonus*», in cui anche l'elettore meno avveduto può accorgersi del valore del suo

pare essere fino in fondo consapevole del loro funzionamento matematico¹⁰⁹. Si tratta di un terreno in larga parte ancora inesplorato, su cui potrebbero svilupparsi considerazioni interessanti, utili a mettere a fuoco certi meccanismi di distribuzione dei seggi.

Molto spazio si potrebbe anche dedicare all’istituto del ballottaggio di lista, introdotto su base nazionale dalla l. 6 maggio 2015, n. 52, ma subito accantonato dalla Corte costituzionale per «*le specifiche disposizioni della legge (...) per il modo con cui hanno disciplinato tale turno*»¹¹⁰. La dottrina si è interrogata molto sull’istituto. Ma è rilevante che, tra le analisi, già in diversi ritengono che non vi sia spazio, nel nostro ordinamento giuridico, per un ballottaggio che serva a introdurre sistemi elettorali a maggioranza garantita («*majority assuring*»)¹¹¹. Al momento la questione ha perso centralità nel dibattito pubblico, ma conserva un’importanza indiscutibile nella riflessione scientifica. È verosimile che la praticabilità (o meno) dei sistemi a maggioranza assicurata diventi il tema fondamentale delle riflessioni di diritto elettorale: questi sistemi possono imporre, in nome della ricerca della stabilità, sacrifici potenzialmente enormi alla rappresentatività.

Si consideri ora il secondo orientamento: la governabilità come semplificazione.

La riduzione del numero dei partiti rilevanti è spesso giustificata con motivazioni di carattere politico-sistemico. Le proposte a sostegno di questo obiettivo, ovviamente, possono intrecciarsi in modo vario con le esigenze contingenti delle parti politiche. Tuttavia, in linea di principio un certo effetto riduttivo del sistema elettorale potrebbe avere davvero conseguenze apprezzabili, in almeno due direzioni.

Anzitutto, ridurre i partiti rilevanti potrebbe imporre transizioni da modelli di multipartitismo estremo a modelli di multipartitismo temperato (magari con tendenze bipolari). Così il quadro potrebbe diventare più stabile: meno soggetto sia alle oscillazioni dei flussi elettorali sia a repentini sconvolgimenti politici e cambi di schieramento.

In secondo luogo, l’effetto riduttivo potrebbe favorire una maggiore *strutturazione* del sistema dei partiti: così lo spettro politico evolve verso una minore personalizzazione dell’agone pubblico e una maggiore ri-politicizzazione del dibattito. L’abbandono del notabile permetterebbe di rimediare alla privatizzazione della sfera pubblica (cioè della sua trasformazione in «*palcoscenico su cui vengono rappresentate opere private*»), che a detta di Zygmunt Bauman determina la crisi della politica come

voto in base alla proporzione delle due quote di seggi; minore nei metodi «*jackpot*», in cui, nonostante l’eventuale spiegazione matematica, è difficile cancellare la sensazione che il risultato finale sia il frutto non di una proporzione, bensì di una sorta di lotteria, come d’altronde suggerisce il nome del tipo giuridico). Non è un caso che alcuni sostengano la natura «maggioritaria» dei «*jackpot systems*» [sconfessata dall’analisi di A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, Convegno annuale SISP, Roma, Luiss Guido Carli, 17-19 settembre 2009, 12-17].

¹⁰⁹ È indicativo l’esempio che si rinviene in R. DICKMANN, *Le questioni all’attenzione del legislatore*, cit., 7-8: nel difendere l’impostazione del premio accantonato (metodo «*bonus*»), l’Autore arriva a sostenere che, per assicurare un guadagno del 15% dei seggi alla forza vincente, basti accantonare il 15% dei seggi totali, quando in realtà per «*consent[ire] alla coalizione vincitrice di passare presso entrambi i rami [del Parlamento] da almeno il 40% ad almeno il 54% dei seggi*» servirebbe un accantonamento pari a circa il 25% del totale (altrimenti il vincitore si fermerebbe al 49% dei seggi totali).

¹¹⁰ Corte cost., sent. 35/2017, cit., §9.2 del *Considerato in diritto*.

¹¹¹ D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017, 12.

«attività incaricata di convertire i problemi privati in questioni pubbliche (e viceversa)»¹¹².

