

15 FEBBRAIO 2017

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

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati**

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

Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35*

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati**

Sommario: - **1.** Introduzione. **2.** Come funziona l'*italicum* dopo la sentenza della Corte n. 35 del 2017. **3.** La legge elettorale del Senato dopo la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. **4.** Le singole questioni trattate nella sentenza della Corte n. 35 del 2017. **5.** La competenza normativa della legge elettorale e la questione della governabilità. **6.** Esistono modelli elettorali “più legittimi” dell'*italicum* corretto? Una ipotesi di studio.

1. Introduzione

Con la sentenza in commento¹ il modello elettorale noto come *italicum*, di cui alla legge 6 maggio 2015, n. 52, in vigore dal 1° luglio 2016, è stato giudicato dalla Consulta incostituzionale per il suo connotato più irragionevolmente maggioritario, il ballottaggio. E’ stata dichiarata incostituzionale anche la previsione per la quale i capilista candidati in più collegi scelgano il collegio di elezione piuttosto che esso sia scelto per sorteggio.

In via preliminare si rileva che, come ben risulta dalle motivazioni, la Corte ha assunto un atteggiamento estremamente conservativo, dettato dalla preoccupazione di assicurare un sistema elettorale comunque tale da consentire in qualsiasi momento il rinnovo della Camera.

Si sottolinea anche il fatto che l’insufficienza di alcune ordinanze di rimessione ha determinato pronunce di inammissibilità o infondatezza che in talune circostanze sarebbero state decisamente evitabili se ci fosse stata una migliore prospettazione degli argomenti a cura dei giudici rimettenti.

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

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

** Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza. La presente nota è stata elaborata nell’ambito del programma di studi del Corso di Diritto parlamentare presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale.

¹ Tra parentesi sono indicati i punti in diritto della sentenza in commento ai quali si fa specifico rinvio.

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).

Nonostante la sostanziale preservazione dell’impianto essenziale dell’*italicum*, la Corte ha comunque ritenuto di rivolgere al legislatore un’esortazione finale nel senso di definire sistemi elettorali per le due Camere che non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari *omogenee* al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare (punto 15.2 in diritto).

Per apprezzare il peso di questa decisione occorre considerare che la Corte si è pronunciata poche settimane dopo che il popolo sovrano, con il *referendum* del 4 dicembre 2016, aveva nettamente respinto la riforma costituzionale definita nella corrente XVII legislatura, che risolveva il bicameralismo simmetrico vigente in Italia e creava un Parlamento bicamerale non paritetico, dove solo la Camera sarebbe stata eletta dal corpo elettorale nazionale con l’*italicum*, assicurando all’esecutivo una solida maggioranza di legislatura numericamente anche superiore alla maggioranza assoluta necessaria per la revisione della Costituzione e dei regolamenti parlamentari.

Ai fini del proprio giudizio la Corte costituzionale non pare tuttavia avere ricavato implicazioni stringenti dall’esito del *referendum* costituzionale, limitandosi a constatare che, avendo esso confermato il sistema parlamentare come bicamerale paritario o simmetrico (punto 15.2 in diritto), la legislazione elettorale di Camera e Senato deve consentire la formazione di maggioranze omogenee. Questa notazione non è sterile di implicazioni perché la Corte, vagliando l’*italicum*, ha ritenuto di conservarne la maggior parte degli istituti contestati dai giudici *a quo* piuttosto che rigettarne l’impianto e “resettarlo” a proporzionale puro, come il modello vigente per il Senato, cosa che sarebbe stata massimamente funzionale al fine da essa evocato di rendere possibile la formazione di maggioranze omogenee nelle due Camere. Del resto la Corte si era comportata in tal senso in occasione della propria sentenza n. 1 del 2014 sul *porcellum*, resa a Costituzione vigente, mentre l’*italicum* era stato ad essa sottoposto nella prospettiva di una nuova organizzazione costituzionale.

Le maggiori perplessità discendono dunque da questa ambiguità, indotta dal dispositivo della sentenza e non spiegata nelle motivazioni in diritto.

Da un lato, come risulta dalle motivazioni, la Corte non ha fatto altro che preservare le parti dell’*italicum* non tecnicamente censurabili, anche in ragione di una spesso non esemplare prospettazione degli argomenti di illegittimità da parte dei giudici *a quo*; dall’altro non ha ritenuto di procedere a manipolazioni del testo vigente ma ha voluto preservare la competenza e l’ampia discrezionalità del legislatore in materia di legislazione elettorale, preferendo consegnare una legge elettorale

immediatamente applicabile, come ha voluto sottolineare da subito nel proprio comunicato stampa del 25 gennaio 2017².

Analizzando gli effetti normativi del dispositivo della sentenza si giunge ad un sistema elettorale per la Camera trasformato in maggioritario “temperato”³ o “eventuale” oppure, se si preferisce, in “proporzionale a vocazione maggioritaria”.

Sin dalle prime notizie del dispositivo della sentenza sono emerse perplessità in ordine alle carenze di democraticità della Camera elettiva insite nel congegno risultante dalla pronuncia, con specifico riferimento alla sopravvivenza del premio di maggioranza e dei capilista bloccati dei collegi plurinominali⁴; in queste considerazioni di apertura ci si limita a notare che anche tra le righe delle motivazioni non di rado emerge un, pur larvato, imbarazzo della stessa Corte “nell’aver deciso di non decidere” talune questioni cruciali per lasciarle a successive eventuali soluzioni del legislatore, al quale ha ritenuto di riconoscere ampia discrezionalità in materia.

La sentenza si presta a qualche osservazione anche sul piano istituzionale.

La Corte ha considerato legittimo solo per la Camera il premio di maggioranza per la lista che superi la soglia prefissata del 40% su base nazionale, assumendo che il premio di maggioranza sia legittimo se condizionato al raggiungimento di una soglia minima di *voti validi*, come peraltro aveva ammesso nella sentenza n. 1 del 2014⁵.

Questa decisione si impenna su di una ponderazione bilanciata da parte della Corte del complessivo meccanismo elettorale risultante dalla sinergia tra modello proporzionale e premio di maggioranza (che secondo la Corte corrisponde ad una “logica”), assumendo come parametri i principi della rappresentatività e dell’uguaglianza del voto da una parte e l’obiettivo della governabilità dall’altro, ai quali ha riconosciuto pari dignità costituzionale. Si tratta di un metodo argomentativo che sarà ponderato nella presente nota, dedicandovi, al di là delle considerazioni riferite agli specifici passaggi della pronuncia in commento, anche le riflessioni di cui al paragrafo 5.

Sotto questo profilo sia consentito osservare come la problematicità delle motivazioni della sentenza potrebbe forse evidenziare l’opportunità di un messaggio alla Camere del Presidente della Repubblica

² http://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20170125174754.pdf.

³ Sulla percezione di un “temperamento” del maggioritario piuttosto che di una sua eliminazione si veda B. CARAVITA, *Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario*, in *Federalismi.it*, 2/2017.

⁴ Si veda, ad esempio, V. BALDINI, *Un commento a caldo sulla “comunicazione” della Consulta che annuncia l’incostituzionalità parziale della legge n. 52/2015*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2017 (27 gennaio 2017), spec. 3-4.

⁵ Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, punto 3.1 in diritto. La questione dell’illegittimità del premio era tuttavia stata “prefigurata” in sede di valutazione di ammissibilità di alcuni quesiti referendari volti a sopprimerlo, ancorché con la precisazione da parte della Corte che il giudizio di ammissibilità di *referendum* abrogativi non è la sede per valutare l’illegittimità delle previsioni legislative sottoposte a *referendum* ovvero della normativa di risulta (Corte cost., 24 gennaio 2012, n. 13, punto 3 in diritto; 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punti 6 in diritto).

che fornisca una lettura di garanzia istituzionale dei parametri costituzionali in materia, integrando per quanto di competenza le indicazioni fornite dalla Corte.

Altre considerazioni possono essere formulate sul piano storico-politico.

Dato lo scenario politico nazionale, l'*italicum* emendato realisticamente non potrebbe che funzionare come un sistema proporzionale con due preferenze e capilista di collegio bloccati visto che, salvo fatti eccezionali, non risultano le condizioni perché una sola lista consegua il 40% dei consensi. Tuttavia lo scenario potrebbe cambiare se si sostituisse alla “lista” la “coalizione”, cosa che però la Corte non ha affatto indicato nella propria sentenza come costituzionalmente necessario al fine di preservare la legittimità del modello. Eppure al Senato il sistema elettorale come modificato dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014 (*consultellum*) consente che siano ammesse alla competizione elettorale anche coalizioni di liste.

Ebbene la Corte ha consegnato un modello elettorale per la Camera operativo che sostanzialmente funzionerà, allo stato della politica nazionale, come un sistema proporzionale puro, ma con nette differenze rispetto al modello da essa stessa definito per il Senato.

Ai fini dell'esplorazione di tale profilo non è irrilevante ricordare che dieci anni prima, nelle giornate del 25-26 giugno 2006, veniva bocciata con numeri di analogia risonanza la riforma costituzionale approvata dal centro-destra nel corso della XIV legislatura, anch'essa connotata da una forte accentuazione dei poteri del governo e del *premier* ed anch'essa “supportata” da un modello elettorale esasperatamente maggioritario, il *porcellum*, di cui alla legge 21 dicembre 2005, n. 270, che, pur “proporzionalizzato” dalla Corte con la nota sentenza n. 1 del 2014, ha comunque condizionato la composizione delle Camere della XVII legislatura in senso ultra-maggioritario, permettendo di definire una riforma costituzionale ed una nuova legge elettorale strettamente saldate nello scopo di far funzionare il modello parlamentare - gravitante sulla Camera - come “cassa di risonanza” della maggioranza di governo e dell'esecutivo.

La questione politica sottesa all'*italicum* ha dunque marcato la XVII legislatura come impropria “questione costituzionale”, confondendo le prospettive di governo e di riforma della Carta (su questo profilo si veda *infra* il § 5). Pur essendo un aspetto critico, la Corte non ha svolto alcuna considerazione in proposito.

Eppure la situazione era chiara ed evidente.

La stessa maggioranza di governo vi aveva riflettuto ed al relativo interno erano emerse sensibilità diverse sull'opportunità di un siffatto sistema elettorale. Infatti, ben prima del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, l'Assemblea della Camera dei deputati, il 22 settembre 2016, aveva approvato una

mozione di maggioranza⁶, nella quale, con formula originale ma assistita da precedenti⁷, impegnava se stessa – non già il Governo – a cercare un accordo tra i gruppi per una nuova legge elettorale alternativa all'*italicum*⁸.

La preoccupazione di base era certamente conseguente all'eccessivo effetto maggioritario dell'*italicum*, nonostante la preservazione formale, anche nella Costituzione riformata, della forma di governo parlamentare.

In breve l'obiettivo politico emerso e ancora in corso di "coltura" era quello di valutare se sostituire il premio di maggioranza con un premio di governabilità. La Corte della questione si occupa (punto 6 in diritto) ma nel senso di non escludere la ragionevolezza *di per sé* di un premio di maggioranza, mostrando quindi di non ritenere *di per sé* costituzionale solo l'opzione del premio di governabilità.

