

L'INCERTA EVOLUZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE ITALIANO: DAL PROPORZIONALE AL PROPORZIONALE?

A INCERTA EVOLUÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL ITALIANO: DE PROPORCIONAL PARA PROPORCIONAL?

THE UNCERTAIN EVOLUTION OF THE ITALIAN ELECTORAL SYSTEM: FROM PROPORTIONAL TO PROPORTIONAL

Andrea Gratteri*

ABSTRACT

Questo saggio descrive il funzionamento del nuovo sistema elettorale italiano approvato con la legge n. 165 del 2017. Si tratta di un sistema misto prevalentemente proporzionale e in minor parte maggioritario che consente la presentazione di liste autonome di candidati o di coalizioni di liste. Si tratta dell'ultimo tassello di una lunga trasformazione istituzionale avviata all'inizio degli anni '90 del XX secolo e che ha visto susseguirsi numerose leggi elettorali. Il sistema elettorale italiano può essere considerato – a pieno titolo – un laboratorio di “ingegneria elettorale” che partendo dal sistema proporzionale del 1948-1993 sembra ora tornare, almeno in parte, alle origini. Nel corso degli ultimi venticinque anni si segnala una eterna transizione che ha visto l'applicazione di una legge elettorale mista prevalentemente maggioritaria (fra il 1994 e il 2005) e di una legge con premio di maggioranza (fra il 2005 e il 2013), nonché due significativi interventi della Corte costituzionale (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017) e, da ultimo, l'approvazione legge n. 165 del 2017 che qui si descrive nei contenuti.

Parole chiave: Italia. Costituzione. Legge elettorale. Proporzionale. Maggioritario.

RESUMO

Este ensaio descreve o funcionamento do novo sistema eleitoral italiano aprovado pela Lei nº 165 de 2017. Este é um sistema misto, predominantemente proporcional, com menor parte majoritária, que permite a apresentação de listas autônomas de candidatos ou listas de coligações. Este é o último estágio de uma longa transformação institucional iniciada no início dos anos 90 do século XX e que viu inúmeras leis eleitorais se seguirem. O sistema eleitoral italiano pode ser considerado - por si só - um laboratório de “engenharia eleitoral” que, a partir do sistema proporcional de 1948-1993, parece agora retornar, pelo menos em parte, às suas origens. Nos últimos vinte e cinco anos, houve uma transição contínua

* Dottore in Diritto Costituzionale (Università degli Studi di Milano) Professore Associato di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pavia. Autore di numerosi saggi in materia di diritto elettorale e di due monografie: *Il valore del voto* del 2005 e *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali* del 2015. E-mail: andrea.gratteri@unipv.it.

que viu a aplicação de uma lei eleitoral majoritariamente mista (entre 1994 e 2005) e uma lei com um “premio di maggioranza” (entre 2005 e 2013), bem como duas intervenções significativas do Tribunal Constitucional (Acórdãos n.1 de 2014 e n. 35 de 2017) e, por último, a aprovação da Lei n. 165 de 2017 que é descrita aqui no conteúdo.

Palavras-chave: Itália. Constituição. Lei eleitoral. Proporcional. Maioria.

ABSTRACT

This paper deals with the functioning of the new Italian electoral system enacted by the Law n. 165 in 2017. This mixed system, predominantly proportional, has a minor part decided by majority, which allows independent lists of candidates or lists of cross-party alliances. This is the outcome of an institutional maturation which began in the 90's of 20th century, with the enactment of several laws. The Italian electoral system can be deemed, by itself, as a laboratory of “electoral engineering” which, taking into consideration the proportional system of 1948-1993, seems to return to its origins, at least in part. In the latest twenty five years, there has been an eternal transition which encompasses the enactment of a law predominantly mixed (between 1994 and 2005) and a law by “premio di maggioranza” (between 2005 and 2013), as well as two significant interventions of the Constitutional Court (decision n. 1/2014 and n. 35/2017) and also the enactment of Law n. 165/2017, which is described in this paper.

Key words: Italy. Constitution. Electoral Law. Proportional. Majority.

1 INTRODUZIONE

Questo saggio si propone di descrivere il funzionamento della legge elettorale italiana vigente (legge 3 novembre 2017, n. 165, c.d. legge Rosato¹): una legge di impianto proporzionale caratterizzata da una lieve distorsione maggioritaria per la presenza di collegi uninominali e per il vantaggio competitivo di cui godono le liste capaci di formare una coalizione di più liste².

Il contesto in cui è stata approvata la legge n. 165 risente sia della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni (ben due le sentenze di incostituzionalità dei precedenti sistemi elettorali, la n. 1/2014 e la n. 35/2017) sia della prassi secondo cui le riforme elettorali sono approvate (o comunque possono esserlo) negli ultimi mesi della legislatura, quando le convenienze politiche di ciascun partito influenzano in termini decisivi il confronto politico.

Il sostanziale ritorno ad un sistema proporzionale dopo circa venticinque anni di prevalenza dei tratti maggioritari del sistema elettorale ha avviato l'ennesima

1 Nel linguaggio giornalistico si è affermato il nomignolo di *Rosatellum*, in linea con i precedenti *Mattarellum* e *Porcellum*.

2 Fra i primi commenti alla legge v. GIURISPRUDENZA ITALIANA. Torino: UTET, 2018. Volume speciale intitolato Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis; SGRÒ, Francesca. Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano. *Osservatorio Costituzionale*, Roma, n. 3, 2017.

trasformazione del sistema politico italiano. Questi effetti possono essere riscontrati immediatamente nella composizione del Parlamento della XVIII legislatura e nella difficile aggregazione di una insolita maggioranza di governo che – al termine della crisi politica più lunga della storia italiana – ha visto la formazione di un governo di coalizione fra due forze politiche dichiaratamente populiste, Movimento 5 stelle e Lega, mai alleate fra loro in precedenza.

È bene ricordare da subito al lettore non avvezzo al sistema costituzionale italiano che il Parlamento si compone di due Camere e che la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica si pongono su piano di assoluta parità funzionale. Si parla per questo di bicameralismo perfetto sia con riferimento alla funzione legislativa del Parlamento sia con riferimento alla funzione di indirizzo politico. La forma di governo italiana è di natura parlamentare e il Governo può rimanere in carica soltanto se gode della fiducia di entrambi i rami del Parlamento. La capacità di promuovere la formazione di maggioranze omogenee alla Camera e al Senato è quindi un elemento imprescindibile per qualsiasi legge elettorale.

2 LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE: EUROPA E SUDAMERICA A CONFRONTO

In Europa, la stabilità dei sistemi elettorali è un valore diffusamente tutelato in forma diretta da norme costituzionali di principio o, in loro assenza, dal vasto consenso politico che si coagula attorno a regole considerate fondamentali per garantire il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche³.

Il patrimonio elettorale europeo può essere riassunto in alcuni principi fondamentali che, secondo il *Codice di buona condotta in materia elettorale* elaborato dalla Commissione di Venezia nell'ambito del Consiglio d'Europa⁴, consistono nel suffragio universale, libero, eguale, segreto e diretto. Inoltre, rilevano le condizioni necessarie per l'attuazione di questi principi in particolare attraverso la garanzia della stabilità del sistema elettorale, considerata cruciale per la credibilità dell'intero procedimento elettorale⁵.