La riduzione dei partiti, fenomeno che può avere le citate e ragguardevoli conseguenze politiche, è opera che tocca alla base elettorale e alla soglia di sbarramento: entrambi i meccanismi consentono di migliorare l'estensione di eventuali maggioranze (o meglio, di amplificare l'effetto premiale a favore dei partiti maggiori), ma servono, in prima istanza, a ridurre notevolmente i partiti più piccoli.

Indubbiamente la soglia consente di colpire anzitutto i partiti di dimensioni davvero molto ridotte e quindi con una forte identificazione personale nel proprio segretario, a prescindere dalla linea politica. Evidente, in questo caso, che eliminare sigle simili dallo scenario politico riduce potenziali fonti di crisi politiche (dettate da esigenze di carriera o di sopravvivenza del *leader* del partitino) e ri-politicizza intere aree politiche (in cui la convivenza tra personalità e collettivi toglie valore alle biografie personali e impone una dialettica tra comunità e correnti di pensiero).

Ma la soglia di sbarramento (sia essa esplicita o implicita) pone anche problemi molto delicati.

Quanto può essere alta? Più è alta, più aumenta il rischio di escludere dal Parlamento minoranze consistenti della società. Secondo alcuni Autori, la Corte costituzionale ha implicitamente stabilito un limite del 5% nel richiamare la giurisprudenza costituzionale tedesca¹¹³. La questione è probabilmente più complessa, perché mancano nella Costituzione parametri quantitativi ai quali agganciare l'indagine sullo sbarramento. Va anche ricordata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo con la quale fu ritenuta «eccessiva» ma non antiggiuridica la soglia di sbarramento al 10%, praticata in Turchia per le elezioni parlamentari¹¹⁴. Certamente bisogna ricordare il fattore di incoerenza sistemica che si verificherebbe nel fissare soglie superiori al 5%: cioè eccedenti quella massima consentita, a livello eurounitario,

¹¹² Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2011, 72 [trad. it. di S. Minucci] [«La conseguenza prevedibilmente più pregnante è la fine della «politica così come la conosciamo»: la Politica con la P maiuscola, l'attività incaricata di convertire i problemi privati in questioni pubbliche (e viceversa). È il tentativo di tale conversione che oggi giorno sta giungendo a termine. I problemi privati non si trasformano in questioni pubbliche per il semplice fatto di essere esternati in pubblico; anche sotto l'occhio del pubblico non cessano di essere privati e l'unico risultato che il loro trasferimento sulla scena pubblica sembra stia conseguendo è quello di espungere tutti gli altri problemi dalla pubblica agenda. Quelle che vengono comunemente e sempre più spesso percepite come «questioni pubbliche» sono problemi privati di figure pubbliche. La veneranda questione della politica democratica – quanto utile o dannoso è il modo in cui le figure pubbliche esercitano i loro doveri pubblici per il benessere e la prosperità dei loro sud-diti/elettori? – è uscita di scena, e sta invitando il pubblico interesse per la buona società, la giustizia pubblica o la responsabilità collettiva per il benessere individuale a seguirla nell'oblio»].

¹¹³ R. DICKMANN, *Le questioni all'attenzione del legislatore*, cit., 9, in part. nota 23, che richiama Corte cost., sent. 1/2014, cit., §3.1 del *Considerato in diritto*, nel quale a sua volta si richiama BVerfGE, sent. 3/2011 del 25 luglio 2012, e altre sentenze. È da notare (A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio*, 12) che la Corte tedesca apprezza lo sbarramento perché funzionale a «impedire ai partiti estremisti di entrare in parlamento».

¹¹⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza dell'8 luglio 2008, Yumak e Sadac contro Turchia, 10226/03. Ma cfr., *ibidem*, Opinione dissenziente comune ai giudici Tulkens, Vajić, Jaeger e Šikuta, 42 ss. («[la soglia] oltrepassa in modo manifesto l'ampio margine di apprezzamento di cui gode lo Stato»).

per l'elezione del Parlamento europeo¹¹⁵, e quella raccomandata (nelle «*democrazie consolidate*») dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (quest'ultima pari al 3%)¹¹⁶.

Dunque, anche fissare una soglia esplicita di sbarramento appare un problema assai difficile da risolvere teoricamente. Ancora scarse le riflessioni sull'argomento, su cui pure sembra utile interrogarsi.

In Italia, d'altronde, le soglie di sbarramento sono usate anche per altri scopi.

Un apparato diversificato di soglie di sbarramento aiuta a incentivare le coalizioni e permette di spingere i partiti più piccoli ad ammorbidire le proprie posizioni e incentivare la propensione al negoziato. Se si introducono soglie scontate per le liste coalizzate, i partiti più piccoli ricevono un forte incentivo all'accordo (cfr. nota n. 19).

