



2015 FASC. II

(ESTRATTO)

GIACOMO CANALE

ITALICUM: SOGNANDO LA CALIFORNIA,

SI VA VERSO ITACA.

UNA PRIMA LETTURA CRITICA DELLA

LEGGE N. 52 DEL 2015

27 MAGGIO 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giacomo Canale
***Italicum*: in viaggio verso Itaca, sognando la California**
(una prima lettura critica della [legge n. 52/2015](#))

ABSTRACT: *The paper analyzes the main changes introduced by the political electoral law (law n. 52/2016, so-called "Italicum") in order to identify any doubts of constitutional legitimacy in light of the principles sanctioned by the Constitutional Court with [dec. n. 1/2014](#).*

SOMMARIO: 1. *Habemus Italicum* (finalmente?). – 2. Gli effetti del concreto funzionamento del meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza della [legge n. 52/2015](#) nei quattro diversi possibili scenari fattuali. – 3. La formalizzazione di due distinti *status* di candidato. – 4. Aspettando la riforma costituzionale che verrà. – 5. Conclusioni

1. Come è noto, la nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati ([legge 6 maggio 2015, n. 52](#) - c.d. *Italicum*) è stata approvata e prontamente promulgata dal capo dello Stato¹. Nelle intenzioni del legislatore, [la legge n. 52](#) dovrebbe:

- rappresentare la (auspicata²) riappropriazione della funzione legislativa in materia elettorale da parte delle Camere³;
- sanare i vizi di costituzionalità della precedente disciplina elettorale⁴.

¹ “Sereni, determinati, convinti di avere fatto il (proprio) dovere”, secondo quanto riporta un articolo del *Sole24Ore* del 7 maggio 2015, 9.

² Al riguardo, sembra utile rammentare il deciso monito del Presidente Napolitano in occasione del messaggio al Parlamento il 22 aprile 2012, giorno del giuramento per il suo secondo mandato: “*Imperdonabile resta la mancata riforma della legge elettorale del 2005. Ancora pochi giorni fa, il Presidente Gallo ha dovuto ricordare come sia rimasta ignorata la raccomandazione della Corte Costituzionale a rivedere in particolare la norma relativa all'attribuzione di un premio di maggioranza senza che sia raggiunta una soglia minima di voti o di seggi. La mancata revisione di quella legge ha prodotto una gara accanita per la conquista, sul filo del rasoio, di quell'abnorme premio, il cui vincitore ha finito per non riuscire a governare una simile sovra-rappresentanza in Parlamento. Ed è un fatto, non certo imprevedibile, che quella legge ha provocato un risultato elettorale di difficile governabilità, e suscitato nuovamente frustrazione tra i cittadini per non aver potuto scegliere gli eletti. Non meno imperdonabile resta il nulla di fatto in materia di sia pur limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione, faticosamente concordate e poi affossate, e peraltro mai giunte a infrangere il tabù del bicameralismo paritario*” (in questa [Rivista](#), [Cronache dalle Istituzioni](#), 2013).

³ Ponendo fine (almeno per la Camera dei deputati) alla singolare circostanza determinata dalla famosa [sentenza n. 1/2014](#) di una disciplina elettorale “scritta” dalla Corte costituzionale (su tale sentenza, è possibile consultare sul web una larga parte delle principali note agli indirizzi telematici http://www.cortecostituzionale.it/documenti/dottrina/CC_SS_Dottrina_2014_1Definitivo.pdf e (in questa stessa [Rivista](#)) <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>).

⁴ D'altronde, nell'articolo di stampa citato in nota 1, è stato evidenziato che il Presidente Mattarella “*sapeva bene che i punti di attacco alla costituzionalità del Porcellum erano essenzialmente due: la mancanza di una soglia per far scattare il premio di maggioranza; la mancanza di un rapporto tra elettore ed eletto sulla totalità dei parlamentari. Due punti che sono stati sanati. È stata, infatti, introdotta una soglia al 40% per il premio di maggioranza altrimenti si ricorrerà al ballottaggio. E si ripristina il rapporto con l'elettore sia attraverso liste bloccate, ma corte, sia con la reintroduzione delle preferenze. Insomma, quella sentenza della Consulta si può considerare realizzata dall'Italicum*”. A dimostrazione della piena conformità costituzionale della [legge n. 52](#), è stato fatto, inoltre, ricorso ad un argomento prescientifico, quasi una forma moderna e istituzionale di *ipse dixit*: l'attuale Presidente della Repubblica, oltre ad essere uno dei maggiori esperti in materia elettorale, è stato uno dei giudici costituzionali, ergo la sua valutazione di conformità della [legge n. 52/2015](#) al giudicato costituzionale, fatta trapelare da fonti vicinissime al Quirinale, chiuderebbe le porte a qualsiasi argomento contrario. Al riguardo, sia permesso di sollevare qualche rispettosa perplessità, perché è sempre stato evidente il favore della Corte al varo di una nuova disciplina elettorale parlamentare, certamente perché avrebbe posto fine all'anomalia istituzionale, ma, forse, anche perché avrebbe evitato di rendere verificabile l'effettiva applicabilità del c.d. *Consultellum*, presupposto logico per la dichiarazione di illegittimità costituzionale in una materia costituzionalmente necessaria. Peraltro, “*l'affermazione dell'immediata applicabilità della normativa residua sembra più che altro una petizione di principio necessaria per giustificare l'intervento demolitivo, favorita dal clima di generale noncuranza del suo concreto funzionamento, poiché tutta l'attenzione si è rapidamente spostata sulla proposta di nuova legge elettorale (l'Italicum)*”: cfr. G. CANALE, *Brevi considerazioni critiche sulla storica sentenza in materia elettorale della Consulta*, in [Amministrativ@mente](#), n. 2 (2014), 2.

Quest'ultimo fondamentale obiettivo dipenderebbe dal combinato disposto dei principali elementi della nuova disciplina elettorale, cioè:

- la previsione di una soglia numerica (40%) per l'attribuzione del premio di maggioranza e di un eventuale turno di ballottaggio tra le due liste elettorali più votate, senza possibilità di apparentamento o collegamento⁵;

- la suddivisione delle circoscrizioni regionali in cento collegi plurinominali con liste sufficientemente corte (da tre a nove candidati)⁶;

- l'elezione con la doppia preferenza di genere dei candidati della lista che si aggiudica il premio di maggioranza, fatta eccezione per i cento capilista⁷;

- l'applicazione a partire dalle elezioni successive al 1° luglio 2016, così da coordinarne gli effetti con la possibile entrata in vigore del disegno di legge del Governo di riforma costituzionale, già approvato, mentre si scrive, in prima lettura, che, tra l'altro, prevede l'elezione popolare diretta della sola Camera dei deputati e l'elezione di secondo grado del Senato della Repubblica, ma, soprattutto, il voto di fiducia attribuito alla sola Camera dei deputati.

In definitiva, l'approvazione della [legge n. 52/2015](#) dovrebbe consentire il ritorno alla normalità costituzionale e, soprattutto, dotare il Paese di una disciplina elettorale che agevoli un miglior funzionamento della *governance* pubblica⁸, attraverso la chiara e immediata individuazione del vincitore e la previsione di un'adeguata base parlamentare per la maggioranza, garantendo un'opportuna rappresentatività con la previsione di una soglia di sbarramento del solo 3%. Ciò

⁵ L'attribuzione dei seggi avviene su base nazionale, con il metodo del quoziente intero e dei più alti resti. Il premio di maggioranza è attribuito alla lista che superi il 40% dei voti validamente espressi a livello nazionale. Il premio di maggioranza garantisce alla lista vincitrice 340 seggi, sui 618 in palio: la sua entità è, dunque, variabile in ragione del risultato elettorale della lista vincitrice. Se nessuna lista raggiunge la soglia del 40% dei voti validamente espressi, è convocato un secondo turno di ballottaggio a cui partecipano le due liste più votate a livello nazionale al primo turno. Anche in questo caso, alla lista che ottiene il maggior numero di voti validamente espressi sono attribuiti 340 seggi. Tra i due turni elettorali non è consentita alcuna forma di collegamento o di apparentamento tra le liste di candidati che abbiano partecipato al primo turno. Dai 340 seggi assegnati alla lista vincitrice, al primo o al secondo turno, sono detratti i seggi assegnati ai candidati dei collegi uninominali del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta collegati alla lista vincitrice a livello nazionale. La stessa operazione è effettuata per i seggi assegnati nella "quota" proporzionale del Trentino Alto Adige. I restanti seggi (278) sono ripartiti tra le liste di minoranza che al primo turno abbiano superato la soglia di sbarramento, dopo aver detratto da essi i seggi attribuiti in Trentino Alto Adige e in Valle d'Aosta ai candidati non collegati alla lista vincitrice. Per i 12 seggi sono assegnati alla circoscrizione estero, le modalità di elezioni non hanno subito modifiche, anche se, nell'ambito di quest'ultima circoscrizione, è stata introdotta la possibilità del voto per corrispondenza dei cittadini italiani temporaneamente all'estero per ragioni di studio, lavoro o cure mediche.

⁶ Il territorio nazionale è diviso in venti circoscrizioni elettorali, coincidenti con il territorio delle singole regioni, ciascuna delle quali è suddivisa in più collegi plurinominali per un totale di cento. In Valle d'Aosta è istituito un unico collegio uninominale; in Trentino Alto Adige sono istituiti otto collegi uninominali, mentre i restanti seggi (tre in base all'ultimo censimento) sono assegnati a livello regionale.

⁷ L'individuazione del numero di seggi da assegnare a ciascuna lista sul territorio nazionale avviene tramite due passaggi: innanzitutto i seggi vengono assegnati a livello circoscrizionale e poi nei singoli collegi di ciascuna circoscrizione. Questo doppio passaggio consente di contenere nell'ambito della stessa Regione eventuali, limitati, slittamenti di seggi fra collegi (nella misura massima di uno in più o in meno) conseguenti all'introduzione della c.d. norma "antiflipper", volta a garantire alle liste minoritarie di avere i seggi laddove hanno conseguito effettivamente la percentuale maggiore. In ciascun collegio è proclamato eletto un numero di candidati pari al numero di seggi assegnati a ciascuna lista. Il primo proclamato sarà sempre il capolista, a seguire saranno proclamati i candidati con il maggior numero di preferenze. Al capolista che risulti eletto in più collegi spetta un diritto di opzione. Infatti, i soli capilista possono essere candidati in dieci diversi collegi, mentre tutti gli altri candidati in un solo collegio. Per la parità di genere, oltre alla previsione della doppia preferenza di genere, la legge ha previsto che, nei collegi di ciascuna circoscrizione, il numero complessivo di capolista di un medesimo sesso non possa eccedere il 60 per cento.

⁸ Si veda in proposito l'editoriale di S. FABBRINI, *Consensuale o competitiva, le due idee di democrazia*, in *Il Sole-24Ore* del 7 maggio 2015, 9, nel quale si sostiene che "chi ha promosso l'Italicum ha invece un'idea diversa di democrazia. La democrazia è il governo della maggioranza, nel rispetto dei diritti fondamentali della minoranza. Dove per fondamentali di intendono i diritti costituzionali, non già quelli politici di bloccare scelte indesiderate del governo. Questa democrazia è competitiva perché la maggioranza gode di una sufficiente stabilità per guidare il Paese per l'intero mandato parlamentare e quindi per essere giudicata (ed eventualmente) sostituita alle prossime elezioni".

dovrebbe favorire la stabilità degli Esecutivi, riducendo la conflittualità delle eterogenee coalizioni che finora hanno contraddistinto la fase “maggioritaria” della nostra Repubblica⁹.

Ciò nonostante, il varo dell’*Italicum* è avvenuto in un clima fortemente ostile, che ha avuto il suo culmine nell’abbandono nella votazione finale dell’aula della Camera dei deputati da parte di tutte le forze di opposizioni e di una minoritaria parte della maggioranza¹⁰. Se ciò potrebbe essere anche il frutto della reazione esasperata allo sconvolgimento degli equilibri politici provocato dalla rapida ascesa di Renzi¹¹, va, peraltro, aggiunto che il testo ha suscitato un radicale contrasto anche nell’opinione pubblica¹² e nella dottrina¹³. Laddove sembra indubbio che l’intero dibattito pubblico sia stato, a sua volta, condizionato dalla radicalizzazione delle diverse posizioni, determinata dalle inevitabili implicazioni ordinamentali¹⁴, nonché da alcuni passaggi fortemente divisivi¹⁵.

⁹ “La differenza è che invece di essere due coalizioni, molto eterogenee e litigiose, le alternative saranno due liste. La lista vincente governerà e il suo leader diventerà primo ministro. In maniera ancora più chiara di prima questo sistema mette nelle mani degli elettori un potere e una responsabilità enormi perché sarà il loro voto a decidere il governo del paese. E c’è chi va dicendo che sarebbe un sistema poco o punto democratico!”, Roberto D’Alimonte, *La strada lunga del maggioritario*, in *Il Sole-24Ore* del 5 maggio 2015, 9.

¹⁰ La legge è stata infatti approvata con 334 voti favorevoli, 61 voti contrari (tra cui circa 46 riconducibili a deputati della maggioranza), 4 astenuti e ben 231 assenti perché, per l’appunto, FI, M5S, Lega Nord, FdI e SeL hanno abbandonato l’aula al momento del voto.

¹¹ Una simile ascesa, combinata con il progressivo ridimensionamento della *leadership* berlusconiana nel centro destra e il graduale smottamento dei gruppi parlamentari pentastellati alla loro prima prova, sembra delineare un orizzonte di lungo e indiscusso predominio politico del giovane *leader* democratico, con le inevitabili resistenze di quella parte del ceto politico che teme la definitiva marginalizzazione.

¹² Al riguardo, per avere una sintetica visione dei due opposti punti di vista, v. il comunicato dell’8 maggio 2015 del Coordinamento della Democrazia costituzionale, intitolato *Italicum: gravissimo danno all’assetto democratico della Repubblica*, secondo cui, per l’effetto combinato della nuova disciplina elettorale e la futura riforma costituzionale, si determinerebbe un sostanziale svuotamento della forma di governo parlamentare in favore di un premierato assoluto illiberale e con venature autoritarie (<http://coordinamentodemocraziacostituzionale.net/2015/05/08/comunicato-del-coordinamento-democrazia-costituzionale-8-maggio/>). Per una esaustiva elencazione, invece, delle ragioni a sostegno della legge, considerata come una straordinaria occasione di modernizzazione del sistema politico, si rinvia all’articolo intitolato *Italicum: 16 risposte alle 16 domande de il Sole 24 ore* pubblicato sul *Blog* di S. CECCANTI, dove, tra l’altro, si svalutano i supposti profili di incostituzionalità della legge riducendoli a questioni di mera opportunità politica (http://www.huffingtonpost.it/stefano-ceccanti/Italicum-risposte-sole_b_7199470.html).

¹³ Naturalmente non è possibile dare contezza completa di tutte le opinioni espresse dagli studiosi anche tramite i mezzi di comunicazioni generici. Per l’orientamento critico dell’*Italicum*, tra i molti, si suggerisce la lettura dei seguenti contributi: G. PASQUINO, *Quel Premier debordante*, in *Il Sole-24Ore* del 5 maggio 2015, 9; V. TONDI DELLA MURA, *Del Porcellum “camuffato”*, in *Confronti costituzionali*; V. PALUMBO, *La legge elettorale, tra rappresentanza e governabilità*, *ibid.*; S. MANGIAMELI, *Italicum: è il grande bluff di Renzi*, in *Il sussidiario.net*; e M. AINIS, *Le travi che accecano l’Italicum*, in <http://www.corriere.it>. Per l’orientamento favorevole, invece, si consiglia la lettura del seguente commento: A. BARBERA, *Traccia per l’Audizione sulla legge elettorale*, Camera dei deputati, 13 aprile 2015, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, in cui, pur evidenziando alcune criticità, afferma che il testo non pone problemi di legittimità costituzionale, dissociandosi “da quei colleghi costituzionalisti che con troppa leggerezza mettono in campo la Carta costituzionale. Se problemi ci sono essi vanno valutati in termini di coerente “politica costituzionale”, non in termini di “diritto costituzionale”.