La Commissione di Venezia suggerisce di costituzionalizzare tali norme o, comunque, di conferire loro una posizione gerarchicamente sovraordinata alla legge ordinaria; in alternativa all'irrigidimento delle fonti normative si suggerisce anche un peculiare meccanismo di salvaguardia secondo cui in caso di riforma della legge elettorale, le nuove norme entreranno in vigore solo dopo il primo rinnovo del Parlamento, perlomeno nel caso in cui le elezioni si tengano nell'anno successivo alla riforma.

Se si prendono in esame le Costituzioni dei ventotto Paesi dell'Unione europea e le Costituzioni delle tre democrazie europee consolidate ad essa estranee (Svizzera, Norvegia e Islanda) si può facilmente verificare che su un totale di tren-

3 In proposito v. diffusamente GRATTERI, Andrea. In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali. *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, Bologna, n. 9, 2012.

4 Adottato il 23 maggio 2003, CDL-AD(2002)023rev.

5 Lara Trucco sottolinea il rischio di tentazioni "irresistibili" per le forze politiche di maggioranza di modificare le regole elettorali a proprio vantaggio. TRUCCO, Lara. *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2011. p. 525

tuno testi costituzionali ben venti accolgono la costituzionalizzazione del sistema elettorale⁶; mentre altre dieci Costituzioni si affiancano alla Costituzione italiana e non contengono alcuna indicazione in proposito⁷.

La costituzionalizzazione del sistema elettorale si traduce, come prevedibile, nella positivizzazione del principio della rappresentanza proporzionale. Fa, a suo modo, eccezione il Regno Unito, dove di fatto il sistema elettorale maggioritario è costituzionalizzato come conferma il tentativo di riforma per via referendaria del 2011⁸, anche se, ovviamente, manca una norma costituzionale espressa. Negli altri ordinamenti di matrice anglosassone (Malta e Irlanda) invece la Costituzione prescrive l'adozione del voto singolo trasferibile, in parte assimilabile ai sistemi proporzionali classici e definibile come sistema proporzionale personalizzato⁹.

Negli ordinamenti in cui la Costituzione non sancisce la presenza di un sistema proporzionale sono, prevedibilmente, diffusi i sistemi misti e quelli maggioritari. In cinque Paesi (su undici) il sistema elettorale è comunque proporzionale (Germania, Cipro, Slovacchia, Romania e Croazia) mentre in Bulgaria, Ungheria e Lituania si ricorre a un sistema misto¹⁰, la Francia adotta il maggioritario a doppio turno e l'Italia, che oggi appartiene al gruppo dei sistemi misti, ha sperimentato nel tempo una pluralità di soluzioni.

Nel complesso i sistemi di tipo proporzionale sono nettamente prevalenti. Indipendentemente dalla presenza o dall'assenza di una garanzia sul piano costituzionale, solo il Regno Unito, la Francia e la Grecia (e in passato l'Italia) perseguono una logica maggioritaria. Fra gli altri sistemi, quelli di Ungheria e Lituania possono essere indubbiamente definiti misti, mentre quelli di Germania e Romania, pur essendo nella sostanza proporzionali, presentano alcuni caratteri che potrebbero suggerire la loro inclusione fra i sistemi misti¹¹.

Lo scenario europeo non è significativamente diverso dalle soluzioni adottate con maggior frequenza dalle Costituzioni dei Paesi sudamericani che pure – sul piano della forma di governo – presentano caratteristiche significativamente diverse.

La diffusa prevalenza di sistemi elettorali di impronta proporzionale si accompagna in genere con la sua costituzionalizzazione e anche le Costituzioni di Bolivia e Venezuela (i due soli ordinamenti a sistema misto) seguono la via della enunciazione in Costituzione dei principi fondanti. L'art. 146 della Costituzione bo-

6 Si tratta delle Costituzioni di Austria (art. 26); Belgio (art. 62); Danimarca (art. 31); Estonia (art. 60); Finlandia (art. 25); Irlanda (art. 16.5); Islanda (art. 31); Lettonia (art. 6); Lussemburgo (art. 51); Malta (art. 56); Norvegia (art. 59); Paesi bassi (art. 53); Polonia (art. 96); Portogallo (art. 113); Repubblica ceca (art. 18); Slovenia (art. 80); Spagna (art. 68); Svezia (art. 1 del Cap. III dello Strumento di Governo); Svizzera (art. 149). A questi si aggiunge il Regno Unito dove il sistema elettorale è di fatto parte integrante della Costituzione.

7 Si tratta delle Costituzioni di Bulgaria, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Romania, Slovacchia, Ungheria e Croazia.

8 Sulla Costituzione del Regno Unito cfr. BARENDT, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: OUP, 1997. p. 33, che sottolinea: "The constitution in therefore very largely a written one. The point is that it is *uncodified*"; dello stesso autore v. anche BARENDT, Eric. *Is there a United Kingdom Constitution?* *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford, v. 17, n. 1, p. 137-146, 1997.

9 Per le distorsioni rispetto a uno schema formalmente proporzionale v. BROCCINI, Roberto. *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*. *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, Firenze, n. 43, p. 129, 2000.

10 Si tratta di sistemi maggioritari a membro misto dove circa la metà dei seggi è assegnata in collegi uninominali e l'altra metà è assegnata con metodo proporzionale.

11 Il sistema tedesco è da alcuni, compreso chi scrive, considerato proporzionale in virtù della prevalenza dell'assegnazione dei seggi con tale formula. Il sistema rumeno è, a grandi linee, omogeneo a quello tedesco.

liviana non si limita alla affermazione di un principio generale e stabilisce i dettagli di un sistema di elezione basato per metà su collegi uninominali e per metà su circoscrizioni plurinominali. Invece, l'art. 63 della Costituzione del Venezuela¹² non è del tutto priva di ambiguità quando afferma che “[...] la ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”; e tale principio si concretizza poi nella *Ley Orgánica de Procesos Electorales* che instaura un sistema elettorale di tipo misto.

Le Costituzioni di Argentina, Cile e Colombia sono le uniche – in questo contesto geografico – a non vincolare il legislatore alla costituzionalizzazione di un principio rappresentativo ma non è un caso che si prescrivano garanzie di carattere procedimentale nella approvazione della legge (ad es. a maggioranza assoluta, art. 77 Cost. Argentina, o con *ley orgánica constitucional*, art. 47 Cost. Cile).

La garanzia del principio della rappresentanza proporzionale opera quindi sul piano costituzionale in Brasile (art. 45 Cost.), Guyana (art. 60, Cost.), Paraguay (art. 60, Cost.), Suriname (art. 61, Cost.) e Uruguay (art. 77, Cost. che richiama una «representación proporcional integral»), mentre la garanzia appare più sfumata nelle Costituzioni di Ecuador e Perù che – forse in termini ridondanti – accostano la garanzia della rappresentanza proporzionale alle sole elezioni di carattere plurinominale (rispettivamente art. 116 e art. 187 Cost.).

3 LA MANCATA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE NELLA COSTITUZIONE DEL 1948

La Costituzione italiana rientra quindi nel gruppo leggermente minoritario delle Costituzioni (europee) che non dettano alcun principio esplicito in relazione alla formula di base della rappresentanza. Di conseguenza la legge elettorale è lasciata nella disponibilità del legislatore e, a partire dalle discussioni in Assemblea Costituente, nel tempo si è affermata la prassi di adattare la legge elettorale alle esigenze e alle convenienze del sistema politico¹³.

Da questo punto di vista la Costituzione è “figlia del suo tempo”: nei primi anni del dopoguerra l’adesione ai principi della rappresentanza proporzionale era dominante e vi si ispirarono le leggi elettorali delle nascenti democrazie europee (così in Italia ma anche in Francia e Repubblica federale tedesca); tuttavia, sia la Costituzione francese del 1946 sia la Legge fondamentale tedesca del 1949 si affiancarono alla Costituzione italiana e non costituzionalizzarono il principio proporzionale¹⁴.

12 VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial*, Caracas, 30 dic. 1999.

13 Così BETTINELLI, Ernesto. *La Costituzione della Repubblica italiana: un classico giuridico*. Milano: BUR, 2006. p. 44 et seq.; in proposito v. anche LUCIANI, Massimo. *Il voto e la democrazia*. Roma: Editori Riuniti, 1991. p. 25 et seq. Si segnala la recente presa di posizione di RONCHETTI, Laura. Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale. *Rivista AIC*, Roma, n. 1, p. 13-27, 2018.

14 Si trattò forse di una reazione alla soluzione adottata dalla Costituzione di Weimar (art. 22) e dalle Costituzioni ad essa coeve. Costantino Mortati – che in Assemblea Costituente fu uno dei promotori della costituzionalizzazione del principio proporzionale – nel suo classico *Le forme di governo* sembra invertire i termini della questione e, tralasciando le molte Costituzioni europee del primo Novecento che costituzionalizzano il sistema proporzionale, isola il modello weimariano: «a differenza di quanto solitamente avviene nelle Costituzioni contemporanee (anche in quelle del secondo dopoguerra), la Costituzione di Weimar irrigidisce quindi il sistema elettorale, impedendo che con legge ordinaria si stabilisca un sistema diverso da quello proporzionale», cfr. MORTATI, Costantino. *Le forme di governo*. Padova: Cedam, 1973. p. 204-205.

In Assembleia Constituyente, i sostenitori della costituzionalizzazione del principio proporzionalistico furono davvero pochi, fra questi si ricordano Mortati e Giolitti, e le loro proposte non ebbero successo¹⁵.

In ogni caso la mancata costituzionalizzazione non fu dettata da un'analisi superficiale: dai lavori della Assembleia Constituyente emerge una vasta consapevolezza del carattere potenzialmente mutevole delle esigenze sottostanti all'adozione di un determinato sistema elettorale. Perassi si espresse in termini lungimiranti:

[...] potrebbe nel futuro verificarsi la necessità di allontanarsi, magari provvisoriamente, dal sistema della rappresentanza proporzionale per seguirne uno diverso, e ciò anche in rapporto al fatto che la rappresentanza proporzionale porta inevitabilmente, come è stato rilevato anche da altri, ad un governo di coalizione.¹⁶

Come è stato poi sottolineato da Luciani “la scelta a favore o contro la proporzionale diveniva, una volta per tutte, una scelta *politica*. Di quella stessa proporzionale della quale si piantavano salde radici nella nascente forma di governo si prospettava dunque il possibile abbandono: se, come e quando l'avrebbe detto il futuro”¹⁷. Tuttavia, quella scelta politica fu in parte mascherata dietro motivazioni tecnico-giuridiche non del tutto ineccepibili.

4 LA CONTINUA EVOLUZIONE DELLE LEGGI ELETTORALI IN ITALIA

Da circa venticinque anni l'Italia sta attraversando una interminabile fase di transizione politica¹⁸ segnata dall'iniziale abbandono della legge elettorale proporzionale e dal successivo susseguirsi di leggi elettorali variamente strutturate e sempre caratterizzate da un elevato tasso di “ingegneria elettorale”, anche grazie alle maglie larghe del dettato costituzionale.

Dal 1948 al 1993 la legge elettorale ebbe un'impronta di natura proporzionale che bene si prestava al funzionamento di una forma di governo centrata su coalizioni politiche stabili e rigorosamente incentrata sul ruolo della Democrazia cristiana. Tuttavia, già nel 1953 – a conferma di quanto sostenuto sopra – fu approvata la c.d. legge truffa¹⁹: una legge maggioritaria che avrebbe consentito alla coalizione con il 50 per cento più uno dei voti di ottenere il 65 per cento dei seggi²⁰.

15 Per una ricostruzione puntuale di quel dibattito v. BETTINELLI, Ernesto. *All'origine della democrazia dei partiti*. Milano: Edizioni di Comunità, 1982. p. 267 et seq. Nel resoconto sommario degli atti della Costituente il pensiero di Mortati è così sintetizzato: “Le ragioni che, a suo parere, consiglierebbero di affermare il principio della rappresentanza proporzionale nella Costituzione sono le seguenti: anzitutto che questo è diverso dagli altri sistemi elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato; poi che la proporzionale costituisce un freno allo strapotere della maggioranza ed influisce anche, in senso positivo, sulla stabilità governativa; infine che sussiste l'esigenza di coordinare le norme per l'elezione della prima e della seconda Camera, così da armonizzare le due rappresentanze”, Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, 7 novembre 1946, p. 456.

16 Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, 8 novembre 1946, p. 459.

17 LUCIANI, Massimo. *Il voto e la democrazia*. Roma: Editori Riuniti, 1991. p. 27.

18 L'idea di transizione a proposito del mutamento della legge elettorale è stata formulata per primo da FUSARO, Carlo. *Le regole della transizione*. Bologna: il Mulino, 1995.

19 Legge 31 marzo 1953, n. 148.

20 Nonostante l'autorevole, ma minoritaria, tesi che riteneva costituzionalizzato il principio proporzionale, v. LAVAGNA, Carlo. Il sistema elettorale nella Costituzione italiana. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, n. 2, p. 849-875, 1952.

Nell'unica occasione in cui si applicò quella legge, nelle elezioni del 1953, il *quorum* di maggioranza non fu raggiunto e il Parlamento fu composto in base a un criterio proporzionale.

Nel 1993, in seguito ad un *referendum* abrogativo promosso da chi desiderava introdurre significativi elementi di natura maggioritaria per favorire una democrazia dell'alternanza la legge elettorale fu modificata e si ebbe un sistema misto: per tre quarti maggioritario, e per un quarto proporzionale (c.d. legge Mattarella²¹).

Quella legge fu utilizzata nel 1994, nel 1996 e nel 2001 raggiungendo in termini abbastanza soddisfacenti gli obiettivi che si era prefissata, vale a dire l'alternanza fra due coalizioni politiche contrapposte in un quadro bipolare.

Nel 2005, nell'imminenza delle elezioni del 2006, essa fu sostituita con la c.d. legge Calderoli²², promossa dalla maggioranza di centro-destra nel malcelato intento di ridimensionare l'annunciata vittoria del centro-sinistra. Il sistema che ne risultò era incentrato su un premio di maggioranza tale da consentire alla coalizione di liste più votata di ottenere circa il 54 per cento dei seggi: sul piano nazionale per la Camera dei deputati mentre per il Senato il premio era calcolato su base regionale (ex art. 57 Cost.). Si prevedeva poi la presenza di lunghe liste bloccate di candidati (la dimensione media delle circoscrizioni per la Camera dei deputati era di 24 seggi) e la possibilità di presentare candidature in una pluralità di circoscrizioni (al limite in tutte).

La compatibilità della legge Calderoli con la Costituzione fu da subito ampiamente contestata da molti costituzionalisti sotto diversi profili: a) l'assenza di una soglia per l'accesso a un premio di maggioranza fortemente distortivo; b) l'irrazionalità di una pluralità di premi regionali fra loro potenzialmente contraddittori per l'elezione del Senato; c) la compressione della libertà del voto in presenza di lunghe liste bloccate di candidati; d) l'imprevedibilità (per l'elettore) degli effetti delle pluricandidature²³. A ciò si sommavano le contestazioni legate alle modalità della sua approvazione a stretta maggioranza e negli ultimi mesi della legislatura²⁴.

La legge Calderoli fu applicata con alterne fortune nel 2006 (il centrosinistra vince il premio alla Camera per soli 25.000 voti e ha una maggioranza molto risicata al Senato), nel 2008 (ampia vittoria del centrodestra) e nel 2013 (di nuovo, il centrosinistra vince con uno scarto minimo alla Camera, ma non al Senato).

Nel quadro di un sistema politico dilaniato intervenne un fatto nuovo e dirompente: la sentenza n. 1 del 2014 con cui la legge Calderoli fu giudicata parzialmente incostituzionale. In particolare la Corte costituzionale ritiene incompatibili con la Costituzione l'attribuzione di un premio di maggioranza senza il raggiungimento

21 In dettaglio si tratta della Legge 4 agosto 1993, n. 276 *Norme per l'elezione del Senato della Repubblica* e della Legge 4 agosto 1993, n. 277 *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*.

22 Legge 21 dicembre 2005, n. 270.

23 Era consentito presentare la stessa candidatura in tutte le circoscrizioni e i candidati plurieletti erano chiamati ad esercitare una opzione fra le diverse circoscrizioni a posteriori consentendo l'elezione del primo degli esclusi che preferivano.

24 La letteratura è molto ampia su questi aspetti, ci si limita a richiamare alcuni interventi: TARLI BARBIERI, Giovanni. I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale. *Democrazia e Diritto*, Milano, n. 1, p. 29-52, 2006; FUSARO, Carlo. La legge elettorale del 2005: profili ordinamentali e costituzionali. In: D'ALIMONTE, Roberto; CHIARAMONTE, Alessandro (Ed.). *Proporzionale ma non solo*. Bologna: il Mulino, 2007.p. 89 et seq.; GRATTERI, Andrea. Legge elettorale, le riforme desiderabili e quelle possibili. *Biblioteca della libertà*, Torino, n. 191, p. 35-53, 2008.

di un minimo *quorum* dei voti e la mancata previsione di un voto di preferenza in presenza di liste lunghe di candidati.

Il Parlamento – rimasto in carica in virtù del «principio fondamentale della continuità dello Stato»²⁵ – ha poi approvato una nuova legge elettorale per la sola Camera dei deputati (legge 6 maggio 2015, n. 52) sul presupposto del superamento del bicameralismo paritario su cui si reggeva la contestuale proposta di revisione della Costituzione (poi respinta con il *referendum* del 4 dicembre 2016). Questa nuova legge prevedeva ancora un premio di maggioranza ma lo subordinava al superamento di un *quorum* del 40 per cento e, in sua assenza, prevedeva un turno di ballottaggio fra le due liste più votate. Non è marginale sottolineare che – proprio in relazione alla parallela approvazione della riforma della Costituzione – si stabiliva che gli effetti della legge n. 52 sarebbero decorsi a partire dal 1° luglio 2016.

Dopo il precedente della sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale è stata investita di numerose questioni di costituzionalità riferite alla legge n. 52 e, con la sentenza n. 35 del 2017, ne ha dichiarato la parziale illegittimità: in particolare, ha stabilito che è illegittimo attribuire un premio di maggioranza in seguito allo svolgimento di un turno di ballottaggio.

Respinta la riforma della Costituzione che mirava a modificare l'assetto bicamerale del Parlamento, il risultato complessivo conseguente alle due pronunce della Corte costituzionale era la presenza di due leggi elettorali diverse per Camera e Senato, entrambe dovute alla dichiarazione di parziale incostituzionalità delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017²⁶.

Si colloca in questo contesto l'approvazione, sul finire della XVII legislatura, della legge 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. legge Rosato): una legge elettorale proporzionale che combina la presenza di collegi uninominali, piccoli collegi plurinominali (con brevi liste bloccate di candidati) e la possibilità di presentare coalizioni di liste.

5 GLI ELEMENTI DI FONDO DELLA LEGGE N. 165 DEL 2017

Una prima e importante caratteristica della legge n. 165/2017 consiste nella piena omogeneizzazione del sistema della Camera dei deputati e di quello del Senato. Le differenze in passato imposte dalla norma che impone l'elezione del Senato a base regionale sono state in gran parte rapidamente superate grazie a una interpretazione evolutiva dell'art. 57 della Costituzione. Pertanto, l'elezione di Camera e Senato è retta da un unico sistema elettorale, caratterizzato da minime e sostanzialmente ininfluenti differenze fra i due rami del Parlamento. Resta ovviamente la diversa dimensione fissata dalla Costituzione: la Camera dei deputati si compone di 630 membri e il Senato di 315 membri elettivi²⁷.

Per entrambi i rami del Parlamento vale un principio di fondo: il sistema elettorale è un sistema misto, prevalentemente proporzionale (per circa il 63 per

25 Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014.

26 Su questi aspetti v. diffusamente VUOLO, Alfonso. *La legge elettorale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017.

27 A cui si aggiungono fino a cinque senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica e gli ex Presidenti della Repubblica.

cento dei seggi) e per la restante parte maggioritario (per circa il 37 per cento dei seggi). Ai seggi attribuiti sulla base del voto nazionale si accosta e sovrappone poi l'elezione di alcuni parlamentari secondo regole particolari: è questo il caso, ad esempio, degli eletti all'estero (12 deputati e 6 senatori)²⁸.

La Camera dei deputati è quindi composta sulla base dell'elezione dei candidati vincitori in ciascuno dei 232 collegi uninominali maggioritari, dei 386 seggi assegnati in collegi plurinominali e dei 12 eletti all'estero.

L'impianto per il Senato è simile, ma in scala ridotta: 116 collegi uninominali, 193 seggi in collegi plurinominali e 6 senatori eletti all'estero.

La spiegazione di un rapporto numerico tanto astruso fra collegi maggioritari (37 per cento) e proporzionali (63 per cento) risiede nell'esigenza di predisporre i confini territoriali dei collegi uninominali in tempi estremamente rapidi.

La legge n. 165 è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale l'11 novembre 2017 e il legislatore è consapevole del fatto che le elezioni si sarebbero svolte nella primavera successiva (in seguito sarà stabilita la data del 4 marzo 2018). Per questo motivo la definizione dei confini dei collegi elettorali è rimessa al Governo per il tramite di una delega legislativa contenuta nell'art. 3 della legge n. 165 limitata nel tempo (sono soltanto trenta i giorni previsti per il suo esercizio) e "facilitata" nei contenuti: la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi della c.d. Legge Mattarella del 1993.

In particolare, la legge del 1993 prevedeva un sistema elettorale misto per tre quarti maggioritario basato su 475 collegi uninominali per la Camera dei deputati e 232 collegi uninominali per il Senato. Nella fretta della attuazione della legge n. 165 i collegi senatoriali del 1993 sono ora utilizzati come base per la predisposizione dei 232 collegi uninominali della Camera dei deputati. Da questa esigenza deriva l'insolita proporzione del nuovo sistema elettorale misto, maggioritario per una quota di circa il 37 per cento.

La presenza di candidature uninominali si combina con collegi plurinominali dove competono liste bloccate composte – nella quasi totalità dei casi – da quattro candidati²⁹.

Il carattere misto del sistema elettorale trova un elemento di unitarietà al momento della presentazione delle candidature: i partiti politici presentano con un solo simbolo sia i candidati nei collegi uninominali sia le liste plurinominali. L'unica deroga a tale principio consiste nella possibilità di presentare coalizioni di più liste plurinominali. In tal caso un candidato uninominale comune è collegato a due o più liste in coalizione fra loro.

In un panorama politico frammentato il legislatore ha ritenuto di incentivare la creazione di coalizioni più ampie, di fatto favorite in particolare nell'assegnazione dei seggi maggioritari.

Nell'insieme, l'assegnazione dei seggi avviene secondo le seguenti regole:

a) per la quota maggioritaria: in ogni collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti;

²⁸ Una ulteriore eccezione è rappresentata dai parlamentari eletti in Trentino Alto-Adige dove, in virtù della presenza di una forte minoranza di lingua tedesca valgono regole finalizzate alla sua tutela.

²⁹ In base all'art. 18 *bis*, comma 3, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (per la Camera dei deputati) e all'art. 9, comma 4, del Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (per il Senato).

b) per la quota proporzionale: il riparto è effettuato a livello nazionale per la Camera dei deputati e a livello regionale per il Senato.

5.1 LE SOGLIE DI SBARRAMENTO E LA FORMULA PROPORZIONALE PER LA CAMERA DEI DEPUTATI

Il carattere prevalentemente proporzionale della legge è, in piccola parte, mitigato dalla presenza di alcune soglie di sbarramento. Si deve però notare che l'incentivo alla composizione di coalizioni elettorali sembra essere l'elemento determinante nel contrasto della frammentazione del panorama politico. La presenza dei collegi uninominali è, in concreto, il vero elemento che determina, almeno nella fase dell'offerta elettorale, un certo compattamento delle liste elettorali.

Partecipano al riparto dei seggi per la Camera dei deputati: a) le coalizioni che hanno ottenuto almeno il 10 per cento dei voti sul piano nazionale e comprendono una lista che ha conseguito almeno il 3 per cento dei voti; b) le liste che hanno ottenuto almeno il 3 per cento dei voti.

Le liste che hanno ottenuto meno del tre per cento dei voti e fanno parte di una coalizione concorrono ad accrescere la cifra elettorale della coalizione a condizione di aver superato la soglia minima dell'uno per cento. Diversamente, i voti delle liste coalizzate che non ottengono nemmeno l'uno per cento dei voti non sono utilizzati nel calcolo per l'assegnazione dei seggi. Si tratta di un elemento marginale di cui però le coalizioni possono avvantaggiarsi nei collegi maggioritari e, in minor misura, anche nel riparto proporzionale.

Dopo aver escluso le liste che si collocano al di sotto delle soglie di sbarramento l'Ufficio centrale nazionale procede al riparto dei seggi fra le liste e le coalizioni di liste attraverso l'applicazione del criterio del quoziente naturale. Il quoziente è ottenuto dalla divisione del totale delle cifre elettorali nazionali delle liste e delle coalizioni di liste (che hanno superato le soglie) per 386. Ogni lista o coalizione di liste ottiene poi tanti seggi quante volte il quoziente è contenuto nella sua cifra elettorale nazionale. Per i seggi non attribuiti si ricorre ai resti più alti. I seggi così ottenuti a livello nazionale sono poi distribuiti attraverso due successivi passaggi nelle circoscrizioni e nei collegi uninominali secondo quanto stabilito dall'art. 83 del D.p.R. 30 marzo 1957, n. 361.

5.2 L'ART. 57 DELLA COSTITUZIONE, LE SOGLIE DI SBARRAMENTO E LA FORMULA PROPORZIONALE PER IL SENATO DELLA REPUBBLICA

La volontà del legislatore di promuovere la massima omogeneità possibile fra il sistema elettorale per la Camera e quello per il Senato ha determinato una rilettura, assai meno stringente rispetto al passato, del vincolo dell'elezione "a base regionale" del Senato previsto dall'art. 57 della Costituzione.

Comunemente l'interpretazione dell'art. 57 è sempre stata quella affermata-si all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione secondo l'idea per cui tale disposizione costituzionale "ha come sua conseguenza l'imporre che siano stabiliti dei collegi elettorali i quali restino compresi in una sola regione, e non abbraccino

territorio di due o più regioni; sì che per il Senato, la legge dovrà adottare necessariamente un sistema di collegi plurimi, con esclusione del collegio unico nazionale”³⁰.

Sul tema si possono ritrovare ricostruzioni di carattere storico del dibattito in Assemblea Costituente³¹; o riferimenti, di carattere generale, alla coincidenza del territorio di ciascuna Regione con una circoscrizione elettorale autonoma³²; o, al limite, alcuni tentativi di valorizzare il carattere regionale dell’elezione³³. Ma l’opzione della valorizzazione regionalistica della “base” elettorale del Senato a cui si richiama l’art. 57 della Costituzione si è sempre risolta nella sua corrispondenza «ad una mera circoscrizione elettorale, senza che ne possa discendere – *de jure condito* – alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali»³⁴.

Tale interpretazione si è poi rafforzata quando nel 2005 il tentativo di introdurre una soglia di sbarramento nazionale anche per il Senato fu da molti autori giudicata incompatibile con il dettato costituzionale³⁵.

Quell’interpretazione è stata ora – probabilmente troppo in fretta – accantonata e il legislatore ha innovato l’impianto del sistema elettorale prevedendo per la prima volta l’istituzione di un Ufficio elettorale centrale per il Senato (in precedenza tutto il procedimento si esauriva a livello regionale) al fine di verificare, in particolare, il superamento delle soglie di sbarramento. Tali soglie sono strutturate sulla falsariga di quelle per la Camera dei deputati salva l’ipotesi residuale (e alternativa alla soglia nazionale del tre per cento) del venti per cento a livello regionale³⁶.

6 LA SCHEDA ELETTORALE

La legge stabilisce che l’elettore ha a disposizione *un solo voto* “da esprimere su un’unica scheda recante il nome del candidato nel collegio uninominale e il contrassegno di ciascuna lista, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale”³⁷.

La manifestazione di volontà dell’elettore è inderogabilmente espressa in modo da aderire ad una delle offerte politiche presentate dalle liste in competizione sia per la quota maggioritaria sia per la quota proporzionale. Da una lato, questo vincolo comprime la libertà dell’elettore, cui è impedito di travalicare le linee della proposta

30 Così BIANCHI D’ESPINOSA, Luigi. Il Parlamento. In: CALAMANDREI, Piero; LEVI, Alessandro. *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*. Firenze: Barbera, 1950. p. 14. Più di recente si segnala BARBERA, Augusto. *Costituzione della Repubblica italiana*. Milano: Enciclopedia del Diritto, 2015. Annali VIII, p. 309, secondo cui – sino alla dichiarazione di illegittimità incostituzionale del premio previsto dalla legge Calderoli – la “base regionale” ebbe “un solo significato: che la ripartizione dei seggi avvenisse avendo come unico punto di riferimento una circoscrizione regionale”.

31 AIMO, Piero. *Bicameralismo e Regioni*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977. p. 124 et seq.; BETTINELLI, Ernesto. *Elezioni politiche*. Torino: Digesto Discipline pubblicistiche, 1990. p. 16, per cui “la base regionale [...] si può considerare un frammento del disegno – arenatosi nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente – di escogitare per la seconda Camera un sistema elettorale sostanzialmente differenziato rispetto a quello previsto per l’altro ramo del Parlamento: un sistema, in particolare, che potesse dare una compiuta rappresentanza alle regioni, nella loro specifica realtà territoriale e sociale (oltre che politica)”.

32 È emblematico in proposito il rapido riferimento di Carlo Lavagna, che sottolinea la portata imperativa della base regionale, indipendentemente dal fatto che le Regioni a Statuto ordinario non fossero state ancora istituite. LAVAGNA, Carlo. *Istituzioni di diritto pubblico*. Roma: Edizioni Ricerche, 1966. p. 726.

33 Così MARTINES, Temistocle. *Art. 56-58. AA. VV.* In: BRANCA, G. (Ed.). *Commentario della Costituzione*. Bologna: Zanichelli; Roma: Il Foro italiano, 1984. p. 90-92. (Le Camere, v. 1).

34 Così PALADIN, Livio. Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: il caso italiano. *Quaderni Costituzionali*, Bologna, 1984. p. 236.

35 In proposito v. GRATTERI, Andrea. *Genesis di un precedente: l’interpretazione dell’elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi. Nomos: Le attualità del diritto*, Roma, p. 8-18, 2017 e la bibliografia ivi richiamata.

36 Secondo quanto stabilito dall’art. 16-bis, co. 1, lett. c) ed e) del d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 533.

37 Così l’art. 4, co.2, del D.P.R. n. 361 del 1957 per la Camera dei deputati, norme analoghe si applicano anche al Senato.

di ciascun partito o coalizione di partiti; dall'altro, non consentire il cd. voto disgiunto fra quota maggioritaria e quota proporzionale accentua il carattere omogeneo delle scelte compiute dagli elettori e (forse) anche da parte dei competitori politici.

In concreto, sulla scheda elettorale i simboli di ciascuna sono affiancati dai nomi dei candidati che concorrono per la quota proporzionale e sono sormontati dal nome del candidato nel collegio uninominale maggioritario. Nel caso delle coalizioni di più liste, i simboli delle liste coalizzate (ciascuno affiancato dai nomi dei candidati per la proporzionale) sono raggruppati fra loro e sono tutti posti al di sotto del nominativo del candidato uninominale maggioritario.

Come detto l'atto di voto ha, necessariamente, carattere unitario. Il voto alla lista si estende automaticamente al candidato uninominale, e viceversa. Tuttavia, nel caso delle coalizioni si può presentare un'ipotesi particolare. Si deve considerare, infatti, che le liste a sostegno di un candidato uninominale sono plurime, per cui il voto alla lista si estende al candidato uninominale e il voto al candidato si estende a tutte le liste *pro quota*, ovvero in proporzione al peso di ciascuna all'interno della coalizione.

7 L'ASSENZA DEL VOTO DI PREFERENZA E LE PLURICANDIDATURE

Uno degli aspetti che caratterizzano la legge elettorale italiana è la mancata previsione di un voto preferenza. La manifestazione di volontà dell'elettore ha una forte connotazione di univocità rispetto alle opzioni offerte dai partiti politici che si accentua ancor di più in virtù della presenza di brevi liste bloccate di candidati.

Il voto di preferenza e le liste bloccate sono da tempo oggetto di dibattito. Al voto di preferenza si ascrive il pregio di ampliare la libertà del voto del singolo elettore ma, al contempo, si ritiene che esso sia fonte di campagne elettorali dispendiose e di eccessiva frammentazione all'interno delle singole liste. Alle liste bloccate si imputa, da un lato, il difetto di comprimere il ventaglio delle scelte a disposizione degli elettori ma, dall'altro, se ne apprezza la capacità di incentivare i partiti a presentarsi con liste di candidati coerenti fra loro.

Non si deve dimenticare che proprio quest'ultimo obiettivo fu perseguito dallo stesso corpo elettorale quando nel 1991 fu approvato un referendum abrogativo che mirava a sostituire la allora vigente preferenza multipla con una preferenza unica. Più di recente è intervenuta sul punto la Corte costituzionale che con la sentenza n. 1 del 2014 ha censurato la presenza nella legge Calderoli di lunghe liste bloccate (sino a un massimo di 49 candidati!). Secondo la Corte il voto a una lista bloccata (e lunga) esclude

[...] ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che [...] 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.³⁸

Per cui la Corte ritiene che la libertà del voto “risulta compromessa, posto che il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce”. Continua la motivazione della sentenza n. 1 del 2014: si impone all'elettore di esprimere il voto “scegliendo una lista” e con essa “di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare”³⁹.

Subito dopo però la Corte legittima, in quanto sostanzialmente differente nel suo rapporto con gli elettori, la possibilità di ricorrere a liste bloccate e brevi come accade in altri ordinamenti

[...] caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere [è] talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).⁴⁰

I candidati possono quindi partecipare alle elezioni presentandosi in un collegio uninominale e in una breve lista bloccata. Inoltre, una candidatura non esclude l'altra e la legge ammette anche la possibilità di presentarsi in un massimo di cinque collegi plurinominali.

Questa sorta di “paracadute” per i candidati più in vista di ciascuna lista trova una ragion d'essere nel complesso meccanismo di ricaduta dei seggi attribuiti a livello nazionale (o regionale per il Senato) nei collegi plurinominali e nella conseguente difficoltà, in particolare per le liste più piccole (in termini di consensi), di prevedere in quali collegi saranno assegnati i seggi che spettano loro. Rimane in ogni caso fermo il divieto di non potersi candidare contemporaneamente alla Camera e al Senato.

Nel caso in cui un candidato risulti eletto in una pluralità di collegi, si pone il problema di definire il criterio di elezione prevalente. Sul punto il legislatore si muove nella consapevolezza di dover rispettare il dettato della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 35 del 2017, ha ritenuto necessario il riferimento ad un criterio di carattere oggettivo poiché l'opzione arbitraria consente al candidato eletto in più collegi

[...] di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di 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.⁴¹

Di conseguenza è stabilito che l'elezione nel collegio uninominale prevale su quella nel collegio plurinominali (diversamente non si potrebbe completare la

38 ITALIA. Corte Costituzionale. Sentenza n. 1. *Gazzetta Ufficiale*, Roma, 15 genn. 2014.

39 Ibidem. Come si è visto al par. 4 con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale impose il diritto di esprimere un voto di preferenza in presenza di liste di candidati “lunghe”. Ibidem.

40 ITALIA. Corte Costituzionale. Sentenza n. 1. *Gazzetta Ufficiale*, Roma, 15 genn. 2014.

41 ITALIA. Corte Costituzionale. Sentenza n. 35. *Gazzetta Ufficiale*, Roma, 15 febr. 2017.

composizione delle Camere) e si fissa un criterio automatico secondo cui il candidato plurieletto è considerato eletto nel collegio plurinominale dove la sua lista ha ottenuto una percentuale dei voti inferiori.

Tale soluzione, oltre al pregio di sottrarre al candidato plurieletto la possibilità di determinare a posteriori l'elezione del primo dei non eletti nel collegio da lui lasciato libero, denota la ragionevole intenzione del legislatore di premiare i candidati che hanno contribuito al successo della lista nel collegio in cui essa ha ottenuto più voti e dove si determina, quindi, l'elezione del primo degli esclusi.

8 LE PARI OPPORTUNITÀ FRA UOMINI E DONNE

La Costituzione italiana stabilisce, all'art. 51, che "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. *A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*"⁴². La seconda parte della norma fu aggiunta con la Legge costituzionale n. 1 del 2003 con lo scopo di consentire al legislatore di introdurre misure dirette a salvaguardare, in particolare, le candidature e l'elezione di un maggior numero di donne in Parlamento.

La legge n. 165 del 2017 per la prima volta, dopo quindici anni, ha dato seria attuazione a quel principio⁴³. In sintesi, ogni lista di candidati incontra due vincoli di fondo:

- a) la rigida alternanza fra uomini e donne nelle liste bloccate per la quota proporzionale;
- b) la garanzia che ogni genere sia rappresentato da almeno il 40 per cento delle candidature per i capilista e nei collegi uninominali (per la Camera il vincolo opera a livello nazionale mentre per il Senato il calcolo è regionale).

Si tratta di una regolamentazione molto stringente: le liste che non soddisfano le quote di genere sono inammissibili e l'esperienza delle elezioni politiche del 2018 ha messo in evidenza che, in diversa misura, tutti i partiti hanno cercato di alleggerire il peso delle quote di genere nella selezione delle candidature e nella composizione delle liste. A dimostrazione del fatto che la previsione legislativa di una quota minima di garanzia corrisponde a un reale e generalizzato *deficit* di rappresentanza del genere femminile.

Sono due gli strumenti elusivi a disposizione dei compilatori delle liste: la presentazione di un maggior numero di candidature maschili nei collegi considerati "sicuri" e il frequente ricorso alle pluricandidature femminili. Si tratta di comportamenti che – inevitabilmente – allontanano dall'obiettivo della parità nella rappresentanza (e anche dal 40 per cento come quota minima), tuttavia si deve notare che la Costituzione e la legge elettorale muovono nel senso della promozione della parità attraverso le candidature, senza che vi sia un vincolo di

42 ITALIA. Costituzione della Repubblica Italiana. Roma, 1947. Il corsivo è aggiunto.

43 Si è parlato in proposito di art. 51 preso sul serio, così CANZIAN, Nicola, VIGEVANI, Giulio Enea in *Forum*, in *Elezioni politiche 2018*, cit., p. 88.

risultato. Anche se il perseguimento diretto della parità di genere nella rappresentanza politica potrebbe essere un obiettivo auspicabile, non è questo il quadro costituzionale che abbiamo di fronte.

La Corte costituzionale ha sempre distinto fra misure di promozione della parità che incidono direttamente sul risultato e misure che rispettano la parità delle *chances* di elezione di candidati e candidate⁴⁴. E le prime sono giudicate incompatibili con il dettato costituzionale, nonostante la revisione del 2003. Insomma, il legislatore può promuovere le candidature femminili (ad esempio nella misura del 40 per cento, o della piena parità con l'alternanza di genere) ma non può stabilire a priori quante saranno le donne elette⁴⁵.

In ogni caso è interessante osservare che il Parlamento eletto il 4 marzo 2018 è quello con la maggior presenza femminile di sempre nella storia d'Italia con circa il 35 per cento di donne complessivamente elette (35,7 per cento alla Camera e 34,7 per cento al Senato).

9 L'IMMUTATA CIRCOSCRIZIONE ESTERO

La rappresentanza parlamentare degli italiani residenti all'estero è prevista in Costituzione in seguito all'approvazione di due leggi di revisione costituzionale fra il 2000 e il 2001.

È prevista l'elezione, tramite il voto per corrispondenza, di dodici deputati e di sei senatori nella circoscrizione estero, a sua volta suddivisa in quattro ripartizioni di dimensioni continentali. Si tratta di una soluzione, nel suo genere, unica al mondo; non sorprende, pertanto, che si possano verificare inconvenienti con ripercussioni significative sul complessivo sistema politico⁴⁶.

Quando fu promossa la revisione dell'art. 48 della Costituzione con la previsione di una apposita "circoscrizione estero", le difficoltà nel regolamentare la campagna elettorale e la materiale espressione del voto all'estero erano del tutto evidenti. Tra gli oppositori della riforma, Giovanni Sartori sbeffeggiò la circoscrizione estero descrivendola come un "collegio elettorale orbitante"⁴⁷ con i candidati impegnati nella campagna da una piattaforma spaziale...

Nonostante le numerose critiche nei confronti di un meccanismo che sembrava diretto a creare una sorta di riserva indiana e che non teneva in alcun conto la presenza o l'assenza di un solido rapporto con l'Italia del cittadino emigrato, la revisione dell'art. 48 della Costituzione fu approvata⁴⁸, rinviando alla legge la definizione dei requisiti e delle modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti in tale ambito e per assicurarne l'effettività.

Dopo circa un anno la riforma costituzionale fu completata con l'approvazione della legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 che, modificando gli artt. 56 e 57

44 Si vedano in particolare la sent. n. 422 del 1995 e la sent. n. 49 del 2003.

45 In proposito v. DAMICO, Marilisa. *Il difficile cammino della democrazia paritaria*. Torino: Giappichelli, 2011; LEONE, Stefania. *Lequilibrio dei genere negli organi politici*. Milano: Franco Angeli, 2013.

46 Sul punto v. GRATTERI, Andrea. Le elezioni dell'altro mondo: gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza. In: D'ALIMONTE, Roberto; FUSARO, Carlo (Ed.). *La legislazione elettorale italiana*. Bologna: il Mulino, 2008. p. 173 et seq.

47 SARTORI, Giovanni. Quella riforma da esportazione. *Corriere della sera*, Milano, 21 sett. 1999.

48 Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1.

della Costituzione, fissa in dodici deputati ed in sei senatori la rappresentanza degli italiani all'estero. Infine, il voto fu reso operativo con la suddivisione della circoscrizione estero in quattro ripartizioni e con l'introduzione del voto per corrispondenza (Legge 27 dicembre 2001, n. 459).

La presenza di una rappresentanza degli italiani residenti all'estero non è quindi riconducibile alla volontà del legislatore ordinario, cui sono rimesse solo le modalità applicative delle norme costituzionali che regolano la materia. Per di più si consideri che la contestata soluzione del voto per corrispondenza è – di fatto – una soluzione pressoché obbligata dalla abnorme dimensione territoriale delle ripartizioni, che non consente di realizzare forme di voto presidiato.

L'unico specifico punto su cui la legge n. 165 del 2017 è intervenuta riguarda l'estensione dell'elettorato passivo. Originariamente la legge n. 459 del 2001 stabiliva, all'art. 8, co. 1, lett. b) che i candidati devono essere residenti ed elettori nella ripartizione in cui desiderano candidarsi. Tale norma, che escludeva dalla partecipazione i residenti in Italia e i residenti in altre ripartizioni, è sempre stata vista nella prospettiva di una eccessiva specialità della rappresentanza, in deroga al suo carattere universalistico. Essa è stata però da ultimo modificata e prevede che "gli elettori residenti in Italia possono essere candidati in una sola ripartizione della circoscrizione Estero; gli elettori residenti all'estero possono essere candidati solo nella ripartizione di residenza della circoscrizione Estero".

10 CONCLUSIONI

L'attuale sistema elettorale italiano è – come si è visto – un sistema misto, prevalentemente proporzionale (63 per cento) e in parte maggioritario (37 per cento) caratterizzato da un principio di *favor* per le coalizioni di liste.

Si tratta di un sistema elettorale complesso, in buona misura influenzato dai limiti fissati dalle due sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017), e ideato nel tentativo di cercare un difficile punto di equilibrio fra le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità. Punto di equilibrio da sempre di difficile identificazione e ancor più arduo in quadro politico soggetto ad una crescente frammentazione.

L'esito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 ha confermato lo scenario prefigurato dal legislatore nelle premesse alla legge n. 165 del 2017: il sistema politico italiano ha presto perduto il carattere bipolare che aveva cercato con insistenza nel corso degli anni '90 e dei primi anni 2000. Siamo ora in un contesto quantomeno tripolare, complicato dalla presenza di linee di frattura interne alle coalizioni (in particolare fra Lega e Forza Italia) e alla formazione di una alleanza di governo fra Lega e M5S che ha travalicato i confini delle coalizioni elettorali.

In assenza di una lista o di una coalizione capace di ottenere una significativa maggioranza dei voti (la coalizione più votata, Lega-Forza Italia, ha ottenuto circa il 37 per cento dei voti) si è realizzato ciò che gli osservatori più critici dell'attuale legge avevano preconizzato: la dissoluzione di una delle coalizioni e la formazione di una maggioranza di governo "anomala", così contraddicendo la *ratio* delle norme di favore per le coalizioni contenute nella legge.

Tuttavia, si potrebbe obiettare che in assenza di una parte politica capace di prevalere nettamente sulle altre la legge opera – nei suoi tratti essenziali – secondo le logiche della rappresentanza proporzionale al fine di agevolare, comunque, la formazione di una maggioranza di governo. Infatti, questo sistema misto può, alternativamente produrre gli effetti tipici della distorsione maggioritaria o un esito tipicamente proiettivo delle preferenze degli elettori.

La condizione necessaria affinché la quota maggioritaria (si tratta soltanto del 37 per cento dei seggi complessivi) possa determinare la formazione di una maggioranza parlamentare coerente con il dato elettorale è che la lista (o la coalizione) prevalente riesca ad ottenere la grandissima parte dei seggi uninominali⁴⁹. Diversamente si presenteranno minime distorsioni in favore delle liste maggiori, ma sempre in un quadro riconducibile alla rappresentanza proporzionale.

Alcune questioni relative alla legge elettorale restano in ogni caso aperte: non è escluso che la Corte costituzionale sia chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge n. 165 nei prossimi mesi; così come non è prevedibile se il Parlamento vorrà promuovere l'ennesima riforma elettorale nel Paese che, ormai da venticinque anni, si è letteralmente trasformato in un laboratorio per l'ingegneria elettorale.

REFERÊNCIAS

- AIMO, Piero. *Bicameralismo e Regioni*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977.
- BARBERA, Augusto. *Costituzione della Repubblica italiana*. Milano: Enciclopedia del Diritto, 2015. Annali VIII.
- BARENDT, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: OUP, 1997.
- _____. Is there a United Kingdom Constitution? *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford, v. 17, n. 1, p. 137-146, 1997.
- BETTINELLI, Ernesto. *All'origine della democrazia dei partiti*. Milano: Edizioni di Comunità, 1982.
- _____. *La Costituzione della Repubblica italiana: un classico giuridico*. Milano: BUR, 2006.
- _____. *Elezioni politiche*. Torino: Digesto Discipline pubblicistiche, 1990.
- BIANCHI D'ESPINOSA, Luigi. Il Parlamento. In: CALAMANDREI, Piero; LEVI, Alessandro. *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*. Firenze: Barbera, 1950.
- BROCCHINI, Roberto. Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo. *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, Firenze, n. 43, 2000.

49 È stato calcolato che “Alla Camera le percentuali minime sono il 60% di seggi maggioritari e il 45% di quelli proporzionali. Al Senato il 50% per entrambi le categorie di seggi. Con queste percentuali il vincente avrebbe 318 deputati e 158 senatori”, in entrambi i casi si sarebbe in presenza di maggioranza comunque esigue, v. D'ALIMONTE, Roberto. *Maggioritario partita decisiva, possibile sorpresa M5s al Sud*. *Il Sole24Ore*, Milano, 27 ott. 2017.

D'ALIMONTE, Roberto. Maggioritario partita decisiva, possibile sorpresa M5s al Sud. // *Sole24Ore*, Milano, 27 ott. 2017.

D'AMICO, Marilisa. *Il difficile cammino della democrazie paritaria*. Torino: Giappichelli, 2011.

FUSARO, Carlo. La legge elettorale del 2005: profili ordinamentali e costituzionali. In: D'ALIMONTE, Roberto; CHIARAMONTE, Alessandro (Ed.). *Proporzionale ma non solo*. Bologna: il Mulino, 2007.

_____. *Le regole della transizione*. Bologna: il Mulino, 1995.

GIURISPRUDENZA ITALIANA. Torino: UTET, 2018. Volume speciale intitolato Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis.

GRATTERI, Andrea. Le elezioni dell'altro mondo: gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza. In: D'ALIMONTE, Roberto; FUSARO, Carlo (Ed.). *La legislazione elettorale italiana*. Bologna: il Mulino, 2008.

_____. Genesi di un precedente: l'interpretazione dell'elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi. *Nomos: Le attualità del diritto*, Roma, p. 8-18, 2017.

_____. In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali. *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, Bologna, n. 9, 2012.

_____. Legge elettorale, le riforme desiderabili e quelle possibili. *Biblioteca della libertà*, Torino, n. 191, p. 35-53, 2008.

ITALIA. Costituzione della Repubblica Italiana. Roma, 1947.

_____. Corte Costituzionale. Sentenza n. 1. *Gazzetta Ufficiale*, Roma, 15 genn. 2014.

_____. Corte Costituzionale. Sentenza n. 35. *Gazzetta Ufficiale*, Roma, 15 febr. 2017.

LAVAGNA, Carlo. *Istituzioni di diritto pubblico*. Roma: Edizioni Ricerche, 1966.

_____. Il sistema elettorale nella Costituzione italiana. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, n. 2, p. 849-875, 1952.

LEONE, Stefania. *L'equilibrio dei genere negli organi politici*. Milano: Franco Angeli, 2013.

LUCIANI, Massimo. *Il voto e la democrazia*. Roma: Editori Riuniti, 1991.

MARTINES, Temistocle. Art. 56-58. AA. VV. In: BRANCA, G. (Ed.). *Commentario della Costituzione*. Bologna: Zanichelli; Roma: Il Foro italiano, 1984. (Le Camere, v. 1).

MORTATI, Costantino. *Le forme di governo*. Padova: Cedam, 1973.

PALADIN, Livio. Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: il caso italiano. *Quaderni Costituzionali*, Bologna, 1984.

RONCHETTI, Laura. Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale. *Rivista AIC*, Roma, n. 1, p. 13-27, 2018.

SARTORI, Giovanni. Quella riforma da esportazione. *Corriere della sera*, Milano, 21 sett. 1999.

SGRÒ, Francesca. Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano. *Osservatorio Costituzionale*, Roma, n. 3, 2017.

TARLI BARBIERI, Giovanni. I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale. *Democrazia e Diritto*, Milano, n. 1, p. 29-52, 2006.

TRUCCO, Lara. *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2011.

VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial*, Caracas, 30 dic. 1999.

VUOLO, Alfonso. *La legge elettorale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017