La Corte in definitiva ha mostrato di non tenere in alcun conto i perversi effetti delle previgenti leggi elettorali ultra-maggioritarie, che hanno portato a ben due riforme costituzionali bocciate dal popolo sovrano.

Il punto cruciale sotteso alle questioni sottoposte alla Corte può così sintetizzarsi: è legittimo un premio di maggioranza che consenta ad una *lista* di conseguire *ipso iure* 340 seggi al superamento di una soglia del 40% dei voti validi? A questa domanda la Corte ha risposto affermativamente, ma articolando argomenti che, come si vedrà, appaiono più logico-deduttivi che realmente fondati su parametri giuridici *positivi* di rango costituzionale. In alcuni casi la Corte è partita da considerazioni apodittiche e da assunti approssimativi, pur di preservare l'*italicum* nella sua (ora potenziale) valenza ultra-maggioritaria e comunque non ha realmente fornito indicazioni al legislatore futuro per cambiare modello.

Ad esempio la Corte non ha cercato d'immaginare, quanto meno come *tertium comparationis*, un diverso meccanismo elettorale articolato sulla "logica" del premio. Ad esempio, poteva suggerire la soluzione di accantonare a titolo di premio un quantitativo di seggi da non assegnare nella competizione tra liste ma solo alla lista che raggiungesse la soglia. Ad ogni modo poteva invitare con maggiore chiarezza il legislatore ad escogitare un modello alternativo all'aberrante "ballottaggio risolutivo" (punto 9.2 in

⁶ Camera dei deputati, mozione n. 1-01351, in *Allegato A* ai resoconti della seduta del 22 settembre 2016, pp. 120-121.

⁷ Si veda nella XVII legislatura la mozione 1-00053, approvata dall'Assemblea della Camera il 29 maggio 2013, per definire una nuova legge elettorale, che poi sarebbe stata la n. 52 del 2015 (in *Allegato A* ai resoconti della seduta in pari data, pp. 8-9).

⁸ Sui profili di incostituzionalità di tale legge elettorale il dibattito è stato ricco, anche se i profili gravemente critici indicati dalla Corte specie con riferimento al premio di maggioranza erano stati evidenziati sin dall'inizio di tale dibattito, come risulta, ad esempio, in R. DICKMANN, *A proposito dell'italicum. Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale di cui alla legge n. 52 del 6 maggio 2015*, in www.forumcostituzionale.it, 3 giugno 2015.

diritto) della competizione tra *liste*, censurato nel caso di specie ma salvato nella sua funzionalità causale sulla base di una sottovalutazione (come si vedrà) dei relativi effetti nefasti sulle liste minoritarie.

Ancora una considerazione.

Dopo la sentenza gli schieramenti di maggioranza, ai quali essenzialmente è stata rimessa dalla Corte la responsabilità di ogni decisione in materia nella corrente legislatura, che oltretutto hanno approvato mozioni che politicamente censuravano l'*italicum*, non potranno sottrarsi all'onere di una celere definizione di una nuova legislazione elettorale per omogeneizzare i sistemi elettorali delle due Camere. Il problema deriva dal fatto che la Corte ha indicato una direzione possibile ma non ha tracciato alcuna strada da seguire.

Si prospetta un'altra suggestione sul piano storico-istituzionale.

L'*italicum* corretto dalla Corte, pur avendo perso certi connotati plebiscitari⁹, configura un congegno elettorale che pare collocarsi “a metà strada” tra “legge Acerbo” e “legge Scelba” (nota anche come “legge truffa”)¹⁰. Infatti il premio di maggioranza correlato al conseguimento di un certo risultato elettorale da parte di una sola *lista* era previsto sia dalla legge Acerbo (con una percentuale inferiore di voti, il 25%, si conseguivano i due terzi dei seggi della Camera) sia dalla legge Scelba, che consegnava il 65% dei seggi ad una o più liste collegate che superassero la soglia del 50% dei voti. Ma alla luce della sentenza in commento si può certamente sostenere che quello della legge Scelba fosse in realtà un “premio di governabilità”, cosa che ne fa venir meno ogni profilo di censurabilità sul piano storico-istituzionale vista l'evoluzione (o l'involuzione?) del sistema elettorale italiano degli ultimi venti anni causato dalla “logica del premio di maggioranza”.

2. Come funziona l'*italicum* dopo la sentenza della Corte n. 35 del 2017

Come indicato dal primo articolo della legge n. 52 del 2015 (che contiene i principi qualificanti della riforma) e con decorrenza 1° luglio 2016 il territorio nazionale è suddiviso in 20 circoscrizioni elettorali, divise a loro volta in complessivi 100 collegi uninominali. Per Valle d'Aosta (VdA) e Trentino Alto Adige (TAA) vigono disposizioni specifiche al fine dell'assegnazione, rispettivamente, di un seggio e di undici seggi in un collegio uninominale a turno unico per la VdA e in otto collegi uninominali (tre seggi sono assegnati con “recupero proporzionale”) per il TAA.

Pertanto dei 630 seggi da assegnare vanno scorporati ai sensi dell'art. 1 del t.u. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2 della legge n. 52 del 2015) sia i 12 deputati eletti all'estero sia i 12 eletti in VdA (1)

⁹ Così F. LANCHESTER, *L'italicum e gli incroci pericolosi*, in *Rass. parlam.*, 2015, 550 ss., spec. 564.

¹⁰ In estrema sintesi con la “legge truffa” (legge 31 marzo 1953, n. 148) il 65% dei seggi doveva essere assegnato alla lista o alle liste collegate che avessero conseguito almeno il 50% più uno dei voti; con la “legge Acerbo” (legge 18 novembre 1923, n. 2444) i 2/3 dei seggi della Camera dovevano essere assegnati alla *lista* che avesse conseguito il 25% dei voti (alle elezioni del 6 aprile 1924 i fascisti conseguirono il 60,9% dei voti validi).

ed in TAA (11). Quindi l'*italicum* consente di assegnare 606 seggi su base nazionale. Di questi fino a 100 sono assegnati senza preferenze ai capilista bloccati.

L'attribuzione dei seggi alle liste avviene su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

A ciascun collegio è assegnato un numero di seggi compreso fra tre e nove.

Dei 606 seggi da assegnare su base nazionale, 340 sono assegnati alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi (a titolo di premio di maggioranza); i voti validi sono considerati inclusivi di quelli utili ad assegnare i 12 seggi di Vda (1) e TAA (11). È escluso ogni tipo di collegamento tra liste ai fini dell'assegnazione del premio. Dopo la sentenza non è più previsto che, se nessuna lista raggiunga tale percentuale, i 340 seggi siano assegnati sulla base dell'esito di un ballottaggio tra le due liste che abbiano conseguito il maggior numero di voti al primo turno.

Al primo turno è fissata una soglia di sbarramento del 3% alla lista.

Le liste sono formate da un capolista e da un elenco di candidati; l'elettore può scegliere con un voto la lista a cui è collegato il capolista bloccato e può esprimere fino a una preferenza per un candidato della stessa lista, nonché una seconda preferenza per un candidato di sesso diverso della stessa lista. Se la seconda preferenza non rispetta questo vincolo di genere è nulla. Il voto di preferenza equivale anche a voto di lista. I voti sono ripartiti tra le liste che abbiano superato la soglia di sbarramento. Nell'ambito di ciascuna lista sono proclamati eletti prima i capilista nei collegi e poi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

I seggi sono ripartiti nelle circoscrizioni in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto. Si procede quindi alla ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali delle circoscrizioni anche in tal caso in misura proporzionale al numero di voti ottenuto da ciascuna lista.

È stato introdotto l'obbligo per i partiti che intendono partecipare alle elezioni di depositare il proprio statuto.

Al fine di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, i candidati devono essere presentati - in ciascuna lista - in ordine alternato per sesso e i capilista dello stesso sesso non possono essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, inoltre, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento.

Nessuno può essere candidato in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capilista, che possono essere candidati al massimo in 10 collegi. Dopo la sentenza in commento i capilista candidati in più collegi non possono più scegliere il collegio di elezione, che invece sarà sorteggiato.

Sono stabilite modalità per consentire ai cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero nonché agli elettori

appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, di votare secondo modalità da definire d'intesa tra i ministri competenti.

In sostanza la Corte ha ridisegnato per la Camera un modello elettorale *double face*.

Sotto la soglia del 40% funziona come un sistema proporzionale puro con capilista bloccati e due preferenze esprimibili per eleggere 506 dei 606 deputati nazionali previsti (i 12 di Vda e TAA, come ricordato, sono eletti con sistemi appositi). Se scatta il premio funziona invece come un sistema maggioritario esasperato, con la conseguenza che le preferenze esprimibili sono utili per eleggere solo 408 dei 606 (ai quali si aggiungono i 12 di TAA e VdA) deputati e con l'aggravante che molti dei voti espressi a candidati nelle liste minoritarie (cioè le liste proporzionalmente meno votate) saranno neutralizzati da quella che ottenga 340 seggi per effetto dell'assegnazione del premio. Supponiamo che una lista consegua il 40% dei voti validi: essa avrebbe diritto a 242 seggi più ulteriori 98 (per raggiungere 340), per un totale pari al 56% dei 606 seggi da assegnare (al netto dei 12 spettanti a VdA e TAA). Considerando anche i capilista bloccati, quasi un terzo dei componenti della Camera della lista di maggioranza assoluta sarebbe eletto senza preferenze.

3. La legge elettorale del Senato dopo la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale

Invece per il Senato rimane in vigore il modello risultante dalla sentenza della Corte n. 1 del 2014¹¹ (noto come *consultellum*), così caratterizzato.

Per il TAA l'attribuzione di sei seggi avviene con metodo maggioritario nell'ambito di altrettanti collegi uninominali mentre l'attribuzione del restante seggio avviene con metodo del recupero proporzionale. I 309 senatori elettivi sono eletti su base regionale (art. 57, primo comma, Cost.). Al riguardo il t.u. n. 533 del 1993, come modificato dalla legge n. 270 del 2005 e dalla citata sentenza n. 1 del 2014, prevede un sistema elettorale di tipo proporzionale, caratterizzato dai seguenti elementi.

I seggi in ogni regione sono attribuiti con sistema proporzionale alle coalizioni di liste e alle liste che abbiano superato, in ambito regionale, le soglie di sbarramento previste dalla legge¹².

¹¹ La sentenza n. 1 del 2014 è stata oggetto di una grande varietà di note e commenti, che è impossibile riprodurre in una nota di testo. A fini meramente pratici, quindi in termini non esaustivi del dibattito scientifico innescato da tale importante sentenza, si invita a consultare la rassegna di contributi che compaiono a margine del testo pubblicato in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

¹² Le coalizioni di liste devono conseguire sul piano regionale almeno il 20% dei voti validi espressi e devono contenere almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3% dei voti validi espressi; le liste singole devono conseguire sul piano regionale almeno l'8% dei voti validi espressi; le liste singole, pur appartenendo a coalizioni che non abbiano conseguito la percentuale del 20%, devono conseguire sul piano regionale almeno l'8% dei voti validi espressi.

I seggi sono ripartiti tra le Regioni in proporzione alla popolazione residente, in modo che nessuna regione, ai sensi dell'art. 57 Cost., abbia un numero di senatori inferiore a sette, tranne la Valle d'Aosta, costituita in unico collegio uninominale, che ne ha uno, ed il Molise, che ne ha due.