¹⁴ Si pensi alla problematica dell’incidenza della legge elettorale sulla forma di governo che ha visto il dibattito polarizzarsi su due posizioni estreme: la deriva autoritaria e la realizzazione di una compiuta democrazia competitiva. La distanza siderale delle due posizioni, peraltro entrambe sostenute da autorevoli studiosi, può, forse, assumersi come l’indice della forte soggettività che inevitabilmente contraddistingue i passaggi politici più sentiti. Verosimilmente un’analisi più serena dovrebbe condurre a respingere, malgrado le suggestive analogie storiche (legge Acerbo), le critiche più estreme, talvolta grottescamente surreali, liquidando al contempo le ricostruzioni fiabesche. In definitiva, se non sembra esserci un nuovo regime fascista alle porte, per contro l’*Italicum* non comporterà la guarigione di tutti gli endemici mali, potendone forse addirittura accentuarne inconsapevolmente alcuni, come vedremo meglio *infra*.

¹⁵ Si fa riferimento alle peculiari vicende connesse con l’ultimo passaggio parlamentare, dove si è avuto un deciso strappo della maggioranza, a (presunto) dispetto di quanto dichiarato inizialmente dal Presidente del Consiglio dei ministri («Legge elettorale. Le regole si scrivono tutti insieme, se possibile. Farle a colpi di maggioranza è uno stile che abbiamo sempre contestato» - *Dichiarazione via Twitter del 15 gennaio 2014*). Va, però, onestamente riconosciuto che l’approvazione a maggioranza concerne soltanto profili di merito politico sulla bontà della riforma, conducendo a ritenere che l’approvazione a maggioranza sia stata un’incoerente fastidiosa forzatura o una doverosa necessità per il superiore bene del Paese. Mentre non sembra condivisibile l’argomento che ritiene vi sia stata, in realtà, un’ampia

Eppure la circostanza che la [legge n. 52/2015](#) abbia come presupposto una precedente pronuncia di illegittimità costituzionale rende necessario un suo analitico confronto con i tre capisaldi del giudicato costituzionale¹⁶, a cominciare, ovviamente, dall'attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi¹⁷.

2. Come già anticipato, si sostiene che questo primo vizio sia stato sanato dalla previsione di una soglia numerica (40%) per l'attribuzione del premio di maggioranza ed eventualmente di un turno di ballottaggio tra le due liste più votate. Questa tesi afferma, infatti, che tale meccanismo consente sempre il rispetto della condizione posta dal giudice delle leggi, ossia l'attribuzione del premio alla lista che raggiunge una quota predefinita di voti¹⁸.

Per cercare di effettuare una verifica quanto più possibile obiettiva, simuleremo gli effetti della disciplina nei quattro possibili scenari fattuali.

condivisione per il fatto che il testo è quello approvato in Senato anche da Forza Italia, con una maggioranza di circa il 60%, e ha avuto alla Camera comunque la maggioranza assoluta. Questo tipo di argomentazione omette di considerare che la maggioranza assoluta alla Camera è la conseguenza dell'attribuzione, ritenuta illegittima dalla Corte costituzionale, del premio di maggioranza e sottovaluta le implicazioni politiche della rottura dell'accordo con FI, conseguente all'elezione del Capo dello Stato. Accordo che aveva indotto FI a votare in Senato il cambiamento unilaterale imposto dal PD sul premio di maggioranza alla lista e non alla coalizione, al solo dichiarato fine di non restare esclusa dalla successiva campagna per l'elezione del capo dello Stato e dalle riforme costituzionali. D'altronde, il fatto che la legge abbia avuto l'approvazione della sola maggioranza di governo (e nemmeno tutta) è anche testimoniato dalle successive scelte di sostituire tutti i membri della minoranza in Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati e di porre la fiducia sulle votazioni dei quattro articoli della legge, che aveva unicamente lo scopo di impedire l'approvazione di qualsiasi emendamento che comportasse il ritorno del testo al Senato, proprio per la consapevolezza che non ci sarebbe stata più la medesima maggioranza in quel ramo del Parlamento. In definitiva, il ricorso a questo tipo di considerazioni sembra voler mascherare un certo imbarazzo da parte di soggetti che in altre occasioni avevano duramente criticato analoghe scelte di metodo: «*Governo e maggioranza hanno cercato accordi soltanto al loro interno e ogni volta che hanno trovato l'accordo lo hanno blindato. Ciò perché non volevate rischiare di modificare gli accordi al vostro interno. Ancora una volta, emerge la concezione che è propria di questo governo e di questa maggioranza, secondo la quale chi vince le elezioni possiede le istituzioni, ne è il proprietario. È una concezione profondamente sbagliata. Le istituzioni sono di tutti, di chi è al governo e di chi è all'opposizione (...) Sono presenti tanti difetti, provocati dalla fretta convulsa con cui si sta procedendo, senza neppure avere, né consentire ad altri, il tempo per riflettere adeguatamente sul suo contenuto e sulle sue conseguenze, attraverso una procedura assai discutibile. Non si procede così per approvare una legge che deve regolare la vita democratica del Paese. Va sottolineato che questa riforma elettorale è viziata da numerosi motivi di incostituzionalità*». Stralcio dell'intervento del 13 ottobre 2005 dell'On. Mattarella in occasione delle discussioni parlamentari per l'approvazione del c.d. *Porcellum*. Sul piano dell'analisi giuridica si segnala invece l'interessante analisi sul voto di fiducia in materia elettorale di S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#).

¹⁶ Al riguardo, non si condivide la tesi, peraltro autorevolmente sostenuta, che si tratterebbe di una specie di gioco, perché «*La n.1 del 2014 è una sentenza che fa storia a sé e, a mio avviso, difficilmente potrà ripresentarsi una situazione analoga, specialmente con questo tipo di legge*»: cfr. T. E. FROSINI, *Rappresentanza + Governabilità= Italicum*, in [Confronti costituzionali](#); ritenendo che la Corte costituzionale difficilmente potrebbe mutare repentinamente orientamento giurisprudenziale sull'ammissibilità di questioni concernenti la legislazione elettorale, parrebbe, infatti, scontato che la valutazione della nuova disciplina elettorale debba essere condotta tenendo conto delle motivazioni della [sentenza n. 1/2014](#). A meno che ci si voluto riferire alla possibilità di nuovi equilibri nel breve periodo (già oggi mancano due giudici di nomina parlamentare e a luglio 2015 ne scadrà un terzo) in seno alla futura composizione del collegio. In questo senso, potrebbero essere interpretate le dichiarazioni attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri, all'indomani della comunicazione della decisione della [sentenza n.70/2015](#): «*Renzi ha messo nel mirino la Consulta e punta a far eleggere dal Parlamento un giudice costituzionale che sia un fedelissimo di stretta osservanza: «Almeno mi avviserà per tempo quando penseranno di scrivere un'altra sentenza da venti miliardi»*»: cfr. F. VERDERAMI, *La controffensiva di Palazzo Chigi che alla Corte costituzionale vuol fare eleggere un fedelissimo*, in <http://www.corriere.it> del 13 maggio 2015. Questo, però, è un ipotetico scenario che non muta la necessità dell'analisi che si intende condurre, perché un'eventuale «sentenza assolutoria» sull'*Italicum* di una Corte costituzionale con una sensibilità istituzionale più affine alle forze di maggioranza non cambierebbe lo stato delle cose: una pronuncia di non fondatezza non rende legittimo ciò che non lo è.

¹⁷ Cfr. il punto 3.1 del diritto della [sent. n. 1/2014](#) della Corte costituzionale.

¹⁸ Infatti, i sostenitori di questa tesi affermano che nell'eventuale ballottaggio il premio sarebbe assegnato alla lista che consegue una percentuale di voti superiore al 50%, in analogia a quanto avviene con le elezioni amministrative comunali per l'elezione del sindaco.

I° scenario: una lista elettorale supera la soglia del 40%, aggiudicandosi così il premio di maggioranza.

Il verificarsi di questa ipotesi sembra certamente soddisfare la condizione stabilita dalla citata sentenza, purché la soglia definita sia effettiva, cioè sia, al contempo, concretamente ma difficilmente raggiungibile, onde evitare che “una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi (...) raggiung(a) la maggioranza assoluta dei componenti dell’assemblea”.

Per potere valutare l’effettività della soglia individuata dalla [legge n. 52/2015](#), si ritiene opportuno fare riferimento alle serie storiche delle diciassette elezioni politiche repubblicane sulla base dell’assunto che queste rappresentano un campione statistico significativo, che permette di depurare il dato dalle specifiche contingenze politiche di un preciso momento storico¹⁹ e tiene debitamente conto anche del dato relativo all’affluenza²⁰. Tale criterio, che ci sembra preferibile rispetto a quello puramente matematico²¹, può essere usato per verificare se la soglia individuata sia ragionevole alla luce della concreta esperienza costituzionale italiana. Al riguardo, la risposta sembra essere affermativa, poiché, fatta eccezione per le irripetibili elezioni del 1948, in nessuna elezione politica una lista elettorale ha mai superato la soglia del 43%; mentre la soglia del 40% è stata superata in tre occasioni (1948, 1953, 1958) e in molte altre occasioni una lista si è avvicinata a tale valore²².

Peraltro, l’osservazione delle serie storiche consente di anticipare alcune considerazioni sui concreti effetti della legislazione elettorale sulle dinamiche politiche. Infatti, i dati evidenziano che il raggiungimento della soglia del 40%, o comunque di valori prossimi alla soglia, è stato quasi una costante, finché il sistema dei partiti gravitava intorno ad un unico grande (ed eterogeneo) centro di governo, mentre quando il sistema si è evoluto verso una struttura “bipolare”, con un’effettiva alternanza, nessuna singola lista è riuscita ad avvicinarsi a quei valori. Pertanto, è possibile che la [legge n. 52/2015](#), concepita anche per favorire una compiuta democrazia bipartitica, finisca per

¹⁹ Si pensi, ad esempio, all’eccezionalità degli eventi che caratterizzarono le prime elezioni politiche del 18 aprile 1948: la forte partecipazione popolare conseguenza della ritrovata libertà e dell’entusiasmo per la nuova Repubblica; la mitica contrapposizione tra la DC e il fronte popolare, con le fortissime implicazioni politiche ed economiche connesse con le rispettive scelte ecc.. È quindi chiaro che l’esito registrato costituisce un *unicum* statisticamente poco significativo, se considerato isolatamente.

²⁰ È stato infatti sostenuto che la soglia del 40% esprime un diverso grado di rappresentatività, in base al numero di votanti. Si veda l’audizione in Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati dell’Avv. Besostri del 15 aprile 2015. Questo tipo di obiezione ha certamente una sua plausibilità logica, ma rischia di peccare di astrattismo, quando non considera il dato storico, che comunque registra un tasso di partecipazione sufficientemente elevato in occasione delle elezioni politiche.

²¹ Il quale potrebbe indicare, per eliminare, o ridurre al minimo, qualsiasi effetto distorsivo, un valore numerico concretamente irraggiungibile dalle forze politiche. Peraltro, un pregevole studio ha messo in evidenza con rigore matematico la distorsività di determinati meccanismi elettorali, tra cui la versione originaria dell’*Italicum*, suggerendo come possibile soluzione la previsione di soglie di sbarramento basse e di un’alta soglia per l’attribuzione del premio di maggioranza, che la versione definitiva dell’*Italicum* pare avere soddisfatto: cfr. G. LODATO, S. PAJNO e G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n. 1 del 2014*, in [Federalismi.it](#), n. 9 del 30/04/2014, 18.

²² Al riguardo, si riportano tutti i dati ottenuti dalla lista più votata in tutte le elezioni per la Camera dei deputati: 1948: 48,51% (DC); 1953: 40,10% (DC); 1958: 42,35% (DC); 1963: 38,28% (DC); 1968: 39,12% (DC); 1972: 38,66% (DC); 1976: 38,71% (DC); 1979: 39,3% (DC); 1983: 32,93 (DC); 1987: 34,31% (DC); 1992: 29,66% (DC); 1994: 21,01% (FI); 1996: 21,06% (PDS); 2001: 29,43% (FI); 2006: 31,27% (L’ULIVO); 2008: 37,38% (PDL); 2013: 25,43% (PD). I dati sono stati tratti dall’archivio storico del Ministero degli Interni e riguardano l’area Italia. Per le elezioni che si sono svolte con il c.d. *Mattarellum* (1994, 1996 e 2001), è stato preso in considerazione solo il dato del proporzionale per uniformità di analisi. Per le elezioni, che si sono svolte con il c.d. *Porcellum* (2006, 2008 e 2013), ovviamente si è fatto riferimento alla singola lista più votata, prescindendo dal dato coalizionale quasi sempre superiore al 40%, tranne, come noto, nelle ultime elezioni del 2013 (<http://elezionistorico.interno.it/index.php>).

agevolare, secondo una paradossale eterogenesi dei fini, un ritorno alle origini della nostra democrazia parlamentare²³.

2° *scenario*: nessuna lista raggiunge la soglia del 40%, imponendo il ballottaggio alle due liste che hanno avuto il maggior numero di voti²⁴. Nel ballottaggio, la lista vincente ottiene un numero di voti pari o superiore a quello corrispondente alla soglia del 40% registrata al primo turno²⁵.

Questa ipotesi sembrerebbe egualmente conforme al principio stabilito dal giudicato costituzionale, in quanto valorizzerebbe al massimo la *ratio* dello svolgimento di un secondo turno per il premio di maggioranza (al primo si sceglie il proprio rappresentante e al secondo turno, invece, il governo), che svolgerebbe la funzione di coagulare il consenso elettorale su una precisa indicazione di governo²⁶. È, infatti, evidente che il differenziale di voti aggiuntivo della lista vincente non potrebbe che essere il chiaro indice della scelta premiale dell'elettorato.

3° *scenario*: nessuna lista raggiunge la soglia del 40%, ma nel ballottaggio tra le due liste più votate, la lista vincente ottiene, questa volta, un numero di voti superiore a quello avuto nel primo turno, ma comunque inferiore alla soglia del 40% secondo i voti del primo turno.

Questo scenario, molto problematico, contribuisce a svelare la visione prospettica che ha condizionato le scelte del legislatore: la convinzione che la particolare contingenza politica²⁷ abbia natura strutturale (o comunque possa averla in futuro grazie a questa legge). Se si ragiona, infatti, su

²³ D'altronde, questo sembra essere il contesto che prefigura il c.d. partito della Nazione, frutto dell'annessione di (quasi) tutte le aree politiche, con esclusioni delle sole forze "antisistema", che riproporrebbe un modello bloccato di democrazia, dopo 25 anni dalla caduta del muro di Berlino. Questo processo è poi acuito dall'esigenza vitale di molta parte del ceto politico di trovare un contenitore che ne consenta la sopravvivenza. Ed è chiaro che il PD oggi paia essere l'unico approdo possibile, anche da parte di chi ha una lunga militanza politica e parlamentare in forze politiche di opposto orientamento politico. Ma, per l'appunto, in un nuovo soggetto centrista, queste divergenze tenderebbero a sfumare, soprattutto se gli unici possibili antagonisti fossero soggetti politici percepiti, a torto o a ragione, come populistici. Non sarebbe la prima volta nella storia italiana che, sotto l'appello alla responsabilità istituzionale o di governo, sarebbero celati poco commendevoli interessi di chi ha scelto la politica come il proprio ambito di impiego.

²⁴ A tal proposito, è stato evidenziato come il ballottaggio sia un meccanismo utilizzato quasi esclusivamente per l'elezione di cariche monocratiche di governo (ad esempio, i Presidenti della Repubblica in Francia e Portogallo, il Presidente di regione in Toscana, i sindaci in tutte le principali città italiane ecc.). Quindi, la previsione di un ballottaggio per l'attribuzione del premio di maggioranza ad una lista elettorale sarebbe un'eccezionale *unicum*, da cui dovrebbe conseguire la sua illegittimità o irragionevolezza. Questo argomento non sembra condivisibile perché, partendo dalla constatazione dell'esistente, giunge a conclusioni non necessariamente esatte. Infatti, la circostanza che sia la prima volta che il ballottaggio sia concepito per questa finalità potrebbe risultare invece una brillante innovazione.

²⁵ Può sembrare singolare il legame tra i due turni elettorali, ma va osservato che è la stessa legge a presupporlo implicitamente. Difatti, entrambi i turni elettorali contribuiscono unicamente alla determinazione dei candidati eletti, assegnando 340 seggi alla lista vincente al ballottaggio e i restanti 278 seggi a tutte le altre forze politiche, compresa la perdente al ballottaggio, che hanno superato la soglia di sbarramento del 3%, sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Ciò significherebbe che, se si effettuasse una simulazione con il *Porcellum* corretto con le soglie di sbarramento dell'*Italicum* in base ai dati del primo turno, nell'ipotesi più semplice in cui il ballottaggio è vinto dalla lista più votata al primo turno, si riprodurrebbe sostanzialmente una analoga composizione della Camera dei deputati (con esclusivo riferimento alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari e non anche dei singoli deputati eletti). Quindi, logicamente il turno di ballottaggio deve prevedere un *quid pluris* che giustifichi l'attribuzione del premio, onde evitare l'assurdo paradosso di trasformare il premio di maggioranza in un premio fedeltà per l'elettorato più tenace e partecipe.

²⁶ Al riguardo, è stata sostenuta la tesi che ciò provocherebbe una sostanziale alterazione della forma di governo con lesione delle prerogative del Presidente della Repubblica, costretto a conferire l'incarico al leader della lista vincitrice. Ma tale tesi non sembra condivisibile perché la discrezionalità del Capo dello Stato può essere fortemente condizionata dall'esito elettorale anche in altri sistemi elettorali, come peraltro si è verificato nella storia italiana con tutti i sistemi elettorali, comprese le prime applicazioni del proporzionale puro. Ciò però non muta la forma di governo, come hanno dimostrato i successivi sviluppi di alcune legislature in cui si era verificato questo fenomeno, ad esempio la penultima legislatura, la XVI, nata con la formazione istantanea del IV Governo Berlusconi, che aveva addirittura accettato l'incarico senza riserva (evento con il solo eccezionale precedente del Governo Pella), e finita con il Governo Monti.

²⁷ Cioè, uno scenario politico in cui vi è un unico gigante politico - il futuribile Partito della Nazione o, se si preferisce, la versione 2.0 della DC - e tanti altri grandi o piccoli cespugli.

uno scenario politico in cui l'ipotesi più probabile è che una robusta forza centrista²⁸ vada al ballottaggio contro un minoritario movimento di opposizione massimalista²⁹, il meccanismo della [legge n. 52/2015](#) sembra assumere una fattuale ragionevolezza, in quanto, con elevata probabilità, fornirebbe in concreto un vincitore con un consenso elettorale molto prossimo, se non superiore, alla soglia del 40%, per il possibile afflusso del cosiddetto voto moderato.

Ovviamente, il ragionamento frana se le supposte menzionate condizioni “strutturali”, così come sono sorte, venissero improvvisamente meno. Al riguardo, sarebbe opportuno ricordare che nel 2013, cioè appena due anni fa³⁰, la principale lista elettorale si è fermata a poco più del 25% e difficilmente avrebbe ottenuto in un ipotetico secondo turno una percentuale superiore al 30-35%. In questo diverso, ma sempre possibile, scenario, l'attribuzione del premio di maggioranza sembrerebbe determinare un effetto distorsivo non meno rilevante di quanto sarebbe accaduto con la disciplina elettorale giudicata costituzionalmente illegittima, svelando il “*vero e proprio punctum dolens di un tale meccanismo premiale*”, cioè “*la mancata previsione, cioè, di una qualsiasi soglia di voti, anche e soprattutto, per così dire, “ai piani bassi” del sistema (proprio quelli, si badi, per i quali risulterebbe tanto più necessaria...), per cui come si diceva, per liste che restino anche ben al di sotto del 40% dei voti si rende comunque possibile acquistare l'accesso al ballottaggio e, ciò che più conta, per tramite di questo – dunque in via puramente matematica – al conseguimento del quorum necessario ad ottenere (il premio di) ben 340 seggi*”³¹.

4° scenario: ancora nessuna lista raggiunge la soglia del 40%, ma nel ballottaggio, la lista vincente ottiene un numero di voti inferiore a quelli del primo turno.

Questo, peraltro, realistico³², scenario evidenzia le incongruenze logiche cui può condurre la nuova disciplina elettorale: attribuire il premio di maggioranza ad una lista che ha ottenuto un numero di voti inferiore a quello che la legge valuta insufficiente allo stesso scopo. Né sembra

²⁸ Che secondo i più recenti sondaggi dovrebbe avere un consenso intorno al 35-38%.

²⁹ I più recenti sondaggi indicano come probabile sfidante del PD il M5S che dovrebbe avere un consenso intorno al 20-23%.

³⁰ Peraltro vale la pena ricordare ai molti specialisti dell'italica disciplina del salto sul carro del vincitore che allora Renzi partecipò alle primarie del PD per la candidatura da “premier”, perdendole nettamente contro Bersani. Infatti, la delegazione renziana nei gruppi parlamentari era inizialmente una sparuta pattuglia, diventata nel volgere di un biennio una straripante maggioranza. Vicenda questa che dovrebbe fare ragionare, e molto, sui concreti effetti di meccanismi elettorali bloccati sui comportamenti dei deputati. Non sembra peregrino il rischio che la possibilità di predefinire, in una percentuale significativamente elevata, gli eletti determini un diffuso conformismo partitico negli eletti, che, quasi sempre, nutrono la naturale aspirazione a essere rieletti.

³¹ Così L. TRUCCO, [Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#), in [Consulta OnLine, 2015/1](#) (27.04.15), 298, che evidenzia altresì come sia solo “*attraverso la previsione legislativa del meccanismo del ballottaggio che, in via dunque del tutto artificiosa, vengono create le condizioni per il conseguimento – in ogni caso – da parte di chi vince, di una soglia di almeno il 50% dei voti (dato che, come si è detto, al secondo turno di voto partecipano due sole forze politiche, le quali si spartiscono il 100% dei voti). Così, se, ad es., nella situazione data, i migliori piazzati si collocassero ad esempio intorno al 10%, ne risulterebbe, alla fine, che una forza che ha dato prova di godere di un relativamente modesto appeal tra gli elettori, fruirebbe comunque del cospicuo bottino appena detto (del 55% dei seggi). Pertanto, dato che nella sostanza, per dirla con la Corte, «le disposizioni in esame» continuano a non subordinare l'elargizione del premio al «raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista» – sembra difficile pronosticare un positivo superamento, da parte della normativa in discussione, di un eventuale sindacato di costituzionalità (senza che, peraltro, un'eventuale censura implichi necessariamente il travolgimento dell'intero impianto legislativo, che anzi, dovrebbe esser fatto dalla Corte al possibile salvo, come avvenuto nella sent. n. 1 del 2014)...a meno che il Giudice costituzionale non decida di far proprio un approccio puramente formale alla questione, il quale, al momento di appurare la presenza della soglia, potrebbe portarla ad accontentarsi della vigenza di quel meccanismo di generazione fittizia, “per via legislativa”, di cui s'è detto, concludendo per l'infondatezza della questione”.*

³² Infatti, non è infrequente che nei secondi turni elettorali si registri un marcato calo di affluenza. Ad esempio, nelle amministrative del 2013 la riduzione della partecipazione tra primo e secondo turno è stata di ben 11,2 punti percentuali, mentre nel 2012 la riduzione era stata addirittura di oltre 17 punti percentuali. Si veda il dossier a cura di A. PAPARO e M. CATALDI, *Le elezioni comunali 2013*, CISE, 2013, 87. Tale fenomeno potrebbe essere addirittura lo scenario più probabile qualora, come sembrerebbe, l'esito dell'ipotetico ballottaggio appaia scontato per la sproporzione tra i due contendenti.

condivisibile la possibile obiezione che ciò si verifica normalmente anche nelle altre competizioni elettorali con ballottaggio perché qui va valorizzata la specificità delle elezioni politiche che non concernono soltanto la scelta di governo, come invece avviene per le elezioni presidenziali o amministrative, ma anche “*le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali*”³³.

Soprattutto quanto appena detto induce a dubitare della bontà delle perentorie affermazioni di assoluta conformità costituzionale del meccanismo previsto dalla [legge n. 52/2015](#) per l’attribuzione del premio di maggioranza, il quale in alcune ipotesi fattuali rischia di produrre analoghi effetti alla previgente legge n. 270/2005.

3. Viene poi in rilievo la questione relativa alla scelta dell’elettore, per cui la [legge n. 52/2015](#) ha certamente tenuto conto di quanto stabilito dalla Corte costituzionale³⁴, avendo:

- suddiviso il territorio nazionale in venti circoscrizioni regionali, all’interno delle quali ha previsto cento collegi plurinominali³⁵;
- contemplato liste più corte, con l’evidente fine di consentire la conoscibilità dei candidati.

Un’attenta dottrina ha, però, evidenziato come ciò rischi di non essere sufficiente, in quanto, a ben vedere, “*il principio affermato dalla Corte costituzionale non è soddisfatto dalla sola predisposizione di un sistema che presenti liste corte*”, ma richiede che “*l’elettore, nell’esprimere il voto, sia posto nella condizione di conoscere gli effetti che il suo voto determinerà nella distribuzione dei seggi e nella individuazione dei candidati*”³⁶.

Ciò peraltro sembra costituire una delle principali criticità di questo tipo di sistema elettorale, vale a dire la virtualità del rapporto tra elettori ed eletti³⁷.

³³ Così la ridetta [sentenza n. 1/2014](#) della Corte costituzionale.

³⁴ “*La scelta dell’elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all’intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall’elettore stesso*”: così la [sent. n. 1/2014](#) della Corte costituzionale, al punto 5.1 del diritto.

³⁵ Per una meticolosa descrizione delle modalità per il riparto dei seggi previste dalla [legge 52](#), si rinvia a L. TRUCCO, [Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#), cit., 299 ss..

³⁶ Cfr. L. SPADACINI, *L’Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell’applicazione della riforma*, in in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2015, 14 s., per cui, inoltre, “*il sistema deve anzitutto garantire che, nel caso una lista abbia raggiunto in un determinato collegio il numero di voti sufficiente per esprimere un rappresentante (che è poi sostanzialmente il quoziente elettorale di quella circoscrizione), ad essa venga anzitutto assegnato il seggio in quel collegio. Se è soddisfatta questa condizione, la previsione di un sistema di graduazione dei candidati secondo il numero delle preferenze o l’impiego di liste c.d. bloccate, purché mediamente corte, è sostanzialmente indifferente. Infatti, in entrambi i casi l’elettore sa esattamente ciò che il suo voto produrrà in termini di distribuzione dei seggi e di individuazione dei candidati. Quando, invece, il seggio che dovrebbe scattare in un collegio è trasferito in altro, in relazione a esigenze che attengono alla distribuzione nazionale dei voti, l’“effettiva conoscibilità [...dei candidati] e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto» dell’elettore sono in radice conculcati. In effetti, in queste condizioni, l’elettore, nell’esprimere un voto in un determinato collegio, non può conoscere quale sia l’effetto del suo voto sul numero dei seggi che saranno assegnati alla lista che vota. In effetti l’elettore, può unicamente sapere che, votando una lista in un collegio, il suo voto contribuirà all’assegnazione a quella lista di un seggio a livello nazionale. Egli, invece, non può sapere in quale collegio tale seggio verrà assegnato, perché ciò dipenderà dal complesso di tutti gli altri voti espressi a livello nazionale. Egli in sostanza può unicamente sapere che favorirà la lista che vota ma il seggio che questa otterrà potrà scattare in qualunque altro collegio nazionale, favorendo un candidato che egli non poteva previamente individuare, in quanto inserito in una qualsiasi delle altre liste che la forza politica ha presentato in un qualsiasi altro collegio*”.

³⁷ È singolare che, per difendere l’*Italicum* dalle accuse di produrre una grave alterazione della rappresentanza per via del premio di maggioranza attribuito sempre e comunque, lo stesso Presidente del Consiglio abbia fatto riferimento al sistema anglosassone dei collegi uninominali che, invece di attenuarli, esalta i difetti dell’*Italicum*. Infatti, dopo l’ultimo recente voto nel Regno Unito, si è voluto far notare che in quel sistema, universalmente considerato uno dei massimi esempi di democrazia rappresentativa, non si contestava che una forza politica con il solo 36% dei consensi aveva ottenuto la maggioranza assoluta alla Camera di Comuni, mentre in Italia con questa percentuale la medesima

Si potrebbe obiettare che, per ovviare a questo problema, tra l'altro, è stata introdotta la facoltà di esprimere un voto di preferenza di genere³⁸. Eppure paradossalmente questa (compromissoria) misura, realizzata con il dichiarato scopo di aumentare il grado di rappresentatività della nuova Camera, finisce per essere una soluzione più irragionevole di quella precedente.

Infatti, la [legge n. 52](#) formalizza due tipi di candidato³⁹:

a) il capolista. Questi può essere candidato in dieci diversi collegi⁴⁰ e, se viene assegnato un seggio al collegio in cui è candidato, *ex lege* deve essere dichiarato eletto proprio lui. I capilista della lista vincente sono pertanto automaticamente eletti⁴¹, laddove, per tutte le altre liste (quasi) tutti gli eletti saranno comunque capilista⁴²;

b) il candidato "normale". Questi può candidarsi in un solo collegio e per potere concorrere ad essere eletto non solo dovrà raccogliere le preferenze⁴³, ma dovrà sperare o che nel suo collegio siano assegnati almeno due seggi (altrimenti, come appena notato, sarà eletto *ex lege* il capolista, anche se, per assurdo, avesse riportato un numero di preferenze pari a quello dei voti totali della

forza sarebbe stata costretta al ballottaggio; ma, per l'appunto, proprio questa comparazione evidenzia le storture dell'*Italicum*, in quanto, mentre nel sistema britannico, si realizza la massima espressione del rapporto tra rappresentati e rappresentante (tant'è che gli elettori eleggono il rappresentante del proprio collegio, quindi hanno modo di valutare benissimo gli effetti del proprio voto), nel sistema di casa nostra, un simile rapporto è solo virtuale (dato che, in ultima analisi, l'individuazione degli eletti dipenderà dal voto nazionale della lista e dalla sua distribuzione nei diversi collegi). Infine, a conferma di un diffuso conformismo governativo acritico, pochi commentatori e studiosi hanno replicato, facendo notare che il raggiungimento della maggioranza assoluta non è minimamente garantito. D'altronde, non è, forse, un caso che, durante la vigenza del c.d. *Mattarellum* (un sistema prevalentemente basato su collegi uninominali con una sensibile quota di seggi assegnati col proporzionale), non si è sollevato seriamente un problema di costituzionalità, dubitandone semmai dell'effettiva capacità di favorire l'evoluzione verso un sistema bipolare. Eppure anche con quel sistema è accaduto, soprattutto nella quota uninominale, che, a piccole variazioni di percentuale di voti tra liste, il numero di seggi conquistati fosse notevolmente diverso. Addirittura si ricorderà che nel 1996, nella quota uninominale per la Camera dei deputati, l'Ulivo prese meno voti alla Camera, ottenendo più seggi. Ma questo apparente effetto distorsivo non era percepito (giustamente) come tale, proprio per il forte legame tra elettori e eletti connaturato al collegio uninominale.

³⁸ Cioè si possono esprimere due preferenze purché di persone di sesso diverso, altrimenti soltanto una preferenza

³⁹ Per semplicità facciamo unicamente riferimento al territorio nazionale, con l'esclusione della Circonscrizione Estero, della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige.

⁴⁰ Malgrado la Corte costituzionale avesse espressamente censurato, nella più volte citata sentenza, le candidature multiple, una delle caratteristiche tipiche e meno amate del *Porcellum*, che determinavano la "*facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito*".

⁴¹ Senza che il corpo elettorale possa avere la possibilità di sanzionare elettoralmente un candidato sgradito. Infatti, per assurdo, si ipotizzi questo scenario: una lista vincente ottiene una distribuzione di voti perfettamente omogenea in tutti i collegi, ad esempio 37%, eccetto nei dieci in cui vi è capolista Tizio, dove, invece, ottiene un deludente 10%; ebbene Tizio risulterà comunque eletto, anche se evidentemente è stato bocciato dall'elettorato. Ovviamente, si tratta di un'ipotesi scolastica, che, però, evidenzia bene l'evanescenza della responsabilità elettorale per i capilista, che saranno circa il 60-70% dei futuri deputati della Camera dei deputati. Ciò differenzia notevolmente l'*Italicum* del *Mattarellum*, dove i candidati nella quota uninominale avrebbero dovuto comunque conquistare il collegio e quindi, in teoria, avrebbero potuto essere sempre sanzionati elettoralmente. Inoltre, le interferenze tra i candidati nella quota uninominale e in quella proporzionale erano marginali, se non proprio nulli, mentre qui sono relevantissimi.

⁴² Ciò a causa della loro sottorappresentazione parlamentare, conseguenza dell'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista vincente. Infatti, una simulazione condotta sulla base della media dei ultimi sondaggi del 28 aprile 2015 (cfr. R. D'ALIMONTE, in *Il Sole-24Ore* del 6 maggio 2015, 10), evidenziava che, supponendo la vittoria del PD al ballottaggio ed escludendo la circoscrizione estero, il PD con il 36,8% avrebbe avuto 340 seggi; il M5S (19,8%) 94 seggi; la Lega (14,1%) 67 seggi; FI (12,5%) 59 seggi; SeL (4,1%) 20 seggi; FdI (3,9%) 19 seggi; NCD-UDC (3,2%) 15 seggi. Tutte le altre liste conseguirebbero pertanto un numero di seggi inferiore a quello dei collegi, azzerando sostanzialmente le possibilità di qualche eletto in quelle liste grazie alle preferenze, qualora non siano utilizzate sistematicamente e massicciamente le candidature multiple. Infatti, nell'ipotesi estrema nella quale tutte le liste candidano i propri capilista in tutti i dieci collegi, avremo una significativa quota di eletti con le preferenze anche in queste liste. Verosimilmente, dovrebbe però accadere che le piccole liste (10-20 eletti) utilizzino al massimo il meccanismo delle multicandidature per avere la certezza quasi matematica che i propri principali esponenti siano eletti, mentre le liste medio grandi (40 e più eletti) avranno l'interesse contrario di assicurare la sicura elezione di un più ampio numero di candidati graditi.

⁴³ Cioè sopportando i gravosi oneri di questo tipo di campagna elettorale, che invece non graveranno sui capilista, i quali, se candidati nelle liste più votate, potrebbero essere eletti anche senza fare nessuna campagna.

lista nel collegio) oppure che il capolista scelga di essere proclamato eletto in un altro collegio (ovviamente, s'immagina, su indicazione del suo partito).

In definitiva, la [legge n. 52](#) rischia di aggiungere al danno della possibile vana candidatura della quasi totalità dei candidati normali delle liste non vincitrici, la beffa di fare comunque esprimere all'elettorato un inutile voto di preferenza.

Peraltro, questo sistema dualistico di candidati potrebbe favorire la prassi di non inserire come capilista i "campioni di preferenze", cioè quei candidati non celebri a livello nazionale ma con un consolidato consenso locale, i quali fungerebbero sostanzialmente da portatori d'acqua al mulino del partito. Quindi, la [legge n. 52](#) potrebbe determinare la situazione per cui un candidato con largo seguito in un collegio abbia minori opportunità di essere eletto, perché al partito potrebbe non convenire candidarlo come capilista, col rischio di perdere parte dei suoi voti di preferenza⁴⁴.

Il meccanismo di scelta dei candidati della [legge n. 52](#) sembra pertanto presentare alcuni profili di criticità con riferimento agli artt. 3, 48 e 51 Cost., laddove non sembra assicurare con pienezza l'eguaglianza di condizioni per l'accesso alla carica elettiva di deputato, prevedendo due, tra loro ben differenti, *status* di candidati.

4. L'ultimo elemento che si deve esaminare concerne la questione dell'approvazione della sola legge per l'elezione della Camera dei deputati nella prospettiva del superamento del bicameralismo perfetto, che dovrebbe garantire una maggiore governabilità⁴⁵.

A tal proposito, è stata introdotta una clausola di salvaguardia che differisce l'applicabilità della legge alle elezioni per la Camera dei deputati successive al 1° luglio 2016, tempo entro cui, per l'appunto, l'*iter* di revisione costituzionale dovrebbe essersi concluso.

In questa sede non interessa la discussione se la clausola di salvaguardia sia sufficiente oppure possa essere "aggirata" in vista di improvvise elezioni anticipate. Ciò che, invece, interessa è la congruità logica e giuridica di approvare, ma, soprattutto, promulgare un testo legislativo, che esplicitamente presuppone un sistema istituzionale difforme da quello vigente. La questione non è poi così capziosa, come dimostra la giurisprudenza costituzionale sul tipo di vizio che avrebbe potuto farsi valere sui ricorsi regionali nei giudizi in via principale presentati anteriormente alla riforma della legge costituzionali n. 3/2001⁴⁶. Quell'orientamento giurisprudenziale ci è utile perché evidenzia che determinate valutazioni giuridiche su un testo legislativo vanno effettuate sulla base delle disposizioni vigenti al momento del compimento di un atto, secondo il principio *tempus regit actum*. Ciò sembra valere soprattutto per la promulgazione di un testo legislativo, in quanto è evidente che nessun addebito potrebbe essere mosso al Capo dello Stato per un'eventuale illegittimità costituzionale per violazione di una disposizione costituzionale sopravvenuta in un momento successivo alla promulgazione. Da ciò ne deve conseguire che il controllo del Capo dello Stato non può che essere avvenuto sulla base delle disposizioni costituzionali attualmente vigenti, non potendo confidare nella positiva attesa di una riforma ancora *in itinere*, soprattutto se questa molto probabilmente, qualora fosse approvata, richiederebbe comunque un passaggio referendario, il cui esito non è mai prevedibile *a priori* per ragioni che possono prescindere dal tutto dal merito normativo.

⁴⁴ Infatti, è ragionevole presumere una campagna più rilassata e meno costosa per un candidato capolista, soprattutto se può confidare con elevate probabilità nell'elezione.

⁴⁵ Il condizionale è d'obbligo perché non è infondato il rischio che il processo centripeto in atto finisca con l'intriettare all'interno del partito centrale (o centrista) del nuovo sistema le dinamiche conflittuali che hanno caratterizzato le coalizioni, come nei bei tempi andati (ma, forse, non per sempre) della vecchia DC.

⁴⁶ Cioè se tali ricorsi dovessero continuare ad essere decisi tenendo conto delle sole disposizioni costituzionali vigenti al momento della loro proposizione oppure dovessero essere decisi facendosi riferimento alle nuove disposizioni che avevano modificato il riparto delle competenze legislative. Come è noto, la Corte costituzionale ha risolto in altra precedente occasione una simile problematica, stabilendo che questi ricorsi dovevano essere decisi esclusivamente alla stregua delle norme costituzionali originarie, non rilevando il sopravvenuto mutamento di quadro costituzionale. Si veda la [sentenza n. 376/2002](#) della Corte costituzionale (per un approfondimento, cfr. G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 322 s.).

Eppure l'analisi degli effetti della [legge n. 52](#) nel vigente sistema istituzionale fa sorgere qualche perplessità. Come noto, se si andasse a votare dopo il 1° luglio 2016 a Costituzione vigente, avremmo l'applicazione di due diversi sistemi elettorali: l'*Italicum* per la Camera dei deputati e il *Consultellum* per il Senato della Repubblica. Questi due diversi sistemi fisiologicamente darebbero vita a maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, anche in ipotesi di un omogeneo esito elettorale, comportando la necessità, se possibile, di una maggioranza di coalizione, che vanificherebbe tutti i supposti vantaggi dell'*Italicum*, o provocando la completa paralisi politica qualora ciò non fosse possibile.

Ma ciò che qui interessa, è osservare che nella [sentenza n. 1/2014](#), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina (i premi regionali per il Senato) che poteva favorire, a causa della casualità della somma dei diversi premi regionali, *“la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea”*. Ma se ciò è vero per un sistema che, in presenza di una omogenea distribuzione del voto, poteva determinare la casuale difforme formazione di maggioranze⁴⁷, a fortiori dovrebbe esserlo per una legislazione elettorale che quasi certamente produce questo esito⁴⁸.

Un ulteriore aggravamento deriverebbe, peraltro, dal combinato disposto delle anomalie delle due diverse discipline elettorali costituite:

i) dal generoso premio di maggioranza alla Camera dei deputati, che, smarrita la sua finalità di favorire la stabilità, conserverebbe la funzione di assicurare al vincitore una forte posizione negoziale nelle votazioni a Parlamento in seduta comune⁴⁹;

ii) dall'esistenza di irragionevoli soglie di sbarramento per il Senato della Repubblica⁵⁰, che rischierebbero di alterare significativamente la rappresentanza ovvero, più probabilmente, di dare vita a eterogenee coalizioni elettorali aventi l'unica finalità di fare ridurre la soglia di sbarramento.

Le considerazioni sopra svolte evidenziano come la [legge n. 52](#) sia l'antefatto di un nuovo sistema istituzionale, senza il quale non solo non sembra avere alcuna utilità, ma rischia addirittura di diventare dannosa, potendo determinare sistematicamente una disomogeneità politica delle due Camere, con ciò che ne consegue. Ciò finalmente suggerisce l'ulteriore considerazione per cui il varo della legge finirà con l'essere uno straordinario *“assist”* per i fautori della riforma costituzionale, i quali ben potranno fare ricorso al richiamo alla responsabilità istituzionale, sulla

⁴⁷ È bene rammentare che tale esito era possibile, ma non necessario, potendosi invece produrre una situazione in cui, in entrambe le Camere del Parlamento, si sarebbe formata una maggioranza assoluta omogenea. Basti pensare al risultato delle elezioni politiche del 2008 che videro una netta affermazione del PDL sia alla Camera, sia al Senato.

⁴⁸ Le uniche eccezioni riguardano quelle ipotesi, di assai rara possibilità concreta, in cui una lista consegue la maggioranza assoluta dei seggi in entrambi i rami, con consensi elettorali superiori al 40%. Ma chiunque converrà che non è ragionevole valutare una disciplina soltanto sulla base di un'ipotesi estrema, ma prendendo a riferimento quello che accadrà nella quasi totalità dai casi.

⁴⁹ Cfr. G. CANALE, [Un Presidente di minoranza: le assurde conseguenze della logica elettorale “premiata” sul procedimento di elezione del Capo dello Stato](#), in questa [Rivista](#), 2013 (04.03.13). È vero che il disegno di legge di riforma costituzionale propone l'innalzamento del *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato, ma, in primo luogo, la riforma deve essere ancora approvata e, in secondo luogo, rimane la possibilità di elezioni a maggioranza assoluta semplicemente spostata temporalmente. Quindi, comunque, un partito che abbia la maggioranza assoluta, pur non essendo maggioranza elettorale e di governo, potrebbe imporre il proprio candidato anche alle altre forze politiche, che potrebbero cedere per non restare escluse da un'elezione che comunque avverrebbe.

⁵⁰ Al riguardo, sia consentito di rinviare ancora a G. CANALE, *Brevi considerazioni critiche cit.*, 6, per cui *“Si fa riferimento, in primo luogo, alla previsione di soglie di sbarramento differenziate per le liste appartenenti a coalizioni e quelle autonome. La predetta differenziazione, infatti, aveva l'evidente finalità di promuovere, attraverso la previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza, l'apparentamento tra liste per garantire una migliore stabilità. In questa prospettiva premiata poteva essere giustificata una soglia più elevata per le liste autonome, atteso che il premio di maggioranza favoriva la tendenza all'aggregazione. In altri termini, i partiti maggiori avevano interesse ad aggregare intorno a sé il maggior numero possibile di liste per conseguire i vantaggi del premio di maggioranza, e ciò poteva giustificare la previsione di una soglia più alta per la lista che decideva di correre da sola. In definitiva, le soglie di sbarramento differenziate erano una misura molto efficace di promozione delle coalizioni. Ma in un sistema elettorale “proporzionale”, le soglie differenziate perdono di senso, perché viene meno la menzionata tendenza aggregazionale”*.

base dell'argomento che coloro, che si saranno opposti al disegno di legge di revisione costituzionale, saranno i responsabili sia del mantenimento dello *status quo*, sia della paralisi decisionale che ne potrà conseguire. In questo senso, la pronta promulgazione della legge somiglia al passaggio involontario dell'arbitro che manda in *goal* un giocatore della sua vecchia squadra del cuore!

5. In conclusione, la nuova disciplina elettorale sembra sollevare più dubbi di conformità al giudicato costituzionale, che potranno essere meglio percepiti in occasione delle sue prime concrete applicazioni, qualora, come si ritiene, si dimostrasse generosamente ottimistico lo scenario politico ipotizzato come paradigma di riferimento.

È auspicabile che, trascorso un periodo di tempo per raffreddare i concitati animi, si abbia comunque modo di svolgere alcuni sereni approfondimenti sui profili più problematici della [legge n. 52](#), con riferimento non solo ai prospettati dubbi sul rispetto del giudicato costituzionale, e quindi sulla sua legittimità costituzionale, ma anche ai suoi rischi politici.

Infatti, la convinzione diffusa che il principale beneficiario politico della legge sia il PD di Renzi ha fatto sottovalutare la possibilità che una legislazione elettorale premiale possa divenire lo strumento con il quale alcune minoranze demagogiche o populistiche arrivino al governo del Paese, anche a causa di quei fattori - crisi esogene (ad esempio, una nuova forte perturbazione finanziaria dell'area euro) o eventi imprevedibili (un clamoroso attentato terroristico) – capaci di determinare repentini e massici mutamenti del consenso elettorale sulla base di istintive reazioni emotive.

D'altronde, l'elevato debito pubblico e la stagnante crescita italiana dell'ultimo ventennio consiglierebbero, forse, di dotarsi di una legislazione elettorale che non cerchi di scimmiettare le lontane democrazie anglosassoni, ma piuttosto di evitare il rischio di vivere esperienze alla greca⁵¹, rese insidiosamente più agevoli da questo tipo di meccanismo elettorale, soprattutto in un momento che ripropone con drammatica forza lo scenario della reversibilità della moneta unica⁵².

⁵¹ Peraltro, va osservato che non solo la Grecia è stata interessata al fenomeno della coagulazione del consenso elettorale intorno ad una piattaforma politica "massimalista". Questo fenomeno, in diverse forme e, per adesso, con distinti esiti, sembra interessare l'intera area mediterranea dell'Unione Europea, Italia compresa. Si veda, per ultimo, il recentissimo successo elettorale alle amministrative spagnole del movimento *Podemos*. A scanso di fastidiosi equivoci, in questa sede non si intende esprimere nessun giudizio di valore nei confronti di qualsiasi partito o movimento politico, ma semplicemente osservare che determinati sistemi elettorali, tra cui anche l'*Italicum*, possono favorire, meglio di altri sistemi, il successo di liste elettorali con piattaforme programmatiche condizionate dallo *stress* emotivo indotto dalla perdurante crisi.

⁵² Al riguardo, cfr. V. DA ROLD, *Grecia lancia l'allarme: non pagheremo le rate Fmi di giugno. Varoufakis: «Abbiamo dato»*, in www.ilsole24ore.com del 24 maggio 2015.