



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO XXXI CICLO
CURRICULUM DI DIRITTO COSTITUZIONALE
E DIRITTO PUBBLICO GENERALE

Eguaglianza del voto e sistemi elettorali
Profili costituzionali

Tutores:

Chiar.ma Prof.ssa Ines Ciolli

Chiar.ma Prof.ssa Elisa Olivito

Candidato:

Dott. Daniele Casanova

Anno Accademico 2017-2018

INDICE

EGUAGLIANZA DEL VOTO E SISTEMI ELETTORALI. PROFILI COSTITUZIONALI

INTRODUZIONE	1
--------------	---

CAPITOLO 1

LA NATURA RAPPRESENTATIVA DELL'ORGANO PARLAMENTARE

1.	Alle origini della rappresentanza politica: la rappresentanza cetuale nel Medioevo	5
2.	Dalla rappresentanza del ceto alla rappresentanza della Nazione: il superamento dell' <i>Ancien Régime</i> in Francia	11
2.1.	La rappresentanza della Nazione e la volontà generale	13
2.2.	La liberazione dai mandati	15
2.3.	L'assenza del voto diretto per l'elezione dell'assemblea legislativa	18
3.	La graduale evoluzione del parlamentarismo inglese	21
4.	La dottrina maggioritaria sulla rappresentanza nell'epoca liberale.	24
4.1.	Rappresentanza politica in contrapposizione alla rappresentanza privatistica	27
4.2.	Enfatizzazione del dato costituzionale	30
4.2.1.	Rappresentanza della Nazione e distribuzione territoriale della rappresentanza	31
4.3.	Egemonia borghese e restrizione del suffragio	33
4.4.	Il problema dell'assenza del rappresentato	36
5.	La rappresentanza istituzionale. La rappresentanza nella fase dello Stato autoritario	38
6.	L'elezione come momento di genesi della rappresentanza politica	39
7.	La rappresentanza politica nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico. La pluralità di interessi e il ruolo del Parlamento	44
7.1.	La rappresentanza come rapporto politico e l'influenza dei rappresentati nel processo politico	48
7.2.	Una possibile obiezione: l'art. 67 Cost. Una lettura evolutiva del "rappresentante della Nazione"	52
7.3.	La distribuzione territoriale della rappresentanza (cenni)	55
8.	La responsabilità politica come elemento costitutivo della rappresentanza politica.	56
8.1.	La responsabilità politica come elemento funzionale al rapporto rappresentativo	58
8.2.	Responsabilità e partiti politici	60
8.3.	Il <i>recall</i> come esempio di rapporto rappresentativo.	63
9.	Cenni conclusivi. Il ruolo della legislazione elettorale	64

CAPITOLO 2
PRINCIPIO DI EGUALIANZA
ED ESIGENZE DI RACCORDO TRA ELETTI E ELETTORI.
LA DELIMITAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI

1.	Legge elettorale e principio di eguaglianza: una premessa di metodo	67
2.	Le ragioni della distribuzione territoriale della rappresentanza tra eguaglianza degli elettori e rapporto rappresentativo	71
3.	Le modalità di assegnazione dei seggi ai collegi elettorali	77
3.1.	I criteri per la determinazione dei seggi tra regole e deroghe costituzionali	78
3.2.	I parametri demografici per la determinazione dei confini elettorali	83
4.	La distribuzione della rappresentanza in alcune esperienze comparate	90
4.1.	La giurisprudenza della <i>Supreme Court of the United States</i> . Un evidente utilizzo del principio di eguaglianza in materia elettorale.	92
4.1.1.	Le norme che regolano la suddivisione del territorio	92
4.1.2.	Le sentenze della <i>Supreme Court</i> e l' <i>Equal protection Clause</i>	96
4.1.3.	<i>Ten-percent Rule</i>	104
4.1.4.	La tutela delle minoranze e il <i>racial gerrymandering</i>	112
4.2.	L'esempio anglosassone: un lungo cammino verso l'eguaglianza del voto.	113
5.	Uno sguardo alla distribuzione dei seggi nei collegi elettorali nelle leggi elettorali italiane tra esigenze di uguaglianza e rispetto dei confini amministrativi	125
5.1.	Il caso del collegio "Valle D'Aosta"	132
5.2.	Il caso delle circoscrizioni Trentino Alto Adige/ <i>Südtirol</i> e Molise	134
5.3.	Il caso della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute	137
5.4.	Il caso dei cittadini stabilmente e temporaneamente residenti all'estero	139
6.	Alla ricerca di un ragionevole equilibrio tra eguaglianza e principio territoriale. Profili teorici e problematiche applicative.	141
7.	L'incidenza della formula elettorale sulla distribuzione dei seggi nei collegi elettorali: il c.d. slittamento dei seggi	147
7.1.	Nei sistemi elettorali con premio di maggioranza	149
7.2.	Nei sistemi elettorali proporzionali e misti	152
7.3.	Lo slittamento nei sistemi elettorali proporzionali con recupero dei resti nella circoscrizione nazionale	156
7.4.	La violazione del principio di uguaglianza e del principio rappresentativo nei sistemi esaminati	157
7.5.	Il mantenimento dell'eguaglianza e della rappresentanza politica in alcuni sistemi elettorali proporzionali con recupero dei resti nel collegio unico nazionale	161
8.	Elementi preliminari per un sistema elettorale eguale	161

CAPITOLO 3
L'EGUAGLIANZA DEL VOTO NELLA FORMULA ELETTORALE

1.	L'eguaglianza del voto e il paradigma proporzionale nella dottrina	164
2.	Eguaglianza e rappresentatività: la dicotomia proporzionale-maggioritario	169
3.	L'eguaglianza del voto e il paradigma proporzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana	173
4.	Alle origini dell'eguaglianza e del paradigma proporzionale. Le sentenze in materia elettorale del <i>undesverfassungsgericht</i>	185
5.	Il dibattito sul premio di maggioranza: <i>la ragionevolezza dell'eguaglianza</i> , la distorsività del sistema elettorale e l'espansione del paradigma proporzionale	198
6.	L'eguaglianza del voto e suo significato costituzionale: un mito da sfatare	204
6.1.	Il significato dell'eguaglianza del voto	205
6.2.	Il collegio elettorale come luogo dell'eguaglianza giuridica	206
7.	I sistemi elettorali alla "prova" dell'eguaglianza del voto	210
8.	L'eguaglianza del voto nel sistema elettorale con voto alla persona	211
8.1.	Il collegio uninominale e la concreta eguaglianza tra gli elettori	211
8.2.	Il sistema elettorale plurinominale con voto alla persona	218
8.2.1.	Metodi alternativi di voto nel collegio plurinominale. Dal voto limitato, come strumento per la tutela delle minoranze, al voto singolo trasferibile, come sistema elettorale eguale.	219
9.	I sistemi elettorali con voto alla lista	223
9.1.	La diseguaglianza del sistema elettorale maggioritario per liste	224
9.2.	Sistemi proporzionali in collegi plurinominali	224
10.	Sistemi elettorali con seggi premiali. Un tentativo di definizione	226
10.1.	Premio di maggioranza senza soglia per l'accesso	227
10.2.	Premio di maggioranza con soglia per l'accesso	231
10.3.	Seggi premiali in "contesto" maggioritario	234
10.4.	Il premio "a contrario": seggi premiali alle forze di minoranza e seggi premiali come diritto di tribuna	236
10.5.	Premio di maggioranza e <i>multi-level system</i>	238
10.6.	Premio di maggioranza in due turni	242
11.	I sistemi elettorali misti: una categoria di legislazione eguale con le giuste caratteristiche.	247
12.	La questione della soglia di sbarramento	253
12.1.	Soglia di sbarramento ed efficacia dei voti. La diseguaglianza dei voti alle liste sotto-soglia nelle coalizioni	255
13.	Una prima conclusione. Sulle tracce di un sistema elettorale eguale	257

CAPITOLO 4
LA STABILITÀ COME OBIETTIVO INSUFFICIENTE
PER LEGITTIMARE LA DISEGUAGLIANZA DEL VOTO

1.	La stabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale	260
2.	La ricerca della stabilità del Governo per via elettorale nella forma di governo parlamentare	266
3.	L'irragionevolezza dei sistemi elettorali diseguali che non garantiscono l'emersione di una maggioranza	270
4.	Stabilità e bicameralismo	277
5.	Stabilità e sistemi elettorali che "garantiscono" la stabilità. Un approccio critico alla stabilità	282
6.	La stabilità come obiettivo solo in apparente conflitto con la rappresentatività e l'eguaglianza del voto.	288
7.	Soglie di sbarramento e ricerca della stabilità	292
8.	L'esigenza di stabilità e forme di governo non parlamentari	296
	CENNI CONCLUSIONI	304
	BIBLIOGRAFIA	308

*Una democrazia è rappresentativa nel duplice senso di avere
un organo in cui le decisioni vengono prese dai rappresentanti,
e di rispecchiare attraverso questi rappresentati i diversi gruppi d'opinione
o di interessi che si formano nella società*
N. Bobbio

INTRODUZIONE

L'obiettivo cui mira questa ricerca dottorale è quello di indagare il contenuto del principio di eguaglianza del voto previsto dall'art. 48 della Costituzione, al fine di provare a individuare sistematicamente quali sono i limiti che tale precetto costituzionale impone al legislatore in tema di legislazione elettorale.

La scelta del Costituente di non inserire nella Costituzione alcun specifico meccanismo di traduzione dei voti in seggi lascia, come noto, abbondanti margini di discrezionalità al legislatore. Questo non implica, però, una totale inesistenza di limiti costituzionali in tema di sistema elettorale per l'elezione del Parlamento nazionale. A tal proposito, con le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, con le quali si è "aperto" il controllo di costituzionalità della legislazione per l'elezione del Parlamento nazionale, i giudici hanno rinvenuto proprio nell'art. 48 della Costituzione un principio in grado di limitare il legislatore nella scelta del sistema elettorale. Questo lavoro è certamente debitore nei confronti della Corte costituzionale che in queste sentenze ha assegnato all'eguaglianza del voto un significato costituzionale tale da ricomprendere anche la c.d. eguaglianza del voto "in uscita". Nonostante ciò, come si cercherà di argomentare, le motivazioni e l'*iter* argomentativo utilizzato dalla Corte nelle due decisioni richiamate non sembra essere privo di problematicità.

Per sviluppare un'analisi sull'eguaglianza del voto, si è ritenuto necessario, in via del tutto preliminare, individuare le caratteristiche della rappresentanza politica nello Stato democratico e pluralista, attraverso un'indagine che affonda le radici nell'evoluzione storica del concetto di rappresentanza e analizza l'interpretazione che la dottrina ha dato al rapporto che intercorre tra eletti ed elettori. Soltanto una volta interpretato il concetto della rappresentanza politica si può, infatti, studiare il funzionamento dei singoli sistemi elettorali, per chiedersi quali delle varieguate tecniche di trasformazione dei voti in seggi siano costituzionalmente ammissibili all'interno di una democrazia rappresentativa.

Lo studio del concetto di rappresentanza politica e l'analisi del rapporto tra eletti ed elettori si è reso imprescindibile per provare ad utilizzare la rappresentanza politica quale chiave di lettura dell'eguaglianza del voto. Solo fissando le caratteristiche della rappresentanza politica, nel circuito rappresentante-rappresentato si può scorgere il significato dell'eguaglianza tra gli elettori e dell'eguaglianza dei loro voti.

Individuate le basi del rapporto che lega gli elettori agli eletti è possibile provare a determinare il contenuto dell'art. 48 della Costituzione, nel tentativo di dimostrare che esso ha un contenuto prescrittivo tale da limitare in modo significativo la discrezionalità del legislatore, senza però arrivare alla conclusione che dall'eguaglianza del voto derivi la costituzionalizzazione di uno specifico sistema elettorale.

L'indagine riguarda, da un lato, vari aspetti che caratterizzano il principio d'eguaglianza del voto e, dall'altro, le diverse implicazioni che esso comporta sui sistemi elettorali. In particolare sono due le ricadute del principio d'eguaglianza che incidono in modo determinante sulla composizione dell'Assemblea rappresentativa. La prima, riguarda la delimitazione dei confini territoriali dei collegi elettorali, la seconda riguarda, invece, la specifica formula elettorale intesa come elemento di trasformazione dei voti in seggi. Le due questioni hanno una diversa natura in relazione all'eguaglianza del voto. La prima, attiene in modo specifico all'eguaglianza del voto tra elettori che si trovano all'interno di collegi elettorali diversi, la seconda, invece, è relativa all'eguaglianza del voto tra elettori che compiono l'atto elettorale all'interno del medesimo collegio elettorale.

Questo lavoro si concentra, in particolare, sull'effetto che il principio d'eguaglianza del voto ha sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali. L'analisi è stata effettuata da un punto di vista teorico, e sono così risultate meno indagate alcune problematiche che caratterizzano l'attualità del parlamentarismo democratico. Negli anni recenti, si sente sempre più spesso parlare di crisi della rappresentanza, di crisi del complessivo sistema rappresentativo, di crisi del parlamentarismo e, più recentemente, di crisi del partito politico.

Lo studio dei sistemi elettorali, quali strumento di selezione della classe politico-parlamentare, può avvenire infatti seguendo diverse direttrici metodologiche. In primo luogo vi è la possibilità di valutare l'influenza che il sistema elettorale è in grado di determinare sul sistema partitico, sulla forma di governo e, più in generale, sul comportamento degli attori politici all'interno di un complesso istituzionale¹. Questo aspetto della legislazione elettorale, pur idoneo ad uno studio costituzionalistico, non si occupa però di indagare cosa sia la rappresentanza politica e quale interazione possa

¹ Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 16, il quale ricorda che, in generale, «ogni sistema elettorale è funzionale al raggiungimento di determinati obiettivi politici».

esservi tra rappresentanza politica e sistema elettorale. Una seconda direttrice di studio è, invece, quella di provare a dimostrare l'esistenza di una correlazione tra rappresentanza e legislazione elettorale al fine di determinare quali siano gli strumenti elettorali idonei alla formazione di un Parlamento che possa qualificarsi come rappresentativo.

Questa analisi deve trascendere, in un primo momento, dal sistema politico, partitico o dalla forma di governo² presente nelle diverse esperienze statuali, per concentrarsi esclusivamente sul ruolo e sulla funzione della rappresentanza politica parlamentare. Si è del resto ben consapevoli che, in particolar modo la rappresentanza, ha dei mutamenti dovuti all'andamento del sistema politico e partitico³, ma il non aver affrontato in modo compiuto questi temi è dovuto alla circostanza che pensiamo, come cercheremo di dimostrare nelle successive pagine, che il principio d'eguaglianza possa avere una propria portata autonoma, indipendentemente dalla situazione contingente. Quel che si proverà ad argomentare è che il Parlamento, la rappresentanza politica e l'eguaglianza del voto mantengono intatte determinate caratteristiche indipendentemente dal singolo sistema di governo in cui sono inseriti e dalle contingenze politiche del momento. Di conseguenza, il principio d'eguaglianza del voto dovrebbe limitare la discrezionalità del legislatore nella scelta della legislazione elettorale indipendentemente dalla struttura politica, partitica e istituzionale nella quale lo Stato si trova.

² Sul rapporto tra forma di governo ed eguaglianza del voto si vedano però le considerazioni contenute nel capitolo 4.

³ Su questo punto si veda, da ultimo, S. STAIANO, *Rappresentanza (relazione introduttiva)*, Aa.Vv., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Jovene, Napoli, 2017, p. 280 ss.

CAPITOLO 1

LA NATURA RAPPRESENTATIVA DELL'ORGANO PARLAMENTARE

1. Alle origini della rappresentanza politica: la rappresentanza cetuale nel Medioevo – 2. Dalla rappresentanza del ceto alla rappresentanza della Nazione: il superamento dell'*Ancien Régime* in Francia – 2.1 La rappresentanza della Nazione e la volontà generale – 2.2. La liberazione dai mandati imperativi – 2.3. L'assenza del voto diretto per l'elezione dell'assemblea legislativa – 3. La graduale evoluzione del parlamentarismo inglese – 4. La dottrina maggioritaria sulla rappresentanza nell'epoca liberale 4.1. – Rappresentanza politica in contrapposizione alla rappresentanza privatistica – 4.2. Enfaticizzazione del dato costituzionale – 4.2.1. Rappresentanza della Nazione e distribuzione territoriale della rappresentanza – 4.3. Egemonia borghese e restrizione del suffragio – 4.4. Il problema dell'assenza del rappresentato – 5. La rappresentanza istituzionale. La rappresentanza nella fase dello Stato autoritario – 6. L'elezione come momento di genesi della rappresentanza politica – 7. La rappresentanza politica nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico. La pluralità di interessi e il ruolo del Parlamento – 7.1. La rappresentanza come rapporto politico e l'influenza dei rappresentati nel processo politico – 7.2. Una possibile obiezione: l'art. 67 Cost. Una lettura evolutiva del "rappresentante della Nazione" – 7.3 La distribuzione territoriale della rappresentanza (cenni) – 8. La responsabilità politica come elemento costitutivo della rappresentanza politica – 8.1. La responsabilità politica come elemento funzionale al rapporto rappresentativo – 8.2. Responsabilità e partiti politici – 8.3. Il *recall* come esempio di rapporto rappresentativo – 9. Cenni conclusivi. Il ruolo della legislazione elettorale.

1. Alle origini della rappresentanza politica: la rappresentanza cetuale nel medioevo.

Il punto da cui muovere per uno studio sulla rappresentanza non può che essere il periodo medioevale, momento storico di nascita dei Parlamenti quali luoghi della mediazione tra il Sovrano e la società, dalle cui ceneri sorgerà la concezione della rappresentanza politica di matrice moderna. Partire dalla società medioevale è un passaggio obbligato poiché, come noto, non si può parlare propriamente di rappresentanza politica con riferimento a società più antiche, in particolare a quella greca e romana⁴. È solo dal medioevo che le assemblee parlamentari possono essere qualificate come istituzioni «rappresentative e collegialmente deliberative», in antitesi a quei preparlamenti, di più risalente epoca, caratterizzati dall'essere assemblee «recettive e consultive, multitudinarie ma non unitarie e [...] collegiali»⁵. D'altro canto sembra utile analizzare le caratteristiche della rappresentanza medioevale, tanto indagate dalla

⁴ Cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 11.

⁵ A. MARONGIU, voce *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 532. È allo stesso Autore che si deve la distinzione formale tra parlamenti e preparlamenti (A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna*, Roma, Senato della Repubblica, 1962).

giuspubblicistica poiché caratterizzate dal mandato imperativo e dalla rappresentanza di classe, alle quali si porranno in contrapposizione le teorie della rappresentanza moderna, fondata sulla rappresentanza generale e sulla libertà del mandato rappresentativo.

La rappresentanza medioevale, non semplice da ricostruire per il lungo periodo storico e per le parziali differenze tra le varie esperienze statuali europee⁶, risulta caratterizzata dall'essere inserita in un contesto sociale plurale, nel quale ad essere rappresentati non erano però i singoli cittadini ma gli enti collettivi «sorti per un interesse comune a una cerchia di individui»⁷. Tali enti, per presentarsi dinanzi al Re, venivano rappresentati da propri mandatari⁸. I componenti di Clero e nobiltà si presentavano, invece, perlomeno nella fase delle prime esperienze parlamentari, direttamente e personalmente nell'Assemblea⁹, anche se in una fase successiva dell'esperienza parlamentare, ancorché da far rientrare senz'altro nel periodo medioevale, anche nobiltà e clero non avrebbero più agito personalmente dinanzi al Re¹⁰.

In quest'epoca i rappresentanti lo erano in senso privatistico¹¹, poiché ognuno di essi rappresentava la volontà particolare e specifica della gilda, della classe o della

⁶ Come è stato messo in evidenza da T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni. Contenuto e limiti della distinzione*, in *Rivista di Diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1901. Per una ricostruzione dell'esperienza francese, inglese e spagnola si veda C. RINAUDO, *Saggio storico sulle origini del governo rappresentativo nei regni di Castiglia, di Francia e d'Inghilterra*, Torino, Vincenzo Bonda, 1876. Per una complessiva descrizione dell'evoluzione dell'istituto parlamentare si rimanda a A. MARONGIU, voce *Parlamento (storia)*, cit., p. 528 ss.

⁷ L. ROSSI, A. VOLPICELLI, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana*, Treccani, Roma, 1935, p. 8.

⁸ Cfr. V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Boncompagni, Perugia, 1892, p. 47, il quale ricorda che la nascita dell'idea per la quale un gruppo dovesse essere dotato di un rappresentante era dovuta «alla materiale impossibilità del gruppo di agire» direttamente dinanzi al Sovrano. Di organizzazione dello Stato in tre ordini distinti (Clero, Nobili, Comuni) parla G. JONA, *La rappresentanza politica*, Editore Sarasino, Modena, 1892, p. 129.

⁹ Sul punto si veda C. RINAUDO, *Saggio storico sulle origini del governo rappresentativo*, cit., p. 7 s., il quale rileva come di rappresentanza si possa parlare solo dall'avvento della concessione della rappresentanza ai Comuni e ai borghi, poiché, secondo l'Autore, le assemblee fintanto che erano composte solamente da Clero e Nobiltà erano senza carattere rappresentativo poiché sedevano dinanzi al Re personalmente.

¹⁰ T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni*, cit., p. 462, il quale ricostruisce le modalità di nomina dei rappresentati per la formazione degli Stati generali in Francia. Con particolare riferimento al Terzo Stato, l'individuazione dei rappresentati avveniva tramite un'elezione che si potrebbe definire indiretta, in quanto «ogni città o borgo procedeva dapprima alla nomina di un certo numero di individui, i quali poi riunendosi nel capoluogo del baliaggio eleggevano i deputati». Diversamente, i componenti del clero e della nobiltà erano chiamati ad eleggere direttamente i propri rappresentanti. Sulla composizione degli Stati generali con particolare riguardo all'ultima convocazione del 1789 si veda il prossimo paragrafo.

¹¹ Cfr. G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, n. 4/1957, p. 529, il quale ricollega l'istituto rappresentativo medioevale alla sfera privatistica, in quanto il potere politico era concepito come potere patrimoniale e quindi era inevitabile che anche la rappresentanza avesse la propria genesi nella sfera privatistica.

corporazione dalla quale gli stessi provenivano e ne erano stati, per così dire, eletti.

Si parla generalmente, in riferimento al rapporto tra il rappresentante e la classe rappresentata, di una rappresentanza giuridica (intesa appunto privatisticamente) poiché sarebbero state presenti tutte le caratteristiche del rapporto privatistico. Vi erano infatti delle istruzioni (i noti *cahiers* negli Stati generali francesi)¹² che il mandatario avrebbe dovuto rispettare, in questo modo la volontà rappresentata in Parlamento era la mera volontà del ceto che aveva legittimato il rappresentante. La volontà del ceto si concretizzava dinanzi al Sovrano attraverso un mandato imperativo¹³, grazie al quale la dottrina ha ritenuto possibile distinguere tra rappresentanza giuridica, governata appunto dall'imperatività del mandato, e rappresentanza politica *stricto sensu*, caratterizzata viceversa dalla libertà di mandato, che verrà a concretizzarsi solo verso la fine del 1700¹⁴.

Sulla questione del mandato è stato però rilevato, attraverso lo studio di carattere storico sul funzionamento dei Parlamenti medioevali, che non si può parlare con certezza assoluta dell'esistenza di un vincolo di mandato imperativo all'interno della società medievale, inteso sia come assenza di una libertà in capo al mandatario sia come possibile rimozione dalla carica dello stesso. Questa conclusione è dovuta alla circostanza che nel rapporto tra mandante e mandatario vi sarebbe stata comunque una certa libertà di

¹² Cfr. D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, p. 520 s.

¹³ Sul punto si vedano A. Di GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p. 116, i quali parlano di «istruzioni precise che i rappresentati impartivano ai rappresentanti e su cui questi ultimi dovevano puntualmente rendere conto»; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 576, nota 1. il quale ritiene che, i rappresentanti nel periodo medioevale «erano assai più *nuntii*, osservatori incaricati di «udire e riferire», che non veri e propri rappresentanti». Conformemente all'impostazione seguita da Sartori si veda altresì M. ALMAGISTI, *Lessico della politica: Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p. 91, sostiene che nella concezione di rappresentanza presente nella società medievale il rappresentante è «concepito come mero esecutore». Di azione dei rappresentanti nei «limiti del mandato» loro assegnato parla S. SPOSTO, *Parlamento*, in *Il Digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, 1910, p. 152. In senso solo parzialmente analogo V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 71, parla di rappresentati assimilabili agli «agenti diplomatici», poiché come questi devono rispettare la volontà del proprio Stato, seguendo istruzioni ben precise, altrettanto doveva fare il rappresentante medioevale.

¹⁴ Sulla distinzione tra rappresentanza giuridica e rappresentanza politica si vedano, tra gli altri, G. ARANGIO RUIZ, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda*, Luigi Pierro, Napoli, 1906, 101 ss.; M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Athenaeum, Roma, 1912, p. 73; V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 47 ss. Per una più recente analisi si veda M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 111 ss.

decisione da parte di quest'ultimo¹⁵. Questa "quota" di libertà sarebbe stata offerta in particolar modo dal fatto che le adunanze parlamentari, alle quali i rappresentanti partecipavano, non erano sempre compiutamente determinate nell'oggetto in discussione¹⁶. Anche per far fronte alla possibile indeterminatezza dell'oggetto si colloca l'insorgere dell'istituto della *plena potestas*, attraverso il quale i rappresentanti venivano lasciati liberi di decidere e deliberare su questioni non previste nel mandato che era stato loro affidato¹⁷.

¹⁵ In questo senso si vedano D. NOCILLA, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, v. II, Cedam, Padova, 1995, p. 252; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 42 ss. A. A. MARONGIU, *L'istituto parlamentare dalle origini al 1500*, Giuffrè, Milano, 1949, cit., p. 249 ss.; ID., *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche assemblee costituzionali*, Urbino, Argaglia, 1948, il quale contesta, con ampie argomentazioni storiche, la dottrina maggioritaria volta a riconoscere l'esistenza di un mandato imperativo, e sottolinea, inoltre, che l'imperatività del mandato, nella stretta accezione terminologica, non ha mai avuto veramente luogo nemmeno nel periodo medioevale. Sul punto T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni*, cit., p. 462 ss., muove critiche all'esistenza del mandato partendo da due esempi storici. Il primo, è riferito all'esperienza francese (p. 462 s.), nella quale secondo l'Autore i *cahiers* non erano delle mere istruzioni, ma più semplicemente atti di nomina del rappresentante. Similmente Perassi muove critiche all'idea che le c.d. istruzioni che ricevevano i deputati dei comuni e dei borghi inglesi fossero assimilabili ad un mandato imperativo (p. 465 s.). L'Autore fonda questa seconda affermazione anche sulla circostanza che ogni contea, città o borgo eleggeva in Parlamento due o più deputati, ma non vi era nulla che facesse «obbligo ai deputati di una stessa contea o città di votare nello stesso senso», come accade nel noto esempio, riportato dallo stesso Perassi, del *Bundesrat* tedesco, dove i delegati di ogni Stato sono obbligati a votare in modo uniforme tra loro. Attraverso la comparazione con il Senato tedesco l'Autore lascia intendere che non sia concepibile la coesistenza del mandato imperativo senza la contestuale previsione di un obbligo di voto conforme. All'Autore si potrebbe invero contestare, nel caso di specie, che i rappresentanti, anche in assenza di obbligo del voto unanime, avrebbero potuto avere dal ceto di appartenenza le medesime "istruzioni", bastando così l'identità delle stesse a far venir meno la necessità di prevedere un voto unanime da parte della delegazione di rappresentanti dello stesso borgo.

¹⁶ Sul punto si veda la ricostruzione offerta da D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 561, nota 57, i quali ritengono che «Oltre alla indeterminatezza degli ordini del giorno, va comunque rilevata la sostanziale impossibilità soprattutto nell'ambito di prassi parlamentari informi ed atipiche quali quelle delle assemblee medievali - di prevedere con precisione l'esatto andamento delle discussioni, ben potendo all'improvviso sorgere questioni del tutto inattese (circostanza che del resto si verifica anche nei moderni Parlamenti, pur caratterizzati da una certa rigidità procedurale)».

¹⁷ Sul punto di veda O. RANELLETTI, *La rappresentanza nel nuovo ordinamento politico e amministrativo italiano*, in *Rivista di diritto Pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1929, p. 201, il quale ritiene che i pieni poteri in capo ai rappresentanti siano stati determinati dalla circostanza che «se sorgevano questioni non previste nel mandato, i delegati non potevano deliberare, perché non ne avevano i poteri» e quindi si rese necessario «anche per raccomandazione degli stessi principi, di dare mandati senza specificazioni, in modo che rimanessero libere l'azione e le deliberazioni dei rappresentanti». Si vedano inoltre le esaustive considerazioni di ordine storico rinvenute in D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 552, i quali ritengono che, anche ammettendo un vincolo di mandato, i rappresentanti non erano comunque da considerarsi esclusivamente come dei «*meri nuncii*» della volontà di corporazioni, città, ceti, borghi» poiché potevano richiedere anche di essere affidatari di *plena potestas*. Secondo gli Autori l'istituto in esame, pur presente anche in diverse esperienze parlamentari, trovava nel Parlamento inglese la sua massima espressione, poiché «la *plena potestas*, attribuita ai rappresentanti di borghi e castelli, costituiva la regola». Sul tema si veda anche G.F. FERRARI, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXV, Treccani, Roma, 1991, p. 1.

Pur nella libertà di mandato, cui parte della dottrina fa riferimento, è innegabile l'esistenza di un profondo legame che stava alla base del rapporto tra la classe cetuale e il rappresentante che, se non era solo ed esclusivamente di origine imperativa, derivava certamente dall'appartenenza dello stesso rappresentante alla classe cetuale rappresentata. Quest'ultimo fondamentale aspetto consente di ricostruire la rappresentanza cetuale come una rappresentanza nella quale vi era qualcosa di simile ad una trasmissione di volontà del rappresentato al proprio rappresentante¹⁸. Il rappresentante, infatti, risultava comunque essere il «mandatario della classe che lo ha eletto e sulla quale ricadono gli effetti del suo operato», indipendentemente dall'esistenza o meno di indicazioni vincolanti¹⁹.

La cesura più profonda tra la concezione della rappresentanza medioevale e quella moderna è più correttamente da ravvisarsi nella diversa identificazione del soggetto rappresentato. Sino alla rivoluzione francese non si può immaginare una rappresentanza personale, di individualità, ma ci si limitava ad una rappresentanza per classi. Non era il singolo individuo ad essere rappresentato ma lo erano le classi pre-costituite, che mandavano il proprio emissario in Parlamento al fine di trarne privilegi dinanzi al Sovrano²⁰. Questa proiezione parlamentare delle classi cetuali non scaturiva comunque da una "scelta" del Re, che concedeva alle classi il diritto ad essere rappresentate, ma traeva la propria origine dalla composizione della società medievale. Lo Stato, infatti, non era concepito, in nessun caso, come un'unità costituita da una pluralità di individui, ma era «un'associazione [...] di collettività minori»²¹ ed erano di conseguenza queste a dover

¹⁸ Cfr. G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 2003, p. 60, spec. nota 11, il quale però avverte che tale trasmissione di volontà debba essere intesa in modo «riduttivo» poiché «non si dà, nelle concezioni proprie di tali tipi di società, una assolutizzazione della volontà che permetta di ridurre la rappresentanza ad una mera trasmissione di volontà».

¹⁹ S. FODERARO, *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Roma, Rodrigo S.A., 1941, p. 10. Nello stesso senso si esprime V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 47, il quale ricorda come «il rappresentante era l'intermediario, che sopperiva alla materiale impossibilità del gruppo di agire» direttamente.

²⁰ Sul punto si veda G. BOGLIETTI, *La democrazia e il governo parlamentare*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, n. 2/1884, p. 426, per il quale il singolo individuo «scompareva nella casta e nella corporazione a cui apparteneva, e non aveva diritti e privilegi se non in quanto faceva parte di quelle».

²¹ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto Pubblico Generale*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 421. L'Autore individua queste collettività nell'aristocrazia alta e bassa, nel clero, nella borghesia, nelle università e nelle corporazioni. Questo significava che il singolo individuo, nella società, non era rappresentato se non mediante il proprio ceto o borgo di appartenenza. Sul punto si veda E. LOUSSE, *Governanti e governati in Europa occidentale durante il basso medioevo e l'età moderna*, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Le istituzioni parlamentari nell'Ancien Régime*, Guida, Napoli, 1979, p. 28 ss. Nello stesso senso G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p. 30, ricorda come lo Stato feudale non fosse formato da individui, ma da corpi

essere rappresentate.

Ad essere rappresentati nel Parlamento erano dunque gli interessi particolaristici, che il ceto, la contea o il borgo avevano “diritto” di vedersi proiettati nel Parlamento in quanto solo questi erano i «suei del diritto elettorale»²². Nell'epoca medioevale non si può ancora parlare di un “*diritto* alla rappresentanza” poiché la rappresentanza di un certo soggetto collettivo non era una prerogativa discendente, per così dire, dal diritto naturale, ma era una concessione che proveniva dell'unico potere riconosciuto, questo sì per diritto naturale: il Sovrano²³. Era il Re infatti a concedere il privilegio della rappresentanza, e questo privilegio nasceva – sempre nel solco di una rappresentanza di tipo privatistico – «dalla idea del *do ut des*», per la quale l'obbligazione pubblica di fornire sussidi al Re era direttamente collegata «col diritto pubblico di nominare dei rappresentanti, incaricati di determinare l'ammontare dei sussidi e di controllarne l'impiego»²⁴.

Se la rappresentanza medioevale era caratterizzata da interessi particolari lo si doveva, oltre che all'esistenza del mandato elettorale “di fatto”, anche alle funzioni che i rappresentanti avevano all'interno dell'Assemblea. Per comprendere a fondo la dinamica rappresentativa l'indagine si deve orientare anche sul ruolo e sul funzionamento di quelle primitive Assemblee parlamentari, che potevano considerarsi tali solo dal momento in cui le decisioni prese non avessero avuto un mero carattere consultivo ma deliberativo, nel senso che le pretese portate dal rappresentante «una volta accettate dal Sovrano, sarebbero state capaci di vincolarlo»²⁵. Proprio la necessità che le richieste dei rappresentanti dovessero essere accettate da un altro soggetto, rivela che il potere della decisione politica, in questo contesto, non può che essere riferita al Sovrano, che era comunque colui che deteneva il potere politico di governo²⁶. La posizione preminente del Sovrano si rispecchiava anche sul ruolo e sulle modalità di funzionamento dell'Assemblea parlamentare nel corso del medioevo e dell'età moderna. In queste fasi

sociali, il che comportava che il potere dello Stato era «strutturato su base dualistica, diviso [...] tra un potere monarchico e quello distribuito tra i ceti organizzati». Di «individualismo organico [quindi] individualismo di gruppi, di corporazioni, di associazioni, di ceti, di classi» parla V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 23. P. CHIMENTI, *Il principio rappresentativo nel diritto costituzionale moderno*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1907, p. 151 parla, a tal proposito, di un «Diritto Pubblico delle rappresentanze a ceti, o più brevemente, [di] Diritto Pubblico dei ceti».

²² T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni*, cit., p. 470.

²³ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, cit., p. 32.

²⁴ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 423.

²⁵ G. CAPORALI, *Considerazioni sulla rappresentanza politica*, in *Diritto e Società*, 2007, p. 637.

²⁶ Così G. DUSO, *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, in *Quaderni fiorentini*, XLI 2012, p. 13.

storiche era il Re a stabilire quando convocare l'Assemblea e a individuare l'oggetto della discussione²⁷. Dalla complessiva matrice privatistica della rappresentanza medioevale ne derivavano direttamente le limitate funzioni che erano affidate al Parlamento, le quali si esaurivano in provvedimenti di tipo economico riguardanti l'imposizione di tributi²⁸, che si sono rivelate la «prima e più continua funzione delle istituzioni rappresentative»²⁹.

Dalla tipologia di decisioni che i rappresentanti erano chiamati a svolgere ne consegue la possibilità di poter parlare di mandato *de facto*, poiché, anche laddove fossero mancate precise indicazioni, la decisione presa dal rappresentante sarebbe ricaduta sul proprio ceto di appartenenza. Da questo punto di vista si può legittimamente sostenere che la causa dell'elezione di determinati rappresentanti fosse proprio la capacità di questi di «agire efficacemente nel senso desiderato, in difesa degli interessi dei quali [era] loro affidata la cura»³⁰, senza che vi fosse in capo al rappresentante, quell'idea, tipica della fine del 1700, di rappresentare o essere portatore di interessi dell'intero corpo sociale³¹.

2. Dalla rappresentanza del ceto alla rappresentanza della Nazione: il superamento dell'*Ancien Régime* in Francia.

Il momento di rottura tra la rappresentanza medioevale e la rappresentanza moderna viene generalmente fatto risalire alla rivoluzione francese e, in particolare, all'elaborazione concettuale avvenuta nell'Assemblea nazionale del 1789³². La rappresentanza parlamentare dopo essere stata, perlomeno nell'Europa continentale,

²⁷ F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Editoriale scientifica, Napoli, 1997, p. 38.

²⁸ Cfr. T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni*, cit., p. 463, il quale ritiene che la «prerogativa suprema [delle assemblee parlamentari] era il consenso alla imposizione dei tributi». Sulla concezione della rappresentanza politica come presupposto alla creazione di un luogo in cui contrattare con il Re in tema finanziario si veda G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, cit., p. 26 ss.

²⁹ Così G. FERRI, *Rappresentanza politica. (Contributo ad una ricostruzione del concetto)*, Roma Athenaeum, 1936, p. 40, il quale aggiunge che tale funzione venne ritenuta dalle stesse assemblee rappresentative come «inalienabile prerogativa».

³⁰ A. MARONGIU, *L'istituto parlamentare dalle origini al 1500*, cit., p. 259 ss.

³¹ In tal senso si vedano le considerazioni di V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 15, il quale ritiene che nel medioevo il rappresentante di una classe «non pensava menomamente che in forza di questa sua stessa funzione potesse diventare un rappresentante di tutto lo stato».

³² Secondo A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità*, cit., p. 122, la Rivoluzione francese è il momento storico dal quale si può «datare la confluenza stabile ed organica della teoria della rappresentanza – nell'accezione moderna fondata su un legame giuridico con la cittadinanza e con meccanismi elettivi – con quella del governo rappresentativo». Sull'evoluzione del dibattito nell'Assemblea costituente francese si veda per tutti, A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 1 ss.

quasi del tutto debellata durante l'età moderna – fase storica caratterizzata dalla concentrazione del potere in mano all'autorità Regia con conseguente eclissi dei parlamenti³³ – ritorna prepotentemente con la convocazione degli Stati generali nel 1789, avvenuta a quasi duecento anni di distanza dall'ultima adunanza³⁴. È proprio in questo momento storico che la rappresentanza muta le proprie caratteristiche dal punto di vista, ancor prima che pratico, teorico-concettuale.

Gli ultimi Stati generali venivano inaugurati il 5 maggio e presentavano già una rottura rispetto al passato. Dopo una lunga contestazione, precedente alla convocazione degli Stati generali, il Sovrano aveva concesso al Terzo Stato il raddoppio della propria rappresentanza, che consentiva alla classe borghese e popolare di avere un numero di rappresentanti pari alla metà della composizione dell'Assemblea³⁵. Questa nuova suddivisione cetuale all'interno dell'Assemblea non riusciva comunque a risolvere la sperequazione tra il numero di rappresentanti di uno Stato rispetto alla popolazione dagli stessi rappresentata. In particolare i rappresentanti del Terzo Stato rappresentavano la quasi totalità della popolazione francese, poiché era relativamente limitato il diritto di elettorato attivo sancito dal regolamento emanato da Luigi XVI per l'elezione degli Stati Generali³⁶. L'estensione del suffragio permetteva un'eterogeneità dell'estrazione sociale della base elettorale del Terzo Stato, ma nonostante ciò i rappresentanti di quello Stato appartenevano quasi esclusivamente alla borghesia³⁷.

³³ Sul ruolo del Parlamento nell'Europa continentale nel corso dell'età moderna si veda A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, cit., p. 540 s. Sulla restrizione del ruolo del Parlamento inglese durante la reggenza di Enrico VIII si veda, tra gli altri, G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, cit., p. 34 ss.

³⁴ Gli ultimi Stati Generali della Francia erano infatti da far risalire al 1614 quando la Sovrana Maria de Medici convocò gli Stati generali per affrontare le tensioni interne allo Stato. Sulle sporadiche convocazioni degli Stati generali si veda la ricostruzione di M. M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello stato*, Cedam, Padova, 2000, p. 89, spec. nota 134, il quale sottolinea che la convocazione degli Stati generali era sempre coincidente «con i momenti di maggior difficoltà per la storia della Francia» e la convocazione del 1789 «fu dettata da motivazioni squisitamente finanziarie».

³⁵ Cfr. F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, cit., p. 43.

³⁶ Il regolamento del 24 gennaio 1789 stabiliva, infatti, per il Terzo Stato, che «tutti gli abitanti componenti il Terzo Stato [...] in età di 25 anni, domiciliati e compresi nel ruolo delle imposte» potessero partecipare «alla redazione dei *cahiers* e alla nomina dei deputati». Come è stato osservato da A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 18, il regolamento in questione prevedeva una limitazione in base al censo, limitazione che però non venne specificata, risultando quindi indispensabile per partecipare all'elezione la sola iscrizione al ruolo delle imposte. Tale circostanza permetteva la partecipazione all'atto elettorale della quasi totalità del Terzo Stato. Va ribadito però, che come per tutte le esperienze precedenti, anche i rappresentanti del Terzo Stato nella convocazione del 1789 non erano stati eletti direttamente ma vi era doppio grado di elezione.

³⁷ A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 19, che richiama G. LEFEBVRE, *La Révolution française*, Paris, 1951, p. 117, il quale sottolinea che nelle elezioni dei rappresentanti del Terzo Stato «i contadini erano i più numerosi; ma, privi di istruzione, incapaci di discorrere e tanto più intimiditi in quanto,

Durante gli Stati generali, il concetto di rappresentanza politica abbandona il carattere cetuale della rappresentanza di matrice privatistica, per inserirsi all'interno di una società nella quale viene proclamata l'eguaglianza formale dei cittadini davanti alla legge, e nella quale, quindi, è il singolo soggetto (l'individuo)³⁸, sganciato dagli stretti rapporti giuridici con il ceto di appartenenza, ad essere al centro di un'unica società. Dalla concezione dell'individuo come soggetto al centro della società e dalla disgregazione della società cetuale sorgono, come corollario, le due costruzioni concettuali che governeranno quasi completamente la moderna elaborazione della rappresentanza politica sul piano della teoria e del diritto costituzionale positivo. Questi due principi, che perlomeno nel momento della loro ideazione sono indissolubili, si ravvisano nella concezione del rappresentante "della Nazione" e della piena libertà di azione dello stesso³⁹.

2.1. La Rappresentanza della Nazione e la volontà generale

Per quel che riguarda la rappresentanza della Nazione, formalizzata poi nella Costituzione francese del 1871, sono chiare le parole espresse dall'abate Sieyès, rappresentante del Terzo Stato, nel documento proposto dallo stesso e approvato il 17

per compilare il cahier, si cominciava con il deliberare, essi elessero quasi esclusivamente dei borghesi». Oltretutto si noti che quando i rappresentanti non erano dei borghesi erano eletti tra le "fila" degli altri ceti, per esempio Sieyès, artefice di parte delle decisioni adottate dall'Assemblea era rappresentante del Terzo Stato ma estraneo alla borghesia essendo un alto prelato. Tale elemento non sembra essere privo di conseguenze in relazione alle costruzioni teoriche in tema di rappresentanza politica elaborate dall'Assemblea (v. *infra*).

³⁸ F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., p. 43.

³⁹ Parte della dottrina ha messo in evidenza come questi due precetti teorici siano inscindibili. In questo senso sembrano porsi: G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 533, il quale sembra sostenere che anche nella Costituzione francese del 1791 i due principi erano strettamente collegati poiché «al mandato imperativo si sostituisce la formula della "rappresentanza della nazione"» e non quindi la libertà del mandato; D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 564, affermano che «il cosiddetto divieto di mandato imperativo [costituisce], in un certo qual senso, corollario della rappresentanza nazionale»; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 1290, il quale osserva che il duplice enunciato dell'art. 67 Cost. si spiega solo in una visione unica in quanto «gli interessi generali [...] tanto più possono essere curati quanto meno i rappresentanti sono giuridicamente vincolati». È stato però anche sostenuto come possa, in astratto, coesistere il principio della rappresentanza della Nazione con la previsione del mandato imperativo. In quest'ultimo senso si vedano P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 173; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, v. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 605, nota 6, e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 324. Indipendentemente da questa valutazione L. CARLASSARE, *Rappresentanza politica: un concetto complesso*, in AA. VV. *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 13. Seminario 2002*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 57 s., sottolinea come il significato delle due parti dell'art. 67 (rappresentanza nazionale e libero mandato) sia diverso e che quindi debba essere tenuta separata la valutazione dell'uno e dell'altro.

giugno 1789 dall'Assemblea: «spetta ad essa, e soltanto ad essa, [cioè all'Assemblea nazionale] di *interpretare e presentare la volontà generale* della nazione [sia perché] i membri che la compongono sono i soli rappresentanti legittimamente noti e verificati [...] sia perché essi sono inviati direttamente dalla quasi totalità della nazione [...] sia infine perché [...] *la rappresentanza [è] una ed indivisibile...*»⁴⁰.

Nelle parole dell'abate francese si scorge la netta distinzione rispetto al passato. La rappresentanza non è più inquadrata in un ambiente sociale plurale ma la dinamica rappresentativa viene ispirata e convogliata attorno all'idea di unità. In questo modo il Parlamento non sarà più un luogo di contrattazione con il Re, ma il luogo preminente della decisione politica. Per svolgere tale compito la rappresentanza dell'Assemblea non deriverà più dal privilegio assegnato dal Sovrano⁴¹, ma sarà, teoricamente, un diritto del popolo⁴², che non verrà però qualificato come il soggetto detentore della sovranità.

L'idea dell'unità della rappresentanza nasceva dalla necessità di dove rappresentare i singoli individui – pur con i limiti di sesso e di capacità intellettuale e censitaria – e non più le distinte classi sociali⁴³. Il rappresentante nella teoria francese, infatti, doveva essere colui che interpretava la volontà generale. Questa è l'unica volontà rilevante, poiché il rappresentante deve rappresentare comunque l'unità politica «del corpo collettivo formato da tutti gli individui»⁴⁴. Il rappresentante, in quest'ottica, deve essere portatore di interessi generali ed è il solo che possa rappresentare l'unità e non rappresentare più,

⁴⁰ Per il testo completo della mozione presentata da Sieyès e approvata dall'Assemblea si veda A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 2 s. (corsivi miei).

⁴¹ «I costituenti del 1789, nel tentativo di battere definitivamente l'assolutismo, vollero togliere al monarca la qualità di interprete esclusivo dell'interesse generale (o nazionale) e tentarono di attribuire la rappresentazione dell'unità all'assemblea elettiva, onde l'attribuzione ai singoli parlamentari del compito di farsi portatori dell'interesse generale e la loro sottrazione da ogni vincolo verso gli elettori» (D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit. p. 550, nota 62).

⁴² Sullo sviluppo della democrazia politica come domanda di abrogazione del privilegio si veda H. J. LASKY, *Democrazia in crisi*, Bari, Laterza, 1935, p. 39 ss.

⁴³ Sulla modificazione del soggetto rappresentato tra il medioevo e la moderna concezione di rappresentanza si vedano, tra gli altri: G. JONA, *La rappresentanza politica*, cit., p. 127, il quale ricorda che «il diritto di Rappresentanza oggi si appartiene al popolo; mentre in allora spettava ai territori e per essi ai rispettivi Signori (fra questi sono compresi gli stessi Comuni)»; T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni*, cit., p. 473, afferma che «tra le assemblee medioevali e le assemblee moderne vi è l'antitesi che separa lo Stato medioevale dallo Stato moderno, l'uno consorzio di gruppo, l'altro corporazione di individui».

⁴⁴ G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, cit., p. 48. Da questo ne discende secondo l'Autore (ID., *Ripensare la rappresentanza*, cit., p. 13) che il compito di coloro che sono i *rappresentanti* [è] quello di *mettere in forma, cioè di dare un contenuto determinato*, alla volontà generale, che è propria della totalità del corpo politico» (corsivo dell'A.)

come nel medioevo, il particolarismo cetuale di una specifica classe⁴⁵. È chiaro in questa prospettiva il «rigetto che [i costituenti] volle[ro] fare della concezione democratica rousseauiana (secondo cui il popolo sovrano non poteva avere rappresentanti [...]) e nell'accoglimento di quella c.d. liberale di Montesquieu che, negando al popolo capacità alle decisioni politiche, gli affidava solo la scelta dei “notabili”, e riteneva che a questi dovesse essere rilasciata intera libertà [...], nell'opinione che altrimenti sarebbe stata turbata la visione obiettiva degli interessi generali»⁴⁶.

Questa unità politica veniva identificata, da parte degli stessi costituenti francesi, nel concetto di Nazione, nel quale l'individuo – che rappresenta la soggettività particolare – scompare all'interno di un corpo unico, che è da intendersi come «entità unitaria e astratta, nel cui interesse e nel cui nome agiscono i rappresentanti»⁴⁷.

2.2. La liberazione dai mandati

I rappresentanti per poter rappresentare la Nazione ed essere portatori di interessi generali, necessitavano conseguentemente della liberazione dai mandati imperativi⁴⁸. Se però, come abbiamo cercato di ricostruire nei paragrafi precedenti, è in discussione

⁴⁵ cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 63 il quale sottolinea come «nelle teorizzazioni dell'assemblea costituente [francese], l'irresponsabilità del rappresentante vien fatta discendere, a guisa di corollario e con logica ferrea, dall'idea che egli sia rappresentante della nazione intera». Diversamente, sul punto, A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 856, ritiene che «l'autonomia del rappresentante è [...] condizione necessaria (anche se non sufficiente) perché esso [il rappresentante] possa operare una selezione di interessi talvolta fra loro contraddittori, perché possa rappresentare una “pluralità” altrimenti non rappresentabile». Quindi, in questo senso, è autonomia del rappresentante funzionale alla composizione politica di una pluralità di interessi. (v. *infra*).

⁴⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Cedam, Padova, 1975, p. 489 s., il quale sostiene che anche il richiamo alla Nazione trova la sua spiegazione nell'abbandono della teoria rousseauiana in favore delle posizioni assunte da Montesquieu. Secondo l'Autore l'idea di Rousseau rimandava più o meno espressamente al mandato imperativo poiché il popolo, in quanto sovrano, non può che essere rappresentato da *nuncii* che operino seguendo la volontà indicata dal popolo, che, pertanto, non può essere rappresentato in senso politico ma esclusivamente in senso giuridico. Da questo punto di vista si comprende anche l'idea che Rousseau ha del parlamentarismo diffusosi in Inghilterra, che per il filosofo francese non è espressione della sovranità del popolo in quanto «il popolo inglese [è libero] soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente» (J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, libro III, in ID., *Scritti politici*, UTET, Torino, 1970, p. 801 ss.). Sull'idea di rappresentanza in Rousseau si veda l'approfondimento di M.M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello stato*, cit., p. 94 ss.