Si rischia però, a cascata, di introdurre scorciatoie che consentono ai partitini nei fatti inesistenti di sopravvivere¹¹⁷, mentre forze più grandi e radicate pagano il prezzo dell'indipendenza con l'esclusione della rappresentanza.

E anche a parità di consistenza politica, qual è la divergenza tra soglie per liste indipendenti e coalizzate che non è tollerabile? Ancora: ammesso che si debbano porre alcune soglie di sbarramento per garantire un certo effetto premiale e un certo effetto riduttivo, si può tollerare l'assenza di un diritto di tribuna per forze sì piccole, ma effettivamente radicate nel territorio?

La governabilità come semplificazione è un tema che investe anche tutti gli istituti distorsivi di diritto elettorale già menzionati (coalizioni, voto fuso) e che in effetti possono avere significativi effetti politici. Anche questi meccanismi, tuttavia, impattano sulla rappresentatività e bisogna interrogarsi sulla loro percorribilità.

Può essere legittimo perseguire una bipolarizzazione dello schieramento o comunque una sua tendenza aggregante attraverso l'istituto delle coalizioni; quando però che la disciplina si risolve nella «*pistola alla tempia*» delle liste indipendenti¹¹⁸, che fa dubitare della sua costituzionalità? Può essere legittimo anche sollecitare l'elettore a distribuire coerentemente i voti a sua disposizione tra le varie competizioni

¹¹⁵ Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, *che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale e diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE Euratom (2002/772/CE, Euratom)*, in part. art. 1, n. 2).

¹¹⁶ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE). Risoluzione 1547 (2007). *Stato dei diritti umani e della democrazia in Europa*, §5.8.

¹¹⁷ In termini decisamente critici, cfr. A. FLORIDIA, «*Scendere in campo*»: *l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO, *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008. L'Autore arriva a definire il sistema partitico italiano «*bipolarismo atomizzato*» (89), nel quale si realizza «*un'offerta [politica] ridondante*» (84), dominato da «*tanti piccoli e famelici rentiers della politica*» (86), che in un modo o nell'altro barattano il loro piccolo ma potenzialmente essenziale contributo di voti con l'elezione sicura dei *leader*. La riflessione si basa soprattutto sul computo, nella cifra elettorale di coalizione, del voto espresso a favore di *ogni* partito coalizzato, a prescindere dal raggiungimento della soglia di sbarramento. Un meccanismo tuttora molto criticato, nonostante sia stato temperato dall'introduzione di una «*sotto-soglia*» di sbarramento (nota 19).

¹¹⁸ G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza?*, cit., 21. Questo passaggio degli Autori si concentra sulle soglie di sbarramento: chiaramente è richiamato nell'ipotesi in cui, a titolo d'esempio, si pongono soglie così alte o comunque altri accorgimenti tanto gravosi alle liste indipendenti (p.e. raccolta di oltre un milione di firme), da costringerle ad arrendersi e rassegnarsi alla coalizione.

elettorali alle quali è chiamato; quand'è però che la disciplina diventa talmente manipolativa da risultare coercitiva e ledere la libertà del voto¹¹⁹?

Questi sono tutti gli interrogativi ai quali si deve tentare se non di dare una vera risposta, perlomeno di immaginare un metodo di studio per approcciare il problema. La riflessione della scienza costituzionalistica, anziché inseguire gli inattesi sviluppi giurisprudenziali, finirebbe così per segnare il passo della discussione e anticiparli, orientarli, dotarli di un sistema teorico di riferimento (con notevole vantaggio per l'autorevolezza del giudice delle leggi).

¹¹⁹ Si potrebbe riflettere sulla distinzione tra sistemi misti «a correzione» e sistemi misti «a combinazione» (A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti*, cit.) e ipotizzare che nel primo caso sia ragionevole un divieto di voto disgiunto, perché le varie «arene» sono funzionalmente collegate, mentre nel secondo caso non lo sia, in quanto le «arene» sono indipendenti nei rispettivi meccanismi di traduzione di voti in seggi. Tuttavia, va segnalato che il legislatore italiano ha seguito l'impostazione opposta, consentendo il voto disgiunto in un sistema misto a correzione (nel c.d. «Mattarellum») e vietandolo in uno a combinazione (appunto, la «legge Rosato» attualmente in vigore).