Ciascuna Regione - con le ricordate eccezioni della VdA e del TAA - è costituita in un'unica circoscrizione regionale.

Come per la Camera, il computo è effettuato sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione. A tal fine si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto presidenziale di convocazione dei comizi.

L'attribuzione dei seggi ha luogo in ambito regionale.

4. Le singole questioni trattate nella sentenza della Corte n. 35 del 2017

La sentenza è stata resa sulla base di numerose questioni di legittimità costituzionale¹³, delle quali sono state accolte solo quelle evidenziate in apertura.

In questo paragrafo ci si sofferma sugli argomenti portanti delle considerazioni in diritto della pronuncia in commento riferite alle singole questioni ad essa sottoposte.

4.1. La questione preliminare che la Corte affronta l'aveva già risolta nella sentenza n. 1 del 2014: in sintesi, e con rinvio alle riflessioni sul punto svolte a commento di quella sentenza¹⁴, la Corte afferma l'ammissibilità di una questione di legittimità concernente una legge elettorale nazionale sollevata in un giudizio *a quo* introdotto esercitando una mera azione di accertamento costitutivo della "pienezza", cioè della conformità ai principi costituzionali, del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche.

Secondo la Corte nel giudizio principale il *petitum* deve consistere nella rivendicazione della pienezza costituzionale del diritto di voto mentre nel giudizio costituzionale si deve chiedere di dichiarare che il diritto di voto sia pregiudicato dalla disciplina elettorale vigente (punto 3.3 in diritto).

La Corte spende a tal fine quattro argomenti, recuperandoli dalla sentenza n. 1 del 2014, che così riassume:

¹³ Una disamina molto dettagliata delle questioni di legittimità poste all'attenzione della Corte è consultabile in *Federalismi.it*, n. 2/2017, dove sono raccolti gli interventi di B. Caravita (cit. in nota 3), G. Demuro, V. Lippolis, A. Lucarelli e S. Lieto, G.M. Salerno, S. Staiano, A. Ciancio, F. Fabrizzi e M.G. Rodomonte nell'ambito del Seminario *La Corte e l'italicum*, svoltosi a Roma l'11 gennaio 2017; si vedano anche - *ibidem*, n. 17/2016 - gli interventi di G.M. Salerno, B. Caravita, A. Ferrara, V. Lucarelli e S. Lieto, C. Pinelli, A. Poggi, A. Saitta e S. Staiano nell'ambito del Seminario con il medesimo oggetto svolto a Roma il 12 settembre 2016. Le ordinanze di rimessione sono reperibili presso il seguente link: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33170>.

¹⁴ R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, 2/2014, spec. § 6.

“la presenza nell’ordinanza di rimessione di una motivazione sufficiente, e non implausibile, in ordine alla sussistenza dell’interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale”;

“il positivo riscontro della pregiudizialità”, che sussiste quando è “possibile individuare una differenza tra oggetto del primo (l’accertamento della ‘pienezza’ del diritto di voto) e oggetto del secondo (la legge elettorale politica, la cui conformità a Costituzione è posta in dubbio), residuando un margine di autonoma decisione in capo al giudice *a quo*, dopo l’eventuale sentenza di accoglimento di questa Corte”;

“la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo*, cioè il diritto fondamentale di voto¹⁵, che svolge una funzione decisiva nell’ordinamento costituzionale, con riferimento alle conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato, quello legislativo”.

“l’esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato” al fine di “evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico dell’ordinamento”.

Diversamente, ove si tratti di altri tipi di legislazione elettorale, analoghe questioni sono state dichiarate inammissibili “sia perché i giudici *a quibus* non avevano sufficientemente motivato sull’interesse ad agire delle parti (...), sia, e soprattutto, perché quelle disposizioni possono pervenire al vaglio di legittimità costituzionale in un giudizio avente ad oggetto una controversia originatasi nel procedimento elettorale¹⁶. Secondo la Corte in tale procedimento, il diritto costituzionale di voto può infatti trovare tutela non solo successivamente alle elezioni, attraverso l’impugnazione dei risultati elettorali, ma talora anche prima di esse, nell’ambito del procedimento elettorale preparatorio¹⁷.

Invece, in relazione alle elezioni politiche nazionali, il diritto di voto non potrebbe altrimenti trovare tutela giurisdizionale, in virtù di quanto disposto dall’art. 66 Cost. e dall’art. 87 del t.u. n. 361 del 1957, come interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni, anche alla luce della mancata attuazione della delega contenuta nell’art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui autorizzava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio,

¹⁵ Corte cost., 12 aprile 1973, n. 39, punto 2 in diritto.

¹⁶ Corte cost., 15 giugno 2015, n. 110, punto 3 in diritto.

¹⁷ Corte cost., (ord.) 7 luglio 2016, n. 165.

oltre che per le elezioni amministrative ed europee, anche per quelle relative al rinnovo dei due rami del Parlamento nazionale¹⁸.

4.2. Non ha invece trovato riscontro per difetto di ammissibilità la questione prospettata dalle parti dei giudizi *a quibus*, costituitesi nel giudizio davanti alla Corte, consistente in una sollecitazione alla Corte a sollevare davanti a sé stessa la questione di legittimità di tutto l'*italicum* sulla base dell'argomento per il quale gli articoli 1, 2 e 4 della legge n. 52 del 2015 sono stati approvati alla Camera ricorrendo al voto di fiducia, mentre al Senato l'esame in Commissione è stato compresso e nel corso dell'esame in Assemblea è stato introdotto con un apposito emendamento votato preliminarmente un articolo 1 di preambolo, riassuntivo dei caratteri essenziali dell'*italicum* al mero scopo di determinare la preclusione di tutti gli ulteriori emendamenti presentati.

La Corte ha infatti escluso l'ammissibilità di una questione di legittimità non sollevata nell'ambito dell'ordinanza di rimessione e, pur considerando la natura "sollecitatoria" dell'istanza delle parti nei propri confronti, ha osservato che la questione era già stata da esse eccepita e ritenuta manifestamente infondata in sede di giudizio *a quo*, ritenendo quindi che nel caso di specie essa si configurasse come una surrettizia impugnazione della decisione di manifesta infondatezza resa dai giudici *a quibus* (punto 4 in diritto).

4.3. Il punto cruciale della sentenza è offerto dalle considerazioni in diritto in tema di premio di maggioranza e ballottaggio.

Sul premio di maggioranza la Corte ha ritenuto di pronunciarsi sulla base dell'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Genova, non ritenendo sufficientemente chiara la prospettazione offerta dal Tribunale di Messina.

Secondo il Tribunale di Genova il premio di maggioranza assegnato alla lista che consegua a livello nazionale il 40% dei voti validi al primo turno comprime irragionevolmente l'uguaglianza del voto e la rappresentatività della Camera non già in ragione del premio in sé e della soglia minima alla quale scatterebbe, bensì sulla base di calcoli matematici che in concreto dimostrerebbero l'eccessiva distorsione del voto in uscita rispetto al voto in entrata a favore della lista vincente al primo turno. Secondo il giudice genovese la distorsione deriverebbe sia dal fatto che il calcolo della percentuale è operato sulla base del numero dei voti validi e non in relazione al complesso degli aventi diritto al voto sia dalla previsione di una soglia nazionale di sbarramento al primo turno pari al 3% per le liste sia,

¹⁸ Sul punto si veda, volendo, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, 2015, spec. 75-76.

ancora, dal fatto che con il criterio adottato dall'*italicum* dovrebbe assegnarsi il premio anche qualora due liste conseguano il 40% dei voti validi se una delle due consegua più voti dell'altra.

La Corte non ha considerato fondati questi argomenti nell'assunto che il legislatore ha una ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, con il solo limite della ragionevolezza, della proporzionalità e dell'uguaglianza del voto (punto 6 in diritto), nonché della rappresentatività (punto 9.2 in diritto).

Sotto il profilo della ragionevolezza secondo la Corte l'*italicum* legittimamente definisce una soglia minima pari al 40% dei voti validi per l'attribuzione di un premio di maggioranza, in quanto efficace ad evitare una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa.

Ma questo giudizio è argomentato dalla Corte *a contrario*, cioè nel senso di ritenere che non si desume dalla Costituzione alcun limite oggettivo al meccanismo premiale fino a configurarlo solo come “premio di governabilità”, cioè come premio in seggi da assegnare ad una lista che raggiunga il 50% più uno dei voti validi e/o dei seggi, come in sostanza era previsto dalla legge Scelba.

Sul punto la Corte non prende dunque una posizione chiara, limitandosi a dire che spetta all'ampia discrezionalità del legislatore in materia elettorale la scelta di introdurre un meccanismo che funzioni come premio di maggioranza e non solo come premio di governabilità, purché sia prevista una soglia minima di voti validi su base nazionale non irragionevole e comunque tale da conciliare l'obiettivo della governabilità con il rispetto del principio di proporzionalità sul piano del funzionamento del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, in coerenza con i principi di rappresentatività delle assemblee parlamentari e di uguaglianza del voto.

La Corte in sintesi ritiene che l'entità minima della soglia sia una decisione di esclusiva pertinenza legislativa, come tale sottratta al proprio sindacato, e che ad essa spetti solo il compito di svolgere un “controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, *rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale*” (punto 6 in diritto).

Conseguentemente anche la scelta di riferire la base di calcolo ai fini dell'assegnazione del premio ai voti validi conseguiti sul piano nazionale, come dispone l'*italicum*, piuttosto che al complessivo numero degli aventi diritto, come assume il Tribunale di Genova, e la scelta di prevedere soglie di sbarramento, anche compresenti, pertengono esclusivamente alla discrezionalità del legislatore. Infatti secondo la Corte la soglia per il premio al 40% dei voti validi non è “irragionevolmente elevata” né è irragionevole di per sé una soglia di sbarramento, in quanto “può favorire la formazione di una *opposizione non eccessivamente frammentata*”, né è manifestamente irragionevole la combinazione delle due soglie.

A parere personale la questione che la Corte non risolve è proprio quella sottesa al congegno del premio di maggioranza calato in un meccanismo proporzionale. La Corte sottovaluta del tutto il peso del sacrificio imposto alle liste minoritarie, che per essa rilevano solo nel loro insieme come “opposizione”, della quale si preoccupa di evitare solo l’eccessiva frammentazione, non curandosi del fatto che il sistema non è strutturato in modo da evidenziare una opposizione unitaria sul piano funzionale.

Sul punto occorre rilevare che la stessa sentenza n. 1 del 2014 aveva ammesso - forse troppo pacificamente - la legittimità del congegno del premio se correlato al raggiungimento di una soglia fissa, rilevando e non problematizzando a sufficienza l’assunto per il quale la Costituzione non configura il modello elettorale nazionale delle Camere come necessariamente proporzionale, pur ammettendo la preferenza per tale modello da parte del Costituente¹⁹.

In assenza di interventi legislativi, la conseguenza più diretta sul piano interpretativo del quadro normativo consegnato dalla Corte potrebbe indurre ad intendere il riferimento alla “lista” come inclusivo del concetto di “lista-coalizione”. Tale prospettiva potrebbe essere nociva al pluralismo politico ove induca i partiti ad aggregazioni incoerenti con i rispettivi programmi se tale soluzione è intesa come strumentale al mero fine di raggiungere la soglia ed accedere al premio.

Oltretutto non esistono condizionamenti interni di ordine giuridico che vincolino le componenti di una lista-coalizione a preservare l’aggregazione elettorale, quindi non è dato sapere (anche se è facile immaginare) quanto possano durare accordi di coalizione dopo che la lista abbia conseguito il premio e se possano dirsi scongiurati “ribaltoni” o “cambiamenti di casacca”, nonché frazionamenti dei gruppi parlamentari in corso di legislatura, che comunque intaccherebbero l’obiettivo sotteso della governabilità, tema sul quale si tornerà nel paragrafo 5.

Inoltre il ragionamento *a contrario* della Corte si indebolisce quando essa si sofferma sul caso limite, per il quale due liste al primo turno conseguano il 40% dei voti ma una conquisti più voti dell’altra. Secondo la Corte (punto 7 in diritto) anche in questo caso è “insito nella logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell’ambito di un sistema proporzionale senza correttivi. Tale logica, ovviamente, vale anche per la lista che giunge seconda, né rileva la circostanza che anch’essa abbia ottenuto il 40 per cento dei voti validi, ma un numero totale di voti inferiore, in assoluto, rispetto alla lista vincente”.

¹⁹ Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, punto 3.1 in diritto.

Ebbene il punto debole di questa tesi è nel fatto che la Corte porta agli estremi la logica del premio di maggioranza senza far oggetto di alcuna valutazione critica la conclusione sopra riportata, davvero inaccettabile sul piano della effettività della rappresentanza e della uguaglianza del voto.

La Corte afferma poi che tale logica è diversa a seconda che sia calata in un sistema maggioritario o in uno proporzionale. Come spiega al punto 9.2 in diritto, nell'ambito di un sistema maggioritario il premio di maggioranza (assegnato con ballottaggio) si risolve nel collegio dove mira a garantire una più ampia rappresentatività. Invece nel proporzionale mira a selezionare le due maggiori *liste* in competizione in un "collegio unico nazionale" per assicurare nell'assemblea rappresentativa una "maggioranza politica governante". A questo punto la Corte deve continuare nella propria lettura "estremizzante" affermando prima che il premio di maggioranza "utilizzato in tale contesto (...) trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, *ma per decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese*) e poi che "un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare".

Solo dopo tali concettualizzazioni la Corte afferma che in una forma di governo parlamentare l'obiettivo della governabilità conseguito con un siffatto meccanismo elettorale non può travolgere il regime parlamentare, quindi "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".

Si tratta di un sistema argomentativo alquanto "acrobatico", anche se l'esito, pur con le riserve espresse, è nella sostanza condivisibile. Ma la Corte, non potendo (o volendo) modificare il meccanismo premiale del ballottaggio per renderlo coerente con quanto enunciato, lo elimina *tout court*, salva la logica del premio e "rimette la palla" al legislatore, invocandolo anche per scegliere se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste.

In primo luogo non si condivide la doppia logica evidenziata dalla Corte: come può sostenersi che il premio di maggioranza, ove applicato in sincronia con un modello maggioritario, favorisca la rappresentatività nel collegio uninominale ma non la governabilità a livello nazionale, mentre se coordinato con un modello proporzionale favorisca la governabilità a livello nazionale a prezzo della rappresentatività nel medesimo ambito?

Ne dovrebbe discendere un giudizio di disvalore palese per il proporzionale "condito" con il premio di maggioranza. Ma questa conclusione non è quella cui giunge la Corte.

La Corte dà la sensazione di essere consapevole che il premio di maggioranza sia la maggiore aberrazione dell'*italicum*, pur privato delle parti dichiarate incostituzionali, proprio per l'assenza di

rimedi compensativi o riequilibrativi sotto il profilo della rappresentatività, della proporzionalità e dell'uguaglianza del voto in uscita rispetto a quello in entrata, che infatti ritiene soccombenti rispetto all'esigenza della governabilità.

La Corte inoltre, riconducendo l'obiettivo della governabilità tra gli obiettivi costituzionali, svolge argomenti che, pur raffinati sul piano giuridico (ancorché personalmente non condivisibili), non scontano una lettura storicizzata dei termini della questione. In particolare la Corte a parere personale non coglie nel segno quando pone l'obiettivo costituzionale della governabilità sullo stesso piano degli obiettivi costituzionali della ragionevolezza, dell'uguaglianza e della proporzionalità del modello elettorale. *Il primo è un obiettivo storico-politico, insuscettibile di tutela giurisdizionale, mentre gli altri sono parametri giuridici di legittimità costituzionale, quindi limiti delle scelte del legislatore, la cui violazione implica la lesione, giustiziabile, del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo.*

Piuttosto che ritenere il meccanismo del premio congegnato dall'*italicum* del tutto irragionevole per l'attualità di evidenti profili distorsivi sul piano dei ricordati obiettivi-limiti giuridici costituzionali, la Corte preferisce sottrarsi ad una pronuncia risolutiva e rimette ogni diversa decisione alla discrezionalità del legislatore.

Analogamente rimette al legislatore decidere in ordine alla questione se sia o meno illegittimo che la soglia del 40% sia riferita al numero dei voti validi e non al numero degli aventi diritto al voto, affermando che si tratta “di una delicata scelta politica demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo una soluzione costituzionalmente obbligata” (punto 6 in diritto).

Rimette pure al legislatore decidere circa la questione dell'illegittimo effetto amplificante del premio, che conseguirebbe alla sua combinazione con la soglia di sbarramento alle liste per l'accesso al riparto dei seggi al primo turno, pari al 3%, assumendo che la previsione di soglie di sbarramento e le relative modalità applicative “sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuisce alla governabilità” (punto 6 in diritto).

Non desta invece dubbi la soluzione argomentativa della Corte per negare fondamento all'ulteriore questione sollevata dal Tribunale di Genova per la quale sarebbe illegittimo escludere dal ballottaggio la lista che consegua 340 seggi ma non il 40% dei voti al primo turno (punto 8 in diritto), in quanto precipuo scopo tecnico dell'*italicum* (condivisibile o meno che sia) è quello di favorire una lista nel conseguimento di 340 seggi.

4.4. Il maggiore effetto della sentenza in commento è la caducazione del ballottaggio tra le due liste che non conseguano il premio al primo turno, in quanto lesivo degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48 Cost.

Per la Corte il secondo turno di ballottaggio disciplinato dall'*italicum* non è una nuova votazione ma una prosecuzione della votazione del primo turno (punto 9.2 in diritto).

Precisa la Corte: “In questa prospettiva, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste. Inoltre, la ripartizione percentuale dei seggi, anche dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio, *resta – per tutte le liste diverse da quella vincente, ed anche per quella che partecipa, perdendo, al ballottaggio – la stessa del primo turno*. Il turno di ballottaggio serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno”.

Ebbene la Corte nel passaggio argomentativo evidenziato in corsivo commette una evidente approssimazione, che ne condiziona il giudizio.

Le liste minoritarie, cioè quelle diverse dalla vincente al ballottaggio o al primo turno, *non conserverebbero affatto gli stessi seggi vinti al primo turno, come la Corte afferma, ma inevitabilmente ne perderebbero in proporzione per consentire di assegnarne 340 alla lista prima classificata. Quindi nemmeno la ripartizione percentuale dei seggi tra tali liste minoritarie dopo il secondo turno sarebbe invariata, come sostiene la Corte*.

Questa inesattezza induce la Corte alla successiva affermazione: “È necessario sottolineare che non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. In contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all’elezione della Camera dei deputati”.

In realtà, se la Corte non fosse incorsa nell’imprecisione evidenziata, avrebbe dovuto giungere ad una conclusione opposta: il sacrificio dei seggi conseguiti dalle liste minoritarie per aggiungere seggi fino a 340 alla lista maggioritaria che vinca il ballottaggio è irragionevole alla luce dei principi di ragionevolezza ed uguaglianza del voto.

Il che dunque riporta agli argomenti critici formulati con riferimento al premio di maggioranza.

Il ballottaggio previsto dall’*italicum* comprime irragionevolmente non solo il carattere rappresentativo dell’Assemblea elettiva ma soprattutto l’uguaglianza del voto per effetto del proprio originale meccanismo causale, quindi è di per sé del tutto illegittimo, ed anche gravemente.

Tale profilo di contraddittorietà contamina anche gli argomenti usati dalla Corte per sostenere la bontà della logica del premio di maggioranza nel sistema proporzionale.

Al riguardo la Corte, al punto 7 in diritto, come sopra ricordato, aveva detto che è insito nella “logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza” che alle liste di minoranza, “a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell’ambito di un sistema proporzionale senza correttivi”.

Questa logica non appare “ragionevole”. Se proprio si vuole applicarla è più ragionevole preferire ad essa, anche solo per il minore effetto lesivo rispetto al principio di eguaglianza del voto, una logica applicata al confronto tra *coalizioni*.

Ma è possibile una soluzione decisamente più legittima. Ogni dubbio di legittimità potrebbe venir meno se il premio consistesse in seggi accantonati a tal fine, *che cioè non siano già stati assegnati a liste (rivelatesi) minoritarie*.

Conseguentemente se il turno di ballottaggio previsto dall'*italicum*, in virtù delle evidenziate carenze della tesi della Corte, non può che essere illegittimo *tout court*, lo stesso premio di maggioranza alla *lista* diventa illegittimo quando l'effetto che la Corte ritiene “nella logica” sia identico a quello aberrante provocato dal suddetto illegittimo turno di ballottaggio *tra liste*.

La Corte ha ritenuto di salvare in linea di principio il premio di maggioranza previsto dall'*italicum* sulla base di argomenti intrinsecamente deboli ove portati alle estreme logiche conseguenze.

Si ritiene pertanto che sia tutt'altro che dimostrato che la soglia del 40% offerta alla *lista* e non alla *coalizione* consenta un bilanciamento ottimale tra i diversi valori in gioco, (da un lato) la rappresentatività, la proporzionalità e l'eguaglianza nella trasformazione del voto in seggi e (dall'altro) la governabilità e la rapidità dei processi decisionali.

In particolare la Corte ha sul punto orientato le proprie argomentazioni essenzialmente preoccupandosi di garantire che il sistema non implichi una ultra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in coerenza con quanto indicato nella sentenza n. 1 del 2014, al fine precipuo di assicurare la governabilità. Invece, scontando il suddetto inesatto approccio agli effetti collaterali del premio, ha mostrato di tenere in minor conto le conseguenze sul piano della sotto-rappresentazione di tutte le liste minoritarie che consegue alla logica premiale, compromettendo in definitiva l'esito del proprio giudizio di bilanciamento.

Tuttavia la Corte si libera anche in questo caso delle implicazioni del proprio giudizio, rimettendo al legislatore il compito di decidere in via definitiva se il premio, in omaggio ai predetti principi, debba spettare ad una lista oppure ad una coalizione di liste, preferendo allo stato rendere un *italicum* immediatamente applicabile ancorché amputato del ballottaggio.

4.5. La Corte affronta quindi la questione relativa all'asserita illegittimità del meccanismo normativo che contempla l'eventuale traslazione (*slittamento*) di seggi da una circoscrizione all'altra nella fase di proclamazione degli eletti.

La questione si presenta come estremamente tecnica quindi si rinvia *in toto* al punto 10.2 in diritto, dove viene affrontata analizzandone le premesse normative.

In estrema sintesi il tema presenta un rilievo significativo in considerazione del meccanismo tecnico di proiezione del voto di lista dall'ambito nazionale, utile ai fini del superamento della soglia di sbarramento e del raggiungimento del premio di maggioranza, a livello di collegio plurinominali, nell'ambito di una circoscrizione.

In particolare secondo il ragionamento della Corte il rischio di traslazione di un seggio da una circoscrizione ad un'altra (non già da un collegio plurinominali ad un altro, questione non affrontata) non desta alcun problema di costituzionalità poiché nella procedura di assegnazione dei seggi costituisce un'ipotesi del tutto residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile, applicando le disposizioni vigenti, individuare nemmeno una circoscrizione in cui siano compresenti una lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati. Anzi il meccanismo censurato ridimensiona molto il rischio che una lista eccedentaria in una circoscrizione sia penalizzata in un'altra circoscrizione.

Secondo la Corte l'art. 56, quarto comma, Cost. “non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conclusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale” né “è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati”, ma “tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l'unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio”.

Conclude la Corte affermando con riferimento al sistema elettorale scrutinato che “se è costituzionalmente legittimo che il riparto di seggi avvenga a livello nazionale (eventualità che del resto il giudice *a quo* non contesta), l'art. 56, quarto comma, Cost. deve essere osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra”.

4.6. E' forse l'insufficienza degli argomenti da parte del giudice *a quo* che consente alla Corte di preservare il meccanismo dei capilista bloccati.

Infatti la questione non è prospettata nitidamente in termini di incostituzionalità del meccanismo dei capilista bloccati in sé, bensì in quanto per le liste minoritarie o non premiate comporterebbe che risulterebbero eletti mediamente solo capilista bloccati.

La Corte non condivide questa prospettazione, riconoscendo che, mentre è sicuramente incostituzionale un sistema che non consente alcuna preferenza, è rimesso alla discrezionalità del legislatore “la scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione

delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati” (punto 11.2 in diritto).

Sotto questo profilo l'*italicum* si differenzia dal *porcellum* perché: “le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l’unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l’elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista”.

Tuttavia è meno convincente l’argomento conclusivo della Corte.

Da un lato essa afferma che la selezione e la presentazione delle candidature e l’indicazione di candidati capolista “è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”; dall’altro lato essa afferma che la conseguenza censurata - le liste di minoranza potrebbero avere eletti solo tra i capolista bloccati – “costituisce una conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è *concretamente articolato*, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d’illegittimità costituzionale.

Si tratta di argomenti che si relazionano in modo contraddittorio e non risolvono affatto la questione perché la Corte non tiene in alcun conto che non comprimere con la logica del premio il ruolo dei partiti politici significa sottrarli ad un ulteriore fattore di *stress* rispetto allo stato di crisi in cui molti di essi versano sul piano dell’effettività del collegamento con l’elettorato. Il ruolo dei partiti è un valore costituzionale e valorizzarli un obiettivo della Carta, soprattutto ove se ne consideri la sua genesi in chiave antitotalitaria e pluralista.

Nell’evidenziata prospettiva i capolista bloccati sono tutt’altro che coerenti con la posizione assegnata ai partiti dall’art. 49 Cost., in quanto nella logica del meccanismo premiale congegnato dall’*italicum* (e scontando anche l’errore argomentativo della Corte sopra evidenziato con riferimento agli effetti dell’assegnazione del premio sulle liste minoritarie) ad essere danneggiato è proprio il ruolo dei partiti minoritari, con buona pace (per essi) della piena garanzia del pluralismo politico, contemplata dalla Costituzione quanto meno sotto il profilo teleologico.

L’art. 49 dispone che “*tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*”, esercitando il diritto di elettorato attivo e passivo nella maniera più piena e compiuta possibile. Quindi *tutti* i partiti si intendono legittimati a coesistere per assicurare l’effettività di tale diritto e la legge elettorale non può comprimere tale legittimazione senza “peccare” di incostituzionalità.

Per la Corte anche la valenza storico-costituzionale di questo profilo non ha alcun rilievo. Essa non mostra di preoccuparsi del fatto che l'*italicum* aggrava la crisi dei partiti mentre ritiene sufficiente preservare il modello sul piano delle potenzialità che assicura al partito-lista maggiormente “in salute”, considerando legittimo che ad esso sia affidato non solo il ruolo di assicurare la governabilità ma in definitiva anche quello di cui all’art. 49 Cost.

La Corte anzi, al punto 11.2 in diritto, compie una valutazione del tutto opposta. In sostanza assume che i partiti se la debbano “cavare da soli” nell’adempiere al fine di cui al predetto art. 49 Cost.: si devono organizzare al meglio per proporre una offerta politica che permetta loro di superare le criticità sopra esposte della “logica del premio di maggioranza”, rimediando ad ogni “inconveniente di fatto”²⁰ che impedisca loro, in concreto, di accedere al premio di lista.

Pare francamente una tesi pilatesca - e forse un tantino “cinica” se riguardata dal punto di vista dei partiti minoritari - che impedisce di riconoscere in questa sentenza una Corte che percepisca il pluralismo politico come indefettibile condizione di garanzia *anche giuridica* di corretto funzionamento della democrazia rappresentativa secondo il regime parlamentare.

Nel momento in cui la Corte consolida l’idea per la quale la governabilità può legittimare un modello elettorale proporzionale che in via esclusiva consenta ad un partito-lista di sopravanzare gli altri partiti secondo una asserita “logica del premio di maggioranza”, su di essa ricade la responsabilità di comprimere *per l’effetto* lo stesso art. 49 Cost., perché preclude in linea di principio le potenzialità dei progetti politici alternativi quando questi non assicurino la governabilità.

Ecco perché, sempre a parere personale, qualsiasi modello elettorale che corrisponda alla asserita “logica del premio di maggioranza” deve quanto meno fondarsi sul confronto tra *coalizioni* e deve configurare un premio che consista almeno in seggi non previamente assegnati ma accantonati per essere assegnati e ripartiti tra le liste della coalizione che superi una certa soglia, molto alta; se poi nessuna coalizione supera tale soglia, tali seggi saranno proporzionalmente ripartiti tra tutte le liste in competizione.

4.7. Come anticipato, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della previsione che obbliga il deputato capolista eletto in più collegi plurinominali (cd. “capolista bloccato”) a dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell’ultima proclamazione, quale collegio plurinominal prescelga; secondo la Corte la rimessione di tale scelta allo stesso capolista senza criteri oggettivi alternativi “è in contraddizione manifesta con la logica dell’indicazione personale

²⁰ Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte un “inconveniente di fatto” è ogni aspetto “non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma” (ad es., Corte cost., 12 ottobre 2016, n. 219, punto 6 in diritto).

dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza". Inoltre sempre secondo la Corte, scegliendo il collegio di elezione, il capolista esercita indirettamente anche "un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori" (punto 12.2 in diritto).

Esiste tuttavia un profilo di incostituzionalità ben più evidente, che tuttavia non le è stato sottoposto con alcuna ordinanza di rimessione.

La legge n. 52 del 2015 ha modificato l'art. 4, comma 2, del t.u. n. 361 del 1957, nel senso di consentire al solo elettore della Camera di esprimere due preferenze, vincolando la seconda al rispetto della regola di genere a pena di nullità. Ma in tal caso la presenza di un capolista bloccato, cioè *eletto* per effetto del *voto alla lista*, non consentirà all'elettore della Camera di rispettare tale regola se decida di votare un candidato di lista dello stesso genere del capolista. Ne deriva che la norma in questione presenta un chiaro profilo di incostituzionalità rispetto all'art. 51 Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della mancata garanzia delle pari opportunità, aggravata dalla irragionevolezza rispetto alla legislazione elettorale per il Senato, che consente comunque l'espressione di una sola preferenza.

4.8. La Corte conclude la propria sentenza con una serie di declaratorie di inammissibilità di questioni prospettate in termini comunque insufficienti dai *giudici a quo*.

Nel punto 13 in diritto la Corte affronta la questione sollevata dal Tribunale di Genova, che lamentava, in particolare, il fatto che il meccanismo di attribuzione dei seggi, nella Regione Trentino-Alto Adige, determinerebbe una violazione della rappresentatività delle "minoranze politiche nazionali", nel caso in cui queste non siano collegate con una lista vincitrice di seggi in tale Regione a statuto speciale. La Corte dichiara l'inammissibilità della questione per approssimazione della censura, in quanto non risulta chiaro, ad avviso della Corte, a quali "minoranze nazionali" si riferisca il giudice genovese, intuendo che possa trattarsi non già di "minoranze linguistiche non protette" ma di "liste di minoranza a livello nazionale", cioè di "minoranze politiche".

Ancora, secondo la Corte:

- non sono precisate in modo chiaro le ragioni per cui tali liste di minoranza sarebbero discriminate nell'assegnazione dei seggi, tutte avendo, in linea teorica, la possibilità di apparentarsi con i candidati nei collegi uninominali della Regione Trentino-Alto Adige;
- non è spiegato per quali ragioni il meccanismo elettorale genericamente lamentato costituisca secondo il giudice *a quo* "uno degli ulteriori effetti indiretti del doppio turno", dal

- momento che, secondo la legge n. 52 del 2015, una ripartizione proporzionale dei seggi alle liste di minoranza avviene ovviamente anche quando il premio è assegnato al primo turno;
- non si comprende perché il rimettente lamenti le conseguenze negative derivanti dall'attribuzione di soli tre seggi in ragione proporzionale, “quando l'effetto che presumibilmente sospetta d'illegittimità costituzionale deriverebbe, piuttosto, dal sistema di distribuzione dei complessivi undici seggi assegnati a tale Regione a statuto speciale (otto con sistema maggioritario e tre con riparto proporzionale)”.

Nel punto 14 in diritto la Corte dichiara inammissibile la questione posta dal Tribunale di Messina riguardo alle soglie previste dalla legge elettore *per il Senato*, che le coalizioni di liste e le liste non collegate devono conseguire, in ciascuna Regione, per accedere al riparto dei seggi, rilevando sia una “insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza” sia una “oggettiva oscurità del *petitum*”. Sul punto osserva che il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni che prevedono le soglie di sbarramento per l'elezione del Senato “senza confrontare tali soglie con quelle introdotte dalla legge n. 52 del 2015 (che neppure cita), per poi dedurre che la diversità dei due sistemi elettorali pregiudicherebbe la formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento, in asserita lesione dei parametri costituzionali ricordati”.

In particolare il giudice *a quo* non illustra le ragioni per cui sarebbero le diverse soglie di sbarramento a costituire causa di illegittimità, tralasciando di rilevare che sarebbero ben altre “assai più rilevanti, differenze riscontrabili tra i due sistemi elettorali (ad esempio, un premio di maggioranza previsto solo dalla disciplina elettorale per la Camera), ad impedire, in tesi, la formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento”. Non è chiarito inoltre “quale delle due diverse discipline, quanto all'entità delle soglie di sbarramento, dovrebbe essere uniformata all'altra; mentre sembra sfuggire al rimettente che l'ipotetico accoglimento della questione sollevata condurrebbe semplicemente alla caducazione delle censurate disposizioni della legge elettorale del Senato, derivandone il permanere di una distinta diversità tra i due sistemi: nessuna soglia di sbarramento a livello regionale nella disciplina del Senato, e il mantenimento di una soglia del 3 per cento, calcolata a livello nazionale, per la Camera”.

Infine al punto 15 in diritto la Corte dichiara inammissibile la questione, sollevata sempre dal Tribunale di Messina, relativamente alla previsione per la quale la legge n. 52 del 2015 ha previsto la propria entrata in vigore il 1° luglio 2016 anziché all'esito della riforma costituzionale *in itinere*, in quanto il Tribunale si è limitato a sottoporre a “generica ed assertiva critica la diversità tra i due sistemi elettorali” conseguente alla diversa data di entrata in vigore senza indicare quali caratteri differenziati di tali due sistemi determinerebbero (l'asserita) situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due

diverse maggioranze e, per conseguenza, quali parametri costituzionali sarebbero specificamente violati”.

Per la Corte non è sufficiente a tal fine “una mera elencazione numerica di articoli della Costituzione” ma occorre una distinta motivazione per la quale ciascun articolo sarebbe violato. In particolare la Corte nota “come non venga nemmeno lamentata dal giudice rimettente la lesione delle due disposizioni costituzionali che dovrebbero necessariamente venire in considerazione (cioè gli artt. 94, primo comma, e 70 Cost.) laddove si intenda sostenere che due leggi elettorali ‘diverse’ compromettano sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, sia l'esercizio della funzione legislativa, attribuita collettivamente a tali due Camere”.

In conclusione sul punto si conferma quanto osservato in apertura circa il fatto che dalla sentenza si ricava come sia stata anche la scarsa qualità argomentativa di alcune delle ordinanze di rimessione a pregiudicare la possibilità che la Corte ampliasse il raggio della propria pronuncia di incostituzionalità.

5. La competenza normativa della legge elettorale e la questione della governabilità

Sulla base degli argomenti in precedenza illustrati e nell’auspicata prospettiva di un prossimo intervento del legislatore sia consentita una riflessione sulla competenza della legge elettorale in quanto legge ordinaria nella cornice giuridica costituzionale vigente.

La legge elettorale è chiamata a disporre in modo da consentire il funzionamento delle istituzioni parlamentari, assicurando in particolare la *funzionalità* del regime parlamentare, quale carattere indefettibile della forma di governo configurata dalla Costituzione; quindi la legge elettorale ha competenza su questioni di oggettivo rilievo costituzionale. Tuttavia, essendo una legge ordinaria, non può modificare nemmeno implicitamente la Costituzione, *rigida*, non ha cioè competenza su materie costituzionali.

La scelta del modello elettorale dunque, pur essendo una *questione* costituzionale, perché condiziona il modo di funzionare della forma di governo eletta in Costituzione, non inerisce alle *materie* costituzionali, cioè alla competenza della Carta come fonte del diritto. Ammettere il contrario significa anche contraddire il principio costituzionale di gerarchia tra le fonti legislative, esso stesso fattore di garanzia formale dell’ordine costituzionale.

Alla luce di questo distinguo tra *questioni* e *materie* costituzionali si può ritenere che la competenza della legge ordinaria elettorale in regime di costituzione rigida non possa essere libera quanto alla scelta del

modello elettorale, nonostante le parzialmente diverse indicazioni della Corte sul punto già offerte nella sentenza n. 1 del 2014²¹.

Eppure, nell'evocare il limite della ragionevolezza alla competenza della legge elettorale, la Corte ha voluto sottolineare come tale limite sia non solo di contenuto, ma anche formale. Cioè in materia elettorale al legislatore ordinario non può essere riconosciuta una competenza funzionalmente equivalente a quella del legislatore costituzionale, al quale solo compete connotare una determinata forma di governo.

Anche se la Costituzione vigente non positivizza alcun modello elettorale, certamente preferisce quello che valorizza il sistema dei partiti politici nella logica dell'art. 49 Cost. e che assicura al meglio la rappresentatività quale attributo costituzionale del modello democratico espresso da Camere elettive, da realizzare seguendo il criterio della preservazione della proporzione dei gruppi negli organi parlamentari, che risulta dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost.

La legge elettorale può dunque individuare altre formule elettorali ma comunque assicurando *proporzionalità* e *ragionevolezza* del meccanismo rispetto alle altre coordinate costituzionali formali e sostanziali sopra evidenziate, a presidio dei tratti propri del sistema in cui si svolge il regime parlamentare, che caratterizza la vigente forma di governo.

In particolare rilevano le valutazioni che la Corte è chiamata a compiere sotto il titolo di “*test di proporzionalità*”²², che con riferimento alla legge elettorale devono essere più incisive, essendo la competenza del legislatore in materia elettorale giuridicamente limitata dalla Costituzione e dall'ordine giuridico che essa fonda.

Alla luce di quanto precede si offrono di seguito alcune considerazioni la cui ponderazione potrebbe giovare ai fini di un auspicabile chiarimento della portata applicativa dei parametri dei *test* evocati dalla Corte con riferimento allo scrutinio della legislazione elettorale.

Si può muovere dal seguente “corollario” delle precedenti riflessioni.

²¹ Secondo Corte cost., n. 1 del 2014, cit., punto 3.1 in diritto, dove riassume la propria giurisprudenza, l'Assemblea costituente ha, sì, manifestato, con l'ordine del giorno Perassi, un chiaro “favore” per il sistema proporzionale, ma non ha inteso costituzionalizzare la scelta proporzionalistica, pertanto la configurazione del sistema elettorale resta affidata alla legge ordinaria, quale espressione di massima evidenza della politicità della scelta sottesa, con il limite della ragionevolezza.

²² Corte cost., 22 dicembre 1988, n. 1130, punto 2 in diritto; la Corte chiarisce (sent. 1 del 2014, cit., punto 3.1 in diritto) che il test di proporzionalità, utilizzato spesso con quello di ragionevolezza, “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia *necessaria* e *idonea* al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (si veda anche, *ibidem*, punto 4 in diritto).

Una legge ordinaria in materia elettorale non è pienamente condizionata dalla Costituzione sotto il profilo della legittimità sul piano formale, cioè *nella razionalità*, e dell'efficacia, cioè *nella proporzionalità e nella ragionevolezza*, se non lo è anche sul piano materiale, cioè *nella competenza*.

Da questo punto di vista il rilevato *favor* del Costituente per un modello elettorale a matrice marcatamente proporzionale non è irrilevante. Quanto meno occorre accertare in sede di *test* se il discostarsi da quel modello sia indispensabile sotto il profilo della proporzionalità e della ragionevolezza. Un simile previo approfondimento manca del tutto nella giurisprudenza della Corte in materia elettorale, e soprattutto nella sentenza in commento, dove la Corte muove dal presupposto indimostrato che il modello proporzionale puro sia liberamente accantonabile dal legislatore ordinario, al quale quindi ritiene legittimo accordare piena competenza in materia, anche quando questa si risolva in concreti condizionamenti della forma di governo prevista dal testo costituzionale nel suo attributo giuridico più qualificante, il regime parlamentare.

La ponderazione di queste notazioni evidenzia come la sottesa questione della competenza della legge elettorale preceda e condizioni ogni considerazione sul piano della maggiore o minore efficacia del modello prescelto dal punto di vista della governabilità e della connessa rapidità dei processi decisionali. Del resto due *referendum* costituzionali hanno preservato il regime parlamentare nel modello bicamerale simmetrico in vigore in Italia, che lega il Governo con il rapporto fiduciario a ciascuna Camera nel suo complesso di organo politicamente pluralista, non già alla sola propria lista di riferimento²³.

Né vale opporre la tesi della legge elettorale come legge materialmente costituzionale in quanto la Corte costituzionale ha chiarito che le leggi in materia costituzionale di cui all'art. 72, quarto comma Cost.,

²³ In tal senso A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2015, 645 ss., spec. 648-650, delinea i tratti indefettibili della forma di governo parlamentare e chiarisce che il più importante di tutti è il vincolo di responsabilità del Governo verso ciascuna Camera. L'Autore in particolare massimizza la valenza della tradizionale lettura della Corte costituzionale del principio di non necessaria uguaglianza tra voto in entrata e voto in uscita nelle consultazioni politiche ma non accede ad alcun temperamento di questa lettura se svolta fino a legittimare una responsabilità del Governo non già verso ciascuna Camera bensì verso la propria ridondante maggioranza in ciascuna di esse. In senso analogo C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in www.forumcostituzionale.it, 18 giugno 2015, spec. nell'ultima pagina, dove afferma che in un regime parlamentare funzione dell'assemblea è garantire la governabilità, non solo assicurare la rappresentanza; al riguardo ci si permette di osservare che non è funzione dell'assemblea, ma responsabilità dei partiti politici assicurare la governabilità usando al meglio le formule parlamentari apprestate dall'ordinamento, che di per sé sono *politicamente neutrali* e quindi non possono essere investite della responsabilità del fallimento di una determinata linea di governo. Sul punto si vedano gli ulteriori ed articolati interventi critici sull'*italicum* e sul suo connotato più (s)qualificante, il ballottaggio, di L. CARLASSARE, *La riforma e l'italicum*, in *Nomos*, 2/2016, 139 ss.; G. AZZARITI, *Il Fatto quotidiano*, 29 aprile 2015; A. AMBROSI, *La legge elettorale per la Camera ai "raggi X" dei principi costituzionali*, in *Studium iuris*, 2/2016, 123 ss.; M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, relazione al III seminario AIC *I costituzionalisti e le riforme* (Bologna, 11 giugno 2015), in *Rivista AIC*, 2/2015, spec. 4-6, che evidenzia l'implicito cambiamento della forma di governo per effetto dell'*italicum*; M. DOGLIANI, *È cominciata la fuoriuscita dalla democrazia*, relazione al seminario *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, Centro per la Riforma dello Stato, Roma, 10 aprile 2014, in www.economiademocratica.it, 26 aprile 2014.

sono quelle di revisione della Costituzione²⁴. Secondo la Corte la legge elettorale è solo “costituzionalmente necessaria” in quanto “la relativa esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali”²⁵, non già perché competente a condizionare lo svolgimento della forma di governo in luogo della Carta.

In altri termini non può superarsi il principio normativo di cui all’art. 138 Cost., per il quale solo la legge costituzionale formale, rigida come la Carta, può emendarla. Alla legge elettorale non spetta assolvere a funzioni sussidiarie rispetto alla Carta, l’unica chiamata in via esclusiva alla garanzia dell’ordine costituzionale contro gli eccessi del legislatore ordinario, che esprime una contingente e mutevole maggioranza di governo.

Il custode di questa garanzia è la Corte costituzionale, *la quale, competente sul piano giuridico*, ha il compito di vigilare affinché non siano derogati i parametri *giuridici* di quest’ordine.

Quindi i *test* di proporzionalità e di ragionevolezza che svolge la Corte sono *esami giuridici* dai quali non può discendere alcuna legittimazione storico-politica in favore di un certo sistema elettorale in caso di esito positivo dello scrutinio svolto.

Inoltre a parere personale la Corte nella sentenza in commento ha mancato di fare chiarezza perché non ha svolto alcuna ponderazione della legittimità dell’*italicum* in rapporto all’ordine costituzionale delle competenze, rivelato dallo stesso ordine gerarchico delle fonti normative, accedendo implicitamente ad una delle letture possibili, la più problematica, cioè quella per la quale la legge elettorale sia una legge materialmente costituzionale, giustificando sotto questo titolo la più ampia discrezionalità del legislatore a costruire il modello elettorale più efficace ai fini della governabilità e della rapidità dei processi decisionali, ritenuti non a caso “obiettivi costituzionali”.

Nell’economia di questa lettura si propone la tesi per la quale l’*imprinting* tendenzialmente proporzionale del modello elettorale nazionale discenda non già da una norma costituzionale giuridica positiva bensì da una presupposizione giuridica di ordine costituzionale, desumibile dai citati artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost., certo declinabile dalla legge ordinaria ma non eludibile da essa, che si documenta in virtù dei connotati pluralisti ed antitotalitari del suo processo storico-politico di formazione e posizione, confermati nel corso del funzionamento ordinario degli organi democratici nella storia repubblicana.

In sostanza la Costituzione come contesto ed assetto storico-politico è garantita sul piano giuridico dalle forme della revisione di cui all’art. 138 Cost. anche nelle sue implicazioni e presupposizioni

²⁴ Sulla tesi della non esaustività del testo della Costituzione formale in ordine alle materie costituzionali, che includerebbero anche discipline legislative ordinarie, come quelle in materia elettorale e dei diritti umani, si veda A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, 311 ss.; in senso critico R. DICKMANN, *Costituzione materiale o materia costituzionale?*, in www.forumcostituzionale.it, *paper*, ottobre 2010.

²⁵ Corte cost., sentt. nn. 15 e 16 del 2008, punti 4 in diritto.

giuridiche come, ad esempio, l'irreversibilità dei caratteri rappresentativi e pluralisti della democrazia repubblicana.

Di tali forme non partecipa la formazione e la posizione della legge elettorale, la cui competenza è pertanto limitata rispetto ai “fronti” indicati. La legge elettorale ordinaria è dunque non solo causalmente incompetente sul piano giuridico a surrogarsi alla legge costituzionale nella caratterizzazione (indiretta) della forma di governo parlamentare vigente, ma è anche storicamente e politicamente non legittimata ad invadere la competenza della legislazione costituzionale.

Il suo primario scopo è congegnare un sistema che traduca voti in seggi in modo proporzionato e ragionevole nella cornice della Carta vigente, non già nella prospettiva di una “carta futura”. Non le compete pertanto prefigurare i connotati di una forma di governo diversa da quella accolta nella Costituzione.

A fortiori la legge elettorale non è competente a cambiare surrettiziamente i *connotati funzionali* qualificati in Costituzione della forma di governo vigente, comprimendo fino a sterilizzarlo il regime parlamentare e, per l'effetto, anche il principio della rappresentazione pluralista delle forze politiche nelle Camere.

La legge elettorale ordinaria infine non ha alcuna attitudine causale a garantire l'ordine costituzionale. Deve anzi intendersi da questo limitata in quanto, eccedendo dalla relativa competenza, diventa un fattore di perturbazione di tale ordine, come la storia degli ultimi venti anni ha dimostrato.

In altri termini la legge elettorale è incostituzionale per incompetenza nelle parti in cui rechi congegni grazie ai quali, incidendo indirettamente sulla forma di governo prevista in Costituzione e alterandone la logica di funzionamento mediante elisione del collegamento partiti-cittadini di cui all'art. 49 Cost., inverte il primato politico delle Camere sull'esecutivo e risolve il rapporto di fiducia a mera questione tecnico-procedurale pur di assicurare il primato di una lista.

La Costituzione in breve esclude che una maggioranza relativa possa essere, per effetto della sola legge elettorale, legittimata ad assumere i connotati di una maggioranza assoluta competente non solo ad assicurare governabilità al Paese ma anche, sotto il relativo pretesto, a portare avanti la revisione delle regole della democrazia scritte in Costituzione contraddicendone persino la relativa matrice.

Si tratta di un'illusione, di un “pregiudizio maggioritario”²⁶, come chiaramente esplicitato nel corso dei lavori parlamentari relativi all'*italicum*²⁷.

²⁶ F. GALLO, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, , spec. § 1.2 (conferenza del Presidente della Corte costituzionale presso l'Università Ca' Foscari, Venezia, 14 giugno 2013, http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130614_GalloVenezia.pdf).

²⁷ Si veda, ad es., l'audizione di Lorenzo Spadacini presso la Commissione affari costituzionali del Senato, *resoc. sten.*, 25 novembre 2014, p. 29, sul testo dell'*italicum*. Secondo Spadacini l'effetto distorsivo del premio di maggioranza previsto dall'*italicum* risiede nel fatto che è “la maggioranza assoluta degli italiani che è costretta a scegliere tra due minoranze; per forza poi che, una volta costretta a scegliere, una parte ottiene la maggioranza assoluta dei voti. Diversamente questo non accadrebbe. O meglio, potrebbe accadere anche al primo turno, se

Questa illusione si può smentire sostenendo sul piano dell'ordinamento costituzionale che la legge elettorale, pur "costituzionalmente necessaria" perché deve dare risposta ad una questione costituzionale, *non ha la competenza normativa di trasformare una maggioranza politica da relativa in assoluta*, cioè in maggioranza costituzionale, conferendole le chiavi della Costituzione e dei regolamenti delle Camere. Negare alla legge elettorale la competenza a definire premi che trasformino una maggioranza da relativa in assoluta equivale a preservare la rappresentazione pluralista nelle Camere delle forze politiche partecipanti alle elezioni politiche.

Il giustificativo più evidente delle considerazioni espresse risiede nelle garanzie costituzionali ed internazionali che presidiano, pur in taluni casi con l'ipocrisia sognatrice tipica di alcune dichiarazioni di principio, alla più ampia espressione del voto politico come espressione di un diritto inviolabile della persona e punto di arrivo del costituzionalismo contemporaneo.

A questo punto pare evidente che la governabilità possa intendersi come obiettivo *funzionale* del modello democratico solo se condizionata dalle acquisizioni del costituzionalismo.

Non può quindi essere assicurata sul piano giuridico con soluzioni procedurali se mancano scelte politiche che garantiscano stabilità ed efficacia all'azione di governo.

Il fatto stesso di aver cambiato nella storia degli ultimi venti anni tante leggi elettorali rivela l'inutilità dello sforzo di cercare nelle regole il rimedio all'assenza di accordi efficaci tra le parti e, consentitelo, la non credibilità di quei progetti che cercano nella logica dell'esasperazione del *gap* tra voto in entrata e voto in uscita (ad esempio prevedendo abnormi premi di maggioranza) il rimedio all'insufficienza della propria offerta politica.

Il che in sostanza conferma che è colpa dei partiti, non delle regole, se la democrazia rappresentativa mostra segni di crisi. Ma ciò di per sé non legittima alcuna maggioranza ad aspirare a governare da sola e, soprattutto, a relegare ai margini gli altri partiti.

Questi argomenti inducono a ritenere che a Costituzione vigente la garanzia della governabilità sia certamente un'esigenza, ma non giuridica e comunque condizionata sul piano giuridico dalle garanzie costituzionali della rappresentanza e del pluralismo. Il che implica che la legge elettorale non è competente a condizionare "il senso di marcia" della forma di governo all'insegna della governabilità.

Quando la Corte nella sentenza in commento parla di governabilità e di rapidità del processo decisionale come "obiettivi costituzionali" in realtà non qualifica alcun istituto giuridico ma descrive la funzionalità causale propria di qualsiasi modello democratico in rapporto all'ordine costituzionale: la

noi ammettessimo soltanto due competitori. Il sistema è congegnato in questo modo, perché effettivamente si vuole raggiungere ciò che in una forma di governo parlamentare non è raggiungibile; si dice infatti che questo è un sistema che deve produrre l'elezione sostanzialmente diretta del capo del Governo e nel doppio turno ciò è plasticamente evidente. Questo meccanismo, come congegno giuridico e come conseguenza giuridicamente predeterminata della legge elettorale, non esiste in alcun ordinamento democratico".

democrazia, oltre che rappresentare, deve consentire di governare in tempi adeguati. Tali obiettivi, non essendo giuridici, non si possono anteporre alle condizioni formali e sostanziali dell'ordine costituzionale, dove il modello democratico si legittima *giuridicamente* come rappresentativo e fondato sul diritto inviolabile di elettorato attivo e passivo.

Ancora una osservazione.

Se non si riesce a ridimensionare la legge elettorale nella competenza, si legittima l'antiparlamentarismo²⁸, in quanto si esclude in linea di principio che il modello parlamentare rappresentativo e pluralista sia efficace ai fini della governabilità. Questo comporta in linea di principio accettare l'idea che un confronto democratico efficace possa svolgersi in termini non già inclusivi (maggioranza ed opposizioni dialoganti) ma solo oppositivi (maggioranza in linea di principio ostile alle opposizioni). In tale prospettiva ad essere sacrificati sull'altare della governabilità sono rappresentanza e pluralismo. Il passo successivo sarà la maturazione di un principio di negazione della democrazia all'insegna della governabilità, cioè la legittimazione extraparlamentare che si rinviene in quelle che sono state definite acutamente post-democrazie²⁹ in quanto regimi dove il modello parlamentare è considerato inutile in quanto inefficiente. La ricerca a tutti i costi della governabilità non può che portare verso l'autoritarismo.

Quanto precede consente di declinare l'obiettivo della governabilità in termini coerenti con l'ordine costituzionale vigente.

La governabilità deve essere intesa solo come un obiettivo politico, come "obbligazione di risultato" del sistema dei partiti, non di un partito, che va adempiuta affinché essi siano credibili.

La governabilità non è invece una condizione giuridica di funzionamento degli organi costituzionali democratici: questi funzionerebbero lo stesso anche se non l'assicurassero, nel qual caso rivelerebbero non colpe proprie, delle regole, ma l'assenza di prospettiva dell'azione di governo che vi si svolga a cura di un determinato partito-lista o di una coalizione.

La governabilità deve essere garantita a cura delle parti politiche, che a tal fine, ove opportuno, non solo stipulino alleanze utili a conseguirla, ma le rispettino nel corso della legislatura.

Maneggiare con cautela le ragioni della governabilità serve dunque anche a non smentire le radici del costituzionalismo. In tal senso l'obiettivo della governabilità deve spingere i partiti ad allearsi, non ad

²⁸ In tal senso si veda V. BALDINI, *La Costituzione italiana tra revisione e riforma "organica". Appunti per una discussione in tema*, in *La Costituzione e la sua revisione*, a cura di V. Baldini, Pisa University Press, 2015, spec. 92-95. Si segnala anche, volendo, R. DICKMANN, *Riforme costituzionali e legge elettorale*, relazione al Convegno *La Costituzione e la sua revisione* (Cassino, 29 maggio 2015), in www.dirittifondamentali.it, 19 giugno 2015.

²⁹ Così, ad esempio, C. SALVI, *Capitalismo e diritto civile. Itinerari giuridici dal Code civil ai Trattati europei*, Bologna, il Mulino, 2015. ad es., 28.

eliminarsi, in quanto la relativa responsabilità è, per tutti, funzionale a tale obiettivo: in breve tutti i partiti sono legittimati e potenzialmente candidati a governare.

Il modello democratico nazionale, coerentemente con quelle radici, risolve *dentro* i confini della Costituzione, rigida, la questione della forma di governo, definendo il modello parlamentare come democratico e rappresentativo, nonché ancora bicamerale e simmetrico: da tale modello evidentemente la legge elettorale è condizionata nella competenza, cioè non può alterare le scelte fatte dal Costituente né direttamente né incidere per l'effetto, “di rimbalzo”, sulle pertinenti disposizioni costituzionali sulla forma di governo, in modo da invertirne la logica di funzionamento.

In fin dei conti la legge elettorale è costituzionale se evita in radice che una maggioranza artefatta si senta legittimata, in ragione degli obiettivi della governabilità e della rapidità dei processi decisionali, a superare la Costituzione vigente evocando la propria costituzione materiale di riferimento.

6. Esistono modelli elettorali “più legittimi” dell’*italicum* corretto? Una ipotesi di studio

6.1. Quanto precede consente di svolgere alcune considerazioni per mettere a fuoco una ipotesi di studio per una legge elettorale che sia coerente con le riflessioni sopra offerte.

Si intende muovere da alcuni di assunti di principio che si ritengono acquisiti.

Nessun congegno elettorale può evitarne il proprio cattivo uso.

Accedendo ad un modello proporzionale puro, pare indispensabile prevedere una pluralità di preferenze esprimibili, in termini eguali tra Camera e Senato, in modo da ridurre (e finanche eliminare) la competizione interna tra i candidati di ciascuna lista e favorire l’aggregazione politica tra i candidati della medesima lista, ingrediente indefettibile per consentire che i relativi eletti si sentano parte di un partito omogeneo.

Se invece si intende proseguire nella logica del premio di maggioranza calato in un modello elettorale proporzionale, occorre che i seggi da assegnare in premio non siano previamente assegnati con la consultazione elettorale ma costituiscano una quota a parte da assegnare alla lista o coalizione che superi la soglia ovvero da ripartire tra le liste o coalizioni in ragione proporzionale se nessuna raggiunga la soglia.

Il problema è che gli attuali modelli elettorali non implicano alcun obbligo giuridico di prestar fede ad una alleanza politica di coalizione.

Come dimostrato nel precedente paragrafo, non è costituzionalmente legittima una legge elettorale che “salti” la dimensione del politico e, intervenendo direttamente sul meccanismo giuridico della forma di governo, conferisca i pieni poteri ad una sola lista, premiandola in modo esorbitante a prescindere dalla rappresentatività e dalle preferenze degli elettori, al mero fine di escludere tutte le altre forze politiche dalla decisione politica di governo.

Solo un sistema elettorale che permetta l'espressione di preferenze riferite al numero più esteso di candidati di ciascuna lista e consenta che più liste si raccordino in *coalizioni* alternative di governo può consentire (ma non assicurare) il raggiungimento dell'obiettivo della governabilità in modo legittimo. Infatti tale sistema favorirebbe l'accordo tra i candidati di lista e, per la derivata, configurerebbe la lista come il volto di un partito coeso e aggregato al proprio interno.

Il problema nasce quando il vincolo di coalizione o di lista sia percepito come un legame discrezionalmente risolvibile dai singoli deputati eletti, che irresponsabilmente sul piano politico o opportunisticamente sul piano storico si mettano a disposizione di una parte politica diversa da quella che ne ha consentito l'elezione semplicemente perché non più correlati al territorio (eletti senza preferenza) ovvero collocati nell'emiciclo solo per effetto di un premio di maggioranza.

Le leggi con premio di maggioranza alimentano la propensione al trasformismo quale patologia del sistema parlamentare che risulti slegato dal confronto con gli elettori.

6.2. Il modello che si immagina consente massimamente l'espressione di preferenze e favorisce per l'effetto l'aggregazione delle liste in (poche e credibili) coalizioni alternative di governo. Tale sistema in linea di principio può valere, con gli opportuni adattamenti, anche per il Senato, per consentirne l'elezione su base regionale in conformità all'art. 57, primo comma, Cost.

Una prima variante di studio contempla due turni elettorali, che più correttamente potrebbero essere definiti "fasi".

Una quota maggioritaria dei 630 seggi della Camera si può assegnare in una prima fase. La restante quota in una seconda fase. Dalla prima quota andrebbero incorporati i 12 deputati eletti all'estero e i 12 eletti in VdA (1) e TAA (11), da eleggere in una unica fase come previsto dalla pertinente e specifica legislazione vigente.

Per la prima fase varrebbe un sistema elettorale proporzionale puro con più di una preferenza (personalmente si riterrebbe opportuno prevederne fino a quattro per assicurare la parità di genere, ma senza il vincolo di esprimere due preferenze per ciascun genere). Passerebbero solo le liste che ottenessero una cifra elettorale nazionale superiore ad una soglia di sbarramento che si ipotizza non inferiore al 4 per cento, che di per sé avrebbe un significativo effetto premiale. Il voto potrebbe essere reso anche alla lista ma non si dovrebbe consentire il voto disgiunto.

Dopo due settimane si dovrebbe svolgere la seconda fase.

Alla seconda fase dovrebbero essere ammesse non già tutte le liste che si sono presentate alla prima fase ma *solo coalizioni di liste* ovvero *liste singole che comunque superino una consistente soglia di sbarramento*, che si immagina al 10 per cento.

Il sistema elettorale valido per la consultazione della seconda fase potrebbe essere proporzionale con una preferenza ovvero maggioritario puro, con collegi elettorali predefiniti, dove concorra solo un candidato per ciascuna lista o coalizione che abbia superato la soglia di sbarramento al 10 per cento.

In sostanza, sulla base degli esiti della prima fase ma anche in base alle affinità politiche delle liste che vi hanno concorso, ai fini della seconda fase le liste che superino la soglia del 10 per cento potrebbero decidere di concorrere da sole ovvero di coalizzarsi con quelle liste che, avendo superato la soglia del 4 per cento alla prima fase, si configurino insieme come una possibile coalizione di governo.

Questo sistema indurrebbe le parti in competizione sia a definire liste forti di candidati coesi, che nella prima fase non competano tra loro per una unica preferenza, sia ad ipotizzare possibili coalizioni di governo se da sole le liste non possano realisticamente ambire al superamento della soglia utile all'ammissione alla seconda fase (10%). Inoltre indurrebbe anche quei partiti che tale obiettivo potrebbero (senza certezze) realizzare in solitaria a cercare possibili accordi reciproci o con le restanti liste per costituire una coalizione di governo capace di conseguire la maggioranza assoluta dei seggi tra prima e seconda fase.

Ovviamente tale modello, come ricordato, riguarderebbe solo 606 dei 630 seggi “in palio”, considerando che i 12 seggi della circoscrizione estero, gli 11 riservati al TAA e quello della VdA sono assegnati con sistemi elettorali appositi. Come ricordato, questi ultimi 24 seggi potrebbero essere assegnati tutti in contemporanea allo svolgimento della prima fase, in quanto i connessi sistemi elettorali constano tutti di un turno unico.

6.3. Proviamo a fare un esempio.

Supponiamo di ripartire i 606 seggi della Camera in 396 seggi da assegnare nella prima fase e 210 da assegnare in una seconda fase.

Come prospettato, secondo una prima ipotesi (A) l'assegnazione dei seggi nella seconda fase potrebbe essere fatta *a livello di circoscrizione nazionale e con l'espressione di preferenze da parte di ciascun elettore*, a candidati inseriti in liste ovvero in coalizioni di liste che abbiano avuto candidati eletti alla Camera nella prima fase. Sia le coalizioni sia le liste autonome ammesse alla seconda fase in ogni caso dovrebbero complessivamente valere il 10% delle preferenze accordate nella prima fase su base nazionale. In sostanza la soglia di sbarramento sarebbe calcolata comunque sulla cifra elettorale conseguita nella prima fase e varrebbe solo come “lasciapassare” per partecipare alla seconda fase.

Secondo una seconda ipotesi (B) i restanti 210 seggi potrebbero essere assegnati con sistema uninominale puro in collegi definiti appositamente per tale fase, dove presentare un solo candidato per ciascuna lista o coalizione, atteso che si tratterebbe di votare candidati di un numero limitato di coalizioni o liste concorrenti.

Ovviamente gli accordi politici ai fini della seconda fase non potrebbero essere improvvisati ma dovrebbero essere maturati prima che si svolga la prima fase. Ciò anche al fine di escludere o rendere quanto meno difficile la definizione di coalizioni “di comodo” che partecipino alla seconda fase.

6.4. Ove si ritenga che tutta la consultazione elettorale debba svolgersi in una fase unica, si potrebbe apportare solo qualche modifica al modello sopra descritto.

Le liste concorrenti per la quota dei 396 seggi sopra indicati potrebbero collegarsi *espressamente* ai fini dell’assegnazione dei restanti 210 seggi. All’elettore verrebbero consegnate pertanto due schede: una per votare uno o più candidati di una delle liste concorrenti per l’assegnazione dei seggi della prima quota ed un’altra per votare uno o più candidati ai fini dell’assegnazione dei seggi della seconda quota (o un solo candidato in caso di assegnazione di tale seconda quota con metodo uninominale).

Se il modello fosse declinato a livello proporzionale sia per l’assegnazione dei 396 seggi della prima quota sia per l’assegnazione dei 210 seggi della seconda quota dovrebbero essere calcolate due cifre elettorali nazionali. Quella per consentire l’assegnazione della prima quota, riferita a ciascuna lista, e quella per consentire l’assegnazione della seconda quota, riferita a liste singole o collegate in coalizione.

Ai fini dell’assegnazione della seconda quota la cifra elettorale nazionale delle liste concorrenti, singole o collegate, dovrebbe superare complessivamente una soglia di sbarramento del 10%.

6.5. Ci sono innegabili vantaggi rispetto all’*italicum* corretto sotto il profilo dell’efficacia e della legittimità.

Tutti i seggi sarebbero assegnati con preferenze.

L’espressione di una pluralità di preferenze favorirebbe l’aggregazione politica ed escluderebbe la competizione interna tra candidati di lista.

Il sistema avrebbe un effetto maggioritario marcato assicurato sia dalle soglie di sbarramento sia dall’apparentamento ai fini dell’assegnazione della quota di 210 seggi.

Per massimizzare tale effetto maggioritario i partiti sarebbero incentivati alla prefigurazione di coalizioni di governo, mentre sarebbero esclusi congegni anti-rappresentativi come il ballottaggio, il premio di maggioranza connesso al raggiungimento di una determinata soglia ed *escamotages* come i capilista di collegio bloccati.

In sostanza tale sistema consentirebbe un modello elettorale che, pur garantendo la realizzazione dell’obiettivo della governabilità, non sacrifichi il rapporto elettore-eletto imposto dalle ragioni della rappresentanza democratica, che qualificano il regime parlamentare vigente.