⁴⁷ In tal senso, D. NOCILLA, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, cit., p. 255.

⁴⁸ Sul dibattito nella costituente francese si veda A. SAIITA, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 22 ss. Secondo l'Autore, solo attraverso l'annullamento dei mandati imperativi l'Assemblea costituente «riusciva a recidere l'ultimo filo che la teneva ancora avvinta alla concezione politica dell'*Ancien régime* [...] annullare questi mandati significava rinunciare all'avita confusione di diritto privato e diritto pubblico e realizzare la nuova concezione politica che il pensiero settecentesco aveva elaborato».

l'esistenza di mandati imperativi che predeterminassero sempre l'operato del rappresentante, vi è da comprendere perché questo passaggio è stato comunque decisivo ai fini della realizzazione teorica della rappresentanza politica moderna.

Durante gli ultimi Stati Generali erano pochi i rappresentanti che possedevano un titolo di legittimazione legato ad un mandato realmente vincolato. Inoltre, la discussione circa il rapporto tra elettore ed eletto non era di primaria importanza per l'Assemblea che, perlomeno nelle fasi iniziali della convocazione, era impegnata nel dibattito sull'abbandono del voto per testa⁴⁹. Solo una volta ottenuto il voto per testa l'Assemblea iniziava una discussione sui mandati imperativi, che, in un primo momento, veniva per due volte conclusa senza una votazione formale ed infine l'8 luglio 1789, con 700 voti a favore e 28 contrari, l'Assemblea annunciava che «la sua attività non può essere sospesa o [...] indebolita dalle proteste o dall'assenza di alcuni rappresentanti»⁵⁰.

La preoccupazione dalla quale scaturiva tale presa di posizione da parte dell'Assemblea scaturiva dalla richiesta di alcuni rappresentanti di dover “udire” i propri elettori prima di prendere decisioni per essi vincolanti⁵¹, ovvero dalla rivendicazione di una parte del popolo di poter sostituire il proprio rappresentante⁵². Il mandato non venne quindi mai annullato formalmente, ma venne sancita, in buona sostanza, la continuità dell'Assemblea anche quando vi fosse un contrasto con eventuali mandati imperativi. Se i mandati in Assemblea non erano numerosi, bisogna però indagare la ragione per la quale i rappresentanti cercarono comunque “con forza” la liberazione dal mandato.

Una spiegazione della retorica dell'abbandono del mandato potrebbe venire in luce dall'analisi di alcuni atti approvati dall'Assemblea stessa. In particolare, è interessante analizzare l'art. 2 della sezione II del titolo III della Costituzione del 3 settembre 1791

⁴⁹ *Ivi.*, p. 22 ss. La discussione sul voto per testa e non per classi risultava essere indispensabile per il Terzo Stato. Infatti, pur avendo ottenuto, rispetto al passato, un incremento numerico di rappresentanti, se si fosse votato per classi il Terzo Stato avrebbe comunque visto soccombere le proprie pretese in caso di opposizione degli altri due Stati.

⁵⁰ *Ivi.*, p. 23 ss., ed *ivi* il testo completo della decisione assunta dall'Assemblea.

⁵¹ Come ad esempio i casi del conte de Lally-Tollendal o del conte Stanislas de Clermont-Tonnerre discussi durante la fase di verifica dei poteri. I due, sentendosi legati dal mandato con i propri elettori che stabiliva il voto per ordini, chiedevano di poter sospendere la discussione, in modo da potersi rivolgere agli elettori stessi per aver “il nulla osta” alla deliberazione del voto per testa (cfr. A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 23).

⁵² Un episodio significativo è riportato da G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 4 novembre 2008, p. 26, nota 28, il quale ricorda che il 6 novembre 1790 una delegazione della Corsica si presentò dinanzi al Parlamento per pretendere la revoca e la sostituzione del loro rappresentante. L'Assemblea rifiutò questa richiesta asserendo «l'impossibilità di far valere dentro l'Assemblea qualsiasi censura conto i propri membri».

dove si prevedeva, per le future elezioni, che il diritto elettorale fosse riservato ai cittadini “attivi”, individuati dalla Costituzione stessa nei cittadini che avessero pagato contributi allo Stato pari almeno a tre giornate lavorative e che – forse ancora più importante – non fossero lavoratori a salario⁵³. La previsione di tali limiti all’elettorato attivo comportava, rispetto agli aventi diritto previsti per l’elezione degli Stati Generali, una drastica riduzione del corpo elettorale ad appena 4.300.000 cittadini rispetto ad una popolazione di 26 milioni di abitanti. In questo modo l’Assemblea, oltre a dimostrarsi meno liberale di Luigi XVI⁵⁴, riusciva nell’intento di produrre un’egemonia borghese, “svincolandosi” dall’eterogeneità sociale del Terzo Stato. È proprio per “certificare” il predominio borghese che serviva insistere sulla non rappresentatività dei rappresentanti nei confronti degli elettori, enfatizzando l’idea della Nazione e del libero mandato, in modo tale che non ci sarebbero state interferenze nell’operato svolto durante l’autoproclamatosi Assemblea Nazionale. Il problema, dunque, non era tanto quello di svincolarsi dall’imperatività del mandato, ma era quello di sancire l’indipendenza, anche politica, del rappresentante. Solo in questo modo l’Assemblea avrebbe «potuto qualificarsi come rappresentante del titolare della sovranità, cioè dell’intera nazione [...] ed esercitare in piena legittimità il potere costituente»⁵⁵.

La caratteristica più importante della rappresentanza politica durante la fase costituente francese non è, quindi, da riscontrarsi tanto nell’enfasi che si è voluta dare storicamente all’abbandono del mandato imperativo, ma è da individuarsi, più propriamente, nell’evoluzione dalla rappresentanza per gruppi alla rappresentanza dell’unità. L’unità, in quel contesto, esprimeva la necessità che i singoli individui non dovessero essere rappresentati, con la conseguenza che il rappresentante non avrebbe

⁵³ Costituzione francese del 1791, Titolo III, Capitolo I, Sezione II, Assemblee primarie. Nomina degli elettori, art. 2: «Per essere cittadino attivo, occorre: [...] – Essere nato o divenuto Francese; – Avere l’età di venticinque anni compiuti; – Essere domiciliato nella città o nel cantone per il tempo determinato dalla legge; – Pagare, in una qualsiasi parte del Regno, un tributo diretto almeno uguale al valore di tre giornate di lavoro, e presentarne la ricevuta; – Non essere in stato di domesticità, cioè di servitore a salario [...]». L’esclusione dei lavoratori a salario è stata interpretata come elemento utilizzato dal legislatore per evitare che «essi dovessero risultare docili strumenti nelle mani degli aristocratici». Inoltre l’esclusione era dovuta al fatto che «non si credeva [...] che fossero capaci, essendo la maggior parte analfabeti, di partecipare, sia pur in misura ristretta, agli affari pubblici» (S. MASTELLEONE, *Storia del pensiero politico europeo*, vol. I, UTET, Torino, 1989, p. 175).

⁵⁴ Queste le considerazioni di A. SAIITA, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 203, in riferimento alla riduzione del numero dei cittadini dotati di elettorato attivo, riprese anche da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 61.

⁵⁵ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, cit., p. 45.

dovuto portare nella sede parlamentare un'espressione di interessi particolari, ma doveva essere *esso stesso* il soggetto che esprime l'unica volontà collettiva, identificata successivamente nella volontà della Nazione⁵⁶.

2.3. L'assenza del voto diretto per l'elezione dell'Assemblea legislativa.

Nell'esperienza francese l'idea per la quale un organo fosse da considerarsi rappresentativo non era legata necessariamente al carattere elettivo dello stesso. Accanto al Parlamento, infatti, i Costituenti qualificavano anche il Monarca come soggetto con carattere rappresentativo⁵⁷, che perdeva certo la sua centralità nell'ordinamento, ma restava comunque un organo che avrebbe potuto giocare una forte influenza sull'Assemblea, con particolare riguardo al potere di veto sulle leggi⁵⁸. La Costituzione, però, con l'attribuzione della sovranità alla Nazione, concedeva sostanzialmente il potere dello Stato nelle mani dell'Assemblea rappresentativa sulla cui esistenza e conformazione il potere del Sovrano non poteva incidere⁵⁹. L'Assemblea, diversamente dal Sovrano, esigeva l'elezione dei propri membri⁶⁰. In questo contesto, però, l'elezione si riduceva a

⁵⁶ Sul punto si veda F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, cit., p. 66, il quale sottolinea come «il deputato si definirà ancora rappresentante, ma di tutta la Nazione. Eletto da un numero ristretto di cittadini [...] svolgerà il suo incarico per designazione dei soggetti rappresentati, ma nei loro confronti dovrà assumere una posizione di assoluta indipendenza». G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 6/1988, p. 93, ritiene che addebitando la rappresentanza alla Nazione, «la rappresentanza si trasfigura, astraendosi dagli interessi presenti nella nazione» (corsivo dell'Autore). Il principio venne formalizzato nella Costituzione francese del 1791, dove si prevedeva che «i rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un particolare dipartimento, ma della intera nazione» (Titolo III, capitolo I, sezione III, Assemblee elettorali. Nomina dei rappresentanti, art. 7). Nelle discussioni durante l'Assemblea costituente il concetto di Nazione veniva sostituito con il termine «popolo». L'utilizzo dell'espressione «popolo» non starebbe comunque ad indicare il corpo formato dai cittadini, ma risulta essere anch'esso oggetto di una astrazione, tanto da essere «evocato sotto l'aspetto di un'allegoria o di un simbolo» (P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 31 ss.).

⁵⁷ La Costituzione del 1791 prevedeva lapidariamente al secondo comma dell'art. 2 del Titolo III che «La Costituzione francese è rappresentativa: i rappresentanti sono il Corpo legislativo e il Re». Sulla questione relativa al legame tra rappresentanza politica e elezione si veda infra il successivo § 4.1.

⁵⁸ Seppur senza la possibilità di un riscontro fattuale, dovuto alla breve esperienza della Costituzione in esame, il potere del Sovrano nei confronti del Corpo legislativo in tema di emanazione legislativa era potenzialmente dirompente. Si prevedeva, infatti, il potere del Re di poter rifiutare una legge approvata dall'Assemblea prima della sua entrata in vigore. Nel caso di rifiuto, affinché potesse entrare in vigore, la medesima legge (nei medesimi termini) doveva essere riapprovata nelle due legislature successive, e solamente in questo caso il Re non avrebbe più potuto porre il veto sulla legge. Questo potere del Re, unito alla breve durata delle legislature (due anni), comportava in capo al Sovrano il potere di sospendere l'entrata in vigore di una legge per circa un lustro.

⁵⁹ A. MARONGIU, *Parlamento (Storia)*, cit., il quale ricorda che, dopo un lungo dibattito, l'Assemblea aveva escluso il potere del Re di sciogliere l'unica Camera rappresentativa.

⁶⁰ Sulla circostanza che i membri dell'Assemblea nazionale ritenessero necessaria un'elezione dei membri dell'Assemblea legislativa si veda R. CARRÉ DE MALBERG, *Le loi expression de la volonté générale*, Paris, 1931, p. 22 ss.

un atto che il popolo era chiamato a compiere non tanto per vedersi rappresentato, ma esclusivamente per legittimare la posizione del rappresentante e, conseguentemente, obbligarsi nei confronti delle deliberazioni prese dal complesso dei rappresentanti⁶¹.

Se si guarda la rappresentanza politica dal versante del sistema elettorale, si nota come la necessità di collegare direttamente il popolo all'assemblea legislativa fosse solo apparente. A tal proposito, il sistema di elezione dei membri dell'Assemblea previsto nella Costituzione del 1791 era sostanzialmente retto su un'elezione indiretta. I cittadini attivi erano chiamati «ogni due anni in assemblee primarie nelle città e nei cantoni», compresi negli 83 dipartimenti in cui veniva suddiviso il territorio francese. Il compito di queste assemblee primarie non era quello di eleggere i rappresentanti, ma era quello di designare quelli che la Costituzione definiva gli «elettori», che venivano nominati «in proporzione del numero dei cittadini attivi domiciliati nella città o nel cantone»⁶². Erano poi questi elettori, riuniti in ciascun dipartimento, a «eleggere il numero di rappresentanti la cui nomina [è] attribuita al loro dipartimento»⁶³.

L'elezione indiretta dei rappresentanti trovava probabilmente una sua giustificazione nell'idea per la quale all'interno del Parlamento non erano i cittadini ad essere rappresentati giacché la rappresentanza era da imputare alla Nazione. Dal punto di vista elettivo, quindi, la rappresentanza politica, ai suoi albori, può essere ricostruita come una rappresentanza che manteneva un'armonia con l'esperienza dell'*ancien régime*, e che non aveva ancora maturato un significato democratico dell'atto elettivo. Il Parlamento, evidentemente, era ritenuto organo rappresentativo dello Stato indipendentemente dalla partecipazione diretta del popolo alla legittimazione dei rappresentanti⁶⁴.

Ulteriore dato significativo nella ricostruzione dell'istituto rappresentativo, sempre in correlazione all'elezione indiretta dei rappresentanti, è da individuare nell'ancor più rigido criterio di censo e di proprietà fondiaria cui dovevano rispondere i cittadini attivi

⁶¹ Cfr. P. PASQUINO, *Sieyes, Constant e il «governo dei moderni»*. Contributo alla storia del concetto di rappresentanza politica, in *Filosofia politica*, n. 1/1987, p. 97.

⁶² Costituzione francese del 1791, Titolo III, Capitolo I, sezione II – Assemblee primarie. Nomina degli elettori, art. 6.

⁶³ Costituzione francese del 1791, Titolo III, Capitolo I, sezione III – Assemblee elettorali. Nomina dei rappresentanti, art. 1.

⁶⁴ Si vedano, in questo senso, le aspre parole rivolte da Burke nel 1790 ad un «gentiluomo di Parigi», con le quali l'inglese si scaglia contro l'elezione indiretta e contro le varie tipologie di censo stabilite per essere elettori primari ed elettori secondari: «Su tutti questi sbarramenti qualificatori – scrive Burke – è possibile formulare un giudizio unico: [...] servono solo a distruggere i diritti dell'uomo». (E. BURKE, *Riflessioni sulla rivoluzione in Francia*, Roma, Ideazione editrice, 1988, p. 195).

per essere incaricati dalle Assemblee primarie a svolgere la funzione elettorale vera e propria. Queste limitazioni amplificavano decisamente lo scarto tra il numero di cittadini attivi, dotati del potere di elettorato per eleggere l'elettore, e il numero di coloro che potevano essere elettori: se per i primi era sufficiente pagare una tassazione pari a tre giornate lavorative, per i secondi il discrimine era l'essere proprietari o usufruttuari di beni immobili⁶⁵. Se a questo si aggiunge che l'elettore, cioè colui eletto dal popolo per eleggere il rappresentante parlamentare, non era vincolato da indicazioni provenienti dall'elettore primario, si può concludere che il meccanismo elettivo indiretto era funzionale a rendere ancora più incisiva l'omogeneità "borghese" tra i rappresentanti e i veri detentori del potere elettorale, gli elettori secondari, che certamente appartenevano a questa classe sociale.

Le linee fondamentali del binomio sistema elettorale-rappresentanza, dopo essere state radicalmente messe in discussione nella Costituzione francese del 1793, ritornavano prepotentemente nella terza Costituzione del 1795. Sul versante del diritto elettorale la Costituzione giacobina aveva introdotto l'allargamento del suffragio, con l'abbandono del criterio di censo, e aveva previsto, inoltre, una parziale elezione diretta dei rappresentanti⁶⁶. Sul versante della rappresentanza, viceversa, la Costituzione del 1793 produceva una tipologia di rappresentanza totalmente nuova, che non avrebbe però trovato uno sviluppo in nessun ordinamento. In questa Costituzione veniva previsto un corpo rappresentativo con potere legislativo, ma l'ultima parola sull'entrata in vigore delle leggi era riservata al popolo⁶⁷. Diversamente, la Costituzione del 1795 ritornava ad

⁶⁵ Costituzione francese del 1791, Titolo III, Capitolo I, sezione II – Assemblee primarie. Nomina degli elettori, art. 7, dove si prevedeva una diversa capacità contributiva dei beni posseduti sulla base della residenza che era diversamente stabilita in base alla residenza in città con più o meno 6000 residenti ovvero di essere residenti in campagna.

⁶⁶ La Costituzione del 1793, nonostante la previsione contenuta nell'art. 8 stante la quale «esso [il popolo] nomina immediatamente i suoi deputati», sanciva all'art. 23 che solo le Assemblee primarie composte da una popolazione tra 39000 e 41000 domiciliati, in quelli che venivano definiti "cantoni", avessero il potere di eleggere direttamente un deputato con un doppio turno (che si sarebbe tenuto solo quando alla prima votazione nessuno candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta). Le Assemblee primarie che, viceversa, non rispondevano a quei criteri di popolazione dovevano eleggere (artt. 37 e 38), come nella Costituzione precedente, degli elettori, che avrebbero eletto, in un secondo momento, i rappresentanti.

⁶⁷ A tal proposito, si noti che la Costituzione francese del 1793 prevedeva che a seguito dell'approvazione della legge da parte dall'Assemblea nazionale (formalmente denominata Corpo legislativo), questa doveva essere sottoposta alle Assemblee primarie e solo laddove (art. 59) «nella metà dei dipartimenti, più uno, il decimo delle Assemblee primarie di ognuno di essi» non avesse opposto reclamo, la legge sarebbe entrata in vigore. Diversamente, qualora vi fosse stato reclamo, il compito di deliberare sull'approvazione della legge sarebbe diventato prerogative delle Assemblee primarie stesse.

un'elezione completamente indiretta accompagnata ad una significativa restrizione del suffragio su base censitaria, con definitiva costituzionalizzazione dell'egemonia borghese⁶⁸. Sul piano della rappresentanza politica, quest'ultima Costituzione aveva introdotto un Corpo legislativo suddiviso in due Camere (Consiglio dei Cinquecento e Consiglio degli anziani), dove questa seconda Camera era chiamata solo ad approvare o rigettare, senza modificazioni, le proposte legislative provenienti dall'altra. Sul versante della rappresentanza politica, anche in questa Costituzione, venivano riprodotte le medesime indicazioni previste nella Costituzione del 1791, ovverosia la libertà del rappresentante da qualsivoglia mandato e la qualifica dei parlamentari come rappresentanti di tutta la Nazione⁶⁹.

3. La graduale evoluzione del sistema rappresentativo inglese.

Accanto alla netta rottura con il passato avvenuta in Francia, non va però dimenticata l'evoluzione del parlamentarismo inglese, che si è sviluppato più gradualmente nel momento del passaggio dalla rappresentanza privatistica alla moderna rappresentanza politica. Le radici del Parlamento inglese sono da far risalire alla promulgazione della *Magna Carta* nel 1215, nella quale si prevedeva «il principio del consenso generale [...] necessario per la legittimità dell'imposizione di una tassa, in particolare se imposta con la pretesa della straordinarietà»⁷⁰.

Dal punto di vista della concezione della rappresentanza, all'interno del Parlamento inglese, in particolar modo in riferimento al mandato imperativo, già nel 1571 i rappresentanti dei *Commons* votarono un *bill* con il quale veniva introdotto il principio per cui ogni rappresentante dei comuni non avrebbe rappresentato il solo collegio di

⁶⁸ Se da un lato la Costituzione del 1795 prevedeva limiti meno stringenti della Costituzione del 1791, poiché venivano considerati cittadini coloro che pagavano «un contributo diretto, fondiario o personale» (art. 8), la stessa riproduceva le più stringenti regole contributive per poter essere eletti dalle Assemblee primarie come elettori (art. 35) previste dalla Costituzione del 1791. Le forti limitazioni all'elettorato passivo continueranno ad essere presenti anche nelle successive Costituzioni francesi che si sarebbero susseguite tra la fine XVIII e l'inizio del XIX secolo. Come ricorda P. ARDANT, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1988, p. 159, nella Francia del 1814 «nei tre quarti dei dipartimenti erano presenti meno di cento persone eleggibili».

⁶⁹ Costituzione francese del 1795, art. 52 comma 3: «I membri del Corpo legislativo non sono rappresentati del dipartimento che li ha nominati, ma di tutta la Nazione, e non può essere dato loro alcun mandato».

⁷⁰ M. FIORAVANTI, *La Magna Carta nella storia del costituzionalismo*, in *Quaderni Fiorentini*, XLV, 2016, p. 77.

elezione ma tutto il regno⁷¹. L'introduzione di tale principio era una conseguenza dovuta anche all'abbandono della regola per la quale ogni borgo doveva eleggere un membro appartenente alla propria comunità, in favore di un'elezione volta a individuare «le persone abili e capaci» che dovevano essere preferite «senza alcun riguardo al loro domicilio»⁷².

Dal punto di vista della struttura teorica della rappresentanza, alla base del parlamentarismo inglese, sono ravvisabili consonanze e difformità rispetto all'esperienza costituzionale francese o, più in generale, dell'Europa continentale. Da un certo punto di vista sembrerebbe che nella stessa direzione dei rivoluzionari francesi si muovessero, qualche anno prima, i teorici inglesi. In particolare Edmund Burke sosteneva, nel suo famoso discorso agli elettori di Bristol, che il Parlamento dovesse essere «una assemblea deliberativa di *una unica Nazione, con un solo interesse, quello dell'intero*»⁷³. Le parole di Burke sembrano indirizzarsi verso una concezione di rappresentanza non dissimile a quella maturata nel corso dell'esperienza francese. Se si guardano però le posizioni assunte da Burke nel corso della sua carriera politica, sembra che lo stesso si muovesse in due direzioni distinte e tra loro apparentemente inconciliabili. Da un lato, come noto, in Burke vi è la forte critica nei confronti del mandato imperativo, inteso nella sua accezione più ampia sia di istruzioni vincolanti sia di facoltà di revoca del mandatario/deputato da parte del mandante/elettore⁷⁴. Oltre alla critica nei confronti del

⁷¹ Cfr. C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 90 ss. In questo senso anche le parole di Edward Coke sul finire del 1600: «sebbene un rappresentante sia scelto per una particolare contea [...], tuttavia quando [...] siede in parlamento egli serve l'intero regno» (citato da H. F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California press, 1967, p. 245). Per una ricostruzione del parlamento inglese sotto la reggenza di Elisabetta I, che vide un periodo proficuo per l'istituzione parlamentare si veda G.R. ELTON, *The Parliament of England 1559-1581*, Cambridge, Cambridge University press, 1986.

⁷² V. MICELI, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 137 s.

⁷³ E. BURKE, *Speeches at His Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Pool*, trad. it., in L. ORNAGHI, *Il concetto di "interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 221, dalle parole di Burke, pur notoriamente avverso ai moti rivoluzionari francesi, sembrerebbe che lo statista inglese arrivi, da questo punto di vista, alle medesime conclusioni che stanno alla base della teoria rivoluzionaria francese. Sul concetto di rappresentanza in Burke si veda, per tutti, B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 59 ss.

⁷⁴ L'aspra critica nei confronti del mandato non deve però far pensare ad una sua regolamentazione legislativa nel Regno Unito nel 1774, anno dello *speech* agli elettori di Bristol. In questo senso si veda G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 27, nota 10, il quale ritiene che la posizione di Burke «costituisce più l'affermazione di un principio già da tempo presente nell'esperienza costituzionale inglese». Inoltre, dalle considerazioni di Burke, non sembra neppure che l'esigenza di un mandato imperativo fosse stata sollevata dai cittadini del collegio, i quali infatti, non chiedevano al proprio rappresentante di dover riferire in Parlamento delle indicazioni specifiche da loro elaborate.

mandato giuridico, Burke sembra muovere un'aspra contestazione anche nei confronti di un mandato di natura politica. Burke, infatti, difende la propria completa libertà, che impedirebbe di farsi portatore di qualsiasi tipologia di interessi del collegio elettorale. L'assenza di una concezione politica degli interessi, o delle necessità, del proprio collegio è talmente presente in Burke, al punto da ammettere di non essere a conoscenza delle esigenze dei propri elettori e di non averli quasi mai incontrati durante la fase della campagna elettorale⁷⁵. Da questa posizione si può scorgere, anche in Burke, una questione relativa agli interessi di cui deve propria farsi portatore il rappresentante – quelli generali – in antitesi agli interessi del collegio.

La posizione di Burke è però più problematica e meno dogmatica rispetto a quella presente nella fase politica della rivoluzione francese. Burke sembra consapevole che il ruolo del deputato deve essere, contemporaneamente, quello di rappresentante della nazione e quello di rappresentante del collegio. Questa consapevolezza porta lo statista inglese a sostenere che la rappresentanza politica virtuale⁷⁶, dallo stesso Burke fortemente sostenuta, «non può avere una vita lunga o sicura esistenza, se non ha un substrato nel reale, [pertanto] il membro [del Parlamento] deve avere una qualche relazione con gli elettori»⁷⁷ e – aggiunge – che l'interesse generale non è altro che un interesse derivante

⁷⁵ E. BURKE, *Speeches at His Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Pool*, cit., p. 314 ss.

⁷⁶ Le considerazioni di Burke sulla rappresentanza virtuale portano H. F. PITKIN, *I due volti della rappresentanza*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 214, a ritenere che «Burke non pensava che il rappresentante avesse granché a che fare con la consultazione dei rappresentanti o col fare ciò che essi vogliono». La rappresentanza virtuale era sostenuta da Burke in particolare per legittimare il Parlamento inglese nell'addebitare tassazioni ai coloni americani che, ovviamente, non trovavano una propria rappresentanza all'interno del Parlamento inglese. La rappresentanza virtuale era stata utilizzata per legittimare la prima vera imposizione fiscale dell'Inghilterra nei confronti dei coloni avvenuta con l'approvazione dello *Stamp Act* del 1765. Tale atto tuttavia aveva trovato nello *Stamp Act Congress* americano una forte contestazione, in quanto i coloni, più vicini all'idea di una rappresentanza reale, ritenevano che senza rappresentanza un Parlamento non potesse imporre delle imposizioni fiscali. Su quest'ultimo aspetto si vedano B. BAILY, G. S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, Milano, Mondadori, 2007, p. 266 ss. In merito allo *Stamp Act* e all'opposizione americana si veda J. P. REID, *Constitutional history of the American Revolution. The Authority to Tax*, Madison, University of Wisconsin press, 2003, p. 200 ss. In generale sulla rappresentanza virtuale dal punto di vista dei coloni ID., *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago, Chicago University press, 1989, p. 50 ss. Sulla rappresentanza virtuale in Burke, che giunse ad estendere lo stesso concetto anche nei confronti della capacità rappresentativa del Monarca e della House of Lords, si veda l'accurata analisi di J. CONNIF, *The Useful Cobbler: Edmund Burke and the Politics of Progress*, New York, State University of New York Press, 1994, spec. p. 157 ss.

⁷⁷ E. BURKE, *Letter to Sir Hercules Langrishe (1782)*, in R. B. MCDOWELL, W. B. TODD (a cura di), *The Writings and Speeches of Edmund Burke, Vol. 9: I: The Revolutionary War, 1794-1797, II: Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 1991. Il testo in inglese dell'affermazione di Burke suona così «cannot have a long or sure existence, if it has not a substratum in the actual. The member [of the Parliament] must have some relation to the constituent».

da una serie di interessi «diffusi [che] vanno presi in considerazione, comparati, ricomposti»⁷⁸. Da queste ultime due affermazione «si coglie chiaramente una marcata consapevolezza del tessuto pluralistico» inglese⁷⁹, poiché, nonostante l'idea dell'esistenza di un unico interesse generale⁸⁰, si fa espressamente richiamo a un rapporto con gli elettori, strumento attraverso cui possono entrare nel Parlamento istanze politiche diverse. Per afferrare a fondo le parole di Burke e le apparenti antinomie che in esse si possono riscontrare, bisogna considerare che il panorama inglese risultava profondamente diverso rispetto a quello continentale. L'assenza di una rappresentanza medioevale per classi ma esclusivamente per borghi⁸¹ aveva comportato un'evoluzione diversa dell'istituto rappresentativo. Il parlamentare già in epoca medioevale era il rappresentante di un borgo nel quale erano diverse le classi sociali presenti. Anche nel periodo medioevale mancava quell'omogeneità tra rappresentante e rappresentato tipica della società cetuale⁸², che ha permesso alla società inglese di non avvicinarsi ai capisaldi teorici dell'esperienza continentale: la rappresentanza della Nazione e la volontà o l'interesse generale⁸³.

4. La dottrina maggioritaria sulla rappresentanza nell'epoca liberale

Le teorie sulla rappresentanza politica, sviluppate in Francia sul finire del XVIII secolo, sono stati riprese e inserite nelle Carte costituzionali moderne. Fin dalle prime Costituzioni liberali, e sino alle vigenti Costituzioni democratiche, i due principi cardine della rappresentanza della Nazione e della libertà del mandato trovavano, e trovano tutt'ora, espresso riconoscimento nei testi fondamentali. La formalizzazione non è

⁷⁸ E. BURKE, *Speeches at His Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Pool*, cit., p. 322.

⁷⁹ P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Vol. II, Cedam, Padova, 1995, p. 453.

⁸⁰ Interesse generale che per Burke coincide con «il bene generale derivante dalla generale ragione dell'intero», (E. BURKE, *Speeches at His Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Pool*, cit., p. 321).

⁸¹ Come riporta A. BARBERA, *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999, p. 16, l'Inghilterra non accettò mai la rappresentanza per Stati, questo comportò che la «nobiltà delle contee, i cavalieri e i dignitari ecclesiastici minori troveranno spazio nella Camera dei comuni, saldando i propri interessi con quelli dei rappresentanti dei borghi».

⁸² In questo senso si veda A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale scientifica, Napoli, 1998, p. 40, la quale inoltre sottolinea come per certa dottrina sarebbe stata proprio l'assenza di una suddivisione della rappresentanza per ceti ad aver favorito «il coalizzarsi dei gruppi contro i tentavi della monarchia (in particolare della dinastia Tudor) di instaurare, sulla scia di quanto stava accadendo nel continente, un regime assoluto».

⁸³ Come riportato da M. FIORAVANTI, *La Magna Carta nella storia del costituzionalismo*, cit., p. 79 s.

sempre terminologicamente coincidente⁸⁴, e talvolta ricomprende i due postulati in un'unica disposizione⁸⁵, mentre in altri casi in disposizioni costituzionali distinte⁸⁶. Non mancano, invero, significative esperienze costituzionali dove si ritrova l'indicazione di solo uno dei due principi⁸⁷ e casi di completa esclusione degli stessi⁸⁸, ovvero, di indicazioni opposte a quelle sopra indicate⁸⁹.

⁸⁴ Sul punto si veda N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 73, in particolare in relazione alle diverse interpretazioni che potrebbero discendere dai testi costituzionali. Potrebbe infatti derivare una diversa interpretazione specialmente distinguendo tra le Costituzioni dove si prevede che tutta l'Assemblea (o tutti i rappresentanti) rappresenti tutta la Nazione, da quelle che indicano invece il singolo parlamentare come il "rappresentante della Nazione".

⁸⁵ Oltre alle due Costituzioni francesi (1791-1795), si vedano: la Costituzione dell'impero germanico del 1871 dove, all'art. 29, si prevedeva che «I membri del *Reichstag* rappresentano l'intero popolo né sono vincolati da alcun mandato o da alcuna istruzione»; l'art. 21 della costituzione di Weimar del 1919 «I deputati rappresentano tutto il popolo. Essi non dipendono che dalla loro coscienza e non sono vincolati da alcun mandato»; lo Statuto albertino che all'art. 41 prevedeva che «I deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole Province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori». Tra le costituzioni in vigore i principi sono sanciti dall'art. 38 della Costituzione tedesca «I deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza» e dalla Costituzione italiana che, all'art. 67 prevede che «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

⁸⁶ Questo è il caso della Costituzione spagnola che all'art. 66 prevede la rappresentanza della Nazione, e all'art. 67 la libertà del mandato. In senso parzialmente analogo è la Costituzione olandese che all'art. 81 attribuisce al Parlamento la rappresentanza di «tutto il popolo», e all'art. 89 prevede che i membri del Senato votino senza mandato, mentre non viene fatto cenno alla Camera bassa. Quest'ultima assenza è probabilmente determinata dal dover rimarcare che il Senato, eletto dai rappresentanti delle province olandesi, non è composto da soggetti legati da mandato con gli enti territoriali.

⁸⁷ Questo è il caso della Costituzione belga, che dopo aver previsto all'art. 42 che «I membri delle due Camere rappresentano l'intera Nazione e non solamente coloro che li hanno eletti», non prevede un esplicito divieto di mandato imperativo. Viceversa solo la Costituzione francese attualmente in vigore conosce all'art. 27 l'esplicita nullità dei mandati imperativi, mentre non si fa più riferimento, come del resto già dalla Costituzione del 1875 (v. *infra* nota successiva), alla rappresentanza della Nazione.

⁸⁸ Questo è per esempio il caso della Costituzione francese del 1875 dove, come unica indicazione in tema di rappresentanza, all'art. 1 della *Legge relativa all'organizzazione dei poteri pubblici*, si prevedeva che la Camera dei deputati fosse nominata con suffragio universale mentre non si faceva alcun riferimento al soggetto rappresentato e all'esistenza di un mandato. Sulla Costituzione francese del 1875 si veda A. SAITTA, *La Costituzione francese del 1875*, Sansoni, Firenze, 1946. Analoghe considerazioni si possono fare alla Costituzione degli Stati Uniti d'America (1787), nella quale non si ravvisano espressamente né cosa si rappresenti né come avvenga il rapporto rappresentativo tra il rappresentante e gli elettori né per la Camera né per il Senato. Le uniche disposizioni riferite ai rappresentati, infatti, riguardano le regole relative all'elezione e la suddivisione dei seggi tra gli Stati.

⁸⁹ Questo è il caso della Costituzione portoghese dove, da un lato, si sancisce la rappresentanza della Nazione, dall'altro si dispone perentoriamente all'art. 163 che vi è la decadenza del parlamentare quando «si iscrive in un partito diverso da quello per il quale si è presentato alle elezioni». Va comunque sottolineato come, anche in questa esperienza, non vi sia un vincolo giuridico tra elettore e rappresentante. In verità non è presente nemmeno il c.d. vincolo di mandato di partito, poiché il parlamentare decade, non tanto quando fuoriesce dal partito o ne viene estromesso, ma solamente nel caso in cui si iscriva ad un partito diverso da quello nel quale è stato eletto, infatti se il parlamentare «si qualifica come indipendente» non perde lo scranno parlamentare. Sull'esperienza portoghese si vedano R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *DPCE*, n. 4/2015, p. 1104. In disarmonia con le Costituzioni occidentali democratiche, e la costituzionalizzazione della rappresentanza della Nazione, sembra porsi la disposizione contenuta all'art. 16 della Costituzione irlandese dove si prevede che la Camera bassa è composta da membri «*who represent constituencies determined by law*». Sulla

Dalle disposizioni normative ora richiamate, e dalle teorie sulla rappresentanza di matrice francese, ne deriva una corrente di pensiero predominante nel periodo storico dello Stato liberale che vede nell'idea dell'unità della Nazione o del popolo l'essenza della rappresentanza.

Il rappresentante deve farsi interprete esclusivo dell'interesse generale, trascendendo dall'interesse degli elettori e dalle diversificazioni sociali, nelle quali però, è bene ribadire, la società stessa rimane comunque articolata⁹⁰. Per svolgere questo compito il rappresentante non deve essere in alcun modo legato agli elettori. Non esiste, di conseguenza, nessun rapporto tra rappresentante e rappresentato nemmeno di natura politica⁹¹, poiché la relazione tra le parti si esaurisce nel momento elettivo. La rappresentanza politica è percepita in buona sostanza come una "situazione rappresentativa"⁹², nella quale il ruolo dell'elettore è quello di proporre alla carica un soggetto, il rappresentante, che dovrà farsi interprete di quell'unità politica a cui i costituenti francesi si rifacevano, che nient'altro è che la volontà generale.

Per giungere a tali conclusioni, gli studi sulla rappresentanza politica durante il periodo liberale affrontavano fondamentalmente due questioni. La prima era quella di cercare di determinare e classificare le caratteristiche della rappresentanza politica, la seconda era quella di analizzare e dare un'interpretazione ai dettati delle Costituzioni moderne in tema di sovranità e rappresentanza.

Costituzione irlandese si vedano J. COAKLEY, M. GALLAGHER (a cura di), *Politics in the Republic of Ireland*, Routledge, London, 2009, p. 119 ss.

⁹⁰ Sul punto si veda P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 63 ss; ID., *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Bari, Laterza, 1988, p. 101, il quale ritiene che questa corrente teorica elabora «l'interesse generale trascendente quello di particolari cerchie di elettori o di gruppi sociali in cui la comunità statale è articolata». Nello stesso senso si veda R. TARCHI, *Rappresentanza universale e rappresentanza di interessi fra diciannovesimo e ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University press, 2006, p. 28.

⁹¹ In questo senso V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 424, il quale rifiuta la concezione del mandato, ancorché di natura politica, poiché, in relazione al mandato di diritto privato, «bisogna che tra i due concetti vi sia una certa relazione sostanziale» che, per l'Autore ovviamente non esiste.

⁹² Così identificata, tra gli altri, da D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit. p. 545, in antitesi alle teorie che propongono la rappresentanza come «rapporto rappresentativo» (v. *infra* § 8.1). Se come ha osservato P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, cit., p. 452, «all'interno della teoria francese della sovranità della nazione, [è presente] l'idea della rappresentanza-situazione [...] sciss[a] da un rapporto permanente con gli elettori», si può constatare indubbiamente l'esistenza di un forte nesso di continuità tra quell'esperienza teorico-costituzionale e la dottrina liberale maggioritaria.

4.1. Rappresentanza politica in contrapposizione alla rappresentanza giuridica

Per quel che riguarda il primo ambito di indagine, gli studi sulla rappresentanza cercavano di qualificare le caratteristiche della rappresentanza politica a partire dalle categorie della rappresentanza privatistica, provando così a delineare le caratteristiche comuni e le dissonanze tra i due istituti. Da questo punto di vista, dopo aver valutato che nella rappresentanza politica, a differenza che in quella privatistica, è assente la componente della *contemplatio domini*⁹³ e quindi non c'è una trasmissione di volontà dal rappresentato al rappresentante; che nella rappresentanza politica i soggetti del rapporto sono due (rappresentante-rappresentato), mentre nella rappresentanza di stampo privatistico i soggetti sono tre (mandante-mandatario-terzo con il quale il mandatario conclude il contratto)⁹⁴; che la rappresentanza politica è caratterizzata dalla libertà del mandato, mentre in quella privatistica vi è un mandato che predetermina l'operato del rappresentante⁹⁵, si concludeva che la peculiarità della rappresentanza politica è essenzialmente identificabile nell'assenza di rapporto giuridico tra eletti ed elettori, e che, quindi, la rappresentanza del diritto pubblico non è in alcun modo assimilabile a quella dell'istituto di matrice privatistica. In conclusione, nella rappresentanza politica solo la denominazione risulta essere equiparabile alla rappresentanza di matrice privatistica poiché, sul versante contenutistico, non risulta esservi nessun elemento in comune, a partire dall'assenza di una giuridicità nel rapporto tra elettori e rappresentanti⁹⁶.

Accentuare le distinzioni tra le due tipologie di rappresentanza, in particolar modo attraverso l'enfatizzazione dell'assenza di un rapporto giuridico tra le parti in causa,

⁹³ Tra i molti si vedano V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 430, che insiste sull'insistenza di mandato nella rappresentanza politica, in quanto il mandato o detta delle condizioni al rappresentante o non è mandato, e G. FERRI, *Rappresentanza politica*, cit., p. 84, il quale parla di due volontà: «quella del mandante e quella del mandatario» e ritiene che nella rappresentanza di diritto pubblico la prima è certamente assente poiché il mandato è libero.

⁹⁴ In questo senso si veda S. FODERARO, *La rappresentanza politica*, cit., p. 12 ss.

⁹⁵ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 430 s., per il quale infatti ogni tipologia di mandato ha dei limiti, tra i quali, per l'Autore, il più incisivo è ravvisabile nell'obbligo del mandatario di «esercitare il suo mandato secondo certi limiti», e laddove questi siano «il mandatario agisce sotto la propria responsabilità» e «il mandante non resta obbligato».

⁹⁶ Cfr. L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Vol. 1: Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894, p. 181 s.; M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato*, cit., p. 65, ritiene che «una rappresentanza che non implichi alcuna responsabilità [giuridica] del rappresentante [...] non si concepisce giuridicamente». Secondo L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 28, enfatizzare le distinzioni, pur certamente esistenti, tra rappresentanza civilistica e rappresentanza politica servivano alla dottrina in esame per certificare l'inesistenza di un rapporto tra eletti ed elettori.

permetteva di concludere che il fulcro della rappresentanza nel diritto pubblico è la completa e totale estraniamento dei rappresentanti dagli elettori che, una volta spiegato il compito elettivo, lasciano al rappresentante la piena libertà di agire senza condizionamenti esterni⁹⁷. L'“influenza” che l'elettore può imprimere alla decisione politica del rappresentante non è da valutarsi, ovviamente, come fatto giuridico derivante dal mandato imperativo, ma nemmeno come influenza di tipo politico. Non solo non vi è legame giuridico tra il rappresentato e la propria “base” elettorale, ma non vi è, in realtà – in questa concezione – nessun tipo di legame⁹⁸ poiché il rappresentante deve essere lasciato libero di perseguire l'interesse generale senza che la società o gli elettori possano determinarne l'operato⁹⁹.

Così impostata, la questione della rappresentanza politica, in particolar modo nel periodo liberale, genera un'accezione di rappresentante che può qualificarsi, in buona sostanza, un *non rappresentante*, perché si ritrova nella posizione di essere un «portatore di una autorità propria»¹⁰⁰, e pertanto, come sostenuto da Laband, in questo contesto il rappresentante «non rappresent[a] chicchessia»¹⁰¹, poiché l'unica volontà presente nell'ordinamento sarebbe la volontà del solo rappresentante, che dà forma alla volontà

⁹⁷ Questa classica tesi liberale sembra essere espressa anche da C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere, Tomo II, Artt. 64-69*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986, p. 184, il quale ritiene che la libertà del mandato sia funzionale ad evitare qualsiasi «influenza, da qualunque parte provenga, suscettibile di compromettere l'esercizio della funzione equilibratrice, di composizione e di sintesi degli interessi sezionali nel modo che meglio si adegui all'interesse generale».

⁹⁸ Per esempio C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Felice le Monnier, 1857, p. 185 ss., ritiene che il Parlamento sia portatore di un diritto proprio che trascende dai propri elettori, che permette ai rappresentanti di agire, appunto, senza nessuna influenza da parte del popolo.

⁹⁹ In tal senso A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel française e comparé*, Paris, 1927, p. 312.

¹⁰⁰ D. NOCILLA, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, cit., p. 256. Sul punto si vedano D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 572, i quali ritengono che in questo modo l'esercizio della sovranità venga attribuito al rappresentante «in modo completo e definitivo, restandone tutt'al più al rappresentato l'astratta titolarità, e sono perciò incompatibili con il principio della sovranità popolare, proprio perché la volontà popolare ipotetica e l'interesse pubblico, che quest'ultima persegue, altro non sarebbero rispettivamente che la volontà dello stesso rappresentante e l'interesse pubblico così come da quest'ultimo interpretato».

¹⁰¹ P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, in *Biblioteca di Scienze politiche ed amministrative*, Torino, 1925, p. 400. Nello stesso senso si vedano le parole di A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1875, p. 201, secondo il quale «il deputato non rappresenta i suoi elettori; rappresenta [...] solamente sé stesso, cioè il suo carattere, la sua onestà, la sua dottrina, la sua potenza, la sua nascita»; Analoghe sembrano alcune considerazioni di V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 438, dove l'Autore esplicitamente sostiene che «egli [il rappresentante] non rappresenta – possiamo dire – che *se stesso*. La sua personalità, in fatto come in diritto, appare vigorosamente autonoma» (corsivo dell'A.); In senso analogo ID., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbéra, 1889, p. 70. G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Storia e dottrina*, Jovene, Napoli, 1904, p. 130 ss., R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, vol. II, Paris, 1922, p. 231.

nazionale¹⁰². Non esiste, quindi, nessuna volontà che *preesiste* al rappresentante perché nell'atto elettivo non è ravvisabile una trasmissione di volontà dall'elettore verso l'eletto¹⁰³. Il popolo, in definitiva, più che *soggetto* della rappresentanza politica è, per questa corrente di pensiero, l'«oggetto di rappresentazione»¹⁰⁴.

Se la volontà che risiede nel rappresentato è l'unica volontà significativa, e di conseguenza è lo stesso ad incardinare il ruolo di interprete dell'interesse generale, è semplice comprendere le motivazioni che hanno portato la dottrina a riconoscere nell'atto elettivo, prodromico alla rappresentanza politica dell'Assemblea legislativa, un atto volto alla scelta «dei migliori»¹⁰⁵. Elezione quindi che si riassume in mera *designazione* di capacità¹⁰⁶, volta ad individuare i soggetti più capaci a definire i contenuti della volontà generale. L'idea per la quale l'elezione è una designazione di capacità non è una categoria concettuale introdotta dalla dottrina liberale, ma affonda, ancora una volta, le proprie radici nei dibattiti parlamentari per l'approvazione della Costituzione francese del 1791,

¹⁰² Sul punto si veda G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 541 s. A tal proposito si vedano le parole di M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *Traité de Droit Constitutionnel* II, Paris, Sirey, 1929, p. 73 s., per il quale, drasticamente, «i rappresentanti non rappresentano niente; i mandatari non hanno mandato; i rappresentati vedono fare in loro nome il contrario di quello che vogliono; [...] i governanti debbono obbedire e i governati sono teoricamente padroni»). Questa sembra essere la posizione assunta da G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 137 ss., il quale sostiene che la libertà di cui gode il rappresentante è prodromica al perseguimento dell'interesse nazionale così come egli lo interpreta.

¹⁰³ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, vol. II, cit., p. 134 s., specialmente laddove l'Autore sostiene che «*Les députés en corps ne sont pas les représentants, mais bien les auteurs de la volonté nationale: ils sont l'organe de formation d'une volonté, qui ne commence d'exister, qui ne prend naissance, que par eux*».

¹⁰⁴ D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 576, spec. nota 78 (Corsivo mio).

¹⁰⁵ Il riferimento principale è ovviamente a V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 441 ss. L'idea dell'elezione come una scelta di capacità era presente anche nella c.d. dottrina preorlandiana, legata anch'essa all'idea della rappresentanza della Nazione. Per tutti si veda L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, v. II, Firenze, Pellas, 1884, p. 70, per il quale «la rappresentanza deve rappresentare, mediante gli uomini più capaci, il volere, il pensiero e la ragione della Nazione». Per una rassegna degli studi dottrinali sui concetti di Stato e Nazione, nella seconda metà del 1800, si rinvia a L. BORSI, *Storia, nazione, costituzione: Palma e i preorlandiani*, Giuffrè, Milano, 2007. Ma sul punto si veda anche A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, cit., 201, il quale ritiene che un rappresentante sia in Parlamento «non per mandato dei suoi elettori, che sarebbero in media incapaci o indegni [...], ma per virtù propria, per la sua capacità personale». Contrario alla dottrina dominante di fine '800 si poneva G. JONA, *Il mandato nella rappresentanza odierna*, in *Il Filangieri*, settembre 1892, p. 513 ss., e p. 593 ss., il quale criticava aspramente questa dottrina che, secondo l'Autore, vorrebbe l'elezione come «una semplice designazione di capacità, un mezzo per costituire una magistratura, seguendo l'esempio delle antiche democrazie, nelle quali il popolo si eleggeva i proprii magistrati, affidando ad essi la gestione dei pubblici affari», mentre per l'Autore deve essere un mezzo per far sì che il deputato «rappresent[i] gli interessi di coloro che l[o] elessero».

¹⁰⁶ In tal senso si esprimeva S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi dello Stato*, cit., pp. 74 ss., con maggior enfasi le parole di G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Storia e dottrina*, cit., p. 130, parla della «volontà dei capaci che scelgono gli ottimi».

quasi a segnare l'ennesimo tratto di continuità tra quell'esperienza e la dottrina liberale. Anche per i costituenti francesi, infatti, lo «scopo dell'elezione [era] far emergere la saggezza e il merito»¹⁰⁷.

4.2. Enfatizzazione del dato letterale contenuto nei testi costituzionali: la rappresentanza della Nazione

La dottrina dominante del periodo liberale sosteneva le proprie posizioni anche attraverso una lettura prettamente formalistica dei dettati costituzionali, che prevedevano la rappresentanza della Nazione o dell'intero popolo¹⁰⁸. In questo modo i testi costituzionali escludevano che il *soggetto* da rappresentare fosse l'elettore che aveva legittimato il rappresentante. Di conseguenza, escludevano la possibilità di assimilare la rappresentanza politica alla rappresentanza propria del diritto privato, giacché l'elettore non solo non è il mandante di un rapporto con il rappresentante¹⁰⁹, ma non è nemmeno un soggetto rilevante sul piano del dettato costituzionale.

Gli elettori non sono mai identificati come una delle parti di un rapporto politico poiché i rappresentanti non sono chiamati, dalle Costituzioni, a rappresentare gli elettori che li hanno legittimati ma rappresentano l'unità. Da queste premesse, taluno è arrivato a considerare perfino erroneo l'utilizzo stesso del termine "rappresentanza" per riferirsi alla rappresentanza politica parlamentare, poiché i testi costituzionali non solo escludono un rapporto tra il rappresentante e gli elettori ma, una volta stabilita la rappresentanza dell'intero popolo o della Nazione, non prevedono un significato giuridico positivo delle stesse disposizioni che possa concretare realisticamente la rappresentanza della Nazione o del popolo¹¹⁰.

¹⁰⁷ P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile*, cit., p. 51. Sul punto si veda F. GUIZOT, *Discours Académiques suivis de divers essais de philosophie littéraire et politique*, Paris, Librairie académique, 1861, p. 395, il quale asserisce lapidariamente che «*Le but de l'élection est évidemment d'envoyer au centre de l'état les hommes les plus capables et le plus accrédités du pays*».

¹⁰⁸ Vedi *supra* nota 85. La Nazione, nella dottrina liberale, era, come per i costituenti francesi del 1789, rapportata alla teoria dell'unità della rappresentanza. Significative a questo riguardo le parole utilizzate da L. ROSSI, *Principii fondamentali della rappresentanza*, cit., p. 145, per il quale rappresentanza nazionale significa «unità d'interessi, unità di territorio, unità di popolo nell'unità dello Stato».

¹⁰⁹ Cfr. G. FERRI, *Rappresentanza politica*, cit., p. 76.

¹¹⁰ Esplicito in tal senso P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, cit. 400, il quale ritiene che l'espressione «rappresentanza», utilizzata nella Costituzione imperiale tedesca in riferimento al *Reichstag* e al Consiglio federale sia in realtà realmente appropriata solo per quest'ultimo. Secondo lo studioso tedesco, infatti, solo i membri del Consiglio federale sono da considerare rappresentanti poiché, dovendo rappresentare gli Stati della Federazione, devono attenersi ai mandati dello Stato federato dal quale il membro del Consiglio federale è eletto. Viceversa, i membri del *Reichstag* «non solo non sono vincolati ad istruzioni o mandati dei corpi elettorali dei singoli collegi, ma neppure a mandati o istruzioni del popolo

La mancata assegnazione del ruolo di rappresentato all'elettore, unita alla percezione che la rappresentanza del popolo o della Nazione non avesse un significato giuridico positivo, contribuiva a confermare che il rappresentante parlamentare non rappresenterebbe concretamente nessuno oltre che sé stesso.

4.2.1. Rappresentanza della Nazione e distribuzione territoriale della rappresentanza.

La finzione di ridurre il popolo ad una unità – con una volontà ed un interesse unico – che possa rappresentare i cittadini «in forza delle qualità che sono essi comuni»¹¹¹, maschera una sua prima contraddizione quando viene rapportata con la realtà fattuale dell'elezione dei rappresentanti. Questi, infatti, non verranno mai eletti dall'intero popolo ma in parti di esso, le circoscrizioni (ovvero i collegi) elettorali nei quali veniva distribuita la rappresentanza. Le circoscrizioni elettorali non venivano considerate spazi territoriali giuridicamente rilevanti¹¹², dei quali il rappresentante doveva farsi portatore di particolari interessi. Il singolo deputato, infatti, rimane comunque rappresentante «della Nazione tutta, tutti i cittadini sono i committenti»¹¹³, anche se eletto solo da una parte dei cittadini. In questo modo la finzione rappresentativa è compiuta. Solo un'astrazione concettuale può permettere di considerare rappresentante di un'unità colui che è eletto da una sola parte della stessa. Questa astrazione veniva assunta anche nel testo costituzionale, poiché la circostanza per la quale un rappresentante, eletto da una parte circoscritta di popolazione, fosse chiamato a rappresentare l'intero corpo sociale «non è effetto della

intero [...] non ha quindi senso positivo, significato giuridico, la qualificazione dei membri del *Reichstag* come rappresentanti dell'intero popolo» (corsivo dell'A.). M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato*, cit., p. 66, il quale, dopo aver constatato che per le costituzioni moderne il rappresentante «non rappresenta i propri elettori» poiché rappresenta la Nazione, ricorda che la caratteristica rappresentativa della Nazione resta pur sempre «priva di un qualsivoglia significato giuridico positivo poiché manca nel sistema del diritto pubblico ogni presidio rivolto ad assodare [e] a concretare codesto carattere rappresentativo dell'eletto», mentre la preposizione ha un significato in senso negativo, e cioè che il rappresentante «non rappresenta i propri elettori». In senso analogo L. ROSSI, *Principii fondamentali della rappresentanza*, cit., p. 128, il quale ritiene che nella rappresentanza politica siano escluse contemporaneamente la rappresentanza dei collegi e la rappresentanza di tutto il corpo elettorale dello Stato. Espressamente contrario alla posizione di Laband, e all'idea di non assegnare un significato giuridico positivo alla rappresentanza del Popolo, si esprime V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 440.

¹¹¹ E. J. SIEYÈS, *Che cos'è il Terzo stato*, Editori Riuniti, Roma, 1972, p. 121.

¹¹² Come nota G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 533, nota 1, la Costituzione francese prevedeva l'elezione «non dai collegi elettorali ma dentro ai collegi» (corsivo dell'A.), così, probabilmente, per rimarcare che non vi era un nesso significativo tra collegio e rappresentante

¹¹³ E. J. SIEYÈS, *Discorso sul veto regio nella seduta del 7 settembre 1789*, in ID., *Opere e testimonianze politiche*, v. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 443.

logica del sistema adottato per elegerli, bensì puramente delle disposizioni»¹¹⁴ che dispongono la rappresentanza della Nazione. La logica del sistema elettorale era, e rimane, esattamente l'opposto: quando è prevista una ripartizione territoriale della rappresentanza, il rappresentante veniva eletto da una sola quota della popolazione.

Per giustificare questa apparente antinomia i costituenti francesi prima, e la dottrina costituzionalistica poi, hanno cercato diverse motivazioni teoriche. Qualcuno riconduceva l'elezione nel collegio a un'investitura¹¹⁵, altri alla trasmissione di un "potere" di una parte – il collegio – per rappresentare il tutto – la Nazione¹¹⁶ – ovvero a un mandato che il collegio assegnava a un rappresentante per esprimere e curare interessi generali¹¹⁷. A sostegno di queste tesi si ponevano i dettati costituzionali che, nella gran parte dei casi, specificavano chiaramente che il membro del Parlamento non rappresentava il collegio nel quale era stato eletto¹¹⁸.

La discussione circa la suddivisione del territorio è intimamente collegata alla tipologia di interesse che i rappresentati devono perseguire durante il loro mandato. Durante la costituente francese del 1789, Sieyès proponeva una nuova suddivisione del territorio francese che fosse, in qualche modo, meccanica, tale da evitare che i territori amministrativi potessero continuare ad avanzare le loro proprie pretese¹¹⁹. La meccanicità nella conformazione dei collegi, con conseguente artificialità degli stessi, sarebbe servita a garantire l'idea del "rappresentante portatore di interessi generali", che certamente poteva essere messa in discussione da corpi amministrativi precostituiti¹²⁰.

¹¹⁴ F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, cit., p. 119.

¹¹⁵ O. RANELLETTI, *La rappresentanza nel nuovo ordinamento politico e amministrativo italiano*, cit., p. 203, per il quale l'atto elettivo compiuto dal collegio «non è un mandato o una delegazione di poteri al proprio deputato, ma è unicamente una *nomina*, una scelta, una designazione di una persona, per l'ufficio di deputato al Parlamento»; V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 443.

¹¹⁶ E. J. SIEYÈS, *Che cos'è il Terzo stato*, cit., p. 94.

¹¹⁷ E. BURKE, *Speeches at His Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Pool*, cit.,

¹¹⁸ Ad esempio lo Statuto Albertino, dove, all'art. 41 indicava che i deputati non rappresentavano le province nei quali erano stati eletti.

¹¹⁹ Sieyès riteneva che senza una divisione territoriale nel senso specificato nel testo «la Francia non riuscirà mai [ad essere trasformata] in un solo grande popolo retto dalle stesse leggi». La posizione di Sieyès, espressa durante il dibattito costituente, è riportata da P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile*, cit., p. 40 s., Sul punto si veda I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 40, la quale ricorda che nella discussione dell'Assemblea costituente del 1789 «il dibattito sulla suddivisione del territorio si concentrava su proposte di divisione della Nazione in circoscrizioni [...] ritagliate in modo omogeneo, liscio, geometrico e poco rappresentative delle istanze locali».

¹²⁰ Sul punto si vede P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile*, cit., p. 40 s. Il problema della rappresentanza di territori amministrativi sembra toccare anche i teorici tedeschi, in particolare P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, cit., p. 399, muove critiche non tanto alla Costituzione imperiale tedesca che prevede una ripartizione territoriale, ma piuttosto nei confronti della legge elettorale del 1869

Oltre alla suddivisione meccanica del territorio nazionale, al fine di evitare l'introduzione di interessi "particolari" in Parlamento, la problematica sulla divisione territoriale veniva però indagata, qualche anno più tardi, sotto un altro aspetto: la scelta dei più capaci a farsi interpreti della volontà generale, poiché dopotutto «gli elettori non scelgono un rappresentante per il loro solo interesse; lo scelgono per quello dell'intera nazione»¹²¹. In particolare l'attenzione dei liberali francesi era, accanto alla costruzione meccanica del collegio, rivolta verso un sistema elettorale che non avvicinasse eccessivamente rappresentanti e rappresentati. Per esempio, quando nel 1817 venne proposta l'elezione diretta dei membri del parlamento francese, una delle maggiori critiche fu quella dell'utilizzo di piccoli collegi elettorali, perché ritenuto un sistema che avrebbe permesso di «designare dei rappresentanti che assomigliano troppo agli elettori» e specialmente quando l'elettore è poco istruito sarebbe elevato il rischio di compromettere la qualità e i presunti benefici e obiettivi insiti nella rappresentanza politica¹²². La ripartizione territoriale della rappresentanza era quindi indagata al solo scopo di permettere l'elezione dei "più capaci".

4.3. Egemonia borghese e restrizione del suffragio.

Una prima crepa nel dogmatismo liberale si manifestava rapportando la teoria costituzionale avanzata dalla dottrina con la realtà della società, che si muoveva verso un pluralismo che faceva venir meno l'omogeneità di classe, quella borghese, tra i rappresentanti e i rappresentati. Il motivo del progressivo deterioramento dello Stato liberale era da addebitarsi principalmente all'estensione del suffragio che, in alcune esperienze, perdeva addirittura il carattere censitario addivenendo ad una forma di

la quale prevede che i deputati vengano eletti «in ciascun Stato federato». Secondo l'Autore dalla stretta logica della rappresentanza di tutto il Popolo sarebbe dovuta discendere l'individuazione di un rappresentante ogni porzione di residenti. In realtà la Costituzione imperiale tedesca prevedeva una suddivisione dei deputati per ogni Stato, anche oltre il criterio numerico. La preoccupazione dello studioso tedesco era evidentemente quella di evitare che nella Camera i rappresentanti portassero le esigenze e le richieste dei singoli Stati, che avevano già il loro luogo di approdo nel Senato federale.

¹²¹ Le parole, riportate da A. SAIITA, *Costituenti e costituzioni*, cit., p. 132, sono di Jean Joseph Mounier, rappresentante del Terzo Stato durante il dibattito costituente francese per la Costituzione del 1791.

¹²² P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile*, cit., p. 58 s., il quale ricorda le parole del deputato Lainé quando presentò il progetto di legge caratterizzato dallo scrutinio di lista in ogni dipartimento. Secondo Lainé «l'intrigo e la mediocrità possono avere la meglio in una cerchia ristretta, ma via via che la cerchia si allarga l'uomo deve avere qualità superiori per essere in grado di attirare l'attenzione e i voti».

suffragio universale maschile¹²³.

Per questa dottrina¹²⁴ il problema fondamentale era quindi quello di «superare la dicotomia rappresentati e rappresentanti e di conciliare la rappresentanza con l'unità dello Stato»¹²⁵ che, appunto a causa dell'«erodersi della composizione “monoclasse” dei sistemi politici», aveva segnato il passaggio dello Stato verso uno «Stato aperto ad una pluralità di fini diversi»¹²⁶. Tale superamento però trovava forte contrasto da parte della dottrina richiamata poiché, nonostante l'avanzamento delle norme di diritto positivo, si tendeva a rifiutare l'idea di rappresentare la frammentazione, sia dal punto di vista teorico che dal punto di vista del diritto positivo. Sul primo versante, si continuava ad insistere sulla circostanza che è la Nazione ad essere rappresentata e che la caratteristica di fondo della rappresentanza politica è da ravvisarsi nell'assenza di rapporto tra i rappresentanti e i rappresentati¹²⁷. Dall'altro lato, veniva fermamente contestata la necessità di allargare il suffragio, poiché solo con il diritto al voto di talune classi, le migliori¹²⁸, si poteva

¹²³ Gli Stati continentali infatti tra gli ultimi decenni del 1800 e i primi del 1900 approvavano riforme volte all'allargamento del suffragio maschile senza alcun vincolo di censo o di proprietà immobiliare. In Francia, oltre alla breve esperienza del 1793, l'estensione del suffragio avvenne con la riforma del 1848, in Italia nel 1918, nel Regno Unito con tre riforme nel 1832, 1867 e 1894, mentre in Germania si costituzionalizzò il suffragio universale maschile con la Costituzione del 1871. Sull'evoluzione del diritto elettorale si veda F. LANCHESTER, voce *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, p. 353, e *ivi* la ricostruzione storica della limitazione del suffragio che l'Autore racchiude fondamentalmente in due categorie: restrizione sulla base del censo o della proprietà terriera e restrizione sulla base delle capacità. Sull'incidenza del suffragio diretto sulla concezione della rappresentanza politica e sul ruolo del Parlamento si veda *infra* § 7.

¹²⁴ Dottrina che A. DI GIOVINE e S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità*, cit., 118, qualificano come dottrina che si rifà ad un «concetto autoritario di rappresentanza» e che appartiene fondamentalmente «al filone» di pensiero «Laband-Orlando-Romano».

¹²⁵ A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p. 858, il quale si riferisce a questa dottrina qualificandola per l'appunto come «statalist[a]».

¹²⁶ M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in P. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento. Atti della terza giornata di studio “Luigi Luzzatti” per la storia dell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 36.

¹²⁷ Come messo in evidenza da L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., p. 40, continuare ad insistere sulla completa assenza di rapporto serviva ai teorici liberali per far sparire «gli interessi molteplici e in conflitto [presenti nella società]» facendoli confluire «dentro l'astrazione dell'interesse generale». Insistere sull'assenza di un rapporto sarebbe inoltre servito a garantire «l'omogeneità dell'interesse come espressione del dominio della borghesia, titolare esclusiva della rappresentanza politica» (G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 9).

¹²⁸ V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., premettendo (p. 75) che «la teoria del suffragio universale è falsa e pericolosa, in quanto sostiene il Diritto elettorale essere inseparabile dalla natura umana», aggiunge che non è possibile assegnare il diritto di voto a tutte le classi sociali poiché «dare rappresentanza ad una classe che non abbia la maturità politica necessaria [...] nocerà alla vita pubblica» per concludere (p. 81 s.) che non essendo utile «ricercare un criterio positivo di capacità» attraverso una valutazione di «censo [e di] capacità intellettuale», è piuttosto utile «escludere certe categorie di incapaci». Secondo Orlando (p. 80 s.) la limitazione del suffragio non sarebbe in contrasto a quello che lo stesso

mantenere quell'astratta omogeneità del popolo che stava via via venendo meno. Il suffragio universale veniva osteggiato, in particolare, sostenendo la necessità di escludere dalla funzione elettorale le classi popolari, alle quali si addebitava il rischio di compromettere il buon funzionamento della rappresentanza politica¹²⁹. Il bisogno di giustificare il suffragio ristretto può essere ricondotto all'esigenza di «una società semplice, omogenea al suo interno, scarsamente conflittuale, non scomponibile in interessi organizzati e in partiti»¹³⁰ che sta alla base della concezione liberale della rappresentanza alla quale, forse, può rapportarsi anche una certa generale avversione nei confronti dei corpi intermedi, con particolare riferimento alle aggregazioni partitiche¹³¹.

La limitazione del suffragio, sul piano della teoria costituzionale, veniva giustificata partendo dal disconoscimento del diritto elettorale come diritto naturale, che avrebbe implicato, conseguentemente, il riconoscimento generale del diritto di partecipare alla determinazione dei rappresentanti¹³². Per negare l'esistenza di un diritto in capo ai

Autore identifica come il principio popolare, che è il principio sul quale si basa lo Stato rappresentativo, nel senso che «tutto il popolo deve essere ammesso alla funzione elettiva». L'Autore sul punto sembra cadere in una contraddizione insanabile, infatti, non si comprende come si possa, dal punto di vista prettamente teorico, ammettere contemporaneamente la rappresentanza popolare (di tutti) e la limitazione del suffragio. Più approfondita analisi, seppur anch'essa non priva di contraddizioni è offerta dello stesso V. E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milano, Hoepli, 1883. Per una ricostruzione del dibattito nel periodo liberale sul tema del suffragio sia nelle Aule parlamentari che nel mondo accademico italiano, si veda A. RIDOLFI, *La rappresentanza politica, il suffragio, ed i sistemi elettorali: profili storici del dibattito italiano dal 1848 alla prima guerra mondiale*, in AA. VV., *Il diritto tra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Arcane, 2010, v. IV, p. 251 ss.,

¹²⁹ Sul punto si veda V. MICELI, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, Società editrice libraria, 1898, p. 140, il quale contesta ai sostenitori del suffragio ristretto di non utilizzare un approccio giuridico per trovarne una giustificazione. Secondo Miceli questa dottrina si concentra eminentemente su un criterio politico, utilizzato solo perché «temono il predominio delle classi popolari». Favorevole alla restrizione del suffragio, proprio in virtù della possibilità che il Parlamento fosse composto prevalentemente dalla classe popolare, si veda M. SIOTTO PINTOR, *Il sistema parlamentare rappresentativo. Mali e rimedi*, Torino, Roux Frassati, 1895, p. 63, il quale asserisce che «non è utile ma nocivo che una Nazione proclami che l'ignoranza e la Scienza hanno ugualmente il diritto di governare il paese»

¹³⁰ M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, Bari, Laterza, 1990, p. 20.

¹³¹ Sul punto si veda F. MAZZARELLA, *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello stato liberale di diritto*, in *Quaderni fiorentini*, XLI, 2012, p. 273. Il rifiuto nei confronti dei corpi intermedi, in particolare dei partiti, era probabilmente alla base della generale ostilità della dottrina italiana alla modifica del sistema elettorale del 1919, che, introducendo lo scrutinio di lista, presupponeva una certa componente di aggregazione della classe politica attorno a dei soggetti partitici (cfr. M. FIORAVANTI, *La genesi dello Stato liberale*, in AA. VV., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, 2010, p. 125).

¹³² Sul punto si veda M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato*, cit., p. 83, il quale addebita alla dottrina francese di aver introdotto il «principio della funzione contrapposto al principio del diritto naturale», al solo fine di combattere la tesi del principio del suffragio universale. Per la riconduzione del diritto elettorale alla categoria del diritto naturale si vedano J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, Giappichelli, Torino, 1982, p. 297 ss., e J.J. ROUSSEAU, *Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza fra gli uomini*, Roma, Editori Riuniti, 1968, p. 100 ss.

cittadini, la giuspubblicistica continentale europea respingeva la qualifica concettuale di *diritto elettorale*, ma attribuiva all'atto elettivo la caratteristica di una mera *funzione*, concessa ai cittadini da parte dello Stato o da parte della Costituzione¹³³ ed esercitata nell'interesse dello Stato stesso¹³⁴. Questa elaborazione comportava l'obbligatorietà del voto¹³⁵ e la piena legittimità per lo Stato di limitare il potere elettorale nei confronti di alcune categorie di cittadini. La restrizione del suffragio infatti sarebbe stata di più difficile giustificazione se si fosse riconosciuto il *diritto* alla partecipazione politica statutale¹³⁶.

4.4. Una visione problematica: la mancata individuazione del soggetto rappresentato.

Dalla ricostruzione svolta in precedenza sembra emergere che gli studi sulla rappresentanza politica di matrice liberale siano contraddistinti da un'esclusiva concentrazione sul ruolo che deve ricoprire il rappresentante, mentre viene lasciato sullo sfondo il ruolo del rappresentato. Se da un lato sembra esserci una certezza sul ruolo che deve ricoprire il rappresentante, quale interprete unico e libero della volontà generale, dall'altro, non viene mai preso in considerazione il rappresentato. In questa concezione della rappresentanza quello che dovrebbe essere il rappresentato (l'elettore) funge eminentemente da soggetto che "sceglie"¹³⁷ il parlamentare, per poi scomparire nel corso della legislatura. A questo riguardo è stato sostenuto che «la proposizione che designa l'eletto come rappresentante dell'intera nazione» e – aggiungiamo noi – l'interpretazione ad esso data dalla dottrina, «non ha e non può avere che un senso negativo: significa cioè

¹³³ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 440. L. ROSSI, *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1941, p. 49. S. ROMANO, *Diritti pubblici subiettivi*, Milano, SEL, 1900, p. 200.

¹³⁴ Sul punto si veda G. G. BLUNTSCHLI, *La politica come scienza*, Vallardi, Napoli, 1879, p. 346, il quale, coerentemente con la dottrina tedesca della sovranità dello Stato, ritiene che «il diritto elettorale è nello Stato e per i fini dello Stato, non è un diritto umano naturale bensì politico derivante dallo Stato e a questo inserviente».

¹³⁵ In questo senso si vedano le parole di L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, Paris, 1928, p. 525, per il quale l'elettore è sia titolare di un diritto che di una funzione, e «*la conséquence principale qui résulte de ce que l'électorat est une fonction, c'est que l'électeur est obligé de voter comme tout fonctionnaire est obligé de remplir la fonction dont il est investi*».

¹³⁶ Cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, cit., p. 48.

¹³⁷ Nell'ottica liberale infatti è più opportuno parlare di *scelta* piuttosto che di elezione, come d'altronde prevedeva espressamente l'art. 39 dello Statuto Albertino: «La Camera elettiva è composta di Deputati scelti dai Collegii Elettorali conformemente alla legge».

che esso non rappresenta i propri elettori»¹³⁸. Queste posizioni dottrinali, apparentemente, risolvono l'assenza del rappresentato identificandolo talora in tutto il Popolo, talora nella Nazione, ma mai assegnando il titolo di rappresentato all'elettore¹³⁹ che ha *conferito* il titolo di legittimazione al rappresentante per sedere in Parlamento¹⁴⁰. Le conclusioni di tutti gli Autori sono infatti pressoché le medesime: indipendentemente dal fatto che gli stessi riconducano la sovranità allo Stato¹⁴¹, alla Nazione¹⁴² ovvero venga proposta una costruzione teorica più complessa, al popolo non viene riconosciuta la sovranità¹⁴³, ma è considerato – al pari di molti altri – un organo dello Stato.

L'esclusione di un rapporto rappresentativo, di carattere politico, che unisca eletti

¹³⁸ Così M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato*, cit., p. 66.

¹³⁹ A tal proposito G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 71, ritiene che la rappresentanza abbia una struttura spirituale poiché «è certo [...] che il rappresentato non può diventare nuovamente percepibile in modo oggettivo e concreto nel rappresentante».

¹⁴⁰ Che la rappresentanza politica fosse in realtà un'astrazione si riversava, per alcuni, anche sulla mancata valorizzazione del singolo rappresentante. Per esempio durante il periodo costituente francese, veniva osservato criticamente che ci si limitasse a concentrarsi sui «rappresentanti che, tutti insieme, rappresentano il popolo; ma non [viene riconosciuto] il rappresentante in quanto tale. Ci sono dei rappresentanti e non un rappresentante» (P.L. ROEDERAR, *Abus d'un mot à l'aide dunquel on a fait d'horribles choses*, in *Journal de Paris*, 15 gennaio 1797, citato da P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile*, cit., p. 47). Questa potrebbe una diretta conseguenza della mancanza del "rappresentato", infatti, se ogni singolo rappresentante rappresenta l'unità della Nazione perde di significato il valore del singolo rappresentante. Sul rapporto tra rappresentanza e legittimazione del potere si veda S. LABRIOLA, voce *Rappresentanza*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4828 s.

¹⁴¹ Oltre alla posizione di P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, cit., si veda anche C. F. GERBER, *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1971. Per un'analisi circa il dogma della sovranità dello Stato nella giuspubblicistica tedesca di fine '800 si veda H. HELLER, *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto e dello Stato e del diritto internazionale*, in ID., *La sovranità dello Stato e altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987.

¹⁴² R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, vol. II, cit., 187 e 356 ss. In senso analogo L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, cit., p. 644, il quale intravede nel Parlamento il soggetto giuridico incaricato «d'exercer cette souveraineté au nom de la nation tout entière». Da notare come, secondo C. MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di nazione*, in *Raccolta di scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1972, 558, la posizione adottata dai costituzionalisti francesi comporta che la sovranità della Nazione si risolva sostanzialmente in una sovranità dello Stato. In senso parzialmente analogo a Mortati si veda P. CARROZZA, voce *Nazione*, in *Digesto di discipline pubblicistiche*, v. X, UTET, Torino, 1999, p. 128, il quale sottolinea come «l'idea di sovranità della nazione [...] ha progressivamente lasciato il campo all'idea di sovranità dello stato». Per un commento critico alla dottrina qui richiamata si veda C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 25 s. L'idea della sovranità nazionale di matrice francese alla quale si ricollega la teoria della rappresentanza, aveva trovato un seguito anche nell'Italia post-unitaria. Tra gli altri si veda A. PIERANTONI, *Trattato di diritto costituzionale*, Marghieri, Napoli, 1873, p. 345 s., per il quale «la rappresentanza è la sovranità nazionale» intesa come «popolo nella sua unità morale».

¹⁴³ Sul punto basti rimandare alle aspre critiche mosse da V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit. p. 433 ss., nei confronti della assai minoritaria dottrina della sovranità popolare. Sulla distinzione nel pensiero della giuspubblicistica di fine XVIII secolo, tra sovranità nazionale, statale e popolare si veda G. B. RESCIGNO, voce *Sovranità*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XXII, UTET, Torino, 1898, p. 227 ss.

ed elettori è quindi intimamente collegato alla concezione di sovranità che, non essendo affidata al popolo, fa del popolo il soggetto “da rappresentare” e non il soggetto della rappresentanza. Dalla mancata assegnazione della sovranità al popolo discende che il ruolo dell'elettore si esaurisce nella legittimazione del potere che consente «ad un élite di governare indisturbata»¹⁴⁴, ed è questa élite “governante” l'unica che per la dottrina maggioritaria nell'epoca liberale “esiste” giuridicamente.

5. La rappresentanza istituzionale. La rappresentanza nella fase dello Stato autoritario.

Se l'elezione è una *mera* funzione e la sovranità non appartiene al popolo, non è difficile comprendere come lo svilupparsi delle teorie relative al completo “sganciamento” della rappresentanza dall'elezione¹⁴⁵ sia in qualche modo addebitabile all'impostazione dogmatica accolta in epoca liberale. L'accettazione dell'esistenza di uno Stato rappresentativo anche in assenza di una Camera elettiva, è dovuta a diverse impostazioni teoriche, che trovano il momento di massima espansione nella fase storica che coincide con l'avvento dello Stato autoritario nel corso delle prime decadi del 1900.

Per questa parte della dottrina tutti gli organi dello Stato sono da considerarsi organi rappresentativi, senza che vi sia una necessaria interdipendenza tra rappresentanza ed elezione¹⁴⁶, in quanto non è l'atto elettivo la fonte della rappresentanza politica. Così, ad esempio, possono essere considerati rappresentativi il Re e il Senato non elettivo¹⁴⁷, risultando l'elezione tutt'al più una delle modalità con le quali un organo può essere

¹⁴⁴ Così A. MASTROPAOLO, *La parabola della rappresentanza*, in AA. VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 17. Seminario 2006*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 73.

¹⁴⁵ Ritiene che la teorizzazione della rappresentanza politica senza elezione sia conseguenza diretta della dottrina liberale maggioritaria D. NOCILLA, *Sintetiche divagazioni*, cit., p. 257. In senso analogo P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare*, cit., p. 455, sostiene che la teoria di Esposito (v. *infra* nel testo) «è l'ultimo e più raffinato approdo delle concezioni liberali della rappresentanza politica».

¹⁴⁶ C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, v. I, Cedam, Padova, 1940, p. 311 ss. ID., *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, v. 2/1937, p. 466 ss., L. ROSSI, *I principii della rappresentanza politica*, cit., p. 62 ss., L. ROSSI, A. VOLPICELLI, voce *Rappresentanza*, cit., p. 12, ZANGARA, *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e Germania*, Zanichelli, Bologna, 1938, p. 10 ss., ID., *La rappresentanza istituzionale*, Cedam, Padova, 1952, p. 290 ss., per il quale «Se lo Stato rappresenta il popolo, gli organi che rappresentano lo Stato – tutti gli organi di uno Stato – sono rappresentativi»; V. GUELI, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la rappresentatività degli organi di governo*, in ID., *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 146 ss., S. FODERARO, *La rappresentanza politica*, cit., p. 17.

¹⁴⁷ In questo senso, tra gli altri, E. CROSA, *Osservazioni sulla rappresentanza politica*, in AA. VV., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Sansoni, Firenze, 1937, p. 74 ss.; O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, p. 230 ss.; V. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Napoli, 1913, p. 278 ss.

rappresentativo.

In Italia questa dottrina è riconducibile principalmente a Carlo Esposito. Questi, per giungere a tali conclusioni, partiva dalla non identificazione della Nazione con il popolo dello Stato¹⁴⁸ e riteneva che tutti gli organi dello Stato posti «al vertice della organizzazione statale» esercitino «la piena ed immediata potestà di imperio della Nazione e perciò la rappresentano»¹⁴⁹. Per giustificare la propria posizione Esposito ricorreva all'interpretazione formalistico-letterale del dettato costituzionale poiché riteneva che lo Statuto albertino, stabilendo la rappresentanza della Nazione, «esclude che i deputati rappresentino politicamente quelli che li hanno eletti»¹⁵⁰. Se lo Statuto esclude che l'elettore sia il rappresentato significava, per Esposito, che la Camera non era rappresentativa in quanto i «suoi membri erano elettivi, ma ne confermava il carattere rappresentativo per quanto fosse elettiva»¹⁵¹. A questo punto quindi «il concetto di rappresentanza fini[sce] per dissolversi in quello generico di organicità e non [ha] più ragion d'essere come elemento di differenziazione tra organi rappresentativi e non rappresentativi»¹⁵². L'elezione, oltre che una funzione, sarebbe un atto *non necessario* a produrre un'Assemblea legislativa rappresentativa, e pertanto uno Stato potrebbe ben essere qualificato come “rappresentativo” indipendentemente dalla presenza di una Camera elettiva.

6. L'elezione come momento di genesi della rappresentanza politica

Con il passaggio dallo Stato autoritario alla fase costituzionale democratica una prima questione da affrontare, di primaria importanza, nell'indagine del rapporto tra elezioni e rappresentanza, è quella di stabilire se l'elettività di un organo sia uno strumento necessario alla configurabilità della rappresentanza politica dello stesso, oppure se l'elezione sia solamente una delle possibili modalità con cui “formare” la rappresentanza politica. Di conseguenza, si deve stabilire anche se possa esservi uno Stato

¹⁴⁸ C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, cit., p. 313.

¹⁴⁹ C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, cit. p. 475.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, cit., p. 312. Come sottolinea L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in ID., *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 67, lo stesso Esposito ragionando sul dettato dell'art. 2 dello Statuto Albertino («Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo») riteneva, forse enfatizzando, che lo Statuto definisse rappresentativo tutto il sistema di governo statale

¹⁵² F. PERGOLESI, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia Italiana*, II Appendice, v. XXIII, Treccani, Roma, p. 842.

rappresentativo e democratico in assenza di una Camera elettiva. Il dubbio che l'elezione di un organo sia funzionale alla genesi della rappresentanza è un elemento comune a tutta una serie di ricostruzioni teoriche che vanno ben al di là delle teorie che legittimavano lo Stato autoritario, e che si sono sviluppate sia nella fase storica dello Stato liberale¹⁵³, sia in quella successiva dello Stato democratico¹⁵⁴.

Il punto da cui partire è quello di chiedersi se è possibile parlare di rappresentanza politica in assenza di elezione. Parte della dottrina pur considerando necessaria, all'interno di una democrazia, la presenza di un organo legislativo collegiale direttamente eletto dal popolo, non ritiene che questo sia l'unico organo dotato di rappresentanza politica¹⁵⁵, o comunque non ritiene che l'elezione sia l'unica fonte dalla quale possa nascere la rappresentanza politica¹⁵⁶. La questione deve essere affrontata prendendo in considerazione i due termini dell'istituto: la rappresentanza, da un lato, e la politicità della stessa, dall'altro. Sul versante della rappresentanza, la questione viene talvolta affrontata

¹⁵³ In tal senso si veda P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, cit., p. 401, il quale sostiene che il Reichstag rappresenta il popolo così come lo rappresenta l'imperatore, l'unica differenza che «la designazione alla carica imperiale è sottratta a ogni determinazione di volontà umana». In senso analogo si vedano M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato*, cit., p. 68; R. CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, vol. II, cit., p. 263 ss. In contrasto a questa dottrina si esprimeva G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 153 s., il quale offre una sintesi dettagliata delle posizioni dallo stesso contrastate: «il processo di formazione della rappresentanza popolare [...] non ha affatto importanza per la natura di questa. Il membro di una Camera dei Signori nominato dalla Corona e il deputato proveniente dal suffragio universale sono per quella dottrina del tutto equivalenti: entrambi sono rappresentati del popolo intero». Sul punto S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1943, p. 264, ritiene che l'elezione non è «né necessaria né sufficiente per fondare un rapporto di rappresentanza»; ID., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898, pp. 27 ss., dove l'Autore sostiene che la rappresentanza politica è da riconoscere a tutti gli organi dallo stesso identificati come «costituzionali» che sarebbero gli «organi cui è affidata l'attività diretta dello Stato». Contrari a questa visione dello Stato rappresentativo, quindi convinti che per poter così qualificare uno Stato fosse necessaria perlomeno l'esistenza di una Camera elettiva, indipendentemente però dalla circostanza che l'elezione fosse inscindibile alla rappresentanza, si esprimeva parte della dottrina tra la fine del 1800 e gli inizi del 1900, per esempio V. MICELL, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 224.

¹⁵⁴ A tal proposito si vedano: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1946, p. 168 ss.; G.U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, n. 4/1995, p. 550 ss. *Contra*, si veda, per tutti, C. J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, 1950, 381 ss.

¹⁵⁵ In questo senso G.U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, cit., p. 550, il quale, in un primo momento, ammette che «possa esistere rappresentanza politica senza elezione del rappresentante da parte del rappresentato», per poi specificare che «l'elezione [però] è il mezzo normale e più ragionevole per individuare il rappresentante» sottolineando infine come «non si può parlare di democrazia e quindi di rappresentanza democratica senza suffragio elettorale universale».

¹⁵⁶ In questo senso sembra esprimersi P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, cit., p. 169, per il quale, «non è necessario né sufficiente che vi sia un'elezione perché si possa configurare [...] una rappresentanza del popolo» ma (p. 171) «non si è fino ad ora rilevato alcun altro procedimento se non quello elettivo».

astrattamente, quasi psicologicamente, ritenendo che la rappresentanza vi sia quando un soggetto *si sente* rappresentante o se, guardando l'altro lato del rapporto, un soggetto *si sente* rappresentato¹⁵⁷. Questo aspetto, ovviamente, non può essere messo in discussione: da un punto di vista psicologico o sociologico infatti, un organo, anche lo stesso Parlamento, potrebbe essere addirittura più “rispecchiante” della diversificazione sociale qualora non elettivo¹⁵⁸. Un soggetto (monocratico o collegiale che sia) può certamente essere considerato rappresentativo anche in assenza di un'elezione; quel che si deve analizzare è se questa tipologia di rappresentanza possa essere considerata una rappresentanza *politica*¹⁵⁹.

Se è assodato che l'elezione possa non condurre sempre alla rappresentanza dell'organo¹⁶⁰, è dubbio che lo stesso possa valere nel caso di inversione dei termini, ovvero sia che possa esserci rappresentanza politica senza elezione. Questo perché l'aggettivo politica si riferisce «al livello in cui si esplica la rappresentanza»¹⁶¹ che può essere qualificata *politica* solo se l'organo rappresentativo sia dotato di potere *politico*, identificabile in un «potere di decidere in modo vincolante per tutti entro un determinato territorio»¹⁶². Questo potere deve derivare dal popolo, in quanto, anche se di dubbia

¹⁵⁷ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, cit., p. 550.

¹⁵⁸ Cfr. D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica: alcuni problemi concettuali*, in AA. VV., *Seminario su: Quale riforma della rappresentanza politica?*, Giuffrè, Milano, 1985, p.43 s. In linea con questa posizione dottrinale possono essere inseriti gli studi sul sorteggio in campo politico, volti a considerare democratico lo strumento del sorteggio casuale di cittadini per la composizione di un'Assemblea legislativa. Sul tema si veda Y. SINTOMER, *Tirage au sort et démocratie délibérative. Une piste pour renouveler la politique au XXIe siècle?*, in J. ELSTER, A. LE PILLOUER (a cura di), *A quoi servent les élections?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013, pp. 73 ss.

¹⁵⁹ Analoghe le conclusioni di D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in ID (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 11 ss., per il quale esiste rappresentanza senza elezione, però, nelle parole dell'autore non si fa mai riferimento alla rappresentanza politica, ma genericamente al termine di «rappresentanza». Nel senso di elezione come componente necessaria della rappresentanza politica si vedano S. FURLANI, voce *Rappresentanza politica*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIV, UTET, Torino, 1967, p. 872, S. LABRIOLA, voce *Rappresentanza*, cit., p. 4829 s.

¹⁶⁰ L'esempio classico, che generalmente viene proposto, è quello del Sommo Pontefice, il quale, eletto da un collegio di Cardinali non ne è il rappresentante. Allo stesso modo l'elezione senza rappresentanza potrebbe essere ravvisata in quella quota di magistrati eletti al CSM dalla magistratura, ovvero dei giudici della Corte costituzionale, eletti sì, ma non rappresentativi del Parlamento, o ancora del Capo dello Stato che eletto dal Parlamento non ne è certamente un rappresentante. Sulla questione qui esaminata G. SARTORI, *Sistemi rappresentativi*, in ID., *Democrazia e definizioni*, Bologna, il Mulino, 1969, p. 358 s., ricorda che, nel corso della storia, vi sono numerosi esempi di cariche elettive non rappresentative del corpo elettorale dal quale sono eletti.

¹⁶¹ F. LANCHESTER, *Introduzione. Sistema elettorale e strategia di riforma del sistema politico italiano*, in AA. VV., *Seminario su: Quale riforma della rappresentanza politica?*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 3, il quale aggiunge che l'altro significato del termine “politica” riguarda la tipologia di rapporto che si instaura tra eletti ed elettori. Su questo secondo aspetto inerente la politicità della rappresentanza si veda *infra* (v. *infra* § 7.1).

¹⁶² G.U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, cit., p. 553.

qualificazione qualora esercitato per eleggere una carica monocratica¹⁶³, deve giungere dal soggetto detentore della sovranità popolare, in un'ottica di evoluzione della democrazia che «si è sempre caratterizzata per esigere l'attribuzione in esclusiva al popolo, dapprima, e ai suoi rappresentanti poi, una sola funzione, la creazione del diritto»¹⁶⁴. Se manca quest'ultimo aspetto si è in presenza di un organo con potere politico-legislativo, ma non c'è più la rappresentanza politica, in quanto l'organo preposto alla decisione non sarebbe un rappresentante del soggetto principale al quale l'ordinamento affida il potere politico: il popolo.

Se si scinde la rappresentanza politica dall'elezione e si ritiene di conseguenza sufficiente che vi sia rappresentanza politica quando un soggetto genericamente si sente – o viene così qualificato dalle norme di diritto positivo¹⁶⁵ – rappresentante, il rischio è

¹⁶³ Sul punto si vedano le due contrapposte visioni di H. KELSEN, *Chi dev'essere il custode della Costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, cit., 275 s., per il quale il presidente del Reich non è rappresentativo dell'unità popolare seppur elettivo, e di C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 240 ss., per il quale viceversa l'organo monocratico era l'espressione dell'unità del popolo che si configurava in un'unità dello Stato. Sulla questione della rappresentatività di un organo monocratico elettivo si veda L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., 34, per la quale «un organo monocratico (anche se eletto) [...] può essere forse genericamente rappresentativ[o] in particolare nell'ottica delle teorie «dell'integrazione» ma non mi sembra possa essere considerat[o] un rappresentante politico», e L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Bari, Laterza, 2007, p. 174, il quale considera «evidente» che l'organo monocratico non possa essere rappresentativo al pari del Parlamento poiché non può rappresentare il pluralismo della società ma, tutt'al più, «la parte vincente nelle elezioni». *Contra*, tra gli altri, M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza e della partecipazione politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, p. 125, il quale sostiene che anche un organo monocratico elettivo possa considerarsi rappresentativo poiché anche in questo caso il «principio pluralistico ha modo di manifestarsi nel corso della campagna elettorale e in occasione del voto popolare e dopo l'elezione il titolare della carica deve tentare di avere un consenso adeguato e non può non tener conto affatto dell'opinione di quelli che non lo hanno votato».

¹⁶⁴ L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi dell'ordinamento repubblicano. II Sovranità e democrazia*, Bari, Laterza, 2006, 132 s.. La creazione del diritto mediante rappresentanti starebbe quindi a indicare che la rappresentanza politica parlamentare è quello che viene definito l'unico possibile «surrogato della democrazia diretta» (L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, cit., p. 172 s.).

¹⁶⁵ In questo senso si pongono tutta una serie di studi volti a identificare la rappresentanza politica di un organo con la *rappresentanza legale*, nel senso che la rappresentanza discende esclusivamente dalla circostanza che la Costituzione qualifichi un organo come rappresentativo. Sul punto si veda P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, cit. p. 398 ss., il quale ritiene, a tal proposito, che la Camera è rappresentativa ed è elettiva semplicemente perché è la Costituzione che impone queste caratteristiche, che potrebbero pertanto anche non esserci. Riteneva che la rappresentanza politica fosse una rappresentanza legale, e in quanto tale necessariamente elettiva perché così stabilito dalla legge, S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 167 s. Parzialmente simili le conclusioni di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, cit., p. 169, per il quale la rappresentanza è da qualificarsi come legale perché deve semplicemente «ricollegarsi [...] alle disposizioni contenute nella legge».

quello di legittimare ed indentificare uno Stato come rappresentativo anche laddove autoritario o governato da un solo soggetto al centro del potere politico¹⁶⁶. Dovrebbe essere tenuto distinto il piano della rappresentanza politica da quello della rappresentatività di un organo, intesa, quest'ultima, come «adesione di sentimento [...] nella consonanza che si viene a stabilire fra governanti e governati»¹⁶⁷, che «se sciss[a] dall'elezione e dal rapporto con i rappresentanti [...] è fuori dalla democrazia»¹⁶⁸ e che, viceversa, è certamente concetto estendibile anche nei confronti, ad esempio, di un monarca assoluto e non elettivo.

Stabilito che per parlare di rappresentanza politica è necessaria l'elezione, non resta che cercare di determinare il significato da attribuire alla rappresentanza in capo ad organi diversi dal Parlamento. Dal punto di vista delle disposizioni costituzionali positive, infatti, non sono solamente i soggetti che compongono l'organo parlamentare ad essere qualificati come rappresentanti. Nella Costituzione italiana il Capo dello Stato *rappresenta* «l'unità nazionale», così come nella Costituzione francese del 1791 lo era il Re che, accanto all'Assemblea, era definito come organo rappresentativo della Nazione. La rappresentanza cui è chiamato il Capo dello Stato è però diversa da quella a cui è chiamato l'organo parlamentare. Da un primo punto di vista si potrebbe sostenere che la rappresentanza del Presidente della Repubblica sia una rappresentanza che non abbia a che fare con il popolo né direttamente né indirettamente¹⁶⁹, in quanto per l'appunto non

¹⁶⁶ Il riferimento va ovviamente a C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 271, per il quale lo Stato è sempre rappresentativo «poiché non c'è nessun Stato senza forma di Stato e alla forma attiene essenzialmente la rappresentanza dell'unità politica». Più in generale, non ritenere necessaria l'elettività di un organo per poterlo considerare rappresentativo, rischia di legittimare tutta una serie di teorie che disconoscono il collegamento tra elezione e rappresentanza politica parlamentare.

¹⁶⁷ Così T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, (a cura di G. SILVESTRI), Giuffrè, Milano, 2012, p. 150.

¹⁶⁸ L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit. p. 28, la quale ritiene inoltre che possa esserci rappresentatività in assenza di elezione.

¹⁶⁹ Anche se la Corte costituzionale, nella sent. n. 95 del 1968, ha qualificato il Capo dello Stato come organo elettivo di secondo grado. Sulla sentenza qui richiamata si vedano le aspre critiche di L. ELIA, *Una formula equivoca. L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1530 ss., il quale ritiene che la Corte male abbia fatto a qualificare l'elezione del Presidente della Repubblica come elezione di secondo grado. Secondo l'Autore infatti, la circostanza per la quale il Capo dello Stato è eletto dal Parlamento non comporta nessun legame con «il Popolo-corpo elettorale». Secondo l'Autore i si può parlare di elezione di secondo grado solo laddove l'atto elettorale sia compiuto da un'Assemblea elettiva formata esclusivamente per compiere un'elezione. Viceversa si può parlare di elezione indiretta quando l'atto elettorale è compiuto da «corpi o assemblee a loro volte elettive (ma per fini che trascendono l'atto di elezioni che questi compiono». Questa seconda categoria di elezione non ricollegerebbe però il popolo al Capo dello Stato poiché l'elezione indiretta è uno strumento che attiene «attiene più alla legittimazione degli elettori che al procedimento elettorale».

elettivo¹⁷⁰. La rappresentanza del Presidente della Repubblica è diversa anche per le funzioni, non politiche, svolte dallo stesso e quindi, anche quando si parli di rappresentanza, questa non può essere certamente ritenuta una rappresentanza assimilabile a quella dell'organo parlamentare, perché è assente la politicità della rappresentanza¹⁷¹. Forse, però, l'elemento caratterizzante per sostenere che la rappresentanza del Capo dello Stato è ontologicamente diversa da quella del Parlamento non sta tanto nelle funzioni esercitate dallo stesso o nella circostanza di non essere direttamente elettivo, ma nell'essere, questa sì, una pura e semplice rappresentanza "situazione", in cui non vi è nessun rapporto tra rappresentato e rappresentante, quindi non è possibile qualificare tale rappresentanza come politica, poiché se il «rapporto [...] si elimina, di rappresentanza politica non si può parlare»¹⁷².

La rappresentanza del Parlamento è, in qualche modo, diversa e «privilegiata rispetto a quella degli altri organi costituzionali»¹⁷³, poiché anche qualora si vogliano definire come rappresentativi altri organi dello Stato, questi sono privi di una rappresentanza politica, che in uno Stato democratico non può che essere riferita ad un'Assemblea collegiale.

7. Il passaggio dallo Stato liberale allo Stato costituzionale democratico. La pluralità di interessi e il ruolo del Parlamento.

Se nella concezione pubblicistica liberale la rappresentanza non è altro che una situazione rappresentativa, non è difficile concludere, con Kelsen, che la rappresentanza

¹⁷⁰ Anche da questo elemento si potrebbe far discendere la generale regola prevista dalla Costituzione dell'irresponsabilità del Capo dello Stato. In dottrina l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica è stata concepita talora come eccezione al principio generale della responsabilità degli organi dello Stato, talora viceversa è la responsabilità del Presidente della Repubblica per alto tradimento o attentato alla Costituzione ad essere stata costruita come deroga al principio della irresponsabilità del Sovrano. Sul dibattito circa la qualificazione della responsabilità del Capo dello Stato si veda la ricostruzione offerta da L. CARLASSARE, *Art. 90*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Il Presidente della Repubblica. Tomo II. Art. 88-91*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p. 149 s.

¹⁷¹ Sul punto si vedano le considerazioni di L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, cit., p. 272 s., nota 27, il quale osserva che la formula «in verità non felice» prevista dalla Costituzione laddove individua nel Capo dello Stato il rappresentante dell'unità nazionale «è sostanzialmente innocua, dato che il presidente non è eletto dal popolo, ma dal Parlamento e, soprattutto, è un organo di garanzia del tutto privo di poteri di indirizzo e controllo».

¹⁷² L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit. p. 30.

¹⁷³ A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, cit., p. 100, la quale però critica questo "privilegio" in capo alla rappresentanza parlamentare che, per l'Autrice, sembra dover essere sullo stesso piano degli altri organi rappresentativi.

altro non è che una mera finzione¹⁷⁴, che si gioca esclusivamente sulla teorica possibilità di ridurre una moltitudine ad un'unità e dove il ruolo ricoperto dal rappresentante è quello di un interprete autonomo dell'interesse generale. Per provare a stabilire una diversa interpretazione del concetto di rappresentanza politica, si potrebbe partire dal presupposto che nella società sono presenti e si muovono interessi diversificati¹⁷⁵, in modo tale da porre in crisi l'idea dell'unità della rappresentanza e di conseguenza dell'esistenza concreta di un interesse generale.

Per parlare di una molteplicità di interessi all'interno della società è di fondamentale importanza il passaggio dallo Stato monoclasse a quello pluriclasse, avvenuto principalmente attraverso l'allargamento del suffragio¹⁷⁶. È solo con il suffragio

¹⁷⁴ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1980, p. 296, per il quale «la formula che il membro del parlamento non è il rappresentante dei suoi elettori ma di tutto il popolo, o, come taluno scrive, di tutto lo Stato, e che perciò non è vincolato da nessuna istruzione dei suoi elettori e non può venire revocato, è una finzione politica», ma anche ID., *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 21, dove l'Autore sostiene che sia una «finzione considerare il Parlamento come "rappresentante del popolo"».

¹⁷⁵ L'esistenza di diversi interessi presenti nella società era stata messa in evidenza anche da una parte della dottrina presente nel periodo dello Stato monoclasse. In particolare B. CONSTANT, *Interesse generale e interessi particolari*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, cit., p. 106 s., criticando le posizioni assolutistiche dell'interesse generale riteneva che tale interesse fosse «la transazione che si opera tra gli interessi particolari» e rammentava che «sono i singoli, sono le sezioni elettorali che compongono il corpo politico» e pertanto è logico che siano «gli interessi di questi singoli che vanno protetti». In senso analogo si veda M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato*, cit., p. 130, il quale, pur avendo molteplici tratti in comune con la dottrina maggioritaria liberale, qualifica criticamente l'interesse generale assolutizzato da una parte della dottrina come «fantasma ideologico, destituito di contenuto concreto», e per contro non disconosce l'esistenza degli «interessi locali che, dopo tutto, sono quasi sempre elementi costitutivi rispettabilissimi [dell'] interesse generale». In senso analogo si vedano le considerazioni di F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Art. 41*, in *Commentario allo Statuto del Regno. Volume II (dall'art. 24 all'art. 47)*, Unione Tipografica editrice, Roma, 1909, p. 504, secondo i quali, «Nel paese non si agita un interesse unico, una unica idea politica [ma esistono] gruppi ispirati a varie opinioni, a interessi vari, opposti, contraddittori, mutevoli». La differenza che si riscontra tra il periodo storico in cui la dottrina liberale esprime le proprie posizioni e la fase democratica dello Stato, sta nella circostanza che se per gli studiosi della seconda metà dell'ottocento la molteplicità di interessi non entrava, di fatto, nel Parlamento; nella fase democratica del suffragio universale non c'è nulla che possa evitare la rappresentanza parlamentare della molteplicità sociale.

¹⁷⁶ L'introduzione del suffragio universale viene generalmente identificato come il momento di rottura fra lo Stato liberale e lo Stato democratico. Sul punto si vedano M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in M. D'ANTONIO, G. NEGRI (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 6; M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. Volume I. Dal Periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, Cedam, Padova, 1998, p. 7, per il quale «la trasformazione dello Stato in senso democratico» avviene solo nel momento in cui viene introdotto il suffragio universale; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972, p. 372 ss. Identificare il superamento dello Stato liberale con il momento dell'introduzione del suffragio universale è dovuto anche alla circostanza che per diversi Autori quando si è in presenza di un suffragio ristretto non si può parlare di democrazia. In questo senso si veda, per tutti, G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, p. 211 s., per il quale, in assenza di suffragio universale attivo e passivo «sussiste un regime non democratico», con la conseguenza che «i sistemi politici liberali classici [...] non sono in alcun senso esempi di democrazia».

universale che si può iniziare a discutere di un pluralismo all'interno della sede parlamentare, in quanto le classi sociali rappresentate in Parlamento divengono portatrici di interessi diversificati ed eterogenei¹⁷⁷. La presenza di una molteplicità di interessi, che possono essere in conflitto tra loro¹⁷⁸, implica, di conseguenza, un mutamento nella concezione della rappresentanza che vede modificate le proprie caratteristiche rispetto all'epoca del suffragio ristretto. La rappresentanza non servirebbe a proiettare nel Parlamento un'unità preesistente, ma piuttosto a rappresentare la «società reale»¹⁷⁹ nelle sue svariate articolazioni. Il Parlamento dovrebbe essere identificato come luogo di proiezione del pluralismo presente nella società che, oltre a non aver più il carattere monoclasse che fittiziamente contraddistingueva la società liberale, non vuole essere mistificato adottando restrizioni del suffragio. Se non si nega l'esistenza di una moltitudine di interessi, questi devono essere razionalizzati «mediante il dibattito e la discussione» in modo tale che gli stessi interessi possano essere «graduati»¹⁸⁰. Se viene messa in dubbio l'idea dell'unità, così come interpretata nella fase dello Stato monoclasse, di conseguenza possono essere respinti i precetti teorici alla base delle teorie liberali: la rappresentanza della Nazione¹⁸¹ e la volontà generale. È il popolo nella sua complessità – non nella sua astratta unità – a dover essere rappresentato in Parlamento.

Il Parlamento dovrebbe essere considerato come un organo che si struttura in due momenti: da un lato «un'assemblea deliberativa di una nazione, con un interesse, quello dell'insieme», dall'altro anche un «congresso di ambasciatori di interessi differenti e

¹⁷⁷ Per questo motivo parte della dottrina ha ritenuto che, da un lato, il suffragio universale ha comportato un «allargamento quantitativo dei partecipanti al potere» (L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in L. BASSO, M. D'ANTONIO (a cura di), *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1966, Tomo I, p. 16), ma dall'altro, ha prodotto anche un cambiamento qualitativo nella rappresentanza, proprio perché ha permesso a masse di cittadini, portatrici di interessi diversi, di entrare in Parlamento (C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 372 s.).

¹⁷⁸ H. Kelsen, *Chi deve essere il custode della costituzione*, cit., p. 275 s., per il quale esistono molteplici interessi, e quindi la volontà generale non esiste, ed è una mera formula che serve a «mascherare il contrasto di interessi, effettivo e radicale, che si esprime nella realtà [...] del conflitto di classe».

¹⁷⁹ G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere. Tomo I. Art. 55-63*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p. 30.

¹⁸⁰ C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., p. 375 ss., il quale inoltre sostiene che «gli interessi contrastanti esigono il compromesso, il quale risulta dal dibattito e dalla discussione. Attraverso tale dibattito e discussione gli interessi si articolano; essi sono razionalizzati». L'Autore (p. 378) qualifica i diversi interessi presenti nella società in quattro macro ripartizioni: locali, professionali, commerciali e sociali.

¹⁸¹ Per una interpretazione in tal senso del dettato costituzionale che prevede la rappresentanza della Nazione si veda *infra* § 7.2.

ostili»¹⁸². Questo perché in un primo momento vi è iniziale contrapposizione di idee, sentimenti, posizioni, derivate dalla conflittualità sociale, ed in un secondo momento vi è, nella fase *deliberativa*, un'assemblea che delibera per una Nazione, componendo il conflitto e cercando, in un'ottica di integrazione politica, la fuoriuscita dell'interesse generale, che è, però, in questo contesto pur sempre la volontà della maggioranza parlamentare¹⁸³. La funzione del Parlamento non è altro che la valorizzazione dell'interesse comune teorizzato da Stuart Mill, perseguibile attraverso il *Government by discussion*¹⁸⁴ che presuppone necessariamente una molteplicità di interessi nella società¹⁸⁵. Anche prospettando questa concezione di parlamentarismo, non viene meno un momento che può essere ricondotto all'unità. L'interesse generale, in senso pluralistico, è un interesse valutabile solo a posteriori – volendo anche empiricamente – che deriva, quindi, dalla composizione degli interessi nella discussione parlamentare¹⁸⁶.

¹⁸² C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., p. 380.

¹⁸³ Questa conclusione comporta quindi che in realtà non vi è mai un momento dell'unità politica, intesa come astratta volontà generale, ma resta pur sempre prevalente il principio maggioritario poiché è la volontà della maggioranza che prevale. Sul principio maggioritario come corollario della sovranità popolare si veda, tra gli altri, C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 30 ss. Per l'attuazione del principio maggioritario nel procedimento legislativo interno al Parlamento si rimanda a A. BARBERA, *I parlamenti*, cit., p. 48, e, per un'analisi complessiva del principio richiamato si veda L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*.

¹⁸⁴ Questa interpretazione alla posizione di Stuart Mill è di A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p. 858.

¹⁸⁵ Secondo M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, cit., p. 23, nell'impostazione adottata da Stuart Mill «se non ci sono interessi e opinioni di per sé privilegiate, ne consegue che ogni interesse e ogni opinione non ascoltata, non “rappresentata”, è una perdita, un impoverimento» del governo rappresentativo. Va sottolineato come però per Stuart Mill questa concezione della rappresentanza comporterebbe la doverosità dell'utilizzo di sistemi proporzionali (J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo. La crisi del vecchio regime e la nascita della democrazia moderna*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 106 ss.). La circostanza per la quale Stuart Mill parla di variegati interessi che devono essere rappresentati, non deve però far credere che vi fosse, nell'Autore, una piena concezione di eguaglianza nelle diverse componenti del popolo. Per esempio, spenderà lodevoli e nitide parole nei confronti dell'estensione del suffragio, ancorché comunque escluso per incapaci di leggere e scrivere e per chi non versa contributi in favore dello Stato (“*no representation without taxation*”). Inoltre in Stuart Mill si intravede anche la non ancora piena maturità dell'eguaglianza sostanziale. Per l'Autore, infatti, il popolo non deve concorrere in egual misura alla formazione dell'Assemblea poiché (p. 134) «la persona che dotata di qualità superiori ha diritto a esercitare una influenza superiore», attuabile quindi con un sistema di voto plurimo diseguale.

¹⁸⁶ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato Costituzionale Democratico*, Giappichelli, Torino, 2005, ma si vedano anche le generali considerazioni, dell'Autore, sul Parlamento, in ID., *Democrazia collettiva*, in F. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Edizioni lavoro, Roma, 1982, p. 89 ss. Di «unificazione politica» nei Parlamenti parla G. AZZARITI, *Critica alla democrazia identitaria*, Laterza, Bari, 2005, p. 133 s., per il quale il ruolo del Parlamento dovrebbe essere quello di «assicurare la formazione di una unitaria e non autoritariamente imposta volontà collettiva», ID., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2013, p. 290 s. Sulla democrazia pluralista si rimanda, in generale, a H.J. LASKY, *Introduzione alla politica*, Roma 1955, spec. p. 33 ss., ed ID., *Democrazia in crisi*, cit. p. 39 ss.

È proprio nel momento conclusivo di un processo decisionale politico che il rappresentante diventa rappresentante della Nazione, non perché è portatore di interessi generali, ma perché delibera per l'intero corpo sociale¹⁸⁷.

7.1. La rappresentanza come rapporto politico e l'influenza dei rappresentati nel processo politico.

In una società in cui sono presenti variegati interessi il rappresentante deve essere tratteggiato come un soggetto che deve farsi portatore anche di interessi e valori che “rappresentino” gli elettori dai quali “sono stati eletti”, «per tradurli in risposte politiche [...] corrispondenti alla soddisfazione degli interessi» stessi¹⁸⁸. L'atto elettorale deve essere allora identificato come «l'atto costitutivo di un rapporto di rappresentanza» che comporta la negazione del «principio della rappresentanza della nazione»¹⁸⁹, perché gli eletti *rappresentano qualcuno* in quanto rappresentano quella parte del popolo che ha affidato la cura di interessi al rappresentante. È proprio da questa moltitudine di interessi che ne discende la necessità di un «vincolo durevole tra il rappresentante e il popolo»¹⁹⁰, in modo tale che il primo possa portare in Parlamento le esigenze politiche avanzate dal secondo¹⁹¹.

¹⁸⁷ Vedi *infra* §7.2.

¹⁸⁸ G. FERRARA, *Art. 55*, cit., p. 30.

¹⁸⁹ G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 540. Sulla rappresentanza della Nazione vedi *infra* § 7.3.

¹⁹⁰ In tal senso G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, cit. p. 153. Jellinek, pur sempre un esponente della scuola tedesca della sovranità dello Stato (come ricorda G. G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, p. 75, nota 6) e del popolo come organo dello Stato poteva, a differenza di Laband, giungere a tale conclusione poiché aveva teorizzato che popolo e Parlamento anche se erano entrambe organi dello Stato non erano sullo stesso piano. Infatti nella teoria di Jellinek il popolo sarebbe stato un organo primario mentre il Parlamento un organo secondario, con la conseguenza che la volontà dei parlamenti (p. 124) «vale come volontà del popolo, come volontà del popolo primario da essi rappresentato» e pertanto (p. 139) in qualità di organo primario il popolo crea l'organo secondario, composto da propri rappresentati.

¹⁹¹ La circostanza per la quale il rappresentante dovrebbe farsi portatore di interessi del proprio elettorato, è stato interpretato, dalla dottrina, come elemento che non si pone in necessaria contrapposizione con un eventuale interesse nazionale. In questo senso H. F. PITKIN, *I due volti della rappresentanza*, cit., p. 224, la ritiene errata la posizione di chi intravede nella rappresentanza il “rappresentante della nazione” poiché per l'Autrice «suggeriscono l'idea che per un rappresentante eletto in California avere il dovere di “rappresentare” l'intera nazione sia come se egli avesse il compito di “rappresentare” gli interessi di New York». L'Autrice ritiene però non convincente nemmeno la posizione di chi esclude l'esistenza di un interesse nazionale o, comunque, che questo sia necessariamente in contrapposizione con l'interesse del collegio elettorale. In un certo qual senso sembrano affini le considerazioni sugli interessi teorizzate da B. CONSTANT, *Interesse generale e interessi particolari*, cit., p. 107, il quale ritiene che «l'interesse generale è senza dubbio distinto dagli interessi particolari, ma non gli è affatto contrario».

In questo contesto di formazione dinamica delle decisioni all'interno del Parlamento si può introdurre il concetto di *responsività*, quale «rispondenza tra il popolo nelle sue diverse articolazioni e nei suoi diversi gruppi, e i propri rappresentanti»¹⁹², che presuppone, per la sua attuazione, una «stabile comunicazione fra eletti ed elettori»¹⁹³. Il rapporto tra l'eletto e l'elettore non serve a garantire che il rappresentante sia responsivo¹⁹⁴, poiché il rapporto è pur sempre una questione che rimane su un piano politico, ma significa che il meccanismo elettorale deve facilitare questa rispondenza, o meglio, deve garantire che questa rispondenza possa essere attuata.

Parlare di rispondenza alle esigenze degli elettori comporta ammettere che il rappresentato possa influenzare le decisioni assunte del rappresentante, ovvero che in un rapporto dinamico le decisioni del rappresentante possano trovare una giustificazione agli occhi del rappresentato¹⁹⁵. Se è vero che gli elettori non sempre hanno opinioni circa una determinata questione, è pur vero che il rappresentante deve fungere da soggetto, non

¹⁹² H. J. LASKY, *Studies in the problem of sovereignty*, New Haven, 1937, p. 16 ss., il quale aggiunge, inoltre, che «*Parliamentary opinion, Parliamentary statute, are the results of a vast complex of forces towards which men and groups, within and without the State, make often enough a valuable contribution*». Sulla responsività si vedano: H. F. PITKIN, *I due volti della rappresentanza*, cit. p. 213 ss.; ID., *La controversia mandato indipendenza*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 177 ss.; ID., *Representation and Democracy: Uneasy Alliance*, in *Scandinavian Political Studies*, n. 3/2004, p. 335 ss.; H. EULAU, P.D. KARPS, *Le componenti della responsività*, in D. FISICHELLA, (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, p. 291 ss. H. EULAU, *Chancing Views of Representation*, in I. DE SOLA POOL (a cura di), *Contemporary Political Science: toward empirical theory*, New York, 1967 p., 60 ss., e H. EULAU, J. C. WAHLKE, W. BUCHANAN, L. C. FERGUSON, *The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke*, in *American Political Science Review*, n. 53/1959, p. 742 ss. Come ben sottolinea A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit. p. 75 s., la responsività starebbe ad indicare «la disponibilità ricettiva (o, tout court, la ricettività) degli eletti nei confronti delle preferenze degli elettori».

¹⁹³ Così P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare*, cit., p. 457, il quale ricorda come per questa posizione teorica, di matrice nordamericana, «il pluralismo dei gruppi e delle opinioni non è un fattore di disturbo del processo rappresentativo».

¹⁹⁴ H. F. PITKIN, *I due volti della rappresentanza*, cit., 247, ritiene che il rapporto rappresentativo non sia governato da «una costante attività di rispondenza» ma che la responsività sia da inquadrare come «una costante [...] prontezza potenziale a rispondere». Come segnalano H. EULAU, P.D. KARPS, *Le componenti della responsività*, cit. p. 320, ricopre un piano diverso la valutazione circa l'effettiva capacità del rappresentante ad essere responsivo. Una diversa questione che attiene alla rappresentanza politica è infatti da ravvisarsi anche nel *come* il rappresentante interpreta il proprio ruolo. Sul punto H. EULAU, *Legislatore e ruoli rappresentativi*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, cit., p. 149 ss., distingue, attraverso un'indagine empirica, tre categorie di ruoli rappresentativi (fiduciario, delegato e politico) sulla base del «come» si percepisce un rappresentante. Sulla problematica richiamata si veda G. SARTORI, *Il Parlamento. (Appunti su una ricerca)*, Sansoni, Firenze, 1961, p. 29 il quale distingue in quattro categorie il ruolo che può assumere un rappresentante: fiduciario, delegato, duttile o appartenente (inteso quest'ultimo come «appartenenza a un ceto o una classe»).

¹⁹⁵ Sul punto H. F. PITKIN, *La controversia mandato-indipendenza*, cit., p. 207, sostiene che «se il rappresentante agisce nell'interesse dei suoi elettori, essi vorranno ciò che è nel loro interesse e di conseguenza approveranno quanto fatto il rappresentante».

solo che interpreti gli interessi, ma che *possa creare l'interesse* attraverso un rapporto consensuale con gli elettori¹⁹⁶. In definitiva, parlare di rapporto elettore-rappresentante non sta ad indicare una trasmissione di volontà, nel senso della concezione privatistica di tale istituto. Significa richiamare l'idea per la quale il sistema possa reggersi su un realistico rapporto politico, continuativo, tra i due soggetti della rappresentanza affinché possa crearsi un consenso attivo¹⁹⁷, che permetta la formazione della decisione politica in un processo decisionale aperto allo «scambio e revisione delle opinioni»¹⁹⁸.

L'influenza che i rappresentati possono avere sui rappresentanti è dovuta anche alla diversa concezione del potere elettorale in un ordinamento costituzionale. La circostanza di affidare all'elettore un compito che non si limiti all'autorizzazione elettorale, ma un ruolo che possa avere una certa rilevanza nel corso della legislatura, deriva infatti anche dall'abbandono della qualifica del ruolo dell'elettore a soggetto che esercita una mera funzione. L'attività elettorale, infatti, nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico, si è tramutata in un diritto soggettivo individuale del cittadino, che lo Stato non può limitare discrezionalmente. La possibilità di sostenere un ruolo attivo da parte del cittadino è direttamente collegata all'idea che la sovranità appartiene ad ogni singolo soggetto del popolo¹⁹⁹. Se la sovranità appartiene ad ogni cittadino, non si può negare che

¹⁹⁶ L'idea della creazione del consenso, attraverso un rapporto con gli elettori, sembra essere uno dei pilastri su cui si regge il parlamentarismo inglese. Da analisi tendenzialmente empiriche, risulta che il parlamentare mantenga un certo interesse per le esigenze dei propri elettori, che sarebbe valutabile anche sulla base del tempo effettivamente trascorso dal rappresentante nel proprio collegio d'elezione. Su quest'ultimo aspetto si veda lo studio di D. D. SEARING, *The Role of the Good Constituency Member and the Practice of Representation in Great Britain*, in *The Journal of Politics*, v. 47, n. 2/1985. *Contra* la posizione esposta nel testo si veda G. U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza*, cit., p. 554 s., il quale ritiene che «i desideri [dei rappresentati] nascono in quanto formulati dal rappresentato» quindi «prima della formulazione [da parte del rappresentante] non esiste nulla da rappresentare; il rappresentante fa esistere la rappresentazione». È vero che, come osserva E-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1985, p. 255, nella logica della responsività il rappresentante ha la «capacità di anticipare bisogni e interessi», questo però non significa che tale attività sia sempre possibile, e che non si possa parlare anche di creazione comune di interessi.

¹⁹⁷ Si può parlare di consenso attivo in quanto, come sottolinea L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 21, «nella rappresentanza democratico-costituzionale, infatti, si tratta di comprendere se il consenso è associato al verbo *consentire* nel senso di *permettere* o se, invece, non si riferisca piuttosto al *concordare*».

¹⁹⁸ N. URBINATI, *Lo scettro senza re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009, p. 46 s.

¹⁹⁹ Questa è la tesi avanzata da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 122, per il quale nell'ordinamento italiano «la suprema potestà di governo non è attribuita al popolo come unità indivisibile [...] ma a tutti i cittadini [...] ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico». In senso analogo le parole espresse da T. MARTINES, *Introduzione al diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 15, il quale identifica nell'art. 1 della Costituzione non il popolo nel suo complesso, ma il singolo soggetto «titolare, pro capite,

questo sia un soggetto della rappresentanza e che pertanto possa influenzare la decisione politica²⁰⁰. Nella rappresentanza politica dovrebbe esistere un raccordo continuo tra elettore e rappresentante necessario a per far sì che nello Stato vi sia una «continuità democratica»²⁰¹ che permetta alla democrazia di propagarsi dal basso verso l'alto²⁰², in modo tale che si possano realisticamente imputare al popolo le decisioni assunte dai rappresentanti²⁰³. In questo modo la democrazia verrebbe a qualificarsi non come statico governo sul popolo, ma come un complesso processo politico nel quale il popolo è parte attiva «ben aldilà dell'atto formale di autorizzazione elettorale»²⁰⁴. A differenza che nel classico schema liberale, il rappresentato esiste e ha un ruolo determinante, quello di essere il soggetto principale in grado di influenzare le scelte politiche dei rappresentanti. Si può parlare di elettori che hanno dei *propri* rappresentanti nella misura in cui, se l'attività elettorale è funzionale alla creazione di un rapporto di rappresentanza, il deputato rappresenta *qualcuno perché rappresenta proprio degli elettori*, che restano rappresentati anche nel corso della legislatura²⁰⁵.

In definitiva, se nella società sono presenti variegati interessi derivanti dalla

di una particella di sovranità». Sul punto si veda anche D. NOCILLA, voce *Popolo*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 376 ss. e 384 ss. In senso analogo si vedano le considerazioni di G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2/1965, p. 269 ss., e ID., *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006, p. 10 s., volte a contestare la percezione maggioritaria del popolo come una unità astratta.

²⁰⁰ Sulla correlazione tra sovranità popolare, quale «esercizio effettivo e continuo dei diritti costituzionalmente garantiti» e il potere «di influenzare le decisioni degli organi supremi» si veda L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, p. 6.

²⁰¹ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 856, ritiene che dall'art. 1 Cost. ne deriva che l'ordinamento sia imperniato sulla «continuità democratica» con la quale si vuole identificare una situazione dove le «istituzioni di governo siano in *permanenza* espressione, diretta o indiretta, della sovranità popolare» e che quindi sia necessario «una continua, effettiva rispondenza [...] alla reale volontà del popolo». In senso analogo L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2002, p. 25 s., ritiene che esista un rapporto continuativo tra eletti ed elettori poiché nella rappresentanza politica «non può mai essere [una] delega totale e definitiva» ma deve essere una delega «tale da consentire la continuità di influenza popolare su chi governa»

²⁰² Cfr. P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 53 s., per il quale la rappresentanza politica dovrebbe «partire dai cittadini per approdare nelle aule parlamentari, con la mediazione dei partiti e dei gruppi».

²⁰³ Cfr. L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Brescia, Bibliofabbrica, 2009, p. 85.

²⁰⁴ N. URBINATI, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago University Press, Chicago, 2006, p. 224. Sul punto si veda L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, cit., p. 6 ss.

²⁰⁵ Come sottolinea L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, cit., p. 20, «Il rapporto *elettivo* non esaurisce affatto il rapporto *rappresentativo*, ma ne soddisfa una sua sola fase, costitutiva senz'altro, ma non esclusiva: il momento elettivo è un passaggio di chiusura ma anche di apertura di un ciclo rappresentativo».

presenza di un corpo sociale complesso e articolato, è necessario, in un ordinamento democratico, che vi sia uno strumento elettorale capace di affermare nel Parlamento gli orientamenti di tale composita realtà. L'obiettivo di un sistema di Parlamento rappresentativo dovrebbe essere quello di avvicinarsi ad una democrazia che può assumere i caratteri di una democrazia partecipativa, in una accezione però assai estesa del concetto. Una partecipazione politica che avviene all'interno di un processo rappresentativo in corso e che si gioca esclusivamente sul versante eletto-elettore, senza che vi sia la necessità di strumenti legislativi, ulteriori, volti ad ampliare la partecipazione attraverso istituti di democrazia diretta o partecipativa²⁰⁶.

7.2. Una possibile antinomia: l'art. 67 Cost. Una lettura evolutiva del "rappresentante della Nazione".

Impostare una ricerca sulla rappresentanza politica, riconducendola a un rapporto rappresentativo, potrebbe trovare una prima obiezione nei dettati costituzionali. Gran parte delle Costituzioni, infatti, nel prevedere la rappresentanza "della Nazione" o dell'intero popolo sembrano escludere l'esistenza di un ruolo costante e attivo in capo all'elettore. Per giustificare l'esistenza di un rapporto rappresentativo serve quindi ragionare sul significato da attribuire, in un contesto democratico-pluralista, alla rappresentanza della Nazione. L'art. 67 della Costituzione prevede, a tal proposito, che il singolo deputato rappresenti la Nazione e che questa funzione sia svolta nella libertà del mandato. Il primo inciso sembrerebbe indicare *chi rappresenta* il deputato (la Nazione), mentre il secondo inciso sembrerebbe esprimere il *come agisce* il rappresentante (nella libertà del mandato). La Nazione sembra quindi identificata nel soggetto rappresentato. Come è stato sostenuto, laddove il testo costituzionale prevede la rappresentanza della Nazione, questa non indicherebbe lo Stato-comunità, poiché, se così fosse, significherebbe che «i membri delle due Camere giuridicamente lo rappresentano, nel medesimo senso [...] degli altri organo (e loro titolari) dello Stato-persona»²⁰⁷. Per evitare

²⁰⁶ Nel senso "classico" della partecipazione politica attuata tramite strumenti previsti e disciplinati dalla Costituzione o dalla legislazione ordinaria. Sulla partecipazione politica si veda, per tutti, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012.

²⁰⁷ V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, p. 184.

tale conclusione quindi la Nazione dell'art. 67 Cost. indicherebbe il popolo²⁰⁸. Aderire a questa interpretazione comporterebbe che il dettato costituzionale potrebbe essere così parafrasato: «il deputato rappresenta il Popolo», o per meglio dire «*tutto* il Popolo».

Il fatto che il singolo parlamentare rappresenti tutto il popolo, piuttosto che la Nazione, non fa però venir meno la conseguenza che parte della dottrina suole far discendere dall'art. 67 Cost. Da questo punto di vista, si è sostenuto che il rappresentante non debba perseguire interessi particolaristici, poiché l'interesse da raggiungere è, o dovrebbe essere, quello generale²⁰⁹. Si ritiene che i singoli parlamentari non possano considerarsi legati alle rispettive circoscrizioni elettorali e ai relativi interessi²¹⁰. Assegnare all'art. 67 un «dovere giuridico»²¹¹ in capo al rappresentante implica una concezione della rappresentanza che imputa una giuridicità al “dover essere” del rappresentante, che risulta però in perfetta antinomia con la libertà del mandato. L'inesistenza di un mandato vincolato non consente, infatti, di stabilire i termini di contenuto della rappresentanza politica, né tantomeno sapere di quali e di quanti interessi si farà portatore il rappresentante nel corso dello svolgimento dell'attività parlamentare. In secondo luogo, non sembra potersi immaginare la possibilità di individuare, a priori, con una inequivocabile certezza cosa sia e cosa comporti sull'attività del parlamentare l'interesse generale²¹².

²⁰⁸ In questo senso si vedano: G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 87, per il quale «il termine “Nazione”, per avere un significato plausibile, deve intendersi come “popolo intero”»; P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, v. II, Cedam, Padova, 1985, p. 692 s.; D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, v. II, Cedam, Padova, 1985, p. 579; C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella costituzione italiana*, Cagliari, 1953, p. 54; V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 818 s.

²⁰⁹ In tal senso N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 131, per il quale «il senso del principio è che egli [il rappresentante], dovrà agire, in primo luogo, in vista del soddisfacimento di quelli che egli stesso ritiene essere gli interessi generali». D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza*, cit., p. 593, ritengono che il principio della rappresentanza della Nazione «escluda che i singoli parlamentare possano considerarsi legati alle rispettive circoscrizioni elettorali e, quindi rappresentante di interessi territorialmente circoscritti» (enfasi aggiunta). Da ultimo A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, cit., p. 79, sostiene che il riferimento alla Nazione «colloca l'azione dei rappresentati al di sopra degli interessi e dei problemi contingenti».

²¹⁰ D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza*, cit., p. 596.

²¹¹ Così N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale*, cit., p. 135. Lo stesso N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 329, ritiene che se l'art. 67 non fosse così interpretato, avrebbe un puro valore descritto, esorcizzato dallo stesso Autore.

²¹² Questo comporterebbe inoltre la paradossale conseguenza che, laddove l'interesse generale fosse empiricamente dimostrabile e conosciuto, di fronte ad una deliberazione tutti i rappresentanti dovrebbero

Da queste due considerazioni sembrerebbe che alla rappresentanza della Nazione non possa essere assegnato un significato concreto. Se all'idea del parlamentare come rappresentante dell'intera Nazione, intesa come unità, si volesse assegnato un significato tangibile, servirebbe che il rappresentante possa esserlo realisticamente *di tutti*. Per poter essere il rappresentante di tutti è indispensabile, come preconditione, che l'elezione avvenga in un unico e solo collegio elettorale. Questo perché, se il parlamentare rappresenta politicamente un'unità (la Nazione), i singoli componenti di questa unità (tutti i cittadini) devono essere posti nella condizione di poter concorrere all'elezione di ogni singolo rappresentante "nazionale". Inoltre, anche se l'elezione fosse strutturata in questo modo la rappresentanza della Nazione resterebbe comunque un principio molto astratto, poiché si «trasformerebbe ogni singolo parlamentare in rappresentante anche di coloro che non sono elettori [...] e perfino di coloro che hanno votato per altri candidati concorrenti»²¹³.

Se non si vuole però relegare il primo inciso dell'art. 67 Cost. ad un mero retaggio ideologico, si potrebbe tornare alle radici della *quaestio* della rappresentanza politica per provare ad assegnare alla rappresentanza della Nazione un significato che, nella sua continuità storica, tenga conto dell'evoluzione della rappresentanza e del passaggio dalle Costituzioni liberali a quelle democratiche. Il riferimento alla Nazione potrebbe essere inteso innanzitutto in una eccezione di eguaglianza tra i soggetti che compongono il popolo. Da questo punto di vista si è osservato come le Carte costituzionali liberali avessero "dovuto" disporre la rappresentanza della Nazione, per chiarire che «i deputati designati da una sola parte, imputino ciò nonostante all'intero la loro attività»²¹⁴. Insistere sul fatto che non siano gli elettori a essere rappresentati ha quindi una matrice storica sui testi costituzionali democratici: il rappresentante in Parlamento non è più colui che contratta con il Re per il "bene" del borgo di appartenenza²¹⁵, ma è colui che decide egualmente per la generalità²¹⁶ e diviene "rappresentante della Nazione" nel momento

votare nello stesso modo. A questo punto il rappresentante potrebbe indifferentemente essere una Assemblea o un organo monocratico.

²¹³ V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. Civ.*, n. 10-11/1958, p. 23.

²¹⁴ F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, cit., p. 119.

²¹⁵ Ovvero, se si guarda all'evoluzione della società nell'Europa continentale, per l'interesse del ceto di appartenenza.

²¹⁶ G. FERRARI, voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, ritiene che l'art. 67 Cost., «esclude che si profili una rappresentanza dei singoli collegi, in quanto è resa così manifesta l'intenzione del legislatore costituente di *imputare i risultati dei singoli collegi ad*

terminale della decisione politica²¹⁷. In conclusione, la circostanza per la quale il testo costituzionale identifica il rappresentato nella Nazione non sembra essere preclusivo a una teoria della rappresentanza fondata sul rapporto politico eletto-elettore. Inoltre, senza voler incorrere in un costruttivismo teorico, provare a dare un significato tangibile alla rappresentanza, enfatizzando il dato testuale per giustificare la tipologia di interessi che deve perseguire il rappresentante, rischia di produrre una frattura tra le diverse esperienze degli Stati democratici. In alcune democrazie il rappresentante dovrebbe essere per Costituzione il rappresentante di tutti e il portatore di interessi generali; in altre democrazie, siccome il testo costituzionale non prevede nulla in proposito (o addirittura prevede la rappresentanza del collegio)²¹⁸, il rappresentante dovrebbe perseguire interessi diversi. Tale distinzione è però problematica poiché la rappresentanza politica dell'assemblea, e con essa il ruolo del rappresentante, possono essere individuati come principi generalizzati del costituzionalismo moderno, eguali in ogni Stato democratico, ben oltre il formale dettato costituzionale.

7.3. La distribuzione territoriale della rappresentanza (cenni).

Lo studio attinente al ruolo del rappresentato e del rapporto che perdura nel corso della legislatura tra questi e il parlamentare, implica, di conseguenza, che l'analisi sulla rappresentanza politica debba prendere in considerazione anche lo studio della ripartizione territoriale dello Stato a fini elettorali²¹⁹. Tale necessità deriva dalla circostanza che il rapporto politico, non certamente giuridico, viene a crearsi tra gli elettorali di una determinata quota di territorio (il collegio) ed il deputato eletto in quel

*un'entità che li sovrasta e comprende tutti. Non diversamente, del resto, da quel che accade riguardo alle commissioni parlamentari in sede deliberante, i cui atti vengono imputati all'intero collegio». Una interpretazione analoga del rappresentante quale rappresentante della nazione è stata sostenuta da F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, Art. 41, in *Commentario allo Statuto del Regno. Volume II (dall'art. 24 all'art. 47)*, cit., p. 494 ss., a proposito dell'art. 41 dello Statuto. Secondo gli Autori la prima parte dell'art. 41 intende dichiarare che i deputati operano come un organo dello Stato. Pertanto, il dover essere rappresentante della Nazione potrebbe voler significare, secondo gli Autori, che l'unitarietà alla quale si fa riferimento non è l'unitarietà del Popolo, ma dovrebbe essere ricollegata alla funzione che il Parlamento ha di decidere per tutta la Nazione poiché le leggi «imperano uniformemente per tutti». Da questo ne consegue, secondo gli Autori, che l'unica conseguenza giuridica della “rappresentanza della Nazione” è che «la Camera può validamente deliberare e decidere per tutto il popolo italiano».*

²¹⁷ V. *supra* § 7.1.

²¹⁸ Si vedano in particolare i casi della Costituzione degli Stati Uniti e dell'Irlanda richiamati in precedenza alle note 89 e 90.

²¹⁹ Si rimanda qui al successivo capitolo 2.

territorio²²⁰. È proprio quello lo spazio nel quale si incontrano i rappresentanti ed i loro rappresentati²²¹. Questo significa individuare nel territorio in cui è suddiviso lo Stato, e dove l'elettore materialmente compie l'atto di elezione di un proprio rappresentante politico, il luogo in cui si incontrano gli interessi frazionati di una società plurale. Questi sono gli interessi che poi verranno condotti, anche grazie «all'appartenenza di un deputato ad un partito»²²² e alla mediazione *nei e dei* partiti, a livello nazionale, nel luogo, il Parlamento, sede della composizione «del conflitto [degli] interessi contrapposti che si manifestano entro la società pluralista»²²³, quindi, di nuovo, il Parlamento come luogo di sintesi delle domande e delle pulsioni sociali²²⁴. L'analisi della rappresentanza politica non può quindi prescindere dalla valutazione dell'analisi del collegio elettore perché è solo quello lo spazio giuridico, determinato dalla legge, dove si estrinseca il circuito democratico basato sulla rappresentanza e sulla responsabilità del rappresentante. Il luogo in cui si forma la rappresentanza politica è essenziale in uno studio sull'eguaglianza del voto, perché, anticipando quanto verrà sviluppato in seguito (v. *infra* cap. 2 e 3), è all'interno di quel luogo che gli elettori devono essere portatori di un'eguale capacità di concorrere tra loro all'elezione dei rappresentanti.

8. La componente della responsabilità politica come elemento costitutivo della rappresentanza politica

Se la rappresentanza politica è la rappresentanza di un popolo plurale che tende a riprodurre nel Parlamento questa pluralità, l'essenza del sistema elettorale dovrebbe essere quello di garantire, in entrata, un certo rispecchiamento pluralistico della società. Si può parlare esclusivamente di pluralismo in *entrata*, poiché la libertà del rappresentante non permette di garantire una determinata prestazione, nel corso del mandato elettorale, da parte dello stesso. Infatti, è bene rimarcare che il rappresentante nella sua libertà non è legato da vincoli giuridici con l'elettore e, di conseguenza, il

²²⁰ Cfr. M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato*, cit., p. 113.

²²¹ Sul ruolo che riveste nella Costituzione italiana la circoscrizione elettorale si veda oltre il cap. 3.

²²² P. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1965, p. 93

²²³ G. AZZARITI, *Diritto e conflitti: Lezioni di diritto costituzionale*, Bari, Laterza, 2010, p. 64.

²²⁴ G. FILIPPETTA, *Pluralismo e centralità rappresentativa delle assemblee parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2003, p. 4110, il quale ritiene che la discussione giochi «un ruolo fondamentale nel parlamentarismo, quale integrazione politica del pluralismo». In generale sull'integrazione si veda R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.

sistema di selezione dei candidati non può essere un sistema che garantisca *ex post* il pluralismo nel corso del mandato elettorale.

Esistono però metodi elettorali che possono certamente mantenere vivo il pluralismo sociale all'interno dell'Assemblea, attraverso la conservazione del rapporto rappresentativo, ma questa possibilità più che alla rappresentanza politica è probabilmente imputabile alla componente della responsabilità politica del rappresentato. Perciò se l'elemento caratterizzante, poiché unico elemento giuridico della rappresentanza in campo politico, si ravvisa nell'atto elettivo è necessario ma non sufficiente, per mantenere un rapporto tra le parti, un meccanismo elettorale attraverso il quale si scelgono i rappresentati, ma è necessario anche – quale fattore fondamentale – assicurare una limitata durata temporale del mandato parlamentare in capo al rappresentante.

Nella visione pluralistica della rappresentanza si intreccia infatti, come naturale conseguenza, la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori²²⁵. L'istituto della responsabilità politica permette di superare l'accezione liberale di rappresentanza come mera preposizione alla carica di un soggetto. Questo comporta che la dinamica della rappresentanza politica si giochi, anche, attorno ad un assetto di elezione-rielezione che implementa nella rappresentanza politica un ulteriore tassello: la responsabilità dei rappresentanti, senza la quale probabilmente non si è in grado di spiegare compiutamente l'assetto della rappresentanza politica e forse, nemmeno a configurare l'elezione come momento genetico della rappresentanza politica stessa²²⁶.

La responsabilità del rappresentato si ricollega alla rappresentanza laddove essa può considerarsi come «possibilità di controllare il potere politico attribuita a chi il potere non può esercitare di persona»²²⁷, che, in qualche modo, viene relazionandosi all'idea di rappresentanza come delega di una quota di sovranità che, una volta delegata, può essere controllata dal delegante. Affinché si possa parlare compiutamente di responsabilità dei rappresentanti, deve esserci un rapporto rappresentativo continuo che trova il proprio

²²⁵ F. LANCHESTER, *Sulla responsabilità politica*, in ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990, p. 10.

²²⁶ Su questo punto insiste in modo particolare G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 576 ss., per il quale l'elezione è essenziale alla rappresentanza politica solo e soltanto se accompagnata dalla responsabilità, poiché non è tanto l'elezione che "crea" la rappresentanza, ma è l'esistenza di uno strumento di controllo (la rielezione) che permette di parlare di rappresentanza.

²²⁷ S. COTTA, voce *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, v. III, Novara, 2006, p. 228.

momento conclusivo, che si concretizza, in assenza di mandato, nella previsione di «periodiche rielezioni [...] allo scopo di offrire agli elettori il modo di controllare l'operato degli eletti, sia pure con il solo risultato di non confermare nella carica alla fine del mandato coloro che non avessero corrisposto alla fiducia in essi riposta»²²⁸. La responsabilità politica, qualificabile come istituzionale ovvero diffusa²²⁹, si pone quindi come una componente essenziale per comprendere a fondo le dinamiche della rappresentanza politica²³⁰. Solo attraverso un sistema elettorale che riesca a garantire all'elettore la possibilità di controllare l'operato dell'eletto, al fine di poter farne valere una propria responsabilità, si può dare una certa concretizzazione al rapporto tra eletti ed elettori e alla possibilità che il parlamentare porti nella sede istituzionale gli interessi dell'elettore²³¹.

8.1. La responsabilità politica come elemento funzionale del rapporto rappresentativo

Se il concetto di responsabilità politica fosse però relegato alla sola elezione-rielezione, non ne deriverebbe che questo strumento implichi un necessario rapporto politico tra rappresentati e rappresentanti. Anche nel periodo liberale, infatti, non era messa in dubbio la durata limitata di una legislatura, ma nonostante ciò l'elezione era comunque considerata esclusivamente come mera preposizione alla carica di un soggetto, con la conseguenza che la dinamica elezione-rielezione non veniva considerata come

²²⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 487 s.

²²⁹ Sul punto si veda V. ANGIOLINI, *Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1998, p. 61, il quale, riprendendo la classificazione tra responsabilità politica diffusa e responsabilità politica istituzionale offerta da G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, qualifica la responsabilità politica come istituzionale «quando chi fa valere tale responsabilità goda di un «diritto di critica qualificato (e cioè assistito da particolari garanzie ed agevolazioni)», che si riverbera nel «potere di rimuovere per ragioni politiche il soggetto passivo», dichiarato responsabile. Viceversa la responsabilità politica diffusa, «si avrebbe quando un soggetto titolare di potere politico venga assoggettato ad una qualunque critica la quale sia semplice esercizio della libertà».

²³⁰ Cfr. D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 567.

²³¹ Sembra opportuno riportare qui un passo di V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., 147 s., sicuramente Autore lontano, dal punto di vista teorico, dall'idea di una società pluralista e di un rapporto eletto-elettore, non negava che, di fatto, vi fosse un collegamento tra collegio elettorale e rappresentante, che si reggeva grazie alla componente della responsabilità politica collegata alla rielezione del rappresentante, che portava lo stesso a «farsi carico» anche delle esigenze dei suoi elettori. Infatti l'Autore ricorda che «Egli [il rappresentante] sa che per essere eletto e quindi per essere confermato nelle elezioni successive, deve accontentare certe esigenze e certi desideri, deve soddisfare certi interessi, e siccome l'ambizione di occupare quell'ufficio è nella più gran parte degli uomini più forte del desiderio del generale benessere dello stato, egli si deve sentire a preferenza, attratto a favorire le aspirazioni dei suoi rappresentati anziché a tener conto dei bisogni dello stato in genere».

elemento di responsabilità politica, che restava quindi un concetto assai astratto e sfumato, sino alla sua totale esclusione²³².

Alla responsabilità politica potrebbe, invero, essere assegnata una caratteristica più pregnante e funzionale allo svolgimento della dinamica rappresentativa tra rappresentate e rappresentato. La responsabilità potrebbe essere identificata non solo come un istituto che viene in luce alla fine del rapporto, ma come elemento che può avere una sua oggettiva funzione nel corso della legislatura²³³. In questo senso la componente della responsabilità potrebbe servire ad attivare nel rappresentante un comportamento responsivo. Grazie alla sanzione della possibile mancata rielezione²³⁴ il rappresentante sarebbe indotto, in una evoluzione dinamica con gli elettori del proprio collegio di riferimento, a portare le istanze e a curare, in una certa qual misura, gli interessi dei propri rappresentati nella sede parlamentare²³⁵. Per poter avere un comportamento responsivo

²³² Sul punto A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità*, cit., p. 137, ritengono che la dottrina maggioritaria di stampo liberale è portatrice «di un concetto di rappresentanza depurato dalle qualificazioni della responsabilità [poiché] la mancata rielezione [non è] considerata misura sanzionatoria». Nello stesso senso D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, cit., p. 571, il quale mette in evidenza che per il pensiero liberale «non può sussistere responsabilità del rappresentante verso il popolo [e che] il rappresentante risponde del suo operato solo alla propria coscienza». L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., p. 45, sostiene che «l'irresponsabilità costituisce un carattere essenziale e qualificante del concetto "liberale" di rappresentanza». In senso analogo P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, cit., p. 128 s. A tal proposito è interessante notare come la prima espressione del moderno concetto di rappresentanza, ovverosia la Costituzione francese del 1791, sembrerebbe priva della concezione della responsabilità politica. Infatti, a fronte della previsione di legislature della durata di due anni, veniva stabilito che il deputato potesse compiere solo due mandati consecutivi, il che fa comprendere come l'idea della responsabilità politica come sanzione all'operato del rappresentante fosse assente. In pieno periodo liberale parla espressamente di responsabilità politica G. JONA, *Il mandato nella rappresentanza odierna*, cit., 529 ss., che pare essere una delle poche, se non l'unica, voce in completa controtendenza rispetto alla dottrina dominante italiana, infatti questo Autore può esprimersi nettamente a favore di una componente della responsabilità politica poiché sostiene che l'elezione non sia una mera designazione dei capaci. Secondo l'Autore infatti (p. 531) la rappresentanza è governata da un «mandato che certo non è giuridico, ma che però è socialmente vero, socialmente attuato e persino munito di relativa sanzione» che si riverbera (p. 532) «nel voto popolare e nel diritto di non rielezione dei rappresentanti». Sul mandato sociologico si veda ID., *Valore sociologico della rappresentanza*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1892, p. 161 ss. e p. 309 ss.

²³³ Simile la conclusione di V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare*, cit., p. 166, il quale sembra intravedere una correlazione necessaria tra rappresentanza e responsabilità, poiché senza la seconda «la prima rischierebbe, altrimenti, di diluir[si] in presunzione sempre più astratta».

²³⁴ D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 290, ritiene infatti che «la sanzione per il comportamento giudicato "non rispondente" è la mancata rielezione». Lo stesso D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, cit., p. 27, riafferma il nesso responsabilità-responsabilità laddove afferma che è «facilmente intuibile che la responsabilità è soprattutto una variabile dipendente della responsabilità [...] quando aumenta la seconda, si innalza necessariamente anche la prima».

²³⁵ In tal senso si muove la teoria delle «reazioni anticipate» di C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., p. 381 ss., così denominata da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, v. I, cit., p. 425. Sul punto si veda G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., il quale, forse con eccessivo ottimismo circa il buon funzionamento del meccanismo "elezione-rielezione", asserisce che vi sarebbe «un

da parte del rappresentante è necessario offrire al rappresentato, oltre allo strumento elettorale per far valere la responsabilità, anche un processo politico che sia un processo pubblico e trasparente²³⁶, che possa far conoscere l'atteggiamento politico dei rappresentanti nelle Aule parlamentari, in modo che l'elettore sia messo nelle condizioni di poter valutare eventuali responsabilità.

8.2. Rappresentanza-responsabilità e partito politico

Nella democrazia pluralista, in cui il partito politico gioca un ruolo fondamentale di raccordo tra società e decisione politica, la competizione elettorale e le dinamiche della rappresentanza sembrano essere fondate sul trinomio "elettore-partito-rappresentante". La presenza di tre soggetti ha modificato, oltre alle dinamiche della rappresentanza²³⁷, la configurazione della responsabilità, che sembra essersi strutturata su due versanti. Il primo è la responsabilità del partito nei confronti dell'elettorato, il secondo è la responsabilità del rappresentante esclusivamente verso il partito di appartenenza. Questa divaricazione avrebbe provocato la perdita di un rapporto di responsabilità del rappresentante nei confronti degli elettori²³⁸. Se da un lato può ritenersi realistica

solo modo per assicurare una «rispondenza-responsabilità» dei governanti: quello di far passare periodicamente la rappresentanza politica allo stacco delle conferme elettorali». Infatti (p. 579) l'Autore ritiene che «il ricorso periodico al corpo elettorale obbliga, seppur a suo modo e per sue vie, l'eletto a contenersi nei confronti degli elettori come questi farebbero se fossero al suo posto». Per ulteriori argomentazioni a sostegno di tale posizione si veda ID., *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam House, Chatam, 1987, vol. I, p. 155 ss. Sulla responsabilità politica quale momento esteriore del «legame politico degli organi politici con il popolo» si veda E-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 247 s. Sulla responsabilità politica quale elemento di «manifestazione dei un rapporto di rappresentanza» si veda C. F. FERRAJOLI, *La responsabilità politica come responsabilità per rappresentanza*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 150.

²³⁶ Cfr. P. RIDOLA, *Rappresentanza parlamentare*, cit., p. 463, ma anche ID., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 698, dove l'Autore qualifica «la trasparenza nei processi di decisione parlamentare» come il «necessario completamento dell'autonomia del deputato». Per uno studio sulla trasparenza del procedimento di formazione delle leggi si vedano: P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/1980, p. 220 ss.; P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002; A. CARMINATI, *La pubblicità del potere da mezzo di partecipazione democratica a strumento di propaganda nella crisi della forma di governo parlamentare*, in AA. VV., *Studi in onore di Maurizio Pedraza Gorlero, Vol. II. La libertà di informazione e la democrazia costituzionale*, ESI, Napoli, 2014, pp. 74 ss.

²³⁷ Sul punto si veda C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 231, il quale individua nel partito «lo strumento attraverso cui i cittadini possono influire sulle decisioni dei governanti e possono concorrere con continuità alla determinazione delle direttive politiche».

²³⁸ In questo senso si veda V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanza di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni*

l'affermazione per la quale al centro della dinamica politica vi sia il partito poiché è questo il soggetto che canalizza la rappresentanza ed il consenso, non va comunque tralasciato il ruolo che assume il singolo rappresentante sia nel rapporto con l'elettore, sia, più in generale, con l'ordinamento. Enfatizzare la componente "solo partitica" della rappresentanza rischia però ridurre la competizione elettorale in una "mera" attività plebiscitaria, dove l'elemento soggettivo del singolo rappresentante viene posto in secondo piano o, addirittura, reso del tutto irrilevante²³⁹. La dinamica partitica, invero, potrebbe essere anch'essa fatta rientrare nella dinamica della responsabilità poiché non si può negare che il ruolo dell'elettore è anche, o forse soprattutto, ridotto alla scelta di una forza politica al quale esso si sente "affine". Questo però non toglie che nel Parlamento siedono i singoli rappresentanti che sono direttamente e personalmente legittimati nei vari collegi o nelle varie circoscrizioni elettorali, e che devono la propria elezione anche alla propria capacità personale, oltre che al partito di appartenenza²⁴⁰. Anche il rappresentante che nel corso della legislatura cambia il gruppo politico in Parlamento, infatti, non fa venir meno la "sua" componente di rappresentanza che esso, come singolo, produce all'intero nell'organo collegiale²⁴¹.

della comunicazione pubblica, in *Rivista Aic*, n. 4/2011, p. 5, per il quale la responsabilità del rappresentante nei confronti dell'elettore è «una narrazione costituzionale priva di un reale riscontro».

²³⁹ L'ininfluenza dei singoli soggetti che compongono un partito è ravvisabile sin da H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 181 ss., il quale, oltre a lasciare intendere che siano legittime le revoche dei deputati da parte del partito di appartenenza, ritiene idoneo che nel Parlamento possano partecipare degli esperti delegati dal partito che prendano parte alla decisione parlamentare «col numero di voti spettanti al partito», anticipando così, in qualche modo, le correnti politiche interessate all'introduzione del voto parlamentare ai soli capigruppo. Su quest'ultimo aspetto e l'idea di introdurre tale pratica nel corso della XVI Legislatura si vedano S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 371 s.

²⁴⁰ Si noti infatti, come ben mette in evidenza S. FURLANI, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 873 s., che un deputato può ben essere «eletto non in virtù della macchina elettorale del partito, ma da una massa di elettori che hanno convogliato [...] su quel deputato i loro voti». Questo starebbe a dimostrare come non si possa abbandonare completamente una rappresentanza "personale". La presenza di una componente di rappresentanza riconducibile al singolo rappresentante non deve far pensare che questo implichi, come conseguenza, l'utilizzo di un sistema di preferenze (sul punto si rinvia, in particolare, al capitolo 2 §).

²⁴¹ Contrario a questa posizione è S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, p. 129, il quale ritiene che «il parlamentare che abbandona il partito o ne viola la disciplina di voto fino al punto da esserne espulso spezza quel rapporto unitario che lo lega agli elettori che in ragione di quell'appartenenza politica lo hanno votato. La sua rappresentanza perde di rappresentatività». La posizione assunta dall'Autore sembra soffrire di una visione della dinamica politica nella quale non vi è nessuna componente di rappresentanza personale che fa capo al singolo rappresentante, poiché sembra ritenere che la canalizzazione della dinamica politica sia da riferirsi interamente, e in modo esclusivo, al partito politico. Lo stesso S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII Legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, 1999, p. 263, ritiene che «il diritto del parlamentare di affrancarsi dal mandato che gli proviene dal corpo elettorale per mezzo dei partiti politici» rischi di produrre «una pericolosa visione individualistica della rappresentanza». Forse, deve essere riscoperta proprio questa

Un ulteriore effetto della dinamica elezione-rielezione, in connessione alla componente della responsabilità politica, potrebbe essere quello che porta il rappresentante a non ricandidarsi dinanzi al corpo elettorale.

La mancata candidatura alle elezioni di un rappresentante può essere variamente interpretata. Si potrebbe sostenere che questa eventualità permetta al rappresentante di sottrarsi alla possibile sanzione elettorale e quindi sottrarsi, di fatto, dalla responsabilità²⁴². La mancata presentazione alle elezioni potrebbe essere intesa però anche come effetto della stessa responsabilità politica, che potrebbe già aver conseguito i suoi effetti inducendo il parlamentare a non candidarsi. Allo stesso modo, quando la mancata candidatura è da imputarsi ad una decisione del partito politico di appartenenza del rappresentante, potrebbe essere la conseguenza di un'azione di responsabilità politica, che il partito fa valere nei confronti del singolo parlamentare, come forma di "tutela" degli elettori.

Con ciò, ovviamente, non si intende affatto affermare la necessità che vi sia un'istituzionalizzazione del c.d. mandato di partito²⁴³, escluso dalla libertà del mandato²⁴⁴, che sarebbe un istituto avverso ad una responsabilità politica sull'asse rappresentato-rappresentante. Tale conclusione deriva dalla circostanza per la quale difficilmente il partito politico può essere considerato come entità unica composta da soggetti che non abbiano posizioni tra loro parzialmente discordanti. Se si ammette quindi che nel partito politico possano esserci diverse correnti, decade già da sé la «presunzione

funzione della rappresentanza politica, avvicinando il singolo rappresentante alla comunità politica delimitata nel proprio territorio di elezione (sul punto si veda *infra* i capitoli 2 e 3).

²⁴² Cfr. G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., p. 203, il quale ritiene che la mancanza dell'obbligo per il rappresentante di concorrere alla propria rielezione esclude che si possa parlare di «vera e propria responsabilità politica istituzionale» e quindi la mancata rielezione non può essere qualificata come una sanzione di responsabilità. *Contra*, tra gli altri, G. FERRARA, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 58, il quale, invece, fa rientrare nella categoria di responsabilità istituzionale «la non rielezione del titolare di un organo».

²⁴³ Sul mandato di partito si veda H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 181 ss., il quale sostiene che «se il candidato riceve mandato solo in base alla sua appartenenza al partito dell'elettore, [è] del tutto logico che il deputato debba decadere dall'ufficio qualora cessi di appartenere al partito che lo ha inviato in Parlamento».

²⁴⁴ Il libero mandato infatti, oltre a garantire la libertà dell'azione del parlamentare nei confronti delle indicazioni ricevute dagli elettori, dovrebbe essere pacificamente interpretato quale «esclusione nella sfera dell'ordinamento costituzionale, di qualsiasi effetto giuridico [...] di obblighi, eventualmente assunti [...] verso i rispettivi partiti ed altri analoghi raggruppamenti organizzati» (V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 606).

di mandato imperativo da parte del partito»²⁴⁵.

8.3. Il *recall* come esempio di rapporto rappresentativo

Un istituto caratterizzante il rapporto rappresentanza/responsabilità è ravvisabile nel *recall* presente in alcuni ordinamenti, attraverso il quale gli elettori possono destituire dalla carica il proprio rappresentante. Il *recall* è ascrivibile al rapporto ciclico elezione-rielezione²⁴⁶, ancorché anticipata. Da questo punto di vista, è uno strumento utilizzato per far valere la responsabilità e che ha effetto, come la mancata rielezione, solamente nel rapporto rappresentato-rappresentante.

Il *recall* è stato talora utilizzato per negare la piena libertà del mandato o comunque per negare che l'irresponsabilità politica di matrice liberale «costituisca un carattere essenziale e qualificante» della rappresentanza politica negli stati democratici²⁴⁷. Per quel che qui viene in luce, questo istituto, più che per mettere in crisi la libertà del mandato, è utile per sottolineare e ribadire un concetto, quello *dell'esistenza empirica* di un rappresentato poiché, in questo caso, il ruolo che gioca il collegio elettorale è fondamentale. Sono, infatti, gli elettori del collegio a poter chiedere che si attivi il *recall* e sono sempre gli stessi a rivotare per eleggere il nuovo rappresentante o riconfermare quello in carica²⁴⁸.

Se nell'ottica della legittimazione al potere i rappresentati sono individuabili in coloro i quali hanno determinato, attraverso il proprio voto, la qualifica di rappresentante a un candidato, nell'ottica della responsabilità possono essere considerati rappresentati, *lato sensu*, coloro i quali formano tutto il corpo elettorale racchiuso in un collegio o in una circoscrizione elettorale. La capacità rappresentativa del rappresentante deve essere

²⁴⁵ In questo senso S. FURLANI, voce *Rappresentanza*, cit., p. 874, il quale aggiunge che può ben essere che il rappresentante abbia raccolto una certa quantità di voti anche grazie al fatto di essersi posto «in opposizione all'indirizzo politico promosso dalla maggioranza del partito».

²⁴⁶ Sul punto si veda però P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica del parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2/1947, p. 94, il quale ritiene che il *recall* più che ad una revoca, dovrebbe essere accostato al termine di sostituzione, «in quanto più che pura e semplice revoca si attua una "anticipata sostituzione del funzionario"». Già R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, vol. II, cit., p. 230, nota 25, sottolineava come il potere insito nella rielezione fosse sostanzialmente una revoca poiché: «*En réalité, ce qui assure la puissance du corps électoral sur ses députés actuels, ce n'est pas tant le fait qu'ils ont été nommés par lui que le pouvoir qu'il garde de les réélire ou de les changer: ce pouvoir de nomination périodique apparaît ainsi comme contenant en soi une faculté intermittente de révocation*».

²⁴⁷ L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., p. 45.

²⁴⁸ Sulle parziali differenze che intercorrono nei vari ordinamenti in cui è previsto l'istituto del *popular recall*, si veda, per tutti, S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit. p. 162 ss.

misurata anche in relazione alla capacità dello stesso di poter mediare posizioni, desideri ed interessi all'interno del proprio, complessivo, bacino elettorale, che va ben al di là di coloro che hanno assegnato allo stesso il proprio voto²⁴⁹. Se si guarda la rappresentanza dal lato della responsabilità, è impossibile negare che l'elettore del collegio elettorale, nel quale il rappresentante è stato eletto, non sia *il rappresentato*. È solo quello lo spazio in cui si crea il rapporto tra qualcuno che esiste (il rappresentante) e qualcuno che è assente (il rappresentato), ma che non è certamente estraneo al circuito della rappresentanza politica.

9. Cenni conclusivi. Il ruolo della legislazione elettorale e del principio d'eguaglianza.

Se l'elettività dei componenti dell'organo parlamentare è il presupposto per parlare di rappresentanza politica parlamentare, il sistema elettorale deve essere strutturato in modo tale da permettere che questa rappresentanza venga concretamente realizzata. Solo in questo modo si può dare attuazione alla principale espressione della sovranità popolare, che è quella, seppur non l'unica²⁵⁰, di determinare la composizione del Parlamento²⁵¹. Per giungere a questo risultato non è sufficiente una qualsiasi legislazione elettorale, ma sono necessarie delle regole che riescano a concretare tutte – quelle che si potrebbero definire – le tre componenti essenziali della rappresentanza politica: il pluralismo, il rapporto

²⁴⁹ La capacità rappresentativa del rappresentante di farsi mediatore sociale all'interno del collegio, è tanto più evidente laddove il sistema elettorale è costruito sulla base di collegi uninominali, in quanto il rappresentante, essendo solamente uno, è l'unico soggetto che può farsi portatore delle esigenze di quella frazione di società. Diversamente, in un sistema proporzionale la funzione aggregatrice risulta essere più limitata poiché le varie esigenze presenti nella circoscrizione sono rappresentate da parlamentari diversi. Su tali aspetti si veda, in particolare, il capitolo 3 specialmente in relazione alla legittimità costituzionale del sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali.

²⁵⁰ La dottrina costituzionalistica ha da sempre sostenuto che l'esercizio della sovranità popolare non si esaurisce nell'espressione del voto per l'elezione parlamentare. In particolare, si è teorizzato che l'esercizio della sovranità da parte del popolo è riscontrabile nel *referendum* abrogativo, nella partecipazione popolare alla revisione costituzionale, nel potere di iniziativa legislativa, e nella partecipazione – attraverso i partiti – alla determinazione dell'indirizzo politico dello Stato. Sulle varie forme in cui la sovranità popolare può esprimersi si veda L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, 1958, 170 ss. Con particolare riguardo alla partecipazione del popolo nei partiti, che concorrono alla determinazione dell'indirizzo politico, si vedano: G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, cit., p. 285 ss.; ID. *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 17 ss.; G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 102 ss. Con riferimento al *referendum* abrogativo si veda, per tutti, l'elaborazione di E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Politica del diritto*, 1975, p. 313 ss.

²⁵¹ Così come ribadito di recente dalla Corte costituzionale: «Il voto [...] costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 della Costituzione» (sent. n. 35 del 2017, punto 9.2 del Considerato in diritto).

rappresentativo e la responsabilità politica.

Solo in questo modo la rappresentanza politica può assumere quel valore democratico, tale da distinguersi nettamente dalla concezione liberale della rappresentanza relegata ad essere solamente un solo fatto *teorico ed astratto* di riduzione della moltitudine ad unità. Le tre componenti della rappresentanza sono indispensabili nella valutazione circa la legittimità costituzionale del sistema elettorale, poiché, se la rappresentanza politica viene ridotta alla mera fase della “preposizione alla carica” del rappresentante, con conseguente contrazione di ogni tipologia di rapporto con gli elettori, è semplice e automatico legittimare qualsiasi tipologia di sistema elettorale.

Un’indagine costituzionalistica sulla rappresentanza politica deve perciò affrontare la questione di individuare *quando* si può parlare di una legislazione elettorale in grado di produrre un’Assemblea legislativa rappresentativa. Per giungere ad una complessiva valutazione della legittimità costituzionale del sistema elettorale e della capacità di questo di produrre una rappresentanza politica all’interno dell’Assemblea, l’analisi non può fermarsi al chi vota (suffragio) o a ragionare in astratto su cosa rappresenta o deve rappresentare il deputato, ma deve muoversi verso lo studio e l’analisi circa il *come vengono rappresentati i cittadini*, quindi del come si vota.

CAPITOLO 2

PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA ED ESIGENZE DI RACCORDO TRA ELETTI ED ELETTORI. LA DELIMITAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI

1. Legge elettorale e principio di eguaglianza: una premessa di metodo – 2. Le ragioni della distribuzione territoriale della rappresentanza tra eguaglianza degli elettori e rapporto rappresentativo 3. Le modalità di assegnazione dei seggi ai collegi elettorali 3.1. I criteri per la determinazione dei seggi tra regole e deroghe costituzionali. – 3.2. I parametri demografici per la determinazione dei confini elettorali – 4. La distribuzione della rappresentanza in alcune esperienze comparate – 4.1 La giurisprudenza della *Supreme Court of the United States*. Un evidente utilizzo del principio di eguaglianza in materia elettorale. – 4.1.1 Le norme che regolano la suddivisione del territorio – 4.1.2. Le sentenze della *Supreme Court* e l'*Equal protection Clause* – 4.1.3. Ten-percent Rule – 4.1.4. La tutela delle minoranze e il *racial gerrymandering* – 4.2. L'esempio anglosassone: un lungo cammino verso l'eguaglianza del voto – 5. Uno sguardo alla distribuzione dei seggi nei collegi elettorali nelle leggi elettorali italiane tra esigenze di uguaglianza e rispetto dei confini amministrativi – 5.1. Il caso del collegio "Valle D'Aosta" – 5.2. Il caso delle circoscrizioni Trentino Alto Adige/*Südtirol* e Molise – 5.3. Il caso della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute – 5.4. Il caso dei cittadini residenti all'estero – 6. Alla ricerca di un ragionevole equilibrio tra eguaglianza e principio territoriale. Profili teorici e problematiche applicative – 7. L'incidenza della formula elettorale sulla distribuzione dei seggi nei collegi elettorali: il c.d. slittamento dei seggi – 7.1. Nei sistemi elettorali con premio di maggioranza – 7.2. Nei sistemi elettorali proporzionali e misti – 7.3. Lo slittamento nei sistemi elettorali proporzionali con recupero dei resti nella circoscrizione nazionale – 7.4. La violazione del principio di uguaglianza e del principio rappresentativo nei sistemi esaminati – 7.5. Il mantenimento dell'eguaglianza e della rappresentanza politica nei sistemi elettorali proporzionali con recupero dei resti nel collegio unico nazionale – 8. Elementi preliminari per un sistema elettorale eguale.

1. Legge elettorale e principio di eguaglianza: una premessa di metodo

Nella nostra Costituzione, e in generale nei dettati costituzionali degli Stati democratici, vi è un fulcro comune di regole che governano il diritto elettorale. La Costituzione italiana all'art. 48 Cost. prevede quattro direttrici fondamentali nelle quali si contraddistingue il diritto di voto: la personalità, la libertà, la segretezza, l'eguaglianza²⁵², alle quali vanno aggiunte le prescrizioni contenute agli articoli 56 e 58, che prevedono il voto diretto per l'elezione della Camera e del Senato²⁵³, e le disposizioni ex art. 56 Cost. e art. 57 Cost., riguardanti, nel primo caso, la distribuzione dei seggi in circoscrizioni per la Camera dei deputati e, nel secondo, la distribuzione dei seggi tra le Regioni per l'elezione del Senato. Dei principi costituzionali ora richiamati, quello da

²⁵² Art 48, comma 2: «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico».

²⁵³ Art. 56 comma 1: «La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto». Art 58 comma 1: «I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età».

analizzare al fine di poter comprendere quando un sistema elettorale è in grado di produrre un Parlamento rappresentativo è il principio di eguaglianza. L'ipotesi di fondo è quella di ritenere che solo un sistema elettorale che garantisca una parità tra i soggetti chiamati a esercitare il diritto elettorale sia un sistema idoneo a garantire un complessivo sistema rappresentativo, composto dal rapporto politico tra eletto ed elettore e dalla responsabilità politica, che sono gli elementi che stanno alla base del Parlamento rappresentativo in una società pluralista.

Il principio d'eguaglianza, quando collegato al voto elettorale, si tinge però di diverse sfumature e di differenti interpretazioni. La dottrina e, invero, anche la giurisprudenza, hanno distinto l'eguaglianza del voto in due momenti: l'eguaglianza del voto in entrata e l'eguaglianza del voto in uscita. Con la prima si è identificata l'eguaglianza tra gli elettori nel momento in cui il diritto di voto viene espresso. Tale assunto, dal punto di vista dell'atto elettorale, implica che il significato minimo da attribuire al lemma «eguaglianza» ex. art. 48 Cost., sia quello per cui a ogni cittadino con capacità elettorale attiva deve essere affidato un solo voto, o comunque un numero di voti uguali tra tutti i cittadini, e che ognuno di questi voti non può assumere un valore diverso sulla base delle qualità soggettive dell'elettore²⁵⁴.

Se su questa interpretazione dell'eguaglianza del voto sembra esserci un'unanimità nel panorama degli studi in materia elettorale, di più difficile risoluzione è qualificare la portata dell'eguaglianza del voto in uscita. In questa categoria il voto dell'elettore non si limita ad assumere il concetto di «valore numerico del voto», ma acquista il significato di «valore efficiente del voto»²⁵⁵, che si materializza come eguaglianza nella manifestazione concreta del risultato elettorale. Questo secondo aspetto è quello che ha caratterizzato gli studi in materia elettorale e prodotto le maggiori frammentazioni nella dottrina giuspubblicistica, suddivisa tra chi esclude che nell'ordinamento vi sia il principio costituzionale dell'eguaglianza del voto in uscita²⁵⁶, e chi invece ha ritenuto,

²⁵⁴ Su tale significato minimo dell'eguaglianza del voto, che si traduce nell'impossibilità di prevedere forme di voto multiplo o diseguale si veda, per tutti, E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, v. I, UTET, Torino, 2006, p. 969 s.

²⁵⁵ Così S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1960, p. 451.

²⁵⁶ In questo senso si veda, per tutti, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori riuniti, Roma, 1991 ss. In senso analogo si può vedere anche la costante giurisprudenza della Corte costituzionale che, perlomeno sino alla sentenza n. 1/2014, ha sempre ritenuto che l'eguaglianza del voto ex. art. 48 Cost., «non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli

specialmente in passato, che il principio di cui all'art. 48 Cost. debba essere interpretato anche nel senso di garantire un'effettiva eguaglianza del voto al termine della competizione elettorale, connessa poi con la necessità costituzionale dell'adozione di un sistema elettorale proporzionale²⁵⁷.

Questa rigida suddivisione tra *input* e *output del momento elettorale* potrebbe essere parzialmente rivista, attraverso l'analisi dell'incidenza complessiva che il principio d'uguaglianza ha sulla materia elettorale. In questo senso, si proverà a guardare al principio di eguaglianza in materia elettorale non in una rigida distinzione *ex-ante* e *ex-post* rispetto al momento del voto, ma verrà analizzato sistematicamente per valutare quali siano i limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale discendenti dal principio di eguaglianza e dalla concezione democratica della rappresentanza politica.

Un percorso alternativo può essere quello di suddividere l'analisi del principio d'uguaglianza nei due momenti dinamici che compongono il sistema elettorale in senso stretto: il riparto del territorio in collegi elettorali e la formula elettorale. Il sistema elettorale, nel suo significato minimo di trasformazione dei voti in seggi, consta infatti di queste due variabili, grazie alle quali viene a crearsi la composizione del Parlamento, la proporzione in esso tra le forze politiche²⁵⁸ e la formazione concreta della rappresentanza politica. Entrambe le componenti possono essere ricondotte al principio dell'uguaglianza del voto, e al più generale principio di eguaglianza tra i consociati *ex art. 3 Cost.* Tale assunto si deve alla circostanza che in un sistema democratico il principio di uguaglianza implica che i titolari del diritto di voto concorrono in condizione di parità alla determinazione della composizione dell'Assemblea legislativa dello Stato. L'apprezzamento complessivo dell'incidenza del principio di eguaglianza nel sistema elettorale è quindi la risultante di un processo bifasico che coinvolge i due elementi richiamati, riparto territoriale e formula elettorale. Ovviamente, il presupposto per un'elezione democraticamente eguale è che tutti i cittadini abbiano il diritto,

esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari». (Corte cost. sentenza n. 43/1961, punto 2 Cons. in dir.). La linea espressa dalla Corte nella sentenza qui richiamata è stata successivamente ripresa nelle sentenze nn. 6/1963, 60/1963, 96/1968, 39/1973, 429/1995, 107/1996 e 160/1996.

²⁵⁷ Per il momento basti qui rimandare al risalente scritto di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1952, p. 849 ss.

²⁵⁸ Cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981 p. 85 s. L'espressione "sistema elettorale" in senso stretto si distingue dalla connotazione delle regole del sistema elettorale in generale che ricomprendono, oltre a quelle indicate nel testo, la forma della candidatura e le procedure di espressione del voto (G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria – Tecnica – Legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955, p. 55).

costituzionalmente riconosciuto, di partecipare all'elezione nei soli limiti imposti dalla Costituzione in tema di diritto di elettorato attivo.

Preso atto di tale – indiscussa – eguaglianza, la premessa metodologica, e di merito, per un'analisi sull'eguaglianza in materia elettorale è, quindi, quella di studiare la distribuzione della rappresentanza all'interno di circoscrizioni e di collegi elettorali. Solo attraverso uno studio circa l'eguaglianza nella ripartizione territoriale dei seggi sarà possibile considerare l'eguaglianza della formula elettorale utilizzata all'interno di ogni singolo raggruppamento territoriale²⁵⁹. L'importanza di questa analisi deriva dalla circostanza che quel che si proverà ad argomentare, in particolar modo nel corso del prossimo capitolo, è che il principio di uguaglianza richiede che gli elettori siano parificati ai fini del concreto risultato elettorale agli elettori ricompresi nel medesimo collegio elettorale. Se questo è ciò che si cercherà di dimostrare, il presupposto imprescindibile per un sistema rappresentativo è che gli elettori siano trattati nello stesso modo indipendentemente da dove siano dislocati nel territorio²⁶⁰, poiché in assenza di questa parificazione tra i titolari del diritto di voto è del tutto superfluo approfondire l'incidenza che la formula elettorale ha sul principio di uguaglianza.

Per avere una visione complessiva dell'implicazione del principio di eguaglianza si è ritenuto opportuno analizzare, nei successivi paragrafi, una serie di questioni: *a)* le ragioni che conducono ad una ripartizione territoriale della rappresentanza; *b)* i principi costituzionali che regolano la distribuzione dei seggi in collegi elettorali; *c)* l'interpretazione, in una dimensione italiana e comparata, che è stata data dalla giurisprudenza e dal legislatore all'eguaglianza tra gli elettori nella suddivisione territoriale; *d)* l'impatto che la formula elettorale può eventualmente avere sulla distribuzione territoriale della rappresentanza. Le questioni richiamate sono necessarie per stabilire il contenuto del principio di eguaglianza in riferimento ai molteplici spazi territoriali in cui può essere suddiviso il territorio dello Stato. La possibilità che tutti i cittadini abbiano la stessa capacità di farsi rappresentare dipende infatti dalle modalità con le quali vengono assegnati il numero dei seggi nei collegi elettorali e attraverso cui

²⁵⁹ Viceversa, per quanto attiene alla valutazione dell'eguaglianza nella formula elettorale in quei sistemi elettivi che non prevedono una ripartizione territoriale si rimanda al successivo capitolo, poiché in questi casi non si pone alcuna problematica circa la distribuzione dei seggi nei collegi elettorali.

²⁶⁰ In questo senso A. ROUX, P. TERNEYRE, *Principio d'eguaglianza e diritto di voto*, in *Politica del diritto*, n. 3/1991, p. 398.

vengono materialmente individuate le ripartizioni territoriali dello Stato²⁶¹.

Per meglio chiarire il contenuto di quanto si dirà nel corso della trattazione è fin da subito opportuno specificare che, dal punto di vista terminologico, si adotta qui il termine *collegio* per identificare la collettività di elettori dinanzi ai quali i candidati alla carica rappresentativa si presentano²⁶²; il termine *circoscrizione* verrà utilizzato per identificare quella parte del territorio dello Stato istituita per fini diversi da quelli delle candidature, come ad esempio lo spazio dove si applica integralmente la formula elettorale (se diverso dal collegio elettorale), dove vengono recuperati i resti, o comunque una ripartizione territoriale imposta dal legislatore con scopi diversi da quelli del collegio elettorale nel senso qui inteso.

2. La distribuzione territoriale della rappresentanza tra eguaglianza degli elettori e rapporto rappresentativo

L'utilizzo di una pluralità di collegi territorialmente delimitati per definire l'elezione dei rappresentanti ha trovato nella dottrina variegate giustificazioni. In alcuni casi, il ricorso ai collegi elettorali è stato motivato per una difficoltà materiale di assegnazione di tutti i seggi in un unico collegio elettorale, dove vi sarebbe una lunga serie di candidati all'elezione tra cui l'elettore dovrebbe "scegliere" il proprio rappresentante, direttamente attraverso il voto di preferenza o indirettamente attraverso la selezione di una forza politica e, con essa, dei candidati da questa indicati²⁶³. In altri casi, la giustificazione è stata riscontrata nella necessità di poter preservare e rappresentare l'identità di una comunità politica dislocata in un determinato territorio²⁶⁴. Quest'ultima posizione dottrinale viene suffragata anche attraverso l'analisi dei motivi

²⁶¹ Problema quest'ultimo che si pone ogni qual volta la Costituzione, ovvero la legge ordinaria, non dispone che il collegio elettorale debba coincidere con un territorio amministrativo già esistente e delimitato. Un esempio, in tal senso, potrebbe essere una legislazione elettorale che preveda la coincidenza tra il collegio elettorale e la Provincia o altro ente preesistente, come ad esempio la Regione.

²⁶² In tal senso la definizione di collegio elettorale offerta da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1949, p. 307: «riunione di più elettori, cui è affidato il compito di prescegliere uno o più membri». Da questo punto di vista, il collegio elettorale è l'«organ[o] di selezione e quindi di formazione [della] classe politica» (M. S. PIRETTI, *Sistemi elettorali e struttura del Parlamento*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 546. In generale sulla natura del collegio elettorale si veda S. FURLANI, voce *Collegio elettorale*, in *Novissimo Digesto*, v. III, Utet, Torino, 1959, p. 473 ss.

²⁶³ In questo senso, tra gli altri, G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 174, il quale parla di «stato di incertezza e quasi di sbandamento [da parte dell'elettore] nel momento in cui egli dovesse scegliere i candidati».

²⁶⁴ Sul punto si veda I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 112.

che hanno condotto alcuni Stati a prevedere l'elezione della Camera bassa in un collegio unico, senza nessuna suddivisione territoriale. A tal fine, il caso emblematico che viene mostrato è quello dell'elezione della *Knesset* israeliana in un unico collegio nazionale, che si sarebbe così strutturata in ragione della forte identità nazionale dell'intero popolo che non avrebbe permesso la suddivisione dello stesso per l'elezione della classe politica²⁶⁵.

In una democrazia rappresentativa, però, il principale motivo dell'impiego dei collegi elettorali deve essere ravvisato nella circostanza che questi sono lo strumento principale atto a facilitare e favorire il raccordo tra rappresentanti e rappresentati, sia nella fase prettamente elettorale – il momento del voto – al fine di «tutela[re] maggiormente la libertà di scelta dell'elettore»²⁶⁶, sia durante il corso della legislatura. Solo con la costituzione di un rapporto rappresentativo all'interno di un collegio territorialmente circoscritto è infatti possibile mantenere un rapporto tra eletti e elettori e, di conseguenza, permettere il realizzarsi di una più confacente rispondenza tra rappresentati e rappresentanti e di una maggiore efficacia della responsabilità politica²⁶⁷. Va comunque sottolineato che questo avvicinamento tra eletti e elettori non può dirsi risolto in via compiuta attraverso la sola costituzione di collegi elettorali, poiché la possibilità che si formi un realistico rapporto rappresentativo dipende anche dalla grandezza, in termini di spazio territoriale e di elettorato, del collegio elettorale stesso²⁶⁸.

²⁶⁵ Sulla rappresentanza nello Stato di Israele si veda I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 112. Sulla legge elettorale israeliana, che si sostanzia in un sistema elettorale proporzionale con calcolo del voto all'interno dell'unico collegio elettorale nazionale, si veda R. Y. HAZAN, *Riforma elettorale e sistema politico in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/1999, p. 319 ss. Gli altri casi di elezione in un collegio unico nazionale riguardano, invece, Stati di ridotte dimensioni (per esempio Cipro e San Marino), nei quali non viene in luce l'esigenza di suddividere il territorio poiché anche il collegio unico è in grado di garantire la conformazione di una rappresentanza politica concreta tra eletti ed elettori.

²⁶⁶ M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016 p. 118. In senso analogo R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le Regioni*, n. 4/2013, p. 659, sostiene che «la vicinanza del candidato al suo collegio può garantire una scelta più consapevole degli eletti».

²⁶⁷ Sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, p. 440 s., oltre a ritenere che la ripartizione territoriale serve a «facilitare ai primi [gli elettori] la scelta fra questi ultimi [gli eletti]», aggiunge che è funzionale a «mantenere i contatti fra gli uni e gli altri». Sul tema si veda L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. Tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos*, n. 2/2016, p. 27, secondo cui la suddivisione territoriale è «funzionale a creare un rapporto tra eletti ed elettori, nonché a proteggere il bene del radicamento territoriale della rappresentanza e dell'eguaglianza degli elettori». In generale sulla necessità che il sistema elettorale produca un concreto rapporto tra eletti e elettori si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo precedente.

²⁶⁸ Cfr. G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., p. 147. Per esempio è difficile parlare di vicinanza tra eletto ed elettore, anche per il ridotto numero di seggi in palio, nella legge elettorale italiana per l'elezione del Parlamento europeo, dove si prevede la distribuzione dei seggi in soli cinque collegi plurinominali

Al fine di facilitare una conformazione reale della rappresentanza politica, la Costituzione all'art. 56 Cost. – come riformato con le leggi costituzionali n. 2/1963²⁶⁹ e n. 1/2001²⁷⁰ – prevede che per l'elezione della Camera dei deputati «la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione».

La tutela posta dall'art. 56 Cost. sembrerebbe potersi distinguere su due diversi piani. Da un lato, infatti, stabilendo espressamente la necessaria suddivisione del territorio statale, la Costituzione si avvicina alla creazione di un modello democratico nel quale la rappresentanza politica non è solamente quella espressa dall'art. 67 (la rappresentanza della nazione) ma richiede al legislatore di provvedere alla costituzione di una pluralità di spazi territoriali al fine elettorale. Dall'altro, si esprime la necessità di garantire l'eguaglianza tra elettori situati in collegi elettorali diversi nel momento in cui si prescrive una proporzione tra numero di abitanti nei collegi elettorali e numero di rappresentanti assegnati a ciascun collegio.

È proprio in funzione dell'eguaglianza che la Costituzione prevede che la suddivisione del territorio in circoscrizioni elettorali debba avvenire sulla base della popolazione residente. In questo modo, non solo vi è un avvicinamento tra rappresentati e classe politica, ma ognuna delle parti della nazione ha il medesimo potere politico-

(Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale, Italia insulare), che eleggono, sulla base dell'ultimo censimento, rispettivamente 20, 14, 14, 17 e 8 eurodeputati. Inoltre, la costituzione di un rapporto tra eletto ed elettore può comunque essere “falsificata”, indipendentemente dal numero di eletti per ogni collegio, al verificarsi del c.d. fenomeno dello slittamento dei seggi, sul quale si veda *infra* § 7. In questo senso sembra esprimersi anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014, nel momento in cui sottolinea che nella legge n. 270 del 2005 «alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, *che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione*. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che *non ha avuto modo di conoscere e valutare* e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia 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)», (punto 5 del Considerato in diritto, enfasi aggiunta).

²⁶⁹ Con la quale è stato determinato il numero dei componenti di Camera (630) e Senato (315).

²⁷⁰ Legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, che ha istituito la rappresentanza dei cittadini residenti all'estero in apposite circoscrizioni, e che ha modificato l'art. 64 prevedendo che il numero di deputati da assegnare al territorio nazionale passasse da 630 a 618, e il numero di senatori da 315 a 309.

elettorale. Il modello di sistema costituzionale rappresentativo delineato dalla Costituzione racchiude perciò in sé tutti e due questi elementi.

La circostanza per la quale la disposizione costituzionale in esame sia stata esplicitamente introdotta solo con la riforma costituzionale varata dalle Camere nel 1963, non implica però che tali elementi non vi fossero anche nell'originario testo costituzionale. La pluralità di spazi territoriali era implicita anche nel disegno del Costituente nel quale si prevedeva l'elezione di un deputato ogni 80.000 cittadini o frazione di 40.000. Tale constatazione deriva, come evidenziato dalla dottrina²⁷¹, dalla circostanza che l'indicazione costituzionale di assegnare un deputato ogni la frazione di 40.000 cittadini si sarebbe tradotta in un solo seggio aggiuntivo qualora si fosse costituito un unico collegio nazionale e, quindi, quantomeno implicitamente, la Costituzione prevedeva già allora una necessaria suddivisione del territorio nazionale²⁷².

La necessità di suddividere il territorio in collegi elettorali non implica, di per sé, nella variegata compagine dei sistemi elettorali, che quel territorio sia il luogo in cui i voti espressi dagli elettori siano trasformati in seggi. Esistono legislazioni elettorali che prevedono un conteggio dei voti in un'unica circoscrizione nazionale o in circoscrizioni che racchiudono più collegi elettorali, ma stabiliscono comunque che le forze politiche debbano presentare i propri candidati all'interno di collegi elettorali sub-nazionali. Queste leggi, generalmente qualificate *sistemi elettorali multilivello*²⁷³, consentono di effettuare una trasformazione dei voti in seggi all'interno di grandi circoscrizioni, ma al contempo consentono un avvicinamento tra le parti del rapporto rappresentativo attraverso una presentazione di candidature in numero inferiore rispetto a quelle che si avrebbero con un

²⁷¹ L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost.*, cit., p. 20 ss., al quale si rimanda anche per la ricostruzione del dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge costituzionale n. 2/1963.

²⁷² In dottrina, E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, in *Digesto – Discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, p. 489) ha sostenuto che anche nella originaria previsione, l'art. 56 della Costituzione, pur non menzionando formalmente le circoscrizioni elettorali «certamente le sottintendeva, laddove contemplava l'elezione della Camera medesima “in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o frazione superiore a quarantamila”». Secondo Bettinelli, quindi, «la revisione costituzionale del 1963 [...] ha il valore più di una razionalizzazione che non di un'innovazione vera e propria». In senso analogo si vedano anche le ricostituzioni offerte da M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2011, p. 2585.

²⁷³ La tipologia di distribuzione dei seggi esaminata nel testo non esaurisce la categoria dei sistemi elettorali multilivello, che si riscontra anche in modalità applicative diverse. Un esempio è la legge elettorale n. 74 del 1946, nella quale si prevedeva il calcolo del voto in collegi elettorali plurinominali e il recupero dei resti nella circoscrizione unica nazionale. Sul punto *infra* §§ 7.3 e 7.5 in relazione al c.d. slittamento dei seggi che queste leggi possono produrre.

unico collegio elettorale. Anche in questa tipologia di legislazione elettorale la parte del territorio delimitata in un collegio elettorale è il luogo in cui i candidati si presentano agli elettori, implicando così un avvicinamento tra i soggetti (rappresentante e rappresentato), ma, è ben precisare fin da subito, tale “avvicinamento” risulta essere in realtà solo apparente (v. *infra*).

Non mancano nelle esperienze statali legislazioni elettorali così costituite, anche se rispondono comunque a esigenze diverse. Un primo esempio di sistema elettorale strutturato in più livelli territoriali è quello della legislazione elettorale dei Paesi bassi dove, a fronte di una trasformazione dei voti in seggi a livello nazionale, si prevede la ripartizione del territorio in 19 collegi plurinominali²⁷⁴. Questo particolare sistema elettorale, introdotto nel 1917, si sarebbe reso necessario a causa del crescente aumento nel paese del numero delle minoranze politiche, culturali e religiose, che rischiavano di essere estromesse dalla rappresentanza parlamentare, se si fosse mantenuto il precedente sistema elettorale fondato sui collegi uninominali maggioritari²⁷⁵.

Un secondo esempio di legislazione multilivello, certamente finalizzata alla garanzia di un rapporto tra eletti e elettori, è il c.d. proporzionale personalizzato²⁷⁶ previsto per l'elezione del *Bundestag* tedesco. La legge elettorale tedesca utilizzata dal dopoguerra in poi, nonostante le varie modifiche intervenute per decisione del potere legislativo o a seguito di pronunce di illegittimità costituzionale da parte del *Bundesverfassungsgericht*²⁷⁷, ha mantenuto una caratteristica di fondo: una quota dei rappresentati è eletta in collegi uninominali e una quota in collegi plurinominali²⁷⁸.

²⁷⁴ Cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 398. Sul sistema elettorale olandese si vedano G. LEENKNEGT, G. VAN DER SCHYFF, *Reforming the Electoral System of the Dutch Lower House of Parliament: An Unsuccessful Story*, in *German Law Journal*, v. 8, n. 12/2007, p. 1135, spec. nota 6, i quali ricordano che il territorio è suddiviso in 19 collegi territoriali nei quali i partiti «can list different candidates for each of these districts; they may also choose not to take part in the national elections in all districts, in which case they lose potential voters».

²⁷⁵ G. LEENKNEGT, G. VAN DER SCHYFF, *Reforming the Electoral System of the Dutch Lower House of Parliament: An Unsuccessful Story*, cit., p. 1136 s., i quali aggiungono che una forte spinta verso l'approvazione della legge elettorale attualmente in vigore era stata determinata anche dalle numerose critiche che venivano rivolte alla maggioranza liberale ogni qualvolta questa era chiamata, a causa dell'aumento o dello spostamento della popolazione, a modificare i confini dei collegi elettorali.

²⁷⁶ Termine coniato da M. KAASE, *Personalized Proportional Representation: The «Model» of the West German Electoral System*, in A. LIJPHART, B. GOFMAN (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, New York, 1984, p. 155 s.

²⁷⁷ In relazione alle quali si veda *infra* cap. 3, § 4.

²⁷⁸ Sulla variazione del sistema elettorale tedesco si veda M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2001, p. 1387 ss., che ricostruisce le modifiche intervenute negli anni. Tra le altre modifiche, che vanno dalla soglia di sbarramento all'introduzione del voto disgiunto, qui viene in rilievo specialmente l'innalzamento della

L'elezione però avviene esclusivamente, per tutti i candidati, su base proporzionale a livello nazionale, con l'unica riserva che vengono rispettate «comunque le preferenze degli elettori espresse nei voti personalizzati»²⁷⁹. Il ruolo del collegio uninominale, in questa esperienza, non è quindi tanto quello di eleggere il candidato con formula maggioritaria, ma è quello, date le ridotte dimensioni territoriali, di avvicinare l'eletto all'elettore. Il collegio uninominale non ha quasi alcun effetto sulla quantità di seggi conquistati dalle forze politiche che si presentano alle elezioni, ma ha solo la specifica funzione di individuare il candidato da eleggere²⁸⁰.

L'esperienza italiana per l'elezione della Camera dei deputati è stata caratterizzata, perlomeno sino alla riforma elettorale del 2017²⁸¹, dal binomio “calcolo nazionale dei voti e suddivisione del territorio in collegi” solo quando il legislatore ha previsto una legge elettorale con premio di maggioranza²⁸². In questo caso, la causa giustificativa è evidentemente quella di permettere un calcolo del voto nazionale, sulla base del quale attribuire il premio di maggioranza, senza per questo ricorrere a uno svolgimento “nazionale” delle candidature. Diversamente, nella legge elettorale varata sul finire della

quota di deputati eletti in collegio uninominale, che con la riforma dell'8 luglio 1953 è passata dal 40% al 50% dei seggi totali dell'Assemblea. Sul sistema elettorale tedesco, e in particolare sui principi costituzionali che incidono sulla materia in esame, si veda D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme Elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995, p. 327 ss.

²⁷⁹ F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 65.

²⁸⁰ L'unico effetto maggioritario del collegio uninominale nel sistema elettorale tedesco è attualmente quello di: a) eleggere il candidato anche se appartenente a un partito che non supera la soglia di sbarramento fissata al 5%, sempre che vengano eletti rappresentanti di quel partito in almeno 3 collegi, b) eleggere il candidato nel collegio, attraverso l'assegnazione di seggi in sovrannumero (*Ausgleichsmandat*), anche se sulla base del riparto proporzionale il numero dei seggi vinti da un partito in quel *Land* risulti essere inferiore al numero di seggi conquistati nei collegi uninominali nel *Land*. Sulla questione dei mandati di compensazione si veda il prossimo capitolo in relazione all'eguaglianza del voto nella formula elettorale. Allo stesso modo, in questa categoria si dovrebbe far rientrare la legge elettorale italiana per l'elezione dei consigli provinciali disciplinata dalla legge 8 marzo 1951, n. 122, dove si prevedeva che il territorio fosse suddiviso in tanti collegi quanti fossero il numero di consiglieri da eleggere, ma l'elezione avveniva, per tutti i candidati, sulla base del risultato elettorale ottenuto dalle liste a livello dell'unica circoscrizione provinciale.

²⁸¹ La legge elettorale n. 165 del 2017 prevede anch'essa una suddivisione territoriale su due livelli distinti: ci sono le circoscrizioni elettorali entro le quali sono costituiti i collegi elettorali plurinominali e uninominali.

²⁸² In ordine temporale: la legge 18 novembre 1923, n. 2444, nota come Legge Acerbo, prevedeva il conteggio dei voti su base nazionale e la suddivisione delle candidature in 16 circoscrizioni, determinate dall'allegato A della legge; la legge 31 marzo 1953, n. 148, conosciuta con il nome di legge truffa, manteneva la suddivisione del territorio nazionale in 32 collegi plurinominali, prevista dalla legge elettorale del 1948. La legge 21 dicembre 2005, n. 270 (il c.d. *porcellum*) prevedeva la suddivisione in 26 circoscrizioni e calcolo del voto nazionale, dal quale era esclusa la Valle d'Aosta; infine, la legge n. 52 del 2015 che prevedeva una doppia suddivisione territoriale: 20 circoscrizioni coincidenti con le Regioni, e all'interno di 18 di queste (con l'esclusione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige) si prevedeva un'ulteriore suddivisione territoriale per un numero complessivo di 100 collegi plurinominali.

XVII legislatura non si intravede un palese motivo che abbia indotto il legislatore a prevedere un calcolo del voto a livello nazionale – sempre con la presentazione delle candidature a livello di collegi elettorali plurinominali sub-statali – per la parte proporzionale. L'unica motivazione, di carattere squisitamente politico²⁸³, potrebbe essere quella di una maggiore proporzionalità del sistema elettorale, quantomeno nella distribuzione dei seggi proporzionali, di quanto se ne avrebbe trasformando i voti i seggi entro i collegi plurinominali di ridotte dimensioni. In ogni caso, in buona parte delle leggi elettorali italiane costituite in una pluralità di collegi, l'obiettivo di realizzare una rappresentanza politica reale è più formale che sostanziale a causa di fenomeni che non permettono fino in fondo una eguale distribuzione dei seggi nei collegi al termine delle operazioni elettorali e un eguale peso degli elettori nel momento formativo della rappresentanza politica²⁸⁴.

3. Le modalità per attuare l'eguale distribuzione della rappresentanza

Se si parte da un'indagine di carattere generale circa la suddivisione territoriale dello Stato a fini elettorali, è da notare che sono molteplici le modalità attraverso le quali pervenire all'identificazione dei collegi elettorali. Queste modalità talora sono già individuate nella Carta fondamentale, talora invece sono lasciate alla discrezionalità del legislatore, ma non per questo prive di limiti costituzionali, ed in particolare, come si vedrà nei prossimi paragrafi, incontrano proprio il limite dell'eguaglianza tra gli elettori.

I collegi elettorali, da un punto di vista prettamente teorico, possono essere distinti in tre macro categorie²⁸⁵. Ci sono i collegi *storici*, attraverso i quali viene garantita la

²⁸³ La ripartizione territoriale, infatti, può essere giustificata oltre che sul piano giuridico anche solamente sul piano politico, sulla base degli effetti che si vogliono imprimere, attraverso un determinato sistema elettorale, al sistema parlamentare e più in generale al complessivo sistema politico di uno Stato. Per esempio, l'adozione di un sistema elettorale su scala nazionale, senza l'introduzione di un premio di maggioranza, può essere utilizzato al fine di produrre una legislazione elettorale il più possibile proporzionale che permetta a tutte, o quasi, le forze politiche di essere rappresentate in Parlamento. Per contro, la previsione di un sistema elettorale fondato su collegi plurinominali di ridotte dimensioni, oppure di collegi uninominali, può essere indotta dalla volontà politica di creare un sistema elettorale molto razionalizzato. L'opportunità politica di introdurre una tipologia di sistema elettorale piuttosto che un altro, può essere del tutto legittima fino a quando, però, non incide negativamente sulla rappresentatività del Parlamento e sull'eguaglianza degli elettori. La questione attiene all'obiettivo della stabilità dei governi, soprattutto in una forma di governo parlamentare, della quale si darà conto del capitolo 4.

²⁸⁴ La questione verrà esaminata più approfonditamente nel § 7.

²⁸⁵ Per la tripartizione della categoria "collegio elettorale" si veda A. CASERTANO, *Il diritto di voto: storia, dottrina funzione*, Pierro, Napoli, 1911, p. 412 ss. La tripartizione è ripresa anche da G. SCHEPIS, *I collegi elettorali*, in *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1943*, vol. I, a cura dell'Istituto centrale di statistica – Ministero per la Costituente, Failli, Roma, 1946, p. 90 s., e da A.

rappresentanza alle comunità politiche dislocate in collegi elettorali che, di fatto, si sono insediati come tali nel corso del tempo e che mantengono i propri confini anche a seguito di mutamenti demografici²⁸⁶; i collegi *organici*, che sono quei collegi formati «tenendo presente, in prima linea, le esigenze di ordine politico-sociale ed economico»²⁸⁷ del territorio di riferimento, e i collegi *meccanici* che sono essenzialmente quelli fondati su una suddivisione demografica.

3.1 I criteri per la determinazione dei collegi elettorali tra regole e deroghe costituzionali

La prima questione da affrontare riguarda il criterio/parametro “base” da utilizzare per distribuire la rappresentanza all’interno dell’articolazione dello Stato. Dalle esperienze dei vari Stati tale parametro può essere distinto in due classi: un criterio generalmente demografico (che ricomprende l’utilizzo del canone della popolazione, dei cittadini, degli iscritti alle liste elettorali, dei votanti o dei voti validi), oppure una distribuzione della rappresentanza che avvenga attraverso l’utilizzo di parametri non demografici.

I parametri non demografici sono di varia natura e possono ricomprendere, ad esempio, la dimensione geografica di un territorio²⁸⁸. Il più delle volte, però, il parametro non demografico risponde a logiche del tutto diverse, come nel caso in cui vi sia l’indicazione nella Costituzione di un numero di seggi prestabilito da assegnare a collegi elettorali coincidenti con entità amministrative o politiche già esistenti. Questa seconda modalità di assegnazione di un numero di seggi ai collegi elettorali, che generalmente riguarda le Camere Alte, può avvenire attraverso l’assegnazione di tutti i seggi che compongono l’Assemblea, al fine di realizzare una rappresentanza territoriale in senso proprio²⁸⁹. Ciò avviene, ad esempio, per la distribuzione del numero dei senatori negli

AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995, p. 180 s.

²⁸⁶ Tale tipologia di collegio elettorale si è tendenzialmente estinta quando ha dimostrato il proprio fallimento nel Regno Unito, dove i collegi storici sono rimasti in vigore sino al 1832 (v. *infra* § 4.2).

²⁸⁷ G. SCHEPIS, *I collegi elettorali*, cit., p. 90.

²⁸⁸ Il criterio dell’ampiezza territoriale del collegio, pur sempre unito al criterio demografico degli abitanti, è previsto dalla Costituzione norvegese per l’elezione del Parlamento monocamerale. Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 149 s.

²⁸⁹ C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, p. 3323, il quale ritiene appunto che questa rappresentanza territoriale ci sia quando a essere rappresentati sono «gli enti territoriali autonomi o gli stati membri di una federazione indipendentemente dalla popolazione residente» (corsivo dell’A.). L’Autore aggrega inoltre in questa

Stati Uniti, dove è predeterminato nella Costituzione che a ogni Stato federato siano assegnati due senatori. Più frequentemente, però, l'utilizzo di questa seconda categoria di distribuzione è accompagnata a una suddivisione demografica: un certo numero di seggi viene assegnato, sulla base di una disposizione costituzionale, a collegi elettorali coincidenti con territori amministrativi presenti nello Stato, mentre i restanti seggi sono ripartiti, sempre tra gli stessi collegi, sulla base di uno dei criteri demografici. Un esempio di attribuzione dei seggi sulla base di entrambe le componenti è riscontrabile nell'art. 57 della nostra Carta costituzionale, dove si prevede che a ogni Regione sia assegnato un minimo di sette seggi, indipendentemente dalla consistenza demografica delle stesse, che ha prodotto certamente delle diseguaglianze in termini rappresentativi tra gli elettori situati nelle diverse regioni²⁹⁰. Parzialmente analoga è la previsione contenuta nella Costituzione spagnola del numero "fisso" garantito alle circoscrizioni di Ceuta e Melilla, le quali hanno diritto ad un solo singolo rappresentante indipendentemente dalla loro consistenza demografica, che, viceversa, viene prescritta dalla Costituzione per l'assegnazione dei seggi alle restanti circoscrizioni provinciali²⁹¹. Allo stesso modo, sempre la Costituzione spagnola prevede un'ulteriore deroga al criterio demografico, nel momento in cui prevede che, prima di tale distribuzione, «la legge distribuirà il numero totale di Deputati assegnando una rappresentanza minima iniziale a ciascuna circoscrizione»²⁹². In attuazione di questa disposizione, il legislatore ordinario ha previsto che alle province siano assegnati di diritto due seggi, per poi ripartire gli altri seggi proporzionalmente sulla base della consistenza demografica delle stesse²⁹³. L'utilizzo di

categoria anche i sistemi costituzionali che prevedono una parziale assegnazione di seggi che non tenga conto della popolazione residente, come la previsione *ex art. 57 Cost.* per l'elezione del Senato italiano (v. *infra* nel testo).

²⁹⁰ Per esempio, a seguito del censimento del 2011 si è prodotta una disproporzione tra gli elettori della Basilicata, che eleggono un senatore ogni 82.576 abitanti, e gli elettori nella Regione Sardegna, che eleggono un senatore ogni 204.920 abitanti. I dati sono ricavati dalla distribuzione dei seggi avvenuta per l'elezione del 2013, per la quale la ripartizione è stata stabilita con il d.P.R. 22 dicembre 2012, *Assegnazione alle regioni del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione del Senato della Repubblica*.

²⁹¹ Art. 68, comma 2. Sulla legge elettorale spagnola si veda, tra gli altri, S. CURRERI, *Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, Cap. II, p. 85 ss.

²⁹² Art. 68, comma 2.

²⁹³ Cfr. M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 135. Questo comporta che a tutte le province vengono assegnati tre seggi, con l'esclusione della Provincia di Soria che, a causa della sua scarsa popolazione, ha diritto a due seggi. Sulle motivazioni, spesso non del tutto convincenti e ragionevoli, che hanno indotto il legislatore a prevedere una sovrarappresentanza delle province piccole si veda L. AGUAI DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorali in Spagna*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme Elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995, p. 372 ss.

questa modalità per distribuire i seggi ha comportato un forte disequilibrio nel rapporto tra il numero della popolazione per ogni eletto nelle diverse province spagnole, che va da un minimo di 45.050 abitanti per ogni rappresentante nella provincia di Soria, a 177.671 abitanti per eletto nella provincia di Barcellona²⁹⁴.

L'utilizzo di un criterio non demografico, e in particolare la fissazione *ex-ante* di tutti i seggi di cui si compone l'Assemblea (sul modello statunitense) o di un numero parziale di seggi (sul modello italiano per il Senato e spagnolo per la Camera), al quale si può aggiungere il sistema proporzionale regressivo previsto per la distribuzione tra gli Stati degli eurodeputati²⁹⁵, risulta certamente, in astratto, incompatibile con il generale principio di eguaglianza, ancor prima che con la più specifica eguaglianza del voto degli elettori. Per permettere una siffatta distribuzione della rappresentanza è infatti necessario che sia la Costituzione a contemplare una parziale deroga al suddetto principio.

Qualora mancasse una puntuale previsione costituzionale sulla modalità di assegnazione dei seggi, utilizzare un criterio non demografico sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza poiché non consentirebbe una eguale capacità rappresentativa tra i cittadini dislocati nei diversi collegi elettorali²⁹⁶. Per tale ragione questa modalità di

²⁹⁴ La composizione dei collegi è ricavata sulla base degli ultimi dati disponibili sul sito istituzionale del *Censo Electoral*. Per una critica alla regola che prevede una distribuzione iniziale minima per ogni circoscrizione si veda J. J. COMELLAS, J. ANDRÉS-GALLEGO (a cura di), *Historia general de España y América. La época de Franco*, Tomo XIX-2, RIALP, Madrid, 1987, p. 513, dove si analizza la disproporzionalità del "costo" di ogni singolo seggio nei diversi collegi elettorali, in un momento storico in cui tale differenza era maggiore rispetto a quella che si produce allo stato attuale, poiché la legge elettorale prevedeva, prima della riforma del 1985, un'assegnazione minima iniziale di tre seggi per ogni provincia, che aumentava certamente la sovrarappresentazione delle province con minore presenza demografica.

²⁹⁵ Cfr. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 43, il quale ricorda che questo sistema permette una maggior rappresentanza da parte degli Stati più piccoli (*rectius* meno popolosi) a discapito delle realtà statali con maggiore popolazione. L'art. 14 par. 2, del TUE dispone infatti che «la rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi». La modalità degressiva, unita al numero minimo e massimo di rappresentanti per ogni singolo Stato, ha comportato nelle elezioni del 2014 che in Germania vi fosse un deputato ogni 858.729 residenti e a Malta un deputato ogni 69.419 abitanti. Date le peculiari regole stabilite in merito alla conformazione dell'Assemblea legislativa europea, A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2006, p. 56, parlano di un Parlamento «a metà strada tra l'usuale capacità rappresentativa delle Camere basse che proiettano fedelmente la pluralità politica della popolazione nazionale e quello di una camera "federale" dove gli Stati membri hanno pari dignità e quindi un peso politico tendenzialmente equivalente».

²⁹⁶ In proposito A. RUSSO, *Apportionment e voto eguale. La giurisprudenza costituzionale in materia di malapportionment e di gerrymandering*, in *Atti della Reale Accademia Peloritana dei Pericolanti*, v. LXI, 1992, sostiene che, in assenza di specifica disposizione costituzionale, il principio che il legislatore deve seguire per il disegno dei collegi è il principio di eguaglianza del voto «nell'ambito del più generale principio di eguaglianza». A tal proposito si veda *infra* (§ 4.1) con particolare riferimento alla costante giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti.

distribuzione dei seggi non verrà indagata, anche se va sottolineato che, quando la Costituzione prevede che i cittadini di alcuni territori siano sottorappresentati rispetto a quelli residenti in altri, deve comunque essere valutato il fondamento alla base del diverso trattamento riservato agli elettori. In questo senso, se è semplice trovare una giustificazione nella composizione del Senato statunitense, finalizzato ad affermare un eguale peso agli Stati federati nella politica dello Stato centrale²⁹⁷, è più difficile comprendere le ragioni di alcune deroghe previste per la Camera spagnola e per il Senato italiano.

Per quanto attiene all'art. 57 Cost., se è possibile trovare la ragione che ha indotto il Costituente ad assegnare un numero minimo di seggi spettanti a ogni Regione, al fine «di accentuare in Senato la rappresentanza degli interessi regionali»²⁹⁸, è più complicato ritrovare delle ragioni a sostegno della scelta di affidare un solo senatore alla Valle d'Aosta e due senatori al Molise. Nemmeno dalla lettura dei dibattiti parlamentari dell'Assemblea costituente, per quanto concerne la Valle d'Aosta, si comprende la *ratio* di una tale scelta, se non solamente quella di evitare una eccessiva sovrarappresentazione della Regione nel caso in cui anche a questa si fossero assegnati i sei seggi minimi di diritto previsti per le altre regioni²⁹⁹. Nello stesso modo, il dibattito legislativo che ha condotto alla legge costituzionale n. 3/1963 (*Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione istituzione della Regione "Molise"*), non permette di ricostruire l'origine della norma, vincolante per il legislatore ordinario, di assegnare due seggi al Molise, se non, anche in questo caso, per evitare che la popolazione della Regione fosse eccessivamente sovrarappresentata rispetto al numero di abitanti che – in quel momento – erano residenti nel neo-costituito ente territoriale regionale³⁰⁰. La rigidità della regola e

²⁹⁷ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1991, p. 523 s.

²⁹⁸ G. M. SALERNO, *Art. 57*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 356. In questo senso, si possono vedere le considerazioni di Mortati, proponente dell'emendamento volto a introdurre il principio in parola, il quale sosteneva che la previsione di un minimo di sei senatori per Regione avesse la «finalità di rafforzare il peso politico delle piccole Regioni di fronte alle grandi» (Assemblea costituente 8 ottobre 1947). La proposta del Mortati trovava grande adesione nei costituenti, anche perché era stata proposta sulla scorta di indicazioni emerse in Assemblea che già intendevano garantire una rappresentanza minima, per ogni Regione, all'interno della Camera Alta.

²⁹⁹ In proposito L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 152, parla di decisione, quella della Costituente, «perfettamente logic[a], dato che la popolazione [della Valle d'Aosta] si aggira sui centomila abitanti».

³⁰⁰ È interessante notare invece il disegno di legge costituzionale, con identico oggetto, presentato nel corso della III Legislatura dal Senatore Magliano. Il disegno di legge, arrivato alla conclusione dell'*iter* parlamentare ma non giunto ad approvazione poiché al termine della legislatura mancava la seconda

L'evoluzione demografica hanno prodotto, allo stato attuale, uno scompenso nel rapporto tra il numero di residenti per ogni seggio assegnato alle regioni "a regime ordinario" e quello presente nelle regioni con numero fisso di senatori. Questo è il caso, per esempio, della disparità tra la regione Molise, che elegge per l'appunto due senatori con una popolazione di 313.660 abitanti, e la regione Basilicata che ha diritto a più del triplo dei senatori (sette)³⁰¹ con una popolazione pari a 578.036 abitanti³⁰², con la conseguenza che, nel primo caso, c'è l'elezione di un senatore ogni 156.830 abitanti, mentre nel secondo ogni 82.576. Una sperequazione che non sembra essere sostenuta da una base giustificativa sufficiente e che potrebbe manifestare la propria irragionevolezza nel momento in cui la differenza di popolazione tra le due circoscrizioni dovesse limitarsi ulteriormente o – peggio ancora – spingersi al punto che la popolazione più consistente dovesse essere quella della Regione meno rappresentata in Senato.

Il rischio che la previsione, ancorché di rango costituzionale, manifesti la propria incoerenza si sta rivelando in Spagna, dove la popolazione del collegio della Provincia di Soria (che elegge due deputati) e quella dei collegi di Ceuta e di Melilla sta arrivando a toccare lo stesso numero di residenti ma che, per regola costituzionalmente imposta, non potranno avere lo stesso numero di rappresentanti³⁰³. Per evitare queste incongruenze, sarebbe comunque più opportuno non basarsi esclusivamente sul dato empirico presente

deliberazione della Camera dei deputati, non prevedeva l'assegnazione di due senatori alla Regione Molise, ma riprendeva il testo della IV disposizione transitoria della Costituzione: «Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sé stante, con il numero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione». Riproporre il dettato della disposizione transitoria, veniva giustificato dal proponente poiché «secondo la Costituzione [...] il Molise avrebbe, ove fosse riconosciuto regione a sé stante, diritto a sei senatori, un numero che nessuno si è mai sognato di chiedere» (*Senato della Repubblica, Resoconto Stenografico dell'Assemblea*, mercoledì 19 luglio 1961, p. 20821). Da tale affermazione, sembra che il proponente si riferisse all'eccessivo numero di senatori che ne sarebbero derivati rispetto all'esigua popolazione residente nella Regione. Va però notato, che dalla lettura del dibattito parlamentare in sede di approvazione della IV disposizione transitoria, si può ritenere che l'*intentio legislatoris* fosse diversa. Infatti, l'onorevole Camposarcuni, proponente della norma contenuta nella IV disposizione transitoria, dichiarava che: «ho proposto che soltanto per la prima elezione il Molise possa eleggere, come Regione a sé stante, i senatori ai quali ha diritto per la sua popolazione [...] perché ho la certezza, specialmente dopo l'approvazione dell'articolo aggiuntivo dell'onorevole Mortati, che nei sei anni che decorreranno dalla prima elezione del Senato alla seconda, il Molise sarà finalmente riconosciuto come Regione autonoma e quindi procederà, come tale, all'elezione dei senatori in conformità di legge» (Assemblea Costituente, 6 dicembre 1947). Dalle parole del proponente si può ritenere che il Costituente, con tale disposizione, volesse preservare la rappresentanza in Senato del Molise nelle more del suo divenire a tutti gli effetti una Regione, più che garantire alla Regione stessa un determinato peso specifico inferiore a quello delle altre regioni.

³⁰¹ Il numero minimo di senatori per regione è stato aumentato da sei a sette con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 (*Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione*).

³⁰² I dati sono riferiti al censimento generale del 2011.

³⁰³ L'andamento demografico, negli ultimi dati disponibili presentati dall'*Instituto Nacional de Estadística* nel 2017, è eloquente: Soria 90.023 abitanti, Ceuta 85.107 e Melilla 85.116.

al momento della scrittura della regola costituzionale, ma prevedere, per quei territori ai quali comunque il legislatore costituzionale non vuole conferire una rappresentanza identica agli altri, quantomeno una variabilità di seggi in base alla popolazione residente.

Indipendentemente dalle incongruenze che possono ravvisarsi nei dettati costituzionali, l'eguaglianza degli elettori nella ripartizione territoriale viene comunque in luce soltanto qualora nella Costituzione venga prevista l'adozione di uno dei criteri demografici non accompagnati da espresse deroghe al criterio stesso, ovvero quando nel testo costituzionale sia del tutto assente una disposizione che disciplina la materia.

3.2. I parametri demografici per la determinazione dei confini dei collegi

I parametri demografici che possono essere adottati dal legislatore per suddividere gli elettori in collegi elettorali, al fine di eleggere i propri rappresentanti parlamentari, sono di varia natura e possono essere ripartiti in due macro categorie. Il discrimine tra le due varianti si fonda sul fatto che il criterio prescelto venga applicato in una fase precedente o successiva al momento concreto di svolgimento delle operazioni elettorali.

Un primo raggruppamento di criteri demografici ricomprende l'utilizzo della popolazione residente, dei cittadini residenti, degli iscritti alle liste elettorali o del numero dei votanti alle precedenti elezioni, che sono tutti canoni utilizzabili per determinare *ex ante*, prima dello svolgimento delle operazioni elettorali, il "costo" teorico di un seggio.

Al criterio della popolazione si informano la maggior parte degli Stati, tra cui il nostro, che all'art. 56, quarto comma, della Costituzione, prevede che la ripartizione dei seggi assegnati nel territorio nazionale avvenga proporzionalmente sulla base della popolazione residente tra le circoscrizioni³⁰⁴. L'impiego del canone della popolazione è stato spesso criticato dalla dottrina, in particolare quando si è voluto affermare che l'eguaglianza tra gli elettori debba essere riferita e valutata sulla base del "costo" effettivo di un singolo seggio parlamentare. Utilizzare il criterio della popolazione acuirebbe, infatti, la distanza tra il numero di voti necessari per ottenere un seggio parlamentare in quei collegi in cui si presenta un elevato tasso d'astensionismo, rispetto ai collegi ad alto tasso di partecipazione elettorale, poiché nei primi «i seggi finiscono per "costare" in termini di voti validi – assai meno di quanto non accada in quelli con forte

³⁰⁴ Per quanto riguarda i collegi elettorali riservati alle circoscrizioni estero, che deroga al principio di eguaglianza si veda il § 5.4.

partecipazione»³⁰⁵. Per ovviare a questo inconveniente taluno ha proposto, per l'appunto, di distribuire i seggi sulla base dei voti validi delle elezioni precedenti³⁰⁶. In questo modo vengono certamente stigmatizzati gli effetti dell'astensionismo, ma è comunque una modalità attraverso cui vengono ingiustamente "puniti", in termini rappresentativi, coloro i quali invece esercitano il proprio diritto di voto in quel collegio³⁰⁷. Sarebbe comunque illusorio pensare che attraverso questa modalità di distribuzione dei seggi si riesca a garantire un medesimo "costo" del seggio effettivo in ogni collegio. Se in un collegio, nella precedente elezione, vi è stata infatti un'alta percentuale di astensionismo (dato utilizzato per distribuire i seggi), ma nell'elezione successiva si registra un aumento del numero di votanti, potrebbe darsi che alla conclusione delle operazioni elettorali vi sia un numero maggiore di votanti rispetto al numero utilizzato per determinare la quantità di seggi da assegnare a quel collegio (nel caso di collegio plurinomiale) o rispetto al parametro utilizzato per disegnare il collegio uninominale. Al verificarsi di tale ipotesi gli elettori risulteranno essere sottorappresentati, poiché il numero di seggi ad essi assegnati è inferiore a quanto dovrebbe loro spettare in base al numero dei votanti nell'elezione stessa.

Se questa specifica critica mossa alla distribuzione dei seggi parlamentari effettuata sulla base del criterio demografico della popolazione non sembra del tutto convincente, l'utilizzo del criterio della popolazione residente non è però del tutto privo di problematicità. Questo parametro rischia, infatti, di produrre un'ineguaglianza tra gli elettori dovuta al diverso numero dei residenti nel collegio privi del diritto politico di elettorato attivo. La stretta connessione tra principio di eguaglianza e popolazione residente³⁰⁸ sembra implicare un'idea di rappresentanza politica virtuale, poiché, in questo modo «i residenti non votanti, capaci di aumentare la rappresentanza di quelle circoscrizioni in cui risiedono, debbano considerarsi "virtualmente" rappresentati dagli elettori votanti in quella circoscrizione»³⁰⁹, senza che sia tutelata l'eguaglianza tra coloro che possono partecipare attivamente al circuito rappresentativo (rappresentanza-

³⁰⁵ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 43.

³⁰⁶ Come ipotizzato da G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Bari, 1986, p. 46.

³⁰⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 43.

³⁰⁸ Che secondo L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., p. 149, deriverebbe, nel nostro ordinamento, dall'«idea che la sovranità popolare implichi la necessità di riferire per qualche via [...] la rappresentatività degli eletti all'intero corpo sovrano e non solo al corpo elettorale».

³⁰⁹ L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost*, cit., p. 22 s., nota 45.

responsabilità): gli elettori³¹⁰. Sarebbe preferibile da questo punto di vista, *de iure condendo*, l'utilizzo del criterio dei cittadini residenti³¹¹, con l'esclusione dello straniero e dell'apolide, oppure l'impiego del parametro che tenga conto esclusivamente del numero degli iscritti alle liste elettorali³¹², in modo tale da poter porre le basi ad una vera e propria eguaglianza tra elettori. In conclusione, si può ragionevolmente sostenere che sono solo i detentori del diritto politico a essere tutelati dal principio di eguaglianza in materia elettorale, indipendentemente dalla circostanza che questi esercitino o meno il proprio diritto di voto.

Per provare a dare concretezza a queste considerazioni, si ponga come esempio la legislazione elettorale per la Camera dei deputati prevista dalla legge n. 52/2015, ai sensi della quale i seggi sono distribuiti tra 20 circoscrizioni elettorali coincidenti con i territori regionali. Come si può notare dalla successiva tabella, nella quale si compara il costo dei seggi con l'utilizzo del criterio della popolazione e con quello degli iscritti alle liste elettorali³¹³, qualora si adottasse il criterio degli iscritti alle liste elettorali la differenza del "costo" del seggio nelle circoscrizioni si dilaterrebbe notevolmente rispetto all'utilizzo del parametro della popolazione residente.

³¹⁰ Non condivide compiutamente questa osservazione A. RUSSO, *Apportionment e voto eguale*, cit., p. 11 s., il quale ritiene che una rappresentanza così concepita sia estranea alla rappresentanza politica, nella quale «possono operare in maniera incisiva anche quei cittadini che non esercitano i diritti politici e, del pari, gli stranieri e gli apolidi». Si concorda con l'Autore quando si riferisce ai cittadini che non esercitano il diritto politico anche perché, se come abbiamo cercato di dimostrare nel capitolo precedente, il concetto generale di rappresentanza politica è costituito anche dal fattore della responsabilità del rappresentante, questi "rappresenta" in senso lato anche il non votante, che può però far valere la responsabilità nella successiva elezione. Viceversa, questa possibilità è del tutto preclusa a colui che non ha il potere di esercitare il diritto di voto ed è quindi estromesso dal circuito rappresentativo-elettorale.

³¹¹ Come nel caso della Costituzione austriaca, dove all'art. 26, comma due, psi revede che «Il numero dei deputati è ripartito tra gli aventi diritto al voto nelle circoscrizioni (corpo elettorale) in rapporto al numero dei cittadini residenti in ciascuna circoscrizione, in base al risultato dell'ultimo censimento, aumentato del numero dei cittadini che alla data del censimento non avevano la residenza nel territorio federale, ma che erano iscritti nelle liste elettorali di un Comune della rispettiva circoscrizione; allo stesso modo viene ripartito nelle circoscrizioni regionali il numero dei deputati attribuito ad una circoscrizione elettorale».

³¹² In questo senso si veda l'art. 149, comma 2, della Costituzione portoghese: «Il numero dei Deputati per ciascuna circoscrizione plurinomiale del territorio nazionale, eccettuata la circoscrizione nazionale, quando esista, è proporzionale al numero dei cittadini elettori in esse iscritti». Nello stesso modo, l'utilizzo del numero degli iscritti alle liste elettorali è previsto nel Regno unito per la determinazione dei collegi uninominali per l'elezione della *House of Commons* (*infra* § 4.2).

³¹³ I dati della popolazione residente sono ricavati dal censimento generale del 2011. I dati sul numero degli iscritti alle liste elettorali sono ricavati dal Documento "2011 Elettori e Sezioni. Popolazione elettorale", a cura del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (Direzione Centrale dei Servizi Elettorali) del Ministero dell'Interno, e tiene conto del numero iscritti alle liste elettorali al 31 dicembre 2011. La distribuzione dei seggi è stata calcolata, in entrambe i casi, con il metodo del divisore e dei più alti resti, come stabilito dall'art. 56 Cost.

Tabella n. 1. Distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni previste dalla legge n. 52/2015 sulla base della popolazione residente e degli elettori residenti

Circoscrizione	Popolazione (2011)	Seggi totali	Costo seggio	Elettori (2011)	Seggi totali	Costo seggio
Piemonte	4.363.916	46	94.867	3.578.706	47	77.797
Valle d'Aosta	126.806	1	126.806	100.822	1	100.822
Lombardia	9.704.151	101	96.080	7.496.092	97	74.218
Trentino A.A	1.039.475	11	94.497	777.103	10	70.645
Veneto	4.857.210	51	95.239	3.744.247	49	73.416
Friuli	1.218.985	13	93.768	975.046	13	75.003
Liguria	1.570.694	16	98.168	1.297.440	17	81.090
Emilia	4.342.135	45	96.491	3.363.948	44	74.754
Toscana	3.672.202	38	96.636	2.914.861	38	76.706
Umbria	884.268	9	98.252	691.111	9	76.790
Marche	1.541.319	16	96.332	1.209.477	16	75.592
Lazio	5.502.886	57	96.541	4.454.401	58	78.147
Abruzzo	1.307.309	14	93.379	1.077.582	14	76.970
Molise	313.660	3	104.553	266.059	3	88.686
Campania	5.766.810	60	96.113	4.642.816	60	77.380
Puglia	4.052.566	42	96.489	3.328.505	43	79.250
Basilicata	578.036	6	96.339	482.685	6	80.447
Calabria	1.959.050	20	97.952	1.601.653	21	80.082
Sicilia	5.002.904	52	96.209	4.113.674	54	79.109
Sardegna	1.639.362	17	96.433	1.402.919	18	82.524
Totale	59.433.744	618	96.171	47.519.147	618	78.971

Dalla simulazione si può notare, in particolare, che vi sarebbe un non marginale decremento di seggi assegnati in alcune circoscrizioni. Per esempio la circoscrizione “Lombardia” passerebbe dai 101 seggi, che gli appartengono in base alla popolazione residente a seguito del censimento del 2011, ai 97 seggi cui avrebbe diritto se si adottasse il criterio degli iscritti alle liste elettorali dello stesso anno, a causa, con ogni probabilità, dell’elevato tasso di immigrazione presente in quella Regione³¹⁴.

Questi dati dimostrano che in alcune circoscrizioni i cittadini dotati di diritto di elettorato attivo sono sovrarappresentati in forza del “popolo non elettorale” presente nel territorio, a discapito di quei territori che presentano un numero di residenti non elettori

³¹⁴ Per quanto attiene alla distribuzione nei collegi plurinominali o uninominali che non rappresentano sempre, e in ogni caso, un’unica entità amministrativa preesistente – ad esempio la provincia – non si possono fare ovviamente delle comparazioni realistiche, poiché al mutare del parametro di riferimento cambierebbe, di conseguenza, la conformazione del collegio elettorale.

poco significativo³¹⁵. Questa constatazione porta a concludere che se si volesse garantire effettivamente una eguale distribuzione della rappresentanza, presupposto per un'eguale valenza del voto, il criterio più confacente dovrebbe essere proprio quello dell'iscrizione alle liste elettorali, in modo tale che l'eguaglianza sia riferita espressamente a coloro i quali possono esercitare il diritto di voto³¹⁶.

Un'ulteriore problematica che viene in luce, quale che sia il criterio demografico adottato, è relativa al momento in cui il parametro viene effettivamente rilevato. L'eguaglianza degli elettori deve essere garantita attraverso una redistribuzione dei seggi

³¹⁵ La problematica viene segnalata anche da A. ROUX, P. TERNEYRE, *Principio d'eguaglianza e diritto di voto*, cit., p. 405, che alla nota 94 (p. 436) riportano alcuni esempi emblematici di differenza tra popolazione residente e iscritti alle liste elettorali nei collegi per l'elezione parlamentare francese: vi sono collegi in cui solo la metà della popolazione residente è iscritta alle liste elettorali, e collegi in cui vi sono più elettori iscritti che abitanti censiti.

³¹⁶ Sul punto si è espressa anche la *Supreme Court* degli Stati Uniti. Nella sentenza *Burns v. Richardson* del 1966 (384 U.S. 73) la Corte ha ritenuto conforme all'*Equal Protection Clause* la distribuzione dei seggi per l'elezione del Parlamento hawaiano sulla base degli elettori iscritti alle liste elettorali. Se nella sentenza la Corte sembra considerare legittima la suddivisione sulla base dell'iscrizione alle liste elettorali data la peculiare situazione del territorio hawaiano (composto da una consistente popolazione "non elettorale" a causa dell'elevato numero di militari), la Corte ritiene questa suddivisione legittima solamente perché «*on this record it was found to have produced a distribution of legislators not substantially different from that which would have resulted from the use of a permissible population basis*» (384 U.S. 93). Infatti, a seguito del censimento del 1980, il tribunale dello Stato (*U.S. District Court for the District of Hawaii*) ha invalidato tale tipologia di distribuzione nel caso *Travis v. King* (1982) proprio perché dopo il censimento si sarebbe avuta una diversa distribuzione dei seggi se si fosse adottato il criterio della popolazione residente. Sulla sentenza *Burns v. Richardson* si vedano M. DIMINO, B. SMITH, M. SOLIMINE, *Voting Rights and Election Law*, LexisNexis, New York, 2010, p. 284. Sul caso delle Hawaii si vedano M. MAY, G. MONCRIEF, *Reapportionment and Redistricting in the West*, in G. MONCRIEF (a cura di), *Reapportionment and Redistricting in the West*, Lexington books, New York, 2011, p. 47. Sulla sentenza della Corte distrettuale hawaiana si veda A. LEE, A. LEE, *The Hawaii State Constitution*, Oxford University Press, New York, 2011, p. 109. In una recente sentenza, la Corte sembra aver lasciato aperta la possibilità di utilizzare un altro criterio, quale l'iscrizione alle liste elettorali. Nel caso *Evenwel v. Abbott* del 2016, la Corte ha infatti affermato che «*this Court has never required jurisdictions to use multiple population baselines*». I ricorrenti ritenevano che il proprio voto sarebbe stato "diluito" rispetto a quello degli elettori dei collegi elettorali in cui vi era un elevato tasso di residenti senza diritto di voto (cfr. S. V. MAZIE, *American Justice 2015: The Dramatic Tenth Term of the Roberts Court*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2015, p. 155 s.). La Corte, nel respingere le richieste dei ricorrenti, lascia intendere che l'utilizzo del parametro della popolazione o degli iscritti alle liste elettorali sia nella completa discrezionalità del legislatore poiché in entrambe i casi non ci sarebbe violazione del principio "one man, one vote". Sulla sentenza in esame si veda C. P. BANKS, *The State and Federal Courts. A Complete Guide to History, Powers, and Controversy*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 2017, p. 450. La diffidenza degli organi giurisdizionali ad avvalorare la legittimità della suddivisione collegiale sulla base degli iscritti alle liste elettorali potrebbe essere, nel caso degli Stati Uniti, una diretta conseguenza del fatto che il numero degli iscritti alle liste elettorali non coincide con il numero di chi effettivamente gode del diritto politico di elettorato attivo, in quanto l'iscrizione alla lista elettorale avviene su base volontaria. Sulla problematica della registrazione volontaria degli elettori si vedano R. M. ALVAREZ, T. E. HALL, *Resolving Voter Registration Problems: Making Registration Easier, Less Costly, and More Accurate*, in R. M. ALVAREZ, B. GROFMAN (a cura di), *Election Administration in the United States*, Cambridge University Press, New York, 2014, p. 186 ss., i quali riferiscono (p. 189) che nel 2008 erano 60 milioni i cittadini statunitensi titolari del diritto di voto ma non iscritti alle liste elettorali.

in tempi che non siano troppo lontani rispetto all'effettivo momento in cui si svolgono le elezioni. Nel nostro ordinamento si prevede che la distribuzione dei seggi debba avvenire a seguito del censimento generale che si tiene ogni dieci anni³¹⁷. Tra la distribuzione dei seggi e le votazioni può intercorrere un lasso di tempo anche molto significativo nel quale è alta la probabilità che sia intervenuto un massiccio mutamento della condizione demografica all'interno del territorio statale³¹⁸, con il rischio di assegnare ai collegi un numero di seggi non commisurato alla popolazione (o agli elettori) effettivamente residente. In questo modo, però, è cospicuo il pericolo di imprimere all'eguaglianza un significato meramente formale che non si trasmette al momento elettivo. Per evitare che il semplice trascorrere del tempo possa rendere l'eguaglianza tra gli elettori un'utopia, sarebbe del tutto opportuno poter adempiere alla distribuzione dei seggi sulla base di un dato rilevato in un momento quanto più possibile prossimo alla data dell'elezione, come ad esempio l'utilizzo dei dati disponibili nei Comuni sulla popolazione residente³¹⁹ ovvero degli iscritti alle liste elettorale del Comune stesso.

La seconda tipologia di criterio demografico, integralmente diversa nelle modalità applicative rispetto a quelli affrontati in precedenza, è quella di utilizzare un parametro per la distribuzione dei seggi che venga a concretizzarsi solo in un momento successivo al compimento dell'atto elettivo. I criteri, in questo caso, sono essenzialmente due: o la distribuzione avviene sulla base dei voti validi oppure sulla base dei votanti³²⁰. L'utilizzo di questi parametri ha il pregio di neutralizzare le infauste conseguenze prodotte dal

³¹⁷ La stessa tempistica è prevista, per esempio, per la distribuzione dei seggi tra gli Stati negli Stati Uniti (v. *infra* § 4.1).

³¹⁸ In tal senso si possono vedere le critiche rivolte da L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., p. 224, alla redistribuzione dei seggi tra le circoscrizioni a ogni censimento generale della popolazione che si teneva ogni 10 anni. Secondo l'Autore questo metodo «rischia di assegnare alle circoscrizioni [...] un numero di seggi non bene commisurato alla popolazione residente», e propone che sarebbe opportuno utilizzare il dato presentato dall'istituto di statistica che viene aggiornato ogni anno. Va notato, comunque, che l'Autore scrive in un momento in cui la redistribuzione sulla base del censimento decennale non era prevista dalla Costituzione. In senso analogo, dopo la costituzionalizzazione della revisione della distribuzione dei seggi nei collegi elettorali a seguito del censimento, si veda M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 41.

³¹⁹ Questo metodo è ovviamente di celere applicazione quando i collegi plurinominali sono insensibili, nella loro conformazione, all'andamento demografico. Diversamente, sarebbe comunque più oneroso per lo Stato dover ridisegnare i collegi, per esempio quando uninominali, alle porte delle elezioni, poiché questa attività oltre a impegnare del tempo considerevole, potrebbe essere foriera di un eccessivo scontro politico proprio alla vigilia della tornata elettorale. Sulle problematiche relative al disegno dei collegi elettorali si veda *infra* nei prossimi paragrafi.

³²⁰ Sembrano essere favorevoli all'attuazione di questo meccanismo B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la democrazia bloccata: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, n. 6/1982, pp. 96 ss.

diverso tasso di astensionismo nei collegi³²¹. In particolare, l'impiego del numero di voti validi è in grado di «garantire una sostanziale uniformità nel costo-seggio fra circoscrizione e circoscrizione»³²², ma non per questo risulta esente da critiche.

Innanzitutto questo è un sistema eccessivamente punitivo per quei territori ad alto astensionismo³²³ e, in secondo luogo, è un metodo di complessa applicazione “pratica”. L'utilizzo di un dato che è disponibile solo al termine delle operazioni elettorali rende, infatti, problematica tutta una serie di attività che devono essere svolte nella fase pre-elettorale³²⁴. In particolare, sarebbe complesso disegnare materialmente i collegi elettorali poiché non si ha nessun riferimento numerico sulla base del quale fare tale suddivisione, sino al momento dell'effettivo svolgimento dell'atto elettorale³²⁵. Se si guarda all'esperienza di altri Stati, l'unico esempio in cui si ritrova l'utilizzo di questo parametro è nella legislazione elettorale proporzionale adottata durante la Repubblica di Weimar. In quel caso, il legislatore aveva stabilito che un seggio fosse attribuito ogni 60.000 voti ottenuti (o frazione superiore a 30.000)³²⁶, anche a fronte di una suddivisione del territorio in 35 collegi elettorali (*Wahlkreise*), combinati poi in altri 17 collegi (*Wahlkreisverbände*) e in un collegio unico nazionale costituiti con lo scopo di utilizzare i voti residuali (*Reststimmen*)³²⁷. L'elettore votava, ovviamente, a livello del *Wahlkreise*, dove i

³²¹ Sull'effetto dell'astensionismo sulla distribuzione dei seggi si veda S. FURLANI, *L'astensionismo e i suoi effetti sui risultati elettorali*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/1984, p. 79 ss.

³²² A. RUSSO, *Apportionment e voto eguale*, cit., p. 11, il quale ricorda che con questo metodo «le differenziazioni nel rapporto voto-seggio potranno essere indotte soltanto da quell'alea che ogni metodo matematico di ripartizione comporta (non esistendone alcuno in grado di assicurare una proporzione perfetta)».

³²³ Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., p. 152.

³²⁴ Senza considerare poi che, ovviamente, per poter adottare una tale regola servirebbe anzitutto che l'Assemblea rappresentativa fosse composta da un numero variabile di membri.

³²⁵ Sulla tematica si veda L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost.*, cit., p. 22 s., nota 65, il quale evidenzia una serie di problematiche che emergerebbero se si dovesse adottare un criterio *ex-post*. Secondo l'Autore, infatti, «i votanti ed i voti validi emergono solo successivamente alle votazioni, mentre l'attribuzione dei seggi è generalmente richiesta prima che esse si svolgano (ad esempio dal numero dei seggi di ciascuna circoscrizione dipende la lunghezza delle liste che si possono presentare)».

³²⁶ F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 64.

³²⁷ Cfr. G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., p. 120 ss., il quale sottolinea che i *Wahlkreisverbände* servivano esclusivamente ad unire i voti residuali di liste che eventualmente avessero indicato prima dell'elezione la volontà di costituire un'alleanza. In questo caso i voti residuali delle liste alleate venivano sommati tra loro, e se raggiungevano la soglia dei 60.000 voti conquistavano il seggio, che veniva assegnato alla lista che aveva concorso maggiormente all'unione dei voti nel collegio dove aveva il numero di voti residuali maggiore. Diversamente, nel collegio nazionale ogni lista partecipava singolarmente alla distribuzione dei seggi e otteneva un seggio ogni 60.000 voti residuali o frazione superiore a 30.000. Ottenere un seggio a livello nazionale non produceva però un'elezione in uno dei *Wahlkreise*. Infatti i partiti presentavano direttamente delle liste di candidati a livello nazionale, che non venivano materialmente votate dagli elettori ma si «alimentavano [esclusivamente] dei voti residuali».

candidati erano presentati in liste di partito. Per ogni sessanta mila voti in un distretto elettorale, un partito aveva diritto ad un posto nel *Reichstag*, e il resto dei voti, quelli residuali, veniva assegnato tramite il *Wahlkreisverbände*, e tramite un successivo recupero nel collegio unico nazionale³²⁸. Questa tipologia ha il “pregio”, da un certo punto di vista, di rendere ininfluenza la distribuzione dei seggi, giacché il costo-seggio resta sempre costante in ogni collegio elettorale, ma è di possibile applicazione solamente in un sistema proporzionale in cui le circoscrizioni sono di grandi dimensioni. Negli altri casi, ovverosia quando i collegi sono di piccole dimensioni, c'è il rischio che un elevato tasso di astensionismo produca un collegio elettorale senza alcuna rappresentanza.

4. L'eguale distribuzione della rappresentanza nelle diverse esperienze statali

Il criterio demografico, unito al principio d'eguaglianza, porterebbe a concludere che la ripartizione territoriale debba essere effettuata in modo tale da assicurare che ogni seggio sia l'espressione all'inizio del procedimento elettorale dello stesso numero di elettori (o residenti)³²⁹. In questo modo si avrebbe una perfetta *chance* per gli elettori di un territorio di vedersi rappresentati in Parlamento tanto quanto quelli dislocati in altri spazi territoriali della Stato. La perfetta coincidenza numerica del “costo” di ogni singolo seggio potrebbe essere però una conclusione non rispettosa di altri principi costituzionali, espliciti o impliciti, che rischiano di essere offuscati dal raggiungimento – ad ogni costo – dell'eguaglianza formale degli elettori all'inizio del procedimento elettorale. Per analizzare quali sono questi principi, che generalmente si possono ricondurre sotto «il più antico principio liberale della distribuzione territoriale della rappresentanza»³³⁰, pare utile ricostruire come i legislatori e le Corti supreme di alcuni Stati occidentali si sono orientati nel difficile incarico di individuare compiutamente le basi giuridiche che governano la suddivisione territoriale e, in particolare, come è stato interpretato il principio di eguaglianza in riferimento alla questione in esame. In tutti i casi in cui il collegio non è fatto coincidere espressamente con un territorio amministrativo si è generalmente

³²⁸ Sul punto si veda l'esaustiva spiegazione del funzionamento della legge elettorale del 1920 di F. ALESKEROV, M.J. HOLLER, R. KAMALOVA, *Power distribution in the Weimar Reichstag in 1919–1933*, in *Annals of Operation Reserch*, n. 1/2014, p. 28 s., i quali ricordano che l'utilizzo del quoziente fisso ha prodotto un numero di deputati che varia da 423 a 647.

³²⁹ In questo senso si veda G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 28, ritiene che per «assicurare la parità del voto almeno nel momento in cui è espresso [...] la ripartizione dei seggi deve essere compiuta in modo tale che ogni collegio sia composto da un eguale numero di elettori».

³³⁰ E. BETTINELLI, voce *Elezioni politiche*, cit., p. 487.

affermato, perlomeno dopo il fallimento dei collegi storici inglesi nel 1832, l'utilizzo di un principio misto (*organico-meccanico*), che pone il problema di trovare un punto di equilibrio alla tutela di due diversi principi: una suddivisione quanto più possibile demograficamente proporzionata e la tutela «dell'ordine geografico, sociale e economico»³³¹.

Le esperienze esaminate sono relative agli Stati Uniti e al Regno Unito. Si è ritenuto opportuno fare riferimento a questi due Stati democratici poiché in entrambi manca una previsione costituzionale assimilabile a quanto previsto dall'art. 56 della Costituzione italiana (distribuzione dei seggi proporzionale alla popolazione), in modo da mettere in luce come Corti e legislatori abbiano fondato la ripartizione del territorio in collegi elettorali esclusivamente ricorrendo al generale principio di eguaglianza tra i consociati. In questo modo, si vorrebbe mettere in luce che il dettato costituzionale di cui all'art. 56 della Costituzione non è altro che una specificazione del principio di eguaglianza e che anche una sua eventuale "assenza" non comporterebbe un diverso rapporto tra eguaglianza degli elettori e costituzione dei collegi elettorali.

In secondo luogo, la scelta di analizzare lo sviluppo di questo tema nei due paesi anglofoni è dettato dalla circostanza che essi sono caratterizzati da un sistema elettorale costituito in collegi uninominali, che rappresenta, dal punto di vista dell'eguaglianza tra elettori, il collegio più complesso da determinare. La ricaduta su questo studio è giustificata dalla circostanza che l'interrogativo che sorge è il seguente: l'art. 56 del testo costituzionale è sufficiente da solo a spiegare come deve essere costituito un collegio uninominale? O, viceversa, il principio di eguaglianza richiede ben altro che una semplice distribuzione proporzionale?

A tal proposito, va notato che la dottrina ha sempre ritenuto che il problema dell'eguale distribuzione dei seggi tra le ripartizioni territoriali dello Stato è una questione che si manifesta specialmente dove sono previsti i collegi uninominali. Con il collegio plurinominale, infatti, il mutamento della popolazione è stata ritenuta una questione che il legislatore può risolvere facilmente, in quanto risulta essere sufficiente redistribuire i seggi nei collegi sulla base dei più recenti dati demografici disponibili³³². Diversamente,

³³¹ G. SCHEPIS, *I principali sistemi per l'assegnazione dei seggi: aspetti tecnici della macchina elettorale*, Caparrini, Empoli, 1956, p. 13.

³³² Si vedano, in proposito, G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 9; A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*.

nel caso di collegi uninominali, il mutamento demografico comporta un'operazione più dirompente rispetto allo *status quo*, poiché si tratterebbe di dover ridisegnare i collegi a ogni mutamento del parametro considerato. In realtà, tra le due categorie – collegio uninominale e collegio plurinominale – la distinzione potrebbe essere solo parziale, in particolare nei casi di collegi plurinominali – tendenzialmente di ridotte dimensioni – che non rispettano, nella loro costituzione, i confini dei territori amministrativi preesistenti e che quindi vanno “disegnati”, come accade per i collegi uninominali. Di questa tipologia di collegi plurinominali non vi è però traccia nei sistemi elettorali delle democrazie consolidate, poiché, negli altri ordinamenti, quando è previsto, il collegio plurinominale è fatto coincidere con i confini di un territorio amministrativo. Solo nella recente esperienza italiana, infatti, si è andati verso la previsione di collegi plurinominali di ridotte dimensioni che pongono problematiche non dissimili a quelle che si pongono in relazione ai collegi uninominali.

4.1. La giurisprudenza della *Supreme Court of the United States*. Un evidente utilizzo del principio di eguaglianza in materia elettorale.

4.1.1. Le norme che regolano la suddivisione del territorio

Il principio secondo cui il riparto omogeneo dei collegi, sulla base della ripartizione proporzionale della popolazione residente, è un corollario del principio di eguaglianza è lucidamente espresso nella lunga giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti.

Per avere un inquadramento generale in materia elettorale della situazione giuridica d'oltreoceano, è da notare in via preliminare che la Costituzione statunitense non indica nessun parametro specifico con riguardo alle modalità di distribuzione dei seggi tra i collegi, né per le elezioni della Camera bassa né, tantomeno, per l'elezione dei parlamenti dei singoli Stati compresi nella federazione. L'elezione della Camera dei rappresentanti

Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate, Milano, Giuffrè, 2008, p. 99. In senso analogo, e in riferimento diretto all'art. 56 Cost., F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1129, sostiene che questi collegi elettorali non sembrerebbero «porre eccessivi problemi» di *malapportionment*. In questi casi l'unica questione che si pone è relativa al metodo matematico da utilizzare al fine di distribuire i seggi tra i collegi plurinominali. Le tecniche utilizzabili sono diverse e comportano esiti diversi nella distribuzione dei seggi. La maggior parte degli Stati utilizza il sistema del quoziente con più alti resti, come nel caso italiano, anche se esistono esperienze democratiche nelle quali si utilizzano metodi matematici diversi. In Portogallo, ad esempio, la distribuzione dei seggi tra i collegi elettorali plurinominali avviene attraverso il metodo d'Hondt. Lo Stato che ha sperimentato maggiormente molteplici formule matematiche per la distribuzione dei seggi sono gli Stati Uniti, sui quali si veda *infra* il prossimo paragrafo.

federale è regolata dall'art. 1, sec. 2, della Costituzione, dove si prevede che «I rappresentanti e i tributi diretti saranno ripartiti tra i diversi Stati che facciano parte di questa Unione, *in proporzione alla loro rispettiva consistenza numerica*»³³³. Per quanto attiene all'elezione dei rappresentanti, così assegnati ad ogni Stato, si prevede che «I tempi, i luoghi e le modalità per le elezioni dei Senatori e dei Rappresentanti saranno stabiliti in ciascuno Stato dal Legislativo locale; ma in ogni tempo il Congresso potrà con legge disporre o modificare la relativa disciplina»³³⁴. L'individuazione delle modalità di elezione, e quindi anche all'eventuale ripartizione dei seggi all'interno del territorio del singolo Stato, è affidata solo in via secondaria alla potestà legislativa dello Stato federato, che sarebbe libero di determinare il numero dei collegi e la formula elettorale da adottare solo in assenza di un intervento del legislatore federale. Il Congresso ha però dettato, nel corso degli anni, due regole che hanno limitato la discrezionalità del singolo legislatore

³³³ Per evitare che la popolazione di uno Stato non sia sufficiente per garantirgli una rappresentanza nella Camera, si assicura che a ogni Stato sia assegnato perlomeno un deputato. La distribuzione dei seggi tra gli Stati avviene con un atto del Congresso che distribuisce i seggi una volta ricevuto dal Presidente l'atto contenente i dati dell'ultimo censimento. Dal punto di vista della formula matematica adottata, gli Stati Uniti hanno avuto un'evoluzione nel tempo. In un primo momento, quando il numero dei rappresentanti non era fissato nella Costituzione ma si prevedeva semplicemente che «il numero dei rappresentanti non sarà superiore a uno ogni trentamila [abitanti]», il Congresso aveva fissato in via preliminare il numero di popolazione per ogni deputato. Fissato tale numero venne utilizzato, in un primo momento, il metodo Jefferson dei più grandi divisori senza recupero dei resti. In un secondo momento (1840-1850) venne introdotto il metodo Webster delle «frazioni principali», con il quale venivano assegnati i seggi sulla base dei quozienti interi e un seggio aggiuntivo quando il resto fosse stato superiore alla metà del quoziente. Nel periodo tra il 1850 e 1900 venne utilizzato il metodo Vinton (o Hamilton). Dal 1910, dopo la riforma che ha imposto un numero fisso di deputati, sono stati utilizzati altri metodi matematici. Inizialmente vi fu il ritorno al metodo delle frazioni principali di Webster. Infine, dal 1940, è stato introdotto il metodo Hill delle uguali proporzioni, che è il metodo matematico attualmente utilizzato. Con questa formula si assegnano i seggi attraverso il classico metodo del quoziente. In seconda battuta si prevede che vi sia l'assegnazione di un ulteriore seggio attraverso l'arrotondamento secondo la media geometrica dei resti. Sull'evoluzione e le tipologie di formule adottate, e le loro possibili diverse implicazioni nel numero di seggi attribuiti agli Stati, si veda M. LI CALZI, *Aritmetica per la Costituzione: la ripartizione dei seggi al Senato*, in M. EMMER (A CURA DI), *Matematica e Cultura* 2008, Springer, Milano, 2008, p. 151 ss, e il lavoro di G. G. SZIPRO, *La matematica della democrazia. Voti, seggi e parlamenti da Platone ai giorni nostri*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013, p. 120 ss. In materia è interessante notare l'indagine analitica svolta da R. CROCKER, *The House of Representatives Apportionment Formula: An Analysis of Proposals for Change and Their Impact on States*, in *Congressional Research Service*, 26 agosto 2016, p. 4 ss., dove viene riportato un interessante schema in cui si mostra il diverso numero di seggi che sarebbe stato assegnato agli Stati federati a seguito del censimento del 2010 se si fossero utilizzati gli altri metodi matematici sperimentati nella storia degli Stati Uniti. Questo lavoro, dimostra empiricamente che la formula matematica non è comunque imparziale, poiché sulla base della formula adottata taluni Stati risulterebbero essere avvantaggiati o svantaggiati in termini di numero di deputati che eleggono nella Camera federale. Proprio in ragione di ciò, a seguito del censimento del 1990 sono stati presentati due ricorsi in materia di distribuzione dei seggi tra gli Stati. La Corte Suprema in due distinte sentenze ha dichiarato la legittimità costituzionale del metodo delle uguali proporzioni poiché la scelta del metodo da utilizzare rientrerebbe nella piena discrezionalità del legislatore (*United State Department of Commerce v. Montana*, 503 U.S. 442 (1992) e *Franklin v. Massachusetts*, 505 U.S. 788 (1992)).

³³⁴ Art. 1, Sec. 4.

statale in tema di distribuzione dei seggi nel territorio, senza per questo giungere mai ad attivare la potestà di disegnare direttamente i collegi elettorali dei singoli Stati, per quel che attiene pur sempre all'elezione della sola Camera federale³³⁵.

Con la prima norma, introdotta con un *Bill* del 1842³³⁶, successivamente abrogata³³⁷ e poi riapprovata con una legge del 1967, è stato previsto che ogni collegio elettorale (*district*) presente nel singolo Stato non abbia la possibilità di eleggere più di un rappresentante, limitando quindi la discrezionalità del legislatore statale nella definizione del numero di collegi elettorali nei quali suddividere il territorio statale³³⁸. Questa limitazione, oltre ad avere ovviamente degli effetti sul numero dei collegi che divengono necessariamente tanti quanti sono i rappresentanti da eleggere all'interno dello Stato, ha prodotto indirettamente anche una regolamentazione federale della formula elettorale da adottare per l'elezione congressuale³³⁹.

Con la seconda, approvata nel 1872, si prevedeva che i collegi dovessero essere

³³⁵ Come ricordato dalla *Supreme Court* nella sentenza *Vieth v. Jubelirer*, 541 U.S. 267, 275 (2004), la Costituzione assegna la facoltà al Congresso di intervenire in tema di collegi elettorali sino al disegno materiale degli stessi, eliminando così ogni possibile intervento del legislatore statale. Sulla sentenza richiamata si vedano E. B. FOLEY, M. J. PITTS, J. A. DOUGLAS, *Election Law and Litigation: The Judicial Regulation of Politics*, Kluwer, New York, 2014 p. 163 ss.

³³⁶ Cfr. S. FABBRINI, *USA: maggioritario e sistema di governo presidenziale*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 57, e G. F. FERRARI, *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme Elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995, p. 275 s. Sulla legge del 1842 si vedano J. N. SHIELDS, *Whigs Reform the "Bear Garden": Representation and the Apportionment Act of 1842*, in *Journal of the Early Republic*, n. 3/1985, p. 355 ss., e R. E. ROSS, *Recreating the House: The 1842 Apportionment Act and the Whig Party's Reconstruction of Representation*, in *Polity*, 2017, p. 408 ss.. Per un commento riguardante il dibattito circa le implicazioni di un sistema elettorale federale uniforme si veda M. ROSA-CLOT, *The Apportionment Act of 1842: 'an odious use of authority'*, in *Parliaments, Estates and Representation*, n. 1/2011, p. 33 ss.

³³⁷ Come riporta A. LIIPHART, *Electoral System and Party System. A study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, New York, 1994, p. 19 s., sino all'entrata in vigore della legge del 1967 vi erano diversi casi di elezioni in *multimember district*, con il caso estremo dell'Alabama che aveva eletto otto deputati in un unico collegio nelle elezioni di *mid-term* del 1962.

³³⁸ La legge approvata nel 1967 è ora parte del *Code of Laws of the United States of America "United State Code" Title 2, Chapter 1, Section 2c*, dove si prevede che «*there shall be established by law a number of districts equal to the number of Representatives to which such State is so entitled, and Representatives shall be elected only from districts so established, no district to elect more than one Representative*». Prima dell'approvazione della legge del 1842 molti Stati adottavano per l'elezione del Congresso un sistema maggioritario a scrutinio di lista all'interno di un unico collegio elettorale statale (cfr. S. VILLARI, *L'elezione del Presidente nel sistema costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 363).

³³⁹ A tal proposito agli Stati non resta, presumibilmente, che adottare un sistema maggioritario uninominale con l'unica possibilità di decidere se propendere per il sistema maggioritario in uno o in due turni. Questo è confermato dall'esperienza elettorale statunitense: tutti gli Stati eleggono i rappresentanti con sistema maggioritario uninominale, e la sola Louisiana con il sistema maggioritario in due turni, adottato quando al primo turno nessun candidato conquista il 50%+1 dei voti. Per percorrere delle strade alternative, gli Stati potrebbero però adottare un sistema elettorale multilivello con presentazione dei candidati nei collegi uninominali ma distribuzione dei seggi tra le forze politiche a livello nazionale attraverso un sistema elettorale con formula proporzionale.

composti da un numero «approssimativamente eguale di abitanti»³⁴⁰. La normativa veniva successivamente integrata con l'*Apportionment Act* del 1911 con il quale il Congresso stabiliva «che in ogni Stato, in base a questa ripartizione [...] i Rappresentanti al sessantatreesimo e a ogni successivo Congresso *saranno eletti da distretti composti da un territorio contiguo e compatto e contenenti, per quanto praticabile, un numero uguale di abitanti*»³⁴¹. In un contesto in cui il Congresso fissava rigide regole per il disegno dei collegi, perlomeno per l'elezione della Camera federale, queste venivano largamente disattese da parte degli Stati. I legislatori statali nella determinazione dei collegi elettorali producevano, infatti, un grande squilibrio nella consistenza demografica degli stessi³⁴². Successivamente, un punto di svolta nella legislazione statunitense si ebbe con l'approvazione del *Reapportionment Act* del 1929, atto con il quale il Congresso fissava nuove regole per l'individuazione dei collegi elettorali. Nella nuova legislazione veniva eliminato ogni riferimento alla popolazione residente nei collegi, cosicché quelle violazioni che si erano concretizzate negli anni precedenti venivano legittimate *ex-post* dal Congresso, e di conseguenza dalla Corte Suprema³⁴³. Il mancato aggiornamento periodico dei collegi, accompagnato al deflusso dei cittadini verso gli agglomerati urbani, causavano un cospicuo favore nei confronti dei collegi insediati proprio nelle zone rurali³⁴⁴, con conseguenze anche sull'attività legislativa che propendeva verso certi esiti benevoli nei confronti proprio delle popolazioni residenti in quelle zone³⁴⁵.

In questo quadro di abuso della disproporzionalità nel disegno dei collegi, al quale si aggiunge l'assenza di regole costituzionali sia per l'elezione federale che per l'elezione

³⁴⁰ G. BOGNETTI, *Malapportionment ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 32, nota 40. Sulla legge del 1872 si veda L. F. SCHMECKEBIER, *Congressional Apportionment*, Brookings Institution, Washington, 1941, p. 118 ss.

³⁴¹ *Apportionment Act 1911, Section 3*.

³⁴² Sul punto di vedano i dati riportati da G. BOGNETTI, *Malapportionment ideale democratico e potere giudiziario*, cit., p. 32, il quale mette in evidenza la presenza di elevati squilibri demografici all'interno dei singoli collegi elettorali per l'elezione del Congresso.

³⁴³ Cfr. L. F. SCHMECKEBIER, *Congressional Apportionment*, cit., p. 125. A tal proposito la Corte suprema, nel caso *Wood v. Broom*, 287 U.S. 1 (1932), dichiarava che la precedente disposizione in base alla quale la suddivisione dei seggi doveva avvenire sulla base della popolazione era stata abrogata e non esisteva quindi più un obbligo per gli Stati di attenersi a quel principio. Sulla sentenza, che riguardava i collegi elettorali dello Stato del Mississippi distribuiti a seguito del censimento del 1930, si veda R. B. MCKAY, *Reapportionment: The Law and Politics of Equal Representation*, Twentieth Century Fund, New York, 1965, p. 357.

³⁴⁴ In tal senso si vedano i dati riportati da J. P. WHITE, N. C. THOMAS, *Urban and rural representation and State legislative Apportionment*, in *The Western Political Quarterly*, n. 4/1964, p. 728 ss.

³⁴⁵ G. BOGNETTI, *Malapportionment ideale democratico e potere giudiziario*, cit., p. 45.

delle Assemblee legislative dei singoli Stati, si è inserita la Corte suprema che ha costellato la propria giurisprudenza di sentenze in materia elettorale, proprio in riferimento alla corretta individuazione dei collegi elettorali a qualsiasi livello di elezione, locale o nazionale, di una carica rappresentativa.

4.1.2. La giurisprudenza della *Supreme Court* e l'*Equal Protection Clause*

L'avvio della lunga giurisprudenza statunitense si è avuto con la sentenza *Baker v. Carr*³⁴⁶, con la quale la Corte Suprema ha sancito la giustiziabilità del diritto politico elettorale in tema di definizione dei collegi elettorali³⁴⁷. In questa sentenza, che riguardava la configurazione dei collegi elettorali per l'elezione di Camera e Senato dello Stato del Tennessee, la Corte statunitense non si è però pronunciata nel merito, ma si è espressa solo circa la possibilità che una presunta violazione del principio d'eguaglianza potesse trovare ristoro di fronte al potere giudiziario. La Corte, dopo aver operato l'*overruling* in merito alla giustiziabilità della legislazione elettorale, con un atteggiamento «passivo e neutrale»³⁴⁸ non ha indicato al legislatore il criterio costituzionalmente imposto da seguire nella determinazione dei collegi e nemmeno, al giudice di prima istanza, quale rimedio equitativo utilizzare per risolvere la controversia. A tal proposito la Corte si è limitata ad affermare che: «*We conclude that the complaint's allegations of a denial of equal protection present a justiciable constitutional cause of action upon which appellants are entitled to a trial and a decision. The right asserted is*

³⁴⁶ 369 U.S. 186 (1962). Sulla sentenza si veda, per tutti, il commento di J. B. ATLESON, *The Aftermath of Baker v. Carr. An Adventure in Judicial Experimentation*, in *California Law Review*, v. 51/1963, p. 535 ss.

³⁴⁷ Con la sentenza si ribaltava il precedente giurisprudenziale, in materia elettorale, introdotto con la sentenza *Colegrove v. Green* (328 U.S. 549) del 1946, e proseguita con altre sentenze emesse dal 1946 al 1964, in cui la Corte aveva rifiutato di entrare nel merito delle questioni elettorali, facendo leva sulla *political question* che avrebbe ricoperto tale materia. Per una generale rassegna sulla giurisprudenza della *political question*, utilizzata per una variegata serie di materie, si veda L. H. TRIBE, *American Constitutional Law*, v. I, New York Foundation Press, New York, 2000, p. 365 ss. Va peraltro notato come non si possa parlare di una generale *political question* in materia elettorale. Anche prima della sentenza *Baker v. Carr*, la Corte aveva infatti deciso cause riguardanti diversi aspetti della legislazione elettorale. Su quest'ultimo aspetto si veda G. BOGNETTI, *Malapportionment ideale democratico e potere giudiziario*, cit., p. 71, al quale si rimanda anche per i numerosi commenti della giurispubblicistica statunitense sollevati dalle dirimenti novità introdotte dalla sentenza in tema di superamento della dottrina della *political question*. A ben vedere, però, prima della sentenza *Colegrove v. Green*, anche il tema della ineguale distribuzione dei seggi era stato oggetto di decisioni da parte della *Supreme Court*, risolte tutte con il rigetto perché non veniva rilevata una violazione dell'eguaglianza degli elettori (*Wood v. Broom* 287 U.S. 1 (1932)), oppure per «inappropriatezza del rimedio di *Equity* in materia come quella subbietta» (G. BOGNETTI, *Malapportionment ideale democratico e potere giudiziario*, cit., p. 70, nota 96).

³⁴⁸ G. BOGNETTI, *Malapportionment ideale democratico e potere giudiziario*, cit., p. 82.

within the reach of judicial protection under the Fourteenth Amendment»³⁴⁹.

L'apertura alla strada del ricorso giurisdizionale inaugurata nel 1962 portava la *Supreme Court* a due importanti sentenze nei due anni successivi. Con la prima sentenza (*Wesberry v. Sanders*)³⁵⁰, la Corte ha contestato direttamente la legittimità della diseguale composizione dei collegi del singolo Stato per l'elezione della Camera dei rappresentanti federale. Nel caso giunto dinanzi al Giudice, che riguardava i collegi elettorali per l'elezione congressuale previsti nello Stato della Georgia, i ricorrenti denunciavano che nel loro distretto (*Fifth Congressional District*) la popolazione era in un numero maggiore di «due o tre volte» rispetto alla popolazione degli altri collegi presenti nello Stato. In questa sentenza i giudici, pur accogliendo la questione di legittimità, non si sono basati primariamente ed esclusivamente sulla violazione dell'*Equal Protection Clause* prevista nel XIV emendamento. La Corte nel caso in esame ha legato l'illegittimità del disegno dei collegi elettorali alla violazione della norma contenuta all'art. 1 sez. 2 Cost., che prevede la distribuzione proporzionale dei rappresentanti della Camera federale sulla base della popolazione residente negli Stati. La *Supreme Court*, da una lettura dei dibattiti che hanno condotto all'approvazione della Costituzione statunitense, ha provato a dimostrare che i Padri costituenti avessero inteso usare l'espressione “dal popolo” per garantire la parità di rappresentanza nell'elezione dei deputati nella Camera. Questa parità, secondo i giudici, non può però essere limitata alla distribuzione dei rappresentanti tra gli Stati (sulla base della popolazione residente), ma deve essere necessariamente estesa anche alla parità demografica di ogni ripartizione territoriale operata all'interno dello Stato federato³⁵¹.

Anche se il percorso argomentativo utilizzato dai giudici è stato adottato facendo leva essenzialmente sull'articolo 1 della Costituzione, il rilievo maggiore di questa sentenza sta nell'aver dato un'interpretazione decisiva al rapporto intercorrente tra rappresentanza e eguaglianza. Secondo la Corte «la rappresentanza uguale per un numero

³⁴⁹ 369 U.S. 186, 237 (1962).

³⁵⁰ 376 U.S. 1 (1964).

³⁵¹ Sul punto è interessante notare l'opinione dissenziente del giudice Harlan, il quale riporta una lettura del dibattito costituente del tutto diversa sia in riferimento all'art. 1 della seconda sezione della Costituzione statunitense sia al XIV emendamento, che non ricomprenderebbe, secondo il giudice, la tematica della distribuzione dei seggi nei collegi elettorali di ogni singolo Stato. Nello stesso modo, anche parte della dottrina ha criticato questo passaggio della Corte, per esempio P. B. KURLAND, *Equal in Origin and Equal in Title to the Legislative and Executive Branches of the Government*, in *Harvard Law Review*, 1964, p. 146 s., ha criticato l'atteggiamento della Corte perché volto a riscrivere la storia per avvalorare la propria decisione.

uguale di persone è l'obiettivo fondamentale per la Camera dei Rappresentanti»³⁵², poiché il Costituente ha inteso che la Camera dovesse «rappresentare il popolo come complesso di individui, e sulla base di una assoluta eguaglianza di ciascun elettore»³⁵³. Da questa constatazione non ne deve discendere una perfetta parità matematica in ogni collegio elettorale del singolo Stato (forse impossibile da ottenere), però questo «*no excuse for ignoring our Constitution's plain objective of making equal representation for equal numbers of people*»³⁵⁴.

La sentenza introduce una grande limitazione alla discrezionalità legislativa in materia elettorale che i Parlamenti statali si erano arrogati sino a quel momento, con il rischio che la Corte potesse dichiarare illegittime numerose legislazioni statali in tema di ritaglio dei collegi elettorali, che presentavano tassi di diseguaglianza analoghi a quelli rinvenuti nel caso esaminato dal massimo organo giurisdizionale dello Stato³⁵⁵.

Se in questa decisione la Corte ha tendenzialmente sottovalutato l'*Equal Protection Clause* del XIV emendamento, nella sentenza *Reynold v. Sims*, emanata sempre nel 1964³⁵⁶, la Corte ha ancorato la propria decisione direttamente al principio dell'«egual rappresentanza per egual numero di elettori»³⁵⁷. In questa seconda sentenza la Corte Suprema ha utilizzato come esplicito parametro di legittimità l'*Equal Protection Clause*

³⁵² 376 U.S. 1, 18.

³⁵³ 376 U.S. 1, 9-16.

³⁵⁴ 376 U.S. 1, 18.

³⁵⁵ Si vedano in proposito i dati relativi alle percentuali di *malapportionment* presenti nei diversi stati federati nel 1964 riportati da G. SCHUBERT, C. PRESS, *Measuring Malapportionment*, in *The American Political Science Review*, n. 2/1964, p. 320 ss., che evidenziano casi di estrema ineguaglianza, specialmente con riguardo ai collegi per l'elezione delle Assemblee legislative locali. Tale questione era messa in rilievo anche dal giudice Harlan che, nella sentenza *Wesbery*, ha esplicitamente affermato, in dissenso, che se la conclusione della Corte fosse corretta, i collegi elettorali nella maggior parte degli altri Stati sarebbero incostituzionali, se valutati secondo lo stesso *standard* applicato al caso della Georgia.

³⁵⁶ 377 U.S. 533 (1964). Si vedano anche le sentenze emesse nello stesso giorno, sempre in tema di distribuzione dei seggi per le elezioni delle Assemblee legislative dello Stato: di New York, *WMCA v. Lomenzo*, 377 U.S. 633 (cfr. M. EDELMAN, *Democratic Theories and the Constitution*, State University of New York Press, Albany, 1984, p. 141 s.); del Maryland, *Maryland Committee for Fair Representation v. Tawes*, 377 U.S. 656 (cfr. C. A. ANZALONE, *Supreme Court Cases on Political Representation, 1787-2001*, Routledge, New York, 2015, p. 159 s.), della Virginia, *Davis v. Mann*, 377 U.S. 678 (cfr. J. DINAN, *The Virginia State Constitution*, Oxford University Press, New York, 2014, p. 98), del Colorado, *Lucas v. Colorado General Assembly of the State*, 377 U.S. 713; del Delaware, *Roman v. Sincok*, 377 U.S. 695 (cfr. C. E. HOFFECKER, B. E. BENSON, *The Development of Constitutionalism in Delaware*, in G. E. CONNOR, C. W. HAMMONS (a cura di), *The Constitutionalism of American States*, University of Missouri Press, Columbia, 2008, p. 181). In particolare nel caso citato nel testo e nel caso del Delaware la Corte ha escluso la possibilità che il Senato statale, qualora direttamente elettivo, possa essere rappresentato al pari del Senato federale poiché le contee «*never have had those aspects of sovereignty which the States possessed when our federal system of government was adopted*» (*Roman v. Sincok*, 377 U.S. 695, 709).

³⁵⁷ 377 U.S. 533, 560-561.

del XIV emendamento³⁵⁸, al fine di rigettare la suddivisione territoriale dello Stato dell'Alabama, che teneva in considerazione solo parzialmente la popolazione residente nei collegi elettorali. La legge dello Stato prevedeva, infatti, che tutte le contee dello Stato avessero diritto ad almeno un rappresentante da eleggere nella Camera, mentre per il Senato si prevedeva che nessuna contea potesse essere suddivisa in due distinti distretti elettorali³⁵⁹.

Il richiamo al XIV emendamento e all'eguaglianza degli elettori ha permesso, implicitamente, di allargare lo scrutinio di legittimità costituzionale nei confronti delle norme che stabiliscono le modalità per il disegno dei collegi elettorali per l'elezione delle Assemblee legislative degli Stati federati³⁶⁰. L'essenza della decisione può essere espressa con le parole utilizzate dal Giudice Warren nella motivazione di maggioranza, il quale ha chiaramente indicato la linea da seguire in tema di rappresentanza politica parlamentare: «I legislatori rappresentano persone, non alberi o acri. I legislatori sono eletti dagli elettori, non dalle aziende agricole o dalle città o dagli interessi economici»³⁶¹. La natura del diritto elettorale e dell'eguaglianza sarebbero quindi, per la *Supreme Court*, da ricondurre ad una visione di rappresentanza individuale che viene in luce solamente «prendendo come punto di riferimento l'eguaglianza del diritto dei singoli»³⁶². È il singolo il detentore del diritto politico di voto. È da questa premessa che la Corte individua la portata del principio di eguaglianza nelle regole per la suddivisione del territorio statale: «il peso del voto di un cittadino non può essere fatto dipendere da dove egli vota [...]. Un cittadino [...] non è tale in maggior o minor misura perché vive nella città o nella campagna. Questo è il chiaro ed esplicito disposto della clausola di eguaglianza». Per tali ragioni, il criterio della popolazione è «necessariamente il punto di

³⁵⁸ In generale sull'*Equal Protection Clause* si rinvia al recente lavoro di W. D. ARIZA, *Enforcing the Equal Protection Clause: Congressional Power, Judicial Doctrine, and Constitutional Law*, New York University Press, New York, 2016.

³⁵⁹ Nel caso concreto, inoltre, secondo i ricorrenti la disparità tra i collegi elettorali era dovuta anche al fatto che ripartizione dei collegi elettorali era stata effettuata sulla base del numero di residenti identificato con il censimento del 1900, che avrebbe comportato una grave discriminazione nei confronti degli elettori delle contee le cui popolazioni erano cresciute proporzionalmente molto di più rispetto a quelli residenti nelle altre contee.

³⁶⁰ Se si fosse perseguita la strada dell'illegittimità dei piani di distribuzione dei seggi solo sulla base della violazione dell'art. 1 della Costituzione ci sarebbe stato il rischio che la distribuzione dei seggi sarebbe stata ritenuta incostituzionale solo qualora operata per l'elezione federale.

³⁶¹ 377 U.S. 533, 662.

³⁶² G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 189.

partenza e il criterio di controllo per giudicare le controversie»³⁶³ attinenti alla suddivisione del territorio. Nel merito della pronuncia *Reynold v. Sims*, la Corte Suprema non ha comunque richiesto agli Stati una perfetta eguaglianza matematica nella composizione dei collegi³⁶⁴, ma ha riconosciuto l'esistenza di cause legittime che possono limitare il principio di proporzionalità nella composizione del collegio elettorale. Queste finalità, che il legislatore può ragionevolmente perseguire, possono essere, ad esempio, il mantenimento dell'integrità delle diverse suddivisioni politiche oppure l'esigenza di prevedere distretti compatti e contigui³⁶⁵. L'eguaglianza così ricostruita non può, invece, essere limitata da considerazioni di tipo storico, degli interessi economici delle varie città e contee o di altro tipo di gruppo sociale o politico, che sono tutte cause che non riescono a dimostrare la legittimità di una deviazione dal principio della popolazione uguale in ogni collegio, poiché «*Citizens, not history or economic interests, cast votes*»³⁶⁶.

Nelle motivazioni di questa sentenza, la *Supreme Court* ha iniziato a diversificare i casi di ridisegno dei collegi ai fini dell'elezione della Camera distrettuale da quello del Congresso federale. Secondo i giudici di Washington nelle elezioni delle Camere statali, siccome vi è generalmente un numero maggiore di collegi elettorali, non è precluso al legislatore l'utilizzo di "linee di suddivisione politica" (ovverosia seguire i confini delle contee o delle città), in misura maggiore di quanto può essere ritenuto ammissibile nella determinazione dei distretti progettati per l'elezione federale³⁶⁷.

Se nelle sentenze in esame la *Supreme Court* non ha indicato nessun limite massimo di scostamento demografico tra i collegi, nella sentenza *Kirkpatrick v. Preisler* del 1969³⁶⁸, la Corte ha introdotto per la prima volta il tema della «"banda di oscillazione" rispetto al quoziente medio»³⁶⁹ di popolazione presente all'interno di un collegio

³⁶³ 377 U.S. 533, 567-568. La *Supreme Court*, nelle motivazioni, ha aggiunto che questa interpretazione deriva sostanzialmente dalla visione della democrazia esposta da Lincoln: «*government of the people, by the people, [and] for the people*».

³⁶⁴ Anzi, la Corte ha affermato che «*We realize that it is a practical impossibility to arrange legislative districts so that each one has an identical number of residents, or citizens, or voters. Mathematical exactness or precision is hardly a workable constitutional requirement*», 377 U.S. 533, 577.

³⁶⁵ 377 U.S. 533, 570 «*A consideration that appears to be of more substance in justifying some deviations from population-based representation in state legislatures is that of insuring some voice to political subdivisions, as political subdivisions*». La sentenza di illegittimità si è concretizzata senza che i giudici operassero specifiche valutazioni matematiche, in quanto è stato sufficiente motivo di illegittimità il fatto che il legislatore non avesse utilizzato il solo parametro della popolazione.

³⁶⁶ 377 U.S. 533, 578-580.

³⁶⁷ 377 U.S. 533, 577.

³⁶⁸ 394 U.S. 526 (1969).

³⁶⁹ A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 115.

elettorale. Il caso riguardava i collegi elettorali per l'elezione della Camera federale previsti dallo Stato del Missouri che erano stati rivisti dal legislatore sulla base del censimento del 1960. La variazione nella composizione dei collegi era minima, e si attestava a un massimo del 3,13% in eccesso e del 3,84% in difetto, rispetto alla media ideale di popolazione per ogni collegio. L'argomento principale adottato dal legislatore del Missouri, a difesa del piano di redistribuzione, si basava sul fatto che la varianza della popolazione tra i distretti era da considerarsi così ridotta da non dover essere giustificata, poiché era ricompresa nel principio del "*as nearly as practicable*". Nelle motivazioni la *Supreme Court* ha però dato una diversa lettura dei propri precedenti: non esiste una sperequazione, per quanto minima, nella composizione dei collegi tale da potersi considerare sempre legittima. Secondo la Corte il principio "*as nearly as practicable*" non può essere valutato «senza tener conto delle circostanze di ogni singolo caso»³⁷⁰. In questo modo la Corte ha rifiutato l'idea che può esistere un limite minimo di disproporzionalità da considerarsi sempre ragionevole, poiché la sperequazione della popolazione nella composizione dei distretti elettorali dello Stato e le sue possibili ragionevoli giustificazioni devono essere valutate caso per caso³⁷¹. Poiché le variazioni di popolazione tra i vari collegi presenti nel caso dinanzi alla Corte, seppur minime, non erano state adeguatamente giustificate da parte dello Stato, la Corte dichiara l'illegittimità della legge. In questo caso lo Stato del Missouri motivava il proprio piano di distribuzione dei seggi sostenendo che i distretti elettorali erano stati suddivisi in modo da poter rappresentare nel Congresso i diversi interessi economici e sociali presenti nello Stato. Questi interessi secondo la Corte non sono però in grado di incidere sul principio di «uguale rappresentanza per egual numero di persone», poiché ribadisce che «*[N]either history alone, nor economic or other sorts of group interests, are permissible factors in attempting to justify disparities from population-based representation*»³⁷².

Lo *standard* per valutare la legittimità della distribuzione dei collegi elettorali all'interno degli Stati non è per i giudici una questione quantitativa, da fissare una volta per tutte, ma è uno strumento che «*permits only the limited population variances which are unavoidable despite a good faith effort to achieve absolute equality, or for which*

³⁷⁰ 394 U. S. 526, 530.

³⁷¹ «*The extent to which equality may practicably be achieved may differ from State to State and from district to district*», 394 U.S. 526, 530-531.

³⁷² 394 U.S. 526, 530-535.

*justification is shown»*³⁷³. Le cause di giustificazione che uno Stato può adottare per legittimare questa discrepanza non vengono esplicitamente menzionate dalla Corte, che però, nella sentenza *Wells v. Rockefeller*³⁷⁴, ha rigettato l'idea per la quale l'eguaglianza possa essere limitata al fine di evitare di suddividere in più distretti elettorali dei territori socialmente, politicamente o economicamente omogenei³⁷⁵.

Sulla scorta di questi precedenti non deve destare stupore la sentenza *Karcher v. Dagget*³⁷⁶ con la quale la *Supreme Court* è giunta nel 1983 a invocare la violazione del principio di eguaglianza nella distribuzione dei collegi per l'elezione della Camera federale, operata dallo Stato del New Jersey a seguito del censimento del 1980, che toccava la punta massima di disparità tra i collegi di appena lo 0.6984%³⁷⁷. La Corte, dopo aver ribadito che l'eguale rappresentanza non impone necessariamente che i collegi debbano avere identica popolazione, ha confermato la sentenza di illegittimità della Corte distrettuale, che aveva ravvisato la mancanza di argomentazioni a favore dell'impossibilità di strutturare i collegi in modo da renderli ancora più uguali. Anche in questo caso, la Corte ha ammesso che esiste la possibilità di derogare al "perfetto" principio proporzionalistico solo qualora però «le politiche legislative siano applicate in modo coerente», senza però indicare quali possano essere le cause di giustificazione³⁷⁸.

Dalle sentenze della *Supreme Court* si evince che il parametro della popolazione è

³⁷³ 394 U.S. 526, 531

³⁷⁴ 394 U.S. 542 (1969)

³⁷⁵ 394 U.S. 542, 546. Nel caso di specie lo Stato di New York nel 1968 aveva suddiviso lo stato in sette "regioni omogenee" per determinare 36 dei 46 distretti. Ognuna delle regioni era stata suddivisa al proprio interno in distretti di popolazione sostanzialmente identica. Nel complesso, il distretto più popolato aveva più di 26.000 abitanti (6,48%) rispetto alla popolazione media, mentre il distretto più piccolo aveva oltre 27.000 (6,608%) abitanti al di sotto della media, con una distanza massima tra i due collegi di poco superiore al 13%. Secondo la Corte non si era giunti a una variazione minima "*as nearly as practicable*", poiché non era stata dimostrata dal legislatore la necessità di strutturare le sette sezioni e risultava ininfluenza che all'interno dei collegi delle stesse vi fosse un'eguale popolazione. In merito alla decisione M. E. JEWELL, *Commentary*, in N. W. POLSBY (a cura di), *Reapportionment in the 1970s*, University of California Press, Berkeley, 1971, p. 47, osserva che «*most curious part of the Court's opinion in the [...] Wells cases in the refusal to permit deviations in population equality in order to follow county and municipal boundaries*».

³⁷⁶ 462 U.S. 725 (1983). A commento della sentenza si veda W. B. POWERS, *Karcher v. Daggett: The Supreme Court Draws the Line on Malapportionment and Gerrymandering in Congressional Redistricting*, in *Indiana Law Review*, 1984 p. 631 ss.

³⁷⁷ Il collegio più popoloso era infatti composto da 527.472 abitanti, mentre il meno popoloso da 523.789 abitanti.

³⁷⁸ J. SUZUKI, *Constitutional Calculus: The Math of Justice and the Myth of Common Sense*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2015 p. 88. Sulla sentenza commentata si vedano anche R. M. SMITH, *Liberalism and American Constitutional Law*, Harvard University Press, London, 1985, p. 133, e R. K. STAVINSKI, *Mandate of Equipopulous Congressional Districting: Karcher v. Daggett*, in *Boston College Law Review*, n. 2/1985, p. 563 ss.

il primo, ma non certamente l'unico, principio in materia di distribuzione dei collegi elettorali all'interno dello Stato³⁷⁹. La Corte ha richiamato in più occasioni anche la possibilità che vi siano deroghe alla proporzionalità perfetta nella composizione dei collegi elettorali quando vi siano altri interessi degni di tutela. Tuttavia, per quanto riguarda l'elezione della Camera federale, tali tutele non sono però mai state assunte dai giudici come cause di legittimazione di deviazioni, seppur poco consistenti, alla coincidenza demografica tra i collegi.

La *Supreme Court* degli Stati Uniti si è atteggiata però meno rigidamente quando i piani di distribuzione dei collegi erano riferiti alle elezioni statali³⁸⁰. Se già nella sentenza *Reynolds v. Sims* era emersa una diversità nella valutazione dei confini naturali dei collegi per l'elezione dei Parlamenti nazionali, in una sentenza del 1973, *Mahan v. Howell*³⁸¹, si evidenzia la netta diversità nell'approccio del giudice nei confronti di una distribuzione dei collegi per l'elezione dell'Assemblea dei rappresentanti dei singoli Stati. Il caso aveva a oggetto la riforma della sentenza della Corte distrettuale dello Stato della Virginia, che aveva modificato un piano di ridisegno dei collegi per l'elezione della Camera e del Senato dello Stato stesso che conteneva una massima distanza percentuale del 16% tra il collegio demograficamente più consistente e quello meno popolato. Attraverso l'accoglimento della richiesta dei ricorrenti, la Corte distrettuale aveva ridotto al 10% il massimo percentile di disproporzione tra i collegi elettorali dello Stato³⁸². La rilevanza della sentenza operata dalla *Supreme Court* è riconducibile alla circostanza di aver affermato che il tribunale dello Stato non doveva utilizzare i principi enunciati nei

³⁷⁹ Cfr. R. W. BEHRMAN, *Equal or Effective Representation: Redistricting Jurisprudence in Canada and the United States*, in *The American Journal of Legal History*, n. 2/2011, p. 287.

³⁸⁰ M. ALTMAN, *Traditional Districting Principles: Judicial Myths vs. Reality*, in *Social Science History*, n. 2/1988, p. 160, ritiene che «*In the courts, many types of districts have been attacked, but congressional districts have undergone particularly close recent scrutiny by the Supreme Court*».

³⁸¹ 410 U.S. 315 (1973)

³⁸² Va notato che è tipico delle pronunce dei giudici statunitensi, in tema di identificazione dei confini dei collegi, intervenire direttamente disciplinando nel giudizio la suddivisione del territorio. Tale possibilità è stata espressamente riconosciuta *Supreme Court* nella sentenza *Parsons v. Buckley*, 379 U.S. 359 (1965), nella quale i giudici hanno dichiarato che se lo Stato (nel caso di specie il Vermont) non si fosse prodigato ad attuare una corretta distribuzione dei seggi, in ottemperanza al principio di eguaglianza, la Corte distrettuale avrebbe dovuto sostituirsi al legislatore nella determinazione e nel disegno dei collegi. Sempre per tutelare l'eguaglianza degli elettori, la *Supreme Court*, ha introdotto anche un'altra modalità per ottenere ottemperanza da parte del legislatore. In alcune pronunce, infatti, il Giudice è giunto a riconoscere il potere dei giudici distrettuali di "sterilizzare" i poteri del Parlamento dello Stato alla sola ordinaria amministrazione, obbligando così, indirettamente, il potere politico ad agire per ristabilire i confini dei collegi elettorali in conformità al principio *one man, one vote* (Cfr., sentenza *Fortson v. Toombs* 379 U.S. 621 (1965), con la quale la Corte conferma gli effetti di un'ingiunzione in tal senso emessa dalla Corte distrettuale della Georgia).

precedenti casi riguardanti l'elezione del Congresso e, in particolare, quelli adottati nella sentenza *Kirkpatrick e Wells*³⁸³. Secondo la *Supreme Court* il giudice di prima istanza avrebbe dovuto attenersi ai principi enunciati nel caso *Reynold v. Sims*, che certamente risultavano essere meno rigidi. Nel caso di specie il 16% nella magnitudo tra i collegi era da considerarsi legittima, poiché il legislatore aveva giustificato, con abbondante argomentazione, che tale discrepanza era causata dal fine di non disgregare i territori amministrativi presenti nello Stato e in particolare mantenere unite le contee e le città. Per la *Supreme Court* tali esigenze erano da considerarsi un obiettivo politico non irragionevole e non in contrasto con il XIV emendamento. La sentenza *Mahan v. Howell* non rovescia comunque il principio *one-man, one-vote*, ma consente semplicemente alla Corte una maggiore flessibilità nello scrutinio di legittimità nel quale vengono inseriti anche fattori diversi dalla popolazione³⁸⁴. I motivi che possono legittimare una limitazione del principio di proporzionalità nel caso di collegi per l'elezione del parlamento statale sono diversi, e la Corte li aveva menzionati anche in una precedente sentenza (*Swann v. Adams*)³⁸⁵, nella quale aveva ribadito che le disparità tra i vari collegi possono essere giustificate da considerazioni di politica statale, come l'integrità delle suddivisioni politiche, il mantenimento della compattezza e della contiguità nei distretti oppure al fine di mantenere i confini naturali o storici³⁸⁶.

4.1.3. *Ten-percent Rules*

Nel solco della differenziazione tra collegi congressuali e collegi statali, si pone un nuovo filone giurisprudenziale relativo a questi ultimi inaugurato con la sentenza *White v. Regester*³⁸⁷. Nel caso in esame la Corte non ha invalidato il piano di redistribuzione dei collegi per l'elezione delle Assemblee legislative del Texas nei quali vi era una disproporzione massima del 9.9% tra il collegio più popoloso e quello meno popoloso. I giudici hanno ritenuto che la dichiarazione di illegittimità operata dal Giudice distrettuale

³⁸³ La corte aveva già preannunciato, seppur timidamente, questo principio nella sentenza *Abate v. Mundt*, 403 U.S. 182 (1971).

³⁸⁴ In questo senso si veda C. HYLAND, *Constitutional Law - Mahan v. Howell - Forward or Backward for the One Man-One Vote Rule*, in *DePaul Law Review*, n. 4/1973, p. 934, il quale aggiunge che «*As in other reapportionment decisions, the Court looked at the particular facts in this case and refused to establish a single standard to be applied uniformly in all cases dealing with reapportionment*».

³⁸⁵ 385 U.S. 440 (1967).

³⁸⁶ 385 U.S. 440, 444. Per un commento più approfondito della sentenza *Swann v. Adams* si veda I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 118, nota 104.

³⁸⁷ 412 U.S. 755 (1973).

del Texas fosse erronea, poiché gli appellanti non erano riusciti a dimostrare la violazione della clausola di eguale protezione. In questa sentenza viene invertito l'onere della prova fino a ora utilizzato³⁸⁸. Nel caso di specie, non è lo Stato che ha dovuto dimostrare di aver rispettato il principio di eguaglianza, ma sono i ricorrenti che devono provare la violazione del principio *one man, one vote*. In tutti i casi precedenti, infatti, era sufficiente che i ricorrenti portassero a proprio sostegno l'esistenza di una disuguaglianza numerica nella composizione del collegio, ed era poi il legislatore a dover dimostrare di aver operato in buona fede affinché la diversa composizione dei collegi elettorali potesse qualificarsi come «*as nearly as practicable*».

Sembra evidente che la Corte Suprema abbia trattato i casi in modo diverso. Nella sentenza *Mahan v. Howell*, la Corte ha preteso dallo Stato una motivazione ragionevole e sostenibile per legittimare il 16% di squilibrio nella popolazione presente nei collegi elettorali, mentre nei casi successivi il Giudice ha risolto la questione in favore dello Stato, senza richiedere al legislatore di dimostrare la ragionevolezza dei motivi che avevano portato allo squilibrio demografico. Da queste premesse sembrerebbe che nella Corte Suprema si stesse affermando un "principio quantitativo" sulla base del quale valutare in modo diverso la ripartizione del territorio in collegi elettorali.

Questo principio non è stato negato dalla Corte, che ha ammesso, in successive sentenze, di effettuare in modo diverso lo scrutinio di legittimità costituzionale relativo alle violazioni inferiori al 10%. La prima affermazione di questo principio si deve al giudice Brennan nell'opinione dissenziente, da lui redatta, per le sentenze *White v. Regester* e *Gaffney v. Cummings*³⁸⁹. Il giudice Brennan, contrario alla decisione, portava

³⁸⁸ Cfr. E. B. FOLEY, M. J. PITTS, J. A. DOUGLAS, *Election Law and Litigation*, cit., p. 197.

³⁸⁹ Cfr. R. J. VAN DER VELDE, *One Person-One Vote Round III: Challenges to the 1980 Redistricting*, in *Cleveland State Law Review*, 1984, p. 588. All'opinione dissenziente stilata dal Giudice Brennan avevano concorso anche giudici Douglas e Marshall. In particolare, nella sentenza *Gaffney v. Cummings*, 412 U.S. 772, la Corte non ha richiesto al legislatore particolari motivazioni al fine di legittimare la disproporzione nella composizione dei collegi nello Stato del Connecticut che era di un massimo dell'1,9% per i collegi elettorali della Camera e di 7,8% per quelli del Senato. I giudici si sono "accontentati" di una giustificazione volta a garantire una maggiore equità politica (*political fairness*) tra i due partiti politici maggiori. Secondo la *Supreme Court*: «*The record abounds with evidence, and it is frankly admitted by those who prepared the plan, that virtually every Senate and House district line was drawn with the conscious intent to create a districting plan that would achieve a rough approximation of the state-wide political strengths of the Democratic and Republican Parties, the only two parties in the State large enough to elect legislators from discernible geographic areas*» 412 U.S. 735, 752. Secondo H. A. SCARROW, *Partisan Gerrymandering. Invidious or Benevolent? Gaffney v. Cummings and Its Aftermath*, in *The Journal of Politics*, n. 3/1982, p. 810 ss., la giustificazione utilizzata dal legislatore può essere fatta rientrare in un caso di *positive-gerrymandering* poiché il ritaglio dei collegi era finalizzato a favorire una

come esempio una sentenza del 1971, *Abate v. Mundt*³⁹⁰, in cui la Corte aveva dichiarato conforme a Costituzione una disproporzione massima dell'11.9% nella composizione dei collegi per l'elezione del Consiglio di vigilanza della Contea di Rockland nello Stato di New York³⁹¹, solo dopo aver richiesto una serie di giustificazioni ragionevoli al legislatore³⁹². Secondo Brennan sembra che per la maggioranza della Corte sia significativa la quantità di disproporzione, che il giudice identifica nel parametro del 10%, tra i collegi³⁹³.

Le parole di Brennan sono rimaste scalfite nella successiva giurisprudenza della Corte statunitense, che ha riconosciuto una vera e propria *Ten-Percent Rule*³⁹⁴, non tanto come parametro rigido per diversificare legittimità della disproporzione, ma per differenziare l'onere probatorio tra le parti.

È però solo in una sentenza deliberata nel 1973, *Connor v. Finch*³⁹⁵, che aveva a oggetto la distribuzione dei collegi per l'elezione delle Assemblee rappresentative del Mississippi, che appare per la prima volta nelle motivazioni di maggioranza il riferimento esplicito alla diversificazione del 10%: «*The maximum population deviations of 16.5% in the Senate districts and 19.3% in the House districts can hardly be characterized as de*

rappresentanza "più eguale" tra i partiti politici, anche però a discapito della proporzionalità demografica dei collegi.

³⁹⁰ 403 U.S. 182

³⁹¹ Si noti che la Corte, nel precedente *Hadley v. Junior College District of Metropolitan Kansas City*, 397 U.S. 50 (1970), aveva allargato lo scrutinio di legittimità a qualsiasi tipologia di elezione "politica" stabilendo che «*whenever a state or local government decides to select persons by popular election to perform governmental functions, the Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment requires that each qualified voter must be given an equal opportunity to participate in that election*». Sull'apertura della Corte a ogni tipologia di elezione si veda S. INGBERG, *Elections*, in K. L. HALL, J. W. ELY, J. B. GROSSMAN (a cura di), *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 288.

³⁹² *Abate v. Mundt*, 403 U.S. 182 (1971) In questo caso, che comunque non riguarda un'Assemblea legislativa ma un organo elettivo con funzioni di coordinamento tra Contea e Città, la Corte ha ritenuto che il piano di distribuzione dei collegi non fosse in violazione dell'*equal protection clause* basandosi sulla lunga tradizione di elezione per città che aveva caratterizzato l'organo in questione, e perché il piano di ritaglio dei collegi elettorali, presentato dallo Stato, non conteneva comunque un comprovato vantaggio nei confronti di particolari interessi politici o aree geografiche.

³⁹³ Presumibilmente la soglia del 10% deriva dalla circostanza che nel caso *White v. Regester* era stata dichiarata legittima una disproporzione del 9.9% tra il collegio demograficamente più grande e il collegio più piccolo. Il 10% quindi deriva semplicemente da una constatazione che il giudice offre della prassi applicativa della Corte e non da un ragionamento effettuato sulla base di una posizione teorica ben delineata. Queste le parole del Giudice: «*one can reasonably surmise that a line has been drawn at 10% deviations in excess of that amount are apparently acceptable only on a showing of justification by the State, deviations less than that amount require no justification whatsoever*». (412 U.S. 772, 777).

³⁹⁴ J. G. HEBERT, P. M. SMITH, M. E. VANDENBERG, M. B. DESANCTIS, *The Realist's Guide to Avoiding the Legal Pitfalls*, ABA, New York, 2010, p. 9.

³⁹⁵ 431 U.S. 407 (1977).

*minimis; they substantially exceed the “under-10” deviations the Court has previously considered to be of prima facie constitutional validity only in the context of legislatively enacted apportionments»³⁹⁶. Nel caso esaminato però, secondo i giudici, il legislatore non era riuscito a giustificare sufficientemente tale distorsione demografica, il che conduce alla dichiarazione di illegittimità della distribuzione dei seggi all’interno dello Stato. In un successivo caso, *Brown v. Thomson*, la Corte però sembra dare addirittura un’interpretazione diversa ai propri precedenti: «Our decisions have established, as a general matter, that an apportionment plan with a maximum population deviation under 10% falls within this category of minor deviations. A plan with larger disparities in population, however, creates a prima facie case of discrimination and therefore must be justified by the State»³⁹⁷, quasi a indicare che sotto il 10% la differenza di popolazione all’interno dei collegi sia da considerarsi sempre e comunque conforme a Costituzione.*

La regola del 10% ha trovato applicazione in tutti i casi successivi di suddivisione territoriale al fine di eleggere le Assemblee statali, nei quali è risultato sempre vano dinanzi alla *Supreme Court* il tentativo dei ricorrenti di dimostrare la violazione del principio di eguaglianza quando la disproporzione tra i collegi era inferiore al 10%³⁹⁸. Vi sono, invece, alcune sentenze delle Corti distrettuali che hanno dichiarato illegittime disproporzioni inferiori del 10% poiché i ricorrenti erano riusciti a dimostrare che la suddivisione territoriale era stata effettuata in modo arbitrario e discriminatorio³⁹⁹. Allo stesso tempo, però, risulta decisamente complesso per gli Stati trovare delle giustificazioni tali da permettere alla Corte Suprema di legittimare deviazioni superiori al 10%. Per esempio nel caso *Chapman v. Meier*⁴⁰⁰ la Corte è tornata a dichiarare illegittimo il disegno dei collegi per l’elezione del Senato del Nord Dakota. Il giudice di prima istanza, nel 1965, aveva effettuato direttamente un piano di distribuzione dei collegi a seguito della dichiarazione di illegittimità avvenuta due anni prima⁴⁰¹. Il giudice aveva

³⁹⁶ 431 U.S. 407, 418. Per tale ragione, e poiché il legislatore non era riuscito a produrre delle valide argomentazioni volte a dimostrare di non aver violato il principio d’eguaglianza, la Corte ha dichiarato illegittimo il piano di distribuzione dei seggi.

³⁹⁷ *Brown v. Thomson*, 462 U.S. 835, 842 (1983)

³⁹⁸ Non risultano esserci infatti sentenze della *Supreme Court* che abbiano dichiarato illegittimo un caso di diseguaglianza inferiore al 10%. Vedi *infra* nota 416 per la più recente sentenza in tema.

³⁹⁹ In questo senso, per esempio, la sentenza della District Court of Illinois, *Hulme v. Madison Country* (188 F. Supp. 2d, 1041 (2001)), nella quale è stata dichiarata illegittima una disproporzione massima tra i collegi che era del 9,3%.

⁴⁰⁰ 420 U.S. 1 (1975).

⁴⁰¹ Cfr. C. A. ANZALONE, *Supreme Court Cases on Political Representation*, cit., p. 219 s.

giustificato le divergenze nella composizione dei collegi da lui disegnati, basandosi sulle peculiarità territoriale dello Stato, suddiviso dal fiume Missouri, e sull'esigenza di preservare i territori politici esistenti⁴⁰². La *Supreme Court* ha però ritenuto che dette argomentazioni non fossero convincenti e sufficientemente dimostrate, per ammettere una deviazione della proporzionalità che raggiungeva punte superiori al 20%⁴⁰³.

In un solo altro caso, oltre al precedente *Mahan, Unger v. Manchin*⁴⁰⁴, la Corte ha ammesso chiaramente una distribuzione demografica superiore al 10% tra i distretti elettorali. In questa sentenza i giudici hanno confermato una sentenza della Corte distrettuale del West Virginia (*Deem v. Manchin*)⁴⁰⁵. Il giudice distrettuale aveva legittimato una disproporzione del 10,92% nei collegi per l'elezione del Senato, riferendosi anche in questo caso a giustificazioni di continuità e contiguità territoriale e di possibilità di mantenere unite le suddivisioni politiche⁴⁰⁶.

In verità, una stretta interpretazione della regola della *Ten-percent Rule* conduce a ritenere che non ci sia un limite teorico superato il quale la Corte dovrebbe dichiarare illegittima la distribuzione dei seggi, anche se, come abbiamo potuto ricostruire, i giudici si sono dimostrati assai riluttanti nell'ammettere deroghe superiori a tale soglia. Questo significa che le generali ragioni di carattere "territoriale" non sono comunque in grado di scalfire oltremodo la proporzionalità nella composizione dei collegi – nemmeno per i collegi elettorali costituiti per le elezioni Statali – senza incidere negativamente su quello che a tutti gli effetti sembra essere l'unico principio costituzionale espresso: l'eguaglianza degli elettori⁴⁰⁷.

⁴⁰² 420 U.S. 1, 24.

⁴⁰³ 420 U.S. 1, 24.

⁴⁰⁴ 536 U.S. 935 (2002).

⁴⁰⁵ *U.S. District Court for the Northern District of West Virginia*, 188 F. Supp. 2d 651, 656.

⁴⁰⁶ Cfr. J. G. HEBERT, P. M. SMITH, M. E. VANDENBERG, M. B. DESANCTIS, *The Realist's Guide to Redistricting*, cit. p. 12.

⁴⁰⁷ Esiste però una decisione della *Supreme Court* che apparentemente sembra contraddire quanto sostenuto nel testo. Nella decisione *Brown v. Thomson* (462 U.S. 835 (1983)) la Corte è sembrata discostarsi dai propri precedenti, poiché ha legittimato una disproporzione che toccavano punte dell'89% tra il collegio più popoloso e il meno popoloso dei collegi previsti per l'elezione della Camera del Wyoming. Questa estrema disproporzionalità era dovuta alla circostanza che la Costituzione del Wyoming imponeva che ognuna delle contee dello Stato fosse rappresentata separatamente, come collegio elettorale, anche se in base alla propria popolazione non avesse diritto a un rappresentante. In questo modo una Contea (quella di Niobrara) aveva diritto a un senatore con solo 2.924 abitanti, a fronte di una media statale di elezione pari a 7337 abitanti per eletto. Al fine di comprendere le motivazioni della Corte, va ricordato che i ricorrenti non contestavano una generale "erronea" e ingiustificata delimitazione dei collegi, che pure era presente nella legislazione statale, ma aspiravano a far dichiarare illegittima solo la disposizione che prevedeva il diritto a un rappresentante anche per quella piccola contea con meno di tremila abitanti. Dunque, la Corte non entra propriamente nel merito della questione della pratica del *malapportionment*, ma si limita a

Dalle sentenze riguardanti i distretti per l'elezione del Congresso emerge che la Corte Suprema non ha mai legittimato discrepanze, anche minime, motivate dal mantenimento dei confini politici preesistenti all'interno dello Stato. Nelle sentenze relative alle Assemblee statali invece la stessa Corte, che si era dimostrata reticente nel definire una quota "sempre" legittima nei casi di distretti congressuali, smorza questa rigidità legittimando facilmente dispersioni inferiori al 10%.

Il ferreo "idealismo matematico" operato dai giudici supremi ha influenzato fortemente l'azione degli Stati nella distribuzione dei seggi⁴⁰⁸. Come si può notare dalla

dichiarare non illegittima l'assegnazione di quel seggio poiché, anche se si fosse proceduto in tal senso, le «variazioni di popolazione considerevoli rimarrebbero anche se il rappresentante della contea di Niobrara venisse eliminato» (462 U.S. 835, 836). Per la Corte infatti, se anche si fosse tolto il rappresentante alla Contea, accorpando questa a un altro territorio e riducendo il numero dei rappresentanti, «la deviazione media sarebbe del 13% e la deviazione massima sarebbe del 66%» (462 U.S. 835, 836). La difficoltà di ricondurre questa sentenza alla giurisprudenza precedente è espressa ancor più apertamente da due giudici nella *concurring opinion*, che chiaramente hanno ammesso che se il piano di ripartizione dei seggi tra i collegi fosse stato contestato nel suo insieme avrebbero votato a favore dell'illegittimità dello stesso, perché implementava una disparità tra gli elettori dei diversi collegi certamente illegittima (Cfr. R. B. KEITER, *The Wyoming State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 122, e N. REDLICH, J. B. ATTANASIO, J. K. GOLDSTEIN, *Understanding Constitutional Law*, LexisNexis, New York, 2012, p. 495). Questa sentenza è stata giustificata, in dottrina, sostenendo che tale disparità fosse possibile solo nel Wyoming poiché era la Costituzione a prevedere l'assegnazione del seggio a quella contea e dunque la deviazione era necessaria per dare rappresentanza a quella contea (cfr. J. G. HEBERT, P. M. SMITH, M. E. VANDENBERG, M. B. DESANCTIS, *The Realist's Guide to Redistricting*, cit., p. 10 s., e C. H. BACKSTROM, L. ROBINS, *The Supreme Court Prohibits Gerrymandering: A Gain or a Loss for the States?*, in *Publius: The Journal of Federalism*, n. 3/1986, p. 102). A parziale conferma dell'interpretazione che qui si sta proponendo, si consideri che, a dieci anni di distanza, la Corte distrettuale statunitense per il distretto del Wyoming è intervenuta con la sentenza *Gorin v. Karpan* (*U.S. District Court for the District of Wyoming, Gorin v. Karpan*, 775 F. Supp. 1430 (1991)) con la quale è stata dichiarata incostituzionale per violazione del XIV emendamento la sperequazione del numero di abitanti tra i collegi a seguito del censimento del 1991, che toccava punte dell'83%, dovute di nuovo alla garanzia costituzionale di un eletto per ogni contea. Per poter dichiarare l'illegittimità della distribuzione dei seggi, la Corte distrettuale ha dichiarato illegittima anche la disposizione costituzionale del Wyoming, nella parte in cui prevedeva che vi fosse un eletto per ogni contea poiché non consentirebbe una piena realizzazione del principio di eguaglianza previsto nella Costituzione federale.

⁴⁰⁸ Va notato che negli anni, anche a seguito delle sentenze della *Supreme Court*, molti Stati della Federazione hanno affidato il compito di ridistribuire i collegi elettorali a Commissioni indipendenti. Sul punto si veda T. BRUNELL, *Redistricting and Representation: Why Competitive Elections are Bad for America*, Routledge, New York, 2008, p. 50 s., secondo cui l'insorgere della necessità di istituire apposite Commissioni è dovuta agli aspetti altamente politici, e forieri talvolta di eccessivo conflitto politico, che questa attività può comportare. Le commissioni, che sono più frequenti per il disegno dei distretti elettorali per l'elezione statale, sono diversamente strutturate negli Stati che le hanno previste. Ci sono Commissioni che hanno direttamente il compito di ridisegnare i collegi, mentre altre sono di semplice supporto al potere legislativo o esecutivo, e tuttalpiù approvano direttamente un piano di distribuzione dei collegi se manca un accordo politico. Sugli esempi del funzionamento delle Commissioni indipendenti e sulla loro tendenzialmente imparziale nomina, si veda il documento *Redistricting Law 2010*, p. 161 ss., curato dalla *National Conference of State Legislatures*, disponibile al relativo sito web istituzionale. Va notato, peraltro, che l'esigenza di introdurre meccanismi quanto più imparziali per la costituzione dei collegi elettorali è stata avanzata, in più occasioni, direttamente dagli elettori che, tramite l'iniziativa legislativa rafforzata (e successivo *referendum* propositivo) hanno introdotto nelle Costituzioni degli Stati le suddette Commissioni indipendenti. Si vedano, solo per l'esempio più recente, le misure approvate nella tornata elettorale del

tabella successiva, relativa alla distribuzione dei collegi elettorali effettuata dagli Stati a seguito del censimento del 2010, in nessun Stato che elegge nel Congresso più di un deputato si è registrata una deviazione, tra il collegio demograficamente più consistente e quello meno popolato, superiore all'1%, e in ben 32 Stati la deviazione nella popolazione dei collegi è pari a zero⁴⁰⁹.

L'elasticità dimostrata dalla Corte con la "dottrina del 10%" per l'elezione dei parlamenti nazionali ha permesso agli Stati una maggior flessibilità nell'individuazione dei collegi elettorali. Questo si è reso evidente nell'attività di ridisegno dei collegi elettorali a seguito del censimento del 2012. In quell'occasione la quasi totalità degli Stati – con l'esclusione di entrambe le assemblee legislative delle Hawaii e del Vermont⁴¹⁰ – hanno costituito distretti elettorali in modo tale che tra il collegio demograficamente più piccolo e quello più grande non vi sia una disparità superiore al 10%, che sembra essere diventato sempre più un limite che la *Supreme Court* ritiene conforme a Costituzione⁴¹¹.

novembre 2018 in Colorado (Colorado Amendment Y a Z) e in Michigan (Michigan Proposal 2). Sulla possibilità per i cittadini di decidere direttamente le modalità di distribuzione dei seggi e la possibilità di introdurre anche Commissioni costituite a tal fine, si veda anche la sentenza della *Supreme Court* degli Stati Uniti *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission* (576 U.S. 13 (2015)).

⁴⁰⁹ Il dato è riportato nel documento "2010 Redistricting deviation", a cura del *National Conference of State Legislatures* (disponibile sul sito internet dell'organizzazione). Per una riconferma che l'attività di individuazione dei collegi elettorali è stata influenzata dai precedenti giurisdizionali si possono vedere anche i dati riferiti ai collegi elettorali costituiti a seguito del censimento del 2000 (documento "Designing PL 94-171 redistricting data for the year 2010 census", curato dall'*U.S. Census Bureau*) dove si evidenzia all'incirca la stessa situazione riferita all'ultimo censimento.

⁴¹⁰ Il caso delle Hawaii, dove si registra il 21% di disproporzione tra i collegi per l'elezione della Camera e il 44% per quelli del Senato, viene giustificato dalla dottrina per la peculiarità geografica dello Stato che è composto da molte isole. Sul caso delle Hawaii si veda M. MAY, G. MONCRIEF, *Reapportionment and Redistricting in the West*, cit., p. 46. L'elevata disproporzione, che non è mai stata oggetto di ricorsi giudiziari, è dovuta alla stessa Costituzione dello Stato che prevede, al fine della distribuzione dei seggi, la creazione di quattro unità di isole, alle quali deve essere garantito necessariamente un numero minimo di due senatori e tre rappresentanti della Camera (cfr. A. LEE, *The Hawaii State Constitution*, cit., p. 110).

⁴¹¹ Di tutti i piani di ridistribuzione riguardanti i collegi per le elezioni Statali approvati a seguito del censimento del 2010, il solo caso dell'Arizona è giunto dinanzi alla Corte Suprema che, con la sentenza *Wesley W. Harris v. Arizona Independent Redistricting Commission*, 578 U.S. 14 (2016), ha riaffermato nuovamente che una disproporzione inferiore al 10%, nell'individuazione dei collegi elettorali da parte dello Stato, deve essere dichiarata costituzionalmente legittima se i ricorrenti non sono stati in grado di dimostrare la violazione del XIV emendamento.

Tabella n. 2: Distribuzione dei collegi elettorali per l'elezione del Congresso della Camera e del Senato statali stabiliti a seguito del Censimento del 2012

Stato	Collegio per l'elezione del Congresso		Collegio per l'elezione della Camera Statale		Collegio per l'elezione del Senato Statale	
	Collegio medio	Deviazione max. in %	Collegio Medio	Deviazione max. in %	Collegio medio	Deviazione max. in %
Alabama	682.819	0	45.521	1.98	136.564	1.98
Alaska	Un solo rappresentante		17.756	9.04	35.512	8.45
Arizona	710.224	0	213.067	8.78	213.067	8.78
Arkansas	728.980	0.06	29.159	8.36	83.312	8.2
California	702.905	0.0001	465.674	0.449	931.349	0.63
Colorado	718.457	0	77.372	4.98	143.691	4.99
Connecticut	714.819	0	23.670	5.99	99.280	9.79
Delaware	Un solo rappresentante		21.901	9.93	42.759	10.73
Florida	696.345	0	156.678	3.98	470.033	1.99
Georgia	691.975	0	53.820	1.98	172.994	1.84
Hawaii	680.151	0.1	24.540	21.57	50.061	44.23
Idaho	783.791	0.09	44.788	9.7	44.788	9.7
Illinois	712.813	0	108.734	0	217.468	0
Indiana	720.422	0	64.838	1.74	129.676	2.88
Iowa	761.589	0.01	30.464	1.93	60.927	1.65
Kansas	713.280	0	22.716	2.87	70.986	2.03
Kentucky	723.228	0	43.394	10	114.194	9.84
Louisiana	755.445	0.03	43.174	9.89	116.240	9.86
Maine	664.181	0	8.797	9.9	37.953	9.51
Maryland	721.529	0.00013	122.813	8.87	122.813	8.87
Massachusetts	727.514	0	40.923	9.74	163.691	9.77
Michigan	705.974	0	89.851	9.96	260.096	9.79
Minnesota	662.991	0	79.163	1.42	39.582	1.6
Mississippi	741.824	0.2	24.322	9.95	57.063	9.77
Missouri	748.616	0	36.742	7.8	176.145	8.5
Montana	Un solo rappresentante		9.894	5.44	19.788	5.26
Nebraska	608.780	0	37.272	7.39	Parlam. monocamerale	
Nevada	675.138	0	64.299	1.33	128.598	0.8
New Hampshire	658.235	0.00067	3.291	9.9	54.853	8.83
New Jersey	732.658	0	219.797	5.199	219.797	5.199
New Mexico	686.393	0	29.417	6.68	49.028	8.70
New York	717.707	0	129.089	7.94	307.356	8.8
North Carolina	733.499	0	79.462	9.9	190.710	9.74
North Dakota	Un solo rappresentante		14.310	8.86	14.310	8.86
Ohio	721.032	0	116.530	16.44	349.591	9.2
Oklahoma	750.270	0	37.142	1.81	78.153	2.03
Oregon	766.215	0	63.851	3.1	127.702	2.99
Pennsylvania	705.688	0	62.573	7.88	254.048	7.96
Rhode Island	526.284	0	14.034	4.98	27.699	5.01
South Carolina	660.766	0	37.301	4.99	100.551	9.55
South Dakota	Un solo rappresentante		23.262	9.47	23.262	9.47
Tennessee	705.123	0	192.306	9.17	64.102	9.74
Texas	698.488	0	167.637	9.92	811.147	8.04
Utah	690.971	0	36.852	1.55	95.306	0.39
Vermont	Un solo rappresentante		4.172	18.9	20.858	18.2
Virginia	727.366	0	80.010	2	200.026	4.0
Washington	672.454	0.003	137.236	0.068	137.236	0.068
West Virginia	617.665	0.79	18.530	9.99	109.000	10
Wisconsin	710.873	0	57.444	0.76	172.333	0.62
Wyoming	Un solo rappresentante		9.394	9.84	18.788	9.37

4.1.4. La rappresentanza delle minoranze e il *racial gerrymandering*

Il massimo organo giurisdizionale statunitense, in particolare nelle pronunce riguardanti i distretti per l'elezione del Congresso, è stato talvolta criticato dalla dottrina, poiché la ripartizione sulla base di suddivisioni politico-amministrative, anche a discapito della minor proporzionalità demografica, sarebbe da considerarsi del tutto opportuna, al fine di evitare il disegno fraudolento dei collegi (il c.d. *gerrymandering*), attuato per favorire o sfavorire una determinata forza politica o un gruppo sociale⁴¹². Porre come requisito per il collegio elettorale una perfetta coincidenza demografica facilitata, infatti, la creazione di collegi elettorali fraudolenti da parte della forza politica di maggioranza⁴¹³. Alla critica avanzata da una parte della dottrina va comunque aggiunto che anche la previsione di una cospicua differenziazione demografica nei collegi elettorali facilita la creazione di questi in modo tale da avvantaggiare una parte politica, poiché permette con grande facilità di spostare parti di elettorato da questo a quel collegio al fine di influenzare il concreto risultato elettorale⁴¹⁴.

Inoltre, è stato contestato alla Corte di aver sempre estromesso dall'*iter* argomentativo delle proprie pronunce la questione inerente alla tutela dei gruppi sociali, in particolare delle minoranze, che potrebbero essere degne di maggior tutela anche a discapito della proporzionalità nella composizione demografica del collegio⁴¹⁵. L'aspetto sollevato dalla dottrina si inserisce nel solco di quella che è stato definito, talora negativamente, *positive racial gerrymandering*⁴¹⁶. In questi casi, si è ritenuto, infatti, che

⁴¹² In questo senso G. E. BAKER, *The Reapportionment Revolution. Representation, Political Power, and the Supreme Court*, Random House, New York, 1966, p. 269 ss. In merito R. K. STAVINSKI, *Mandate of Equipopulous Congressional Districting: Karcher v. Daggett*, cit., p. 598 s., aggiunge che il rigido scrutinio di legittimità operato dalla Corte nei casi dei distretti congressuali ha la conseguenza di incoraggiare i ricorsi giudiziari sia in tema di composizione numerica sia di artificiosità del ritaglio del collegio elettorale.

⁴¹³ Anche la stessa *Supreme Court* si è rivelata attenta alla questione. Nella sentenza *Reynold v. Sims*, il giudice Warren, nelle motivazioni di maggioranza, ha infatti avvertito che «*Indiscriminate districting without any regard for political subdivisions or natural or historical boundary lines, may be little more than an open invitation to partisan gerrymandering*» (377 U.S. 533, 578-579 (1964)).

⁴¹⁴ Cfr., da ultimo, A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, p. 3.

⁴¹⁵ In questo senso si veda G. M. HAYDEN, *The False Promise of One Person, One Vote*, in *Michigan Law Review*, n. 2/2003, p. 213 ss., il quale critica (p. 266) l'approccio della Corte e di una parte della dottrina per aver nettamente distinto le varie questioni attinenti al diritto elettorale senza prendere in considerazione una visione complessiva del diritto di voto.

⁴¹⁶ Per la distinzione tra *gerrymandering* politico, *gerrymandering* razziale negativo e positivo si veda V. M. SASSON, *Shaw v. Reno: is a remedial racial gerrymandering another victim of the pursuit of the color-blind constitution?*, in *New England Law Review*, v. 92, n. 2/1995, p. 363. Sul punto G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 34, ritiene che anche la forma positiva

i collegi elettorali dovessero essere costituiti in modo tale da evitare che una minoranza, in particolare quella razziale, fosse esclusa dalla rappresentanza attraverso la costituzione di collegi elettorali costituiti a tal fine. Sono numerose le sentenze della *Supreme Court* su questo tema, che raramente ha legittimato una costituzione di collegi in questo senso⁴¹⁷, mentre in più casi ha precluso la strada a collegi elettorali costituiti ad *hoc*⁴¹⁸. Anche nelle sentenze che volgono a favore della tutela della minoranza razziale, i giudici non han mai concesso una maggiore sperequazione per mantenere unita una certa comunità politica, o minoranza razziale, ben identificata. Nella giurisprudenza statunitense sembrerebbe prevalere nettamente l'esigenza di garantire una composizione demografica quanto più simile dei collegi elettorali, mentre resta sempre sullo sfondo la tutela dei confini amministrativi e la rappresentanza di una comunità politica o di una minoranza.

4.2. L'esempio anglosassone: un lungo cammino verso l'eguaglianza del voto

La problematica della distribuzione eguale della popolazione tra i collegi elettorali ha toccato il Regno Unito in diversi momenti e ha comportato profonde ripercussioni sulle modalità di distribuzione dei seggi e sul disegno dei collegi elettorali per l'elezione della Camera dei Comuni.

La lunga storia anglosassone della distribuzione dei seggi ha inizio con l'approvazione del *Reform Act* del 1832. L'atto adottato agli inizi del 1800 si era reso necessario, poiché lo squilibrio tra numero di abitanti e seggi assegnati ai collegi elettorali storici aveva raggiunto elevate percentuali a causa del massiccio spostamento dei cittadini

di *gerrymandering* sia «una pratica indifendibile anche quando è al servizio dei diritti civili» poiché «la manipolazione dei confini dei collegi intesa a costruire vincitori precostituiti [è] una violazione dei principi elettorali».

⁴¹⁷ In questo senso è la sentenza *United Jewish Organization of Williamburgh, Inc. v. Carey* (*UJO*), 430 U.S. 144 (1977). Nella sentenza, i giudici hanno ritenuto che lo Stato potesse utilizzare il criterio della razza per determinare i collegi elettorali, in modo tale che la minoranza fosse posta nella condizione di messi in condizione di esprimere una propria specifica rappresentanza. Secondo E. CECCHERINI *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1997, p. 322, la sentenza è stata un «tentativo di raggiungere una più equilibrata allocazione di potere politico fra bianchi e non bianchi».

⁴¹⁸ In tal senso vanno la maggior parte delle sentenze sul tema, tutte successive alla pronuncia *United Jewish Organization of Williamburgh, Inc. v. Carey*. Tra questa quella più importante è la pronuncia *Shaw v. Reno*, nella quale secondo i giudici la determinazione dei collegi «andava dichiarata incostituzionale in quanto formata sulla base di considerazioni di prevalente natura razziale» (C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, Provincia Autonoma di Trento. Giunta, Trento, 1998, p. 15).

dalle campagne alle città, con casi estremi di collegi elettorali in cui un solo cittadino era dotato di capacità elettorale attiva⁴¹⁹.

Il *Reform Act* era però solo un primo passo verso l'eguaglianza tra gli elettori, poiché si limitava a porre rimedio ai casi più gravi di diseguaglianza⁴²⁰. Solo attraverso una riforma del 1918 il legislatore giungeva a una completa attuazione del principio di proporzionalità tra la popolazione di ogni collegio, alla quale si era, invero, già avvicinato con il *Redistribution of Seats Act* approvato nel 1885⁴²¹. L'atto in questione prevedeva però una deroga in base alla quale alle aree con scarsa densità demografica era comunque assicurato il seggio, giustificato al fine di evitare un'eccessiva lontananza tra il rappresentante e i propri elettori, che avrebbe precluso la possibilità della formazione tra le parti di un rapporto rappresentativo⁴²².

Un passaggio fondamentale della legislazione inglese è avvenuto tramite il *Redistribution of Seats Act* approvato dal Parlamento di Westminster nel 1944, con il quale si introduceva un'importante novità in tema di aggiornamento periodico dei seggi, al fine di evitare che la mobilità dei cittadini all'interno del territorio dello Stato rendesse vane le norme dettate in materia, qualora il potere politico parlamentare non avesse operato con periodicità tale aggiornamento. Il potere della redistribuzione dei seggi, che rimane comunque un atto formalmente e sostanzialmente del Parlamento⁴²³, infatti, dalla riforma del 1944 sino ai giorni nostri, viene materialmente affidato a quattro *Boundary Commissions*, una per ogni Nazione del Regno⁴²⁴.

⁴¹⁹ Come riportato da J. BENTHAM, *Plan of parliamentary reform*, London, 1818, p. 101, vi erano borghi quasi privi di elettori, con l'estremo caso del Borgo di Gatton in cui erano presenti, «un elettore [e] 2 membri del Parlamento», mentre le *constituency* cittadine erano ben più estese, con il caso “estremo” del collegio dello Yorkshire, con 973.113 abitanti (e circa 20.000 elettori) che aveva anch'esso diritto a due rappresentanti in Parlamento.

⁴²⁰ Si prevedeva, infatti, che i borghi con una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti avrebbero perso il diritto ad eleggere un rappresentante; che i borghi tra 2.000 e 4.000 abitanti avrebbero eletto un deputato; che i borghi con un numero di popolazione superiore ai 4.000 abitanti sarebbero stati assegnati due deputati (cfr. A. LYON, *Constitutional History of the UK*, Routledge, London, 2016, p. 348).

⁴²¹ Questo atto prevedeva, in particolare, la soppressione dei collegi con meno di 15.000 abitanti. Inoltre, si prevedeva che i collegi con più di 15.000 e meno di 50.000 abitanti avrebbero eletto un deputato, quelli da 50.000 a 165.000 due membri del Parlamento, mentre quelli superiori avrebbero avuto diritto a tre deputati, con un deputato aggiuntivo ogni 50.000 abitanti in più. Sul punto si veda A. L. LOWELL, *The Government of England. Volume I*, p. 199, Macmillan, London, 1912, p. 199.

⁴²² In questo senso A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 126.

⁴²³ Il potere del Parlamento è stato confermato dalla *Court of Appeal* nella sentenza *R v. Boundary Commission for England, Ex parte Foot and others* con la quale la Corte ha sottolineato questo aspetto riconoscendo che «*The Commission's task is ancillary to something which is exclusively responsibility of Parliament itself, namely, the final decision on parliamentary representation and constituency boundaries*» ([1983] 1 QB 616).

⁴²⁴ L'atto deve essere approvato dal Parlamento poiché l'atto con il quale le *Boundary Commissions*

L'attività delle *Boundary Commissions* è stata sottoposta a diverse riforme volte ad indicare alle *Commissions* i criteri da seguire nel ritaglio dei collegi uninominali, anche se le norme dettate sono rimaste sostanzialmente invariate, perlomeno dalla riforma del 1949 e fino alla recente riforma attuata con il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011.

Nella legge del 1944 veniva previsto che ogni collegio dovesse essere composto da un numero di elettori che non superasse, in eccesso o in difetto, il 25% rispetto alla quota media generale di composizione dei collegi. Oltre alla generale determinazione della disproporzionalità massima, si prevedevano regole volte ad assicurare che non fosse violata la territorialità amministrativa preesistente, per esempio attraverso la previsione che «“*so far as is practicable*” no county, county borough, metropolitan borough, or county district, or part thereof in each case, “*shall be included partly in one constituency and partly in another*”»⁴²⁵. Inoltre, si prevedeva l'immediata disgregazione dei collegi storici preesistenti che avessero avuto un numero di elettori maggiore a 100.000 unità⁴²⁶.

L'innovazione portata dalla legge è evidente. Per la prima volta il legislatore ha indicato una percentuale di scostamento demografico tra i collegi elettorali ritenuta sufficiente per garantire una eguale rappresentanza agli elettori. Nel merito, è importante notare che la legge, per quanto attiene alla massima disproporzionalità, prevedeva che non si dovesse utilizzare una quota media nazionale per stabilire ogni quanti elettori si dovesse costituire un collegio elettorale e sulla base della quale fissare la disproporzionalità accettabile. La quota media era stabilita all'interno di ognuna delle *Home Nations* che compongono il Regno, poiché era la legge a determinare, in via preliminare, quanti seggi dovessero essere assegnati alle quattro *Home Nations*⁴²⁷. Sulla base dei seggi spettanti a ogni singola *Home Nation* si determinava il quoziente medio che veniva utilizzato solo dalla *Boundary Commission* della medesima Nazione. Il

concludono il proprio lavoro è formalmente una *reccomendation* al Parlamento. Sulla composizione e sulle procedure adottate dalle *Boundary Commissions* e sulla possibilità di modifica della *reccomendation* da parte del Parlamento si vedano R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, McMillian Press, London, 1995, p. 118 ss; D. H. MCKAY, S. C. PATTERSON, *Population Equality and the Distribution of Seats in the British House of Commons*, in *Comparative Politics*, n. 1/1971, p. 59 ss.

⁴²⁵ D. ROSSITER, R. JOHNSTON, C. PATTIE, *Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK*, in *Parliamentary Affairs*, n. 4/2013, p. 858.

⁴²⁶ D. BUTLER, G. BUTLER, *British Political Facts*, Palgrave Macmillan, London, 2011, p. 292.

⁴²⁷ Il Parlamento di Westminster era composto da 591 rappresentanti, di cui 71 eletti in Scozia, 35 in Galles e 12 nell'Irlanda del Nord, mentre i restanti erano ad appannaggio dell'Inghilterra.

numero dei seggi assegnati a ogni Nazione non rispettava però, a differenza della distribuzione dei seggi tra gli Stati federati degli Stati Uniti, un rigido criterio proporzionale. L'assegnazione dei seggi alle diverse *Home Nation* avveniva *ex-lege* senza il ricorso a un parametro demografico e comportava uno squilibrio generale tra il “costo” di un seggio in un collegio dell'Inghilterra rispetto ad un collegio gallese o scozzese⁴²⁸. La diseguaglianza tra le *Home Nation* è stata giustificata nel segno di una rappresentanza di origine storico-politica, in particolare del Galles e della Scozia⁴²⁹, che nel tempo è stata però ridimensionata, in positivo o in negativo, al variare del grado di indipendenza assicurato a queste nazioni. Una prova che il numero di deputati assegnati ad una *Home Nation* è collegato alla minor autonomia assicurata alla stessa si può riscontrare nello *Scottish Parliament Constituencies Act* del 2004, con il quale è stato previsto, a seguito dei maggiori poteri riconosciuti al Parlamento scozzese (*Scotland Act* del 1998)⁴³⁰, un minor numero di seggi assegnati alla Scozia. Questa riforma ha prodotto una riduzione notevole dei seggi “scozzesi” per l'elezione di *Westminster*, che sono passati, a seguito del *Fifth Periodical Review* effettuato dalla *Boundary Commission for Scotland*, dai 72 seggi riconosciuti prima del 2004 ai 59 previsti per le elezioni del 2005⁴³¹.

Le disposizioni dettate nel 1944 venivano parzialmente emendate dapprima attraverso il *Redistribution of Seats Act* del 1947 e sostituite poi con il *Redistribution of Seats Act* del 1949. L'innovazione legislativa del 1947 e del 1949 è stata dirompente poiché sostituiva l'iniziale identificazione di una “quota” di disproporzionalità massima, con l'introduzione del principio che ogni collegio dovesse essere “*as near the electoral quota as practicable*”⁴³². La previsione “quantitativa”, per quanto indicata con formulazione indefinita, era poi collegata a una serie di precauzioni che il legislatore

⁴²⁸ Sulla sovrarappresentazione che ne derivava per gli abitanti di Scozia e Galles si veda, per tutti, I. MCLEAN, *Are Scotland and Wales overrepresented in the House of Commons?*, in *Political Quarterly*, n. 66/1995, p. 250 ss.

⁴²⁹ Cfr. O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 35.

⁴³⁰ Atto con il quale sono stati potenziati i poteri del “nuovo” Parlamento scozzese.

⁴³¹ Sul punto, si veda P. CAIRNEY, N. MCGARVEY, *Scottish Politics*, Palgrave MacMillan, London, 2013, p. 65. Come ricordano G. BORISYUK, R. JOHNSTON, C. RALLINGS, M. THRASHER, *Parliamentary Constituency Boundary Reviews and Electoral Bias: How Important Are Variations in Constituency Size?*, in *Parliamentary Affairs*, n. 1/2010, p. 5. La modifica del numero di seggi da assegnare alla Scozia ha portato sensibili variazioni nella dimensione dei collegi in quella nazione, che prima della riforma erano mediamente più piccoli di quelli inglesi, mentre ora si avvicinano, in termini di elettorato residente, ai collegi elettorali previsti in Inghilterra.

⁴³² *Schedule 2, rule 5.*

intendeva adottare per mantenere una certa omogeneità politica all'interno del singolo collegio. A tal fine si prevedevano regole rigide per il ritaglio delle contee e dei borghi metropolitani, quindi di entità amministrative che preesistono al collegio elettorale⁴³³. A tali regole le Commissioni potevano derogare qualora la stretta applicazione del principio territoriale avesse prodotto, secondo la Commissione, un'eccessiva disparità tra il numero di elettori di un collegio e la quota elettorale media. Infine, si prevedeva (*Rules 6*) che una Commissione potesse disapplicare ognuna delle regole quantitative o qualitative previste in caso di particolari condizioni geografiche, tra cui «*the size, shape and accessibility of a constituency*». Le indicazioni contenute nella legge e l'elevata discrezionalità riservata alle Commissioni non erano comunque tali da poter produrre un reale avvicinamento proporzionale nella composizione del collegio, tanto che nel 1959 8 dei 511 collegi avevano un numero di elettori compreso tra 35.000 e 40.000, mentre 12 collegi si assestavano oltre i 75.000 elettori⁴³⁴.

La legge del 1949 veniva modificata nel 1958, con la previsione che la revisione dei collegi dovesse avvenire ogni 10-15 anni, e nel 1979 con il *Redistribution of Seats Act*, che prevedeva un aumento dei seggi dell'Irlanda del Nord – sempre in cambio di una minor autonomia di quel territorio⁴³⁵ – per essere poi abrogata definitivamente nel 1986 attraverso il *Parliamentary Constituencies Act*, che è la legge attualmente in vigore, applicata sino alle recenti elezioni del maggio 2017. Con la legge del 1986 il Parlamento di *Westminster* dettava una riforma organica in tema di ritaglio dei collegi uninominali. La riforma però, per quanto complessiva, non ha intaccato le dinamiche di fondo introdotte nel 1949. Anche nella legge in vigore infatti, in particolare nella *Schedule 2 (Rules of Distribution of Seats)*, scompare un qualsiasi riferimento ad un'eventuale

⁴³³ La legge prevedeva, in via generale, che nessun collegio elettorale potesse ricoprire più contee o borghi metropolitani e che nessun distretto di contea (o qualsiasi parte di esso) potesse essere incluso in un collegio elettorale comprendente un altro distretto di contea o parte di un comune metropolitano. Ulteriormente, si prevedeva che nessun distretto di contea, distretto urbano o distretto rurale potesse essere incluso in più collegi elettorali. Per il territorio scozzese si prescriveva, inoltre, che nessun borgo, tranne le città, potesse essere diviso in più collegi elettorali, mentre per l'Irlanda del Nord si stabiliva che nessuna contea dovesse essere divisa in più collegi, (*Schedule 2, rules 4*).

⁴³⁴ I. JENNINGS, *Party Politics, v. I: Appeal to the People*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960, p. 39.

⁴³⁵ I seggi nordirlandesi passavano da 12 a 17. Sul punto, si vedano A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Vol. 1, Pearson, Harlow, 2007, p. 41. Come per la Scozia, anche in questo caso la modifica del numero dei seggi era la diretta conseguenza della sospensione del Parlamento nordirlandese stabilita con il *Northern Ireland Constitution Act* del 1973. Cfr. R. J. JOHNSTON, C. PATTIE, D. DORLING, D. ROSSITER, *From Votes to Seats: The Operation of the UK Electoral System since 1945*, Manchester University Press, Manchester, 2001, p. 65.

distanza percentuale minima o massima rispetto alla quota elettorale nazionale alla quale le *Boundary Commissions* dovrebbero attenersi. La linea di demarcazione è fissata con il principio dell'avvicinamento "per quanto possibile" alla suddetta quota media, ma sempre dopo aver applicato le regole relative al disegno territoriale dei collegi. In particolare si prevedono regole volte a garantire una omogeneità tra comuni, borghi, contee, distretti e, fattore più incisivo sulla difficoltà di approdare ad un'uniformità proporzionale tra i collegi diversi, viene preclusa la possibilità per le *Boundary Commissions* di unire in tutto o in parte territori di contee diverse⁴³⁶. Le norme, tanto del 1949 quanto del 1986, nella fase attuativa sono state interpretate dalle *Boundary Commission*⁴³⁷ in modo da dare prevalenza al criterio della territorialità piuttosto che al postulato "*as near the electoral quota as practicable*"⁴³⁸.

Se si guardano i dati relativi al numero degli elettori nei collegi del Regno si può notare che in taluni casi il principio di egual distribuzione dei seggi sulla base degli iscritti alle liste elettorali è stato ben lontano dall'essere attuato proprio in favore di una maggiore omogeneità territoriale e presumibilmente anche politica dei collegi. La situazione complessiva che si presentava nel Regno Unito, per esempio nelle elezioni del 1997, era la seguente: 4 collegi in Inghilterra, 2 in Galles e 5 in Scozia avevano una popolazione superiore o inferiore al 20% rispetto alla quota elettorale media calcolata per i relativi territori, mentre rispettivamente 81, 9 e 17 collegi elettorali avevano una discrepanza compresa tra il 10 e il 20%⁴³⁹. Il caso più estremo di diseguaglianza si verificava in Inghilterra, dove il collegio uninominale costituito nell'Isola di Wight aveva 101.784 elettori e il collegio di Islington South and Finsbury 54.433 elettori, rispettivamente il

⁴³⁶ La *Schedule 2, rule 4* prevede infatti che: «*a in England and Wales (i) no county or any part of a county shall be included in a constituency which includes the whole or part of any other county or the whole or part of a London borough, (ii) no London borough or any part of a London borough shall be included in a constituency which includes the whole or part of any other London borough, (b) in Scotland, regard shall be had to the boundaries of local authority areas, (c) in Northern Ireland, no ward shall be included partly in one constituency and partly in another*».

⁴³⁷ Ed evidentemente anche dal legislatore, che resta comunque il soggetto detentore dell'approvazione del piano di redistribuzione dei seggi e del disegno dei collegi elettorali.

⁴³⁸ Cfr. I. MCLEAN, R. MORTIMORE, *Apportionment and the Boundary Commission for England*, in *Electoral Studies*, n. 3/1992, p. 307.

⁴³⁹ I dati sono riportati da D. BEETHAM, S. WEIR, *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge, London, 1998, p. 48. Ovviamente, la verifica della diversità nella composizione del collegio va operata in comparazione tra collegi appartenenti alla medesima *Home Nation* poiché è lì che viene attuato il calcolo dell'indice parametro, pertanto se è giustificato e non irragionevole distinguere la ripartizione dei seggi tra i vari Stati nazionali, deve essere considerata piuttosto ininfluenza la sperequazione tra seggi e popolazione tra collegi di diverse *Home Nations*.

45% superiore e il 22% inferiore alla quota media nazionale⁴⁴⁰.

Le norme previste per il disegno dei collegi, tanto nel 1949 quanto nel 1986, sembrano essere orientate su criteri organici di continuità, comunità e “storicità” dei borghi, delle contee e delle città, a discapito della proporzionalità demografica⁴⁴¹. Lo squilibrio in termini di proporzionalità elettorale nei collegi, che l’utilizzo del principio della territorialità è andato a determinare, ha però condotto una parte della dottrina d’oltremarina a criticare l’utilizzo di tali principi, poiché si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della democrazia rappresentativa che non è fondata solamente sul principio “*one person, one vote*” ma che deve ispirarsi anche al principio “*one vote, one value*”, sacrificato nei casi di eccessiva disuguaglianza nella composizione dei collegi elettorali⁴⁴².

L’abbandono dell’identificazione minima e massima di disproporzionalità dei collegi può avere due diverse conseguenze sull’attività del soggetto preposto alla determinazione dei collegi, dovute anche ad un certo grado di ambiguità che caratterizza le regole previste dal legislatore⁴⁴³. Una prima conseguenza, sulla traccia segnata dalla giurisprudenza della *Supreme Court* statunitense, sarebbe quella di ritenere che debba prevalere il criterio proporzionale per “quanto possibile”; la seconda, adottata dalle *Boundary Commissions*, è quella di dare maggior risalto al legame tra collegio elettorale e territori amministrativi preesistenti⁴⁴⁴. Questa seconda interpretazione è facilitata nel contesto legislativo inglese perché la legge del 1986 sembrerebbe assicurare una maggiore incisività dei criteri riferiti alla conformazione territoriale dei collegi, mentre vi sarebbe una «relativa insignificanza della regola della discrepanza» numerica⁴⁴⁵.

⁴⁴⁰ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London, 2002, p. 66 s.

⁴⁴¹ Cfr. D. ROSSITER, R. JOHNSTON, C. PATTIE, *Representing People and Representing Places*, cit. p. 883 s., i quali ricordano che questi criteri «*although never made fully explicit, dominated in the second half of the twentieth century*» In tal senso di R.J. JOHNSTON, *Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues*, in B. GROFMAN, A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Algora, New York, 2003, p. 279, secondo cui la parità numerica nella composizione del collegio non era la «*raison d’être*» della legge del 1949.

⁴⁴² Sul punto R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, cit., p. 113. In senso analogo si possono vedere le critiche di R.J. JOHNSTON, *Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues*, cit., p. 284, al sistema di ridisegno dei collegi previsto dalla legge del 1986.

⁴⁴³ D. J. ROSSITER, R. J. JOHNSTON, C. J. PATTIE, *The Boundary Commissions: the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 399.

⁴⁴⁴ Cfr G. ROWLEY. *The Redistribution of Parliamentary Seats in the United Kingdom: Themes and Opinions*, in *Area*, n. 1/1975, p. 17 s.

⁴⁴⁵ R. J. JOHNSTON, *Constituency Redistribution in Britain*, cit., p. 283.

La posizione assunta dalle *Boundary Commissions*, quantomeno per quanto attiene alle regole pre-1986, è stata avvalorata dalla sporadica giurisprudenza della *Court of Appeal* chiamata a dare risposta alla questione del disegno del collegio elettorale. Nel Regno Unito la possibilità di “imitare” il percorso giurisprudenziale statunitense è fortemente limitata dalla struttura del sistema giudiziario, e dalle specifiche deroghe previste alla possibilità di impugnare l’atto parlamentare di approvazione del disegno dei collegi. La legge prevede infatti che una volta approvato il piano di distribuzione dei seggi e dei relativi collegi da parte dell’*House of Parliament*, l’atto legislativo non può essere oggetto di contenzioso giudiziale⁴⁴⁶. Se nel sistema inglese è dunque difficile immaginare una questione giudiziaria circa l’atto parlamentare di redistribuzione dei seggi, resta comunque la possibilità di impugnare la *recommendation* della *Boundary Commission* prima dell’approvazione parlamentare, per violazione o errore di legge⁴⁴⁷. A tal proposito vi sono pronunce intervenute prima del 1986, che si riferiscono ovviamente alla legislazione prevista con la riforma del 1949, ma che possono essere analizzate poiché hanno ad oggetto questioni che la legge del 1986 ha sostanzialmente, e in taluni casi anche formalmente, confermato.

In rilievo viene, in particolare, una sentenza della *Civil division* della *Court of Appeal* del 1983, *R v. Boundary Commission for England, Ex parte Foot and others* ([1983] 1 QB 600), che ha ad oggetto uno squilibrio determinato dal *Third Periodical Review* dei seggi intrapreso dalle Commissioni nel 1982. I ricorrenti (che agivano in nome del Partito laburista) impugnavano le raccomandazioni della *Boundary Commission of England* per una violazione del principio di uguaglianza, poiché nelle indicazioni della Commissione vi era una forte sperequazione nel numero degli elettori tra i diversi collegi. Nel ricorso presentato dal *leader* del partito laburista, Michael Foot, veniva sottolineato che l’Isola di Wight (94.768 elettori) era stata costituita in un unico collegio, così come era riconosciuto un deputato al collegio di Surbiton, che contava circa la metà degli elettori (46.824 elettori). Secondo il ricorrente, anche solo con questo esempio, si evidenziava una disparità di trattamento degli elettori che si poneva in contrasto con il

⁴⁴⁶ Section 4, n. 7: «*The validity of any Order in Council purporting to be made under this Act and reciting that a draft of the Order has been approved by resolution of each House of Parliament shall not be called in question in any legal proceedings whatsoever*».

⁴⁴⁷ In generale, sulla possibilità di impugnare un atto amministrativo per violazione di legge, si veda D. G. T. WILLIAMS, *Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy*, in *William & Mary Law Review*, 1986, p. 717.

principio della parità nella rappresentanza. Nelle motivazione presentate dal *Chief Whip* del partito laburista, Michael Cocks, veniva inoltre mostrato che dal piano di redistribuzione, operato dalla *Boundary Commission*, il 20,4% dei collegi era composto da un numero di elettori che divergeva oltre il 10% rispetto alla quota elettorale media nazionale⁴⁴⁸. La richiesta avanzata dai ricorrenti poggiava sostanzialmente sulla presunzione che la *Boundary Commission* inglese, interpretando erroneamente le disposizioni, avesse dato un eccessivo peso ai “confini naturali”⁴⁴⁹, senza prendere in considerazione l’eguaglianza numerica degli elettori nei collegi “*as near the electoral quota as practicable*”⁴⁵⁰. Nella sentenza la *Court of Appeal*, dopo aver indagato a lungo l’ammissibilità del ricorso, ha rigettato la richiesta dei ricorrenti, poiché ha ritenuto che la legislazione prevista per la determinazione dei collegi non fosse stata violata dalla Commissione inglese. Secondo i giudici, le regole stabilite dalla legge del 1949 davano alla Commissione una grande flessibilità nell’interpretazione delle norme e nel caso di specie i ricorrenti non erano riusciti a dimostrare un errore nell’applicazione della legge da parte della Commissione⁴⁵¹. In assenza di tale violazione di legge, non era compito del potere giudiziario sindacare l’operato della Commissione⁴⁵². I giudici inoltre hanno riconosciuto espressamente che nella legge vi fosse una prevalenza alle regole riguardanti i confini elettorali dei comuni e delle contee piuttosto che delle tutele alla proporzionalità nella composizione dei collegi⁴⁵³. La *Court of Appeal*, nel riconoscere nella legge una preminenza al fattore territoriale, ha ricordato che «*the Parliament did not tell the*

⁴⁴⁸ Il parziale testo dei ricorsi proposti dagli esponenti del partito Laburista è disponibile nel commento alla sentenza di D. PROCTER, in *All England Law Report*, n. 1/1983, p. 1099 ss.

⁴⁴⁹ Cfr. L. HANDLEY, *A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation*, in L. HANDLEY, B. GROFMAN (a cura di), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 281 nota 24, e H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, Routledge, London, 2002, p. 429.

⁴⁵⁰ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 66. Sullo svolgimento dei lavori della Commissione nel corso di quel piano di redistribuzione si vedano R. WALLER, *The 1983 Boundary Commission: Policies and Effects*, in *Electoral Studies*, n. 3/1983, p. 195 ss., e J. R. HIBBING, S. C. PATTERSON, *Representing a Territory: Constituency Boundaries for the British House of Commons of the 1980s*, in *The Journal of Politics*, n. 4/1986, p. 992 ss.

⁴⁵¹ L. HANDLEY, *Towards Developing International Standards*, in L. HANDLEY (a cura di), *Delimitation Equity Project*, IFES, Washington, 2006, p. 24 s., spec. nota 12.

⁴⁵² H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, cit., 2002, 429 s.

⁴⁵³ R.J. JOHNSTON, *Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues*, cit. p. 283, il quale riporta uno stralcio della sentenza in cui la Corte sostiene che la previsione contenuta al *Rule 5* (proporzionalità) è subordinata alla previsione *Rule 4* (territorialità) e non viceversa. L’Autore aggiunge che dall’interpretazione che viene data dalla Corte «“*representation of places*” (*the major units of local government*) *takes priority over equal “representation of people”*». Sul punto anche H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, cit., 2002, 429 s.

Boundary Commission to do an exercise in accountancy – to count heads, divide by a number and then draw a series of lines around each resulting group», ma ha assegnato alle commissioni il compito di «*balance between many factors which can point in different direction*». Questa operazione di bilanciamento deve essere effettuata secondo i giudici tramite «*Judgment, not scientific precision*»⁴⁵⁴.

Dall'esperienza del Regno Unito si denota una sostanziale diversità di approccio alla problematica dell'individuazione dei collegi elettorali da parte del potere giudiziario rispetto a quello utilizzato dalla Corte Suprema statunitense, che si è concentrata in prima battuta sulla proporzionalità numerica nella distribuzione dei collegi congressuali. Il potere giudiziario del Regno Unito si è ben guardato dall'entrare nel dibattito del disegno sul collegi, anche se non va dimenticato che comunque giuridicamente una sentenza da parte della Corte inglese sarebbe stata poco incisiva, poiché avrebbe prodotto degli effetti esclusivamente nei confronti di un atto preliminare predisposto da una Commissione e non la decisione definitiva affidata al Parlamento⁴⁵⁵, anche se avrebbe potuto certamente offrire elementi utili alla maggioranza parlamentare in quell'operazione di bilanciamento tra eguaglianza numerica degli elettori e interessi territoriali implicati.

Le critiche rivolte dalla dottrina all'impianto complessivo della legge sono state fatte proprie dall'*House of Parliament*, che nel 2011 ha approvato il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act*. Con questa legge si è giunti a una radicale modifica del regime giuridico sia nella distribuzione dei seggi tra le *Home Nations*, sia nella composizione dei collegi, che ora è fondato principalmente sul principio della parità numerica⁴⁵⁶. L'atto del 2011 prevede poche e inequivocabili regole⁴⁵⁷. Innanzitutto, viene indicata una quota elettorale media da calcolarsi uniformemente per tutti i collegi del

⁴⁵⁴ [1983] 1 QB 636-7.

⁴⁵⁵ La questione circa il soggetto a cui affidare il potere di identificare i collegi elettorali è stata dibattuta dalla dottrina d'oltremarica, che si è posta la questione se per attuare una distribuzione quanto più imparziale non fosse opportuno affidare alle *Boundary Commissions* il potere di disegnare direttamente i collegi, piuttosto che assegnare tale compito alla maggioranza parlamentare. Sul punto si vedano D. J. ROSSITER, R. J. JOHNSTON, C. J. PATTIE, *The Boundary Commissions: the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, cit., p. 402. Va comunque segnalato che il Parlamento si è preoccupato di modificare la raccomandazione delle commissioni solo nei casi in cui vi fosse stato un giustificato motivo, dovuto essenzialmente a «errori di calcolo o gravi incongruità» nel piano predisposto dalle *Boundary Commissions* (A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 125).

⁴⁵⁶ H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, Routledge, London, 2017, p. 312. A tal proposito D. ROSSITER, R. JOHNSTON, C. PATTIE, *Representing People and Representing Places*, cit. p. 884, parlano di «*shift in the underlying theory of representation*».

⁴⁵⁷ R. J. JOHNSTON, C. J. PATTIE, *From the Organic to the Arithmetic: New Redistricting/redistribution Rules for the UK*, in *Election Law Journal*, n. 11/2012, p. 70 s.

Regno Unito⁴⁵⁸. Ancor più incisivamente, l'innovazione normativa prevede che la quota di popolazione per ogni singolo collegio elettorale non può variare, in eccesso o in difetto, oltre il 5% della media degli iscritti alle liste elettorali nei collegi del Regno⁴⁵⁹. La riforma che doveva essere attuata dalle *Boundary Commissions* per le elezioni del 2015 è stata posticipata con il *The Electoral Registration and Administration Act 2013*, con il quale si è stabilito che la nuova distribuzione dei seggi non avvenga prima del 2018⁴⁶⁰.

Nelle regole che saranno quindi pienamente efficaci solo dalle prossime elezioni politiche si prevede comunque una deroga che attiene alla territorialità dei collegi⁴⁶¹. La *rule 4* della legge, che modifica lo *Schedule 2* del *Parliament Act* del 1986, prevede che (1) un collegio elettorale non deve avere una superficie di *oltre 13.000 chilometri quadrati*; (2) un collegio elettorale può essere composto da un numero di elettori inferiori al 5% in difetto alla media nazionale, se ha una superficie di *oltre 12.000 chilometri quadrati* e se la Commissione interessata accerta che non sia ragionevolmente possibile conformarsi a tale regola⁴⁶². Anche in presenza di queste deroghe sembra chiaro che l'intento del legislatore inglese sia quello di abbandonare la strada fino ad ora percorsa, attraverso la minimizzazione dei fattori territoriali in favore della proporzionalità del

⁴⁵⁸ Secondo la legge (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, Part. 2, Sec. 11, rule 2*), la quota media è data dalla divisione del numero degli elettori del Regno Unito (sottratti gli elettori di 4 collegi, *Protected constituencies*, che il legislatore ha inteso fissare in via preliminare nella legge) per 596. Il numero 596 è a sua volta il numero dei deputati da eleggere (600) al quale sono sottratte 4 unità, che sono di nuovo i 4 collegi prefissati dalla legge dei quali si darà conto nel proseguo del paragrafo. L'unica eccezione che rimane è relativa all'Irlanda del Nord, per la quale è prevista una quota diversa.

⁴⁵⁹ H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, cit., 2017, p. 312, La legge prevede che «*The electorate of any constituency shall be (a) no less than 95% of the United Kingdom electoral quota, and (b) no more than 105% of that quota*» Anche in questo caso è prevista una deroga per l'Irlanda del Nord (*Part. 2, Sec. 11, rule 7*) poichè si prevede che «*The electorate of any constituency shall be (a) no less than whichever is the lesser of N-A, and 95% of the United Kingdom electoral quota, and (b) no more than whichever is the greater of N+A and 105% of the United Kingdom electoral quota*». Dove N, è il quoziente elettorale dell'Irlanda del Nord (elettori Irlanda del Nord/numero seggi assegnati all'Irlanda del Nord), e A è il 5% della quota elettorale del Regno Unito.

⁴⁶⁰ *Administration Act 2013, Part. I, sec. 6*, sul quale si vedano tra gli altri M. DOHERTY, *Public Law*, Routledge, London, 2016, p. 54 e N. PARPORTH, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 117.

⁴⁶¹ Come mettono in evidenza D. ROSSITER, R. JOHNSTON, C. PATTIE, *Representing People and Representing Places*, cit. p. 882, «*continuity and community remained as criteria to be deployed in quinquennial redistributions but only within the unbreakable constraint that all UK constituencies should have an electorate within 5 percentage points of the national average*».

⁴⁶² *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, Part 2, Sec. 11, rule 6*. Nella legge non sono previste altre deroghe, infatti le specificazioni contenute nella *Sec. 11, rule 5* (dove si prevede che una Commissione può prendere in considerazione (A) considerazioni geografiche particolari; (B) i confini delle amministrazioni locali; (C) i confini di elettori esistenti; (D) eventuali legami locali), sono tutti parametri che la Commissione può prendere in esame, ma non sono in regime derogatorio alla disproporzione massima del 5% rispetto alla media, come viene confermato dalla legge stessa: «*This rule has effect subject to rules 2 and 4*».

numero degli elettori, al fine di dare una più completa attuazione al principio *one man, one value*. Questo non significa, però, aver abbandonato del tutto il requisito territoriale, che resta quindi un principio per le *Boundary Commissions*, ma all'interno dell'inderogabile 5% di sproporzione, in eccesso o in difetto, nella composizione dei seggi rispetto alla media nazionale.

Nella legge si prevedono inoltre alcuni collegi elettorali, denominati *Protected Constituencies*, già determinati e sui quali l'attività delle *Boundary Commissions* e del Parlamento non può incidere in alcun modo. L'esempio più significativo è la definizione di due collegi scozzesi, il collegio di *Na h-Eileanan an Iar* e quello di *Orkney and Shetland*. La motivazione alla base di questa scelta è da intravedersi in un duplice fattore: sono isole e sono scarsamente popolate in quanto hanno un numero di elettori rispettivamente di 20.887 e 33.229. Se non vi fosse questa previsione, le due isole andrebbero necessariamente aggregate con i collegi della Scozia continentale. La quota elettorale media sulla quale la *Boundary Commission of Scotland* sta lavorando è infatti di 74.769 elettori per collegio, e quindi il numero di elettori di un collegio può essere compreso tra un minimo di 71.031 e un massimo di 78.507⁴⁶³. Allo stesso modo è stata prevista una deroga per il territorio dell'Isola di Wight, nel quale si prevede che debba essere suddiviso necessariamente in due collegi elettorali, che spetterà alla Commissione inglese e al Parlamento delimitare. Se mancasse questa previsione legislativa, sarebbe impossibile per la *Boundary Commission of England* rispettare la regola del 5% in eccesso o in difetto, poiché nell'Isola complessivamente sono presenti 105.448 elettori. Se si mantenesse unito il collegio vi sarebbe uno sforamento in eccesso del 41%, così come se il territorio fosse distinto in due collegi si sforerebbe in difetto rispetto alla media e al Parlamento non resterebbe che accorpare una parte del territorio dell'Isola con il territorio inglese. L'esempio di questi collegi è essenziale per dimostrare che l'eguaglianza degli elettori non può pretendersi come una perfetta eguaglianza proporzionale, ma servono pur sempre delle deroghe per evitare che la pretesa eguaglianza numerica risulti irragionevole, in quanto implicherebbe una discontinuità territoriale del collegio difficilmente conciliabile con l'idea di una rappresentanza politica

⁴⁶³ I dati relativi alla quota media e al numero degli elettori dei due collegi scozzesi e dell'Isola di Wight sono disponibili nel documento "2018 Review of UK Parliament Constituencies. Summary of Initial Proposals", pubblicato dalla *Boundary Commission for Scotland* e disponibili al relativo sito web istituzionale.

circoscritta in un territorio continuo. Sarebbe comunque preferibile, per garantire il mantenimento dell'eguale capacità elettorale dei cittadini, che la legge prevedesse una deroga al fine di garantire la rappresentanza in Parlamento degli elettori di quei territori, senza però fissare rigidamente il numero dei seggi. Nel momento in cui nell'Isola di Wight dovesse ridursi il numero degli elettori, servirebbe infatti una modifica della legge per ristabilire la posizione di eguaglianza tra gli elettori dello Stato, che non è però necessariamente di facile approvazione specialmente in un campo in cui i rappresentanti tendono generalmente al mantenimento dei collegi elettorali esistenti. Anche per questo motivo sarebbe preferibile la previsione legislativa di un automatismo⁴⁶⁴, attraverso cui dare comunque il compito alla *Boundary Commission for England* di verificare il numero di seggi da assegnare all'Isola, che sarebbe uno strumento di maggior garanzia per il mantenimento dell'eguaglianza tra gli elettori nei diversi collegi della nazione.

5. Uno sguardo alla distribuzione dei collegi nelle leggi elettorali italiane tra esigenze di uguaglianza e rispetto dei confini amministrativi

La Costituzione italiana prevede, al fine di ripartire i seggi tra i collegi elettorali, l'utilizzo del criterio della popolazione, da suddividere proporzionalmente tra le ripartizioni territoriali attraverso il metodo del quoziente e dei più alti resti.

L'attribuzione dei seggi avviene, per tutte le leggi elettorali del periodo repubblicano, attraverso un atto formale del Capo dello Stato, emanato lo stesso giorno del decreto di indizione delle elezioni, con il quale si distribuiscono i seggi tra i collegi e le circoscrizioni elettorali in ossequio all'art. 56 Cost. per la Camera dei deputati, e all'art. 57 Cost. per il Senato della Repubblica.

Le leggi elettorali che hanno prodotto alcune problematiche circa l'eguale distribuzione dei seggi tra i collegi nella fase pre-elettorale sono, in ordine cronologico, la legge elettorale n. 29 del 1948 per l'elezione del Senato; le leggi n. 276 e n. 277 del 1993, il c.d. *Mattarellum*, per l'identificazione dei collegi uninominali nei quali eleggere il 75% dei componenti di Camera e Senato; la legge n. 52/2015, il c.d. *Italicum*, per quanto attiene all'identificazione dei collegi plurinominali nei quali si elegge un numero variabile da 3 a 9 deputati; e, infine, la legge elettorale n. 165/2017 per quel che attiene

⁴⁶⁴ Si potrebbe prevedere, ad esempio, che l'Isola abbia il diritto a eleggere due rappresentanti solo al superamento di una certa quota di popolazione, al di sotto della quale all'Isola andrebbe assegnato un solo seggio.

l'individuazione sia dei collegi uninominali (232 alla Camera e 116 al Senato) sia dei collegi plurinominali costituiti dall'aggregazione dei collegi uninominali. Il problema è relativo alle leggi qui richiamate poiché, come abbiamo messo in evidenza nei capitoli precedenti, la questione sorge in relazione a leggi elettorali che istituiscono collegi uninominali o plurinominali che eleggono un numero esiguo di rappresentanti. Per le altre leggi elettorali non si è mai avuto un vero "rischio" di *malapportionment*, poiché erano leggi proporzionali che prevedevano dei collegi plurinominali di grandi dimensioni – tendenzialmente coincidenti con i confini di province o regioni – in cui si sarebbe variato il numero di seggi assegnati semplicemente al mutare della popolazione residente, attraverso il decreto di distribuzione dei seggi emanato dal Presidente della Repubblica⁴⁶⁵.

Per quanto riguarda le leggi elettorali nn. 276 e 277 del 1993, una Commissione di esperti nominata dai Presidenti delle due Camere⁴⁶⁶ era chiamata a predisporre uno schema di collegi elettorali al Governo, delegato ad adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge elettorale un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali, nell'ambito di ciascuna delle 27 circoscrizioni previste dalla legge⁴⁶⁷. Nei principi e criteri direttivi il legislatore aveva inserito un'indicazione circa la composizione numerica di ogni collegio, accompagnata da una serie di regole attinenti alla territorialità dei collegi. Per quanto riguarda il primo limite, si prevedeva che la

⁴⁶⁵ Questa considerazione è valida sia per la legge elettorale proporzionale che ha caratterizzato gran parte della storia repubblicana italiana, sia per la legge elettorale n. 270/2005 che prevedeva, per la Camera dei deputati, 26 collegi elettorali plurinominali.

⁴⁶⁶ Ai sensi dell'art. 7 comma 2 (delle leggi n. 276/1993 e 277/1993) la Commissione doveva essere composta dal Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, e da dieci docenti universitari o comunque esperti in materie attinenti alla funzione svolta dalla Commissione. Da notare che le due leggi non indicavano che dovesse esserci una sola commissione per la Camera e per il Senato, anche se i Presidenti delle Camere hanno optato per la nomina di un'unica Commissione chiamata a svolgere il compito di individuare i collegi elettorali tanto per l'elezione della Camera quanto per l'elezione del Senato.

⁴⁶⁷ L'atto in questione anche se proveniva da una commissione indipendente era, anche nella sostanza governativo. Il Governo infatti poteva discostarsi dalle indicazioni espresse dalla Commissione. Nel caso in cui vi fosse una modifica da parte del Governo, questi doveva ricevere un parere dalle Commissioni parlamentari competenti che non potevano comunque incidere in modo vincolante sulla decisione assunta dal Governo, il quale doveva semplicemente inviare al Parlamento una relazione contenente un'adeguata motivazione che aveva giustificato la modifica del progetto presentato dalla commissione indipendente. La medesima commissione era chiamata, ai sensi della legge 276/1993, anche alla identificazione dei collegi per l'elezione del Senato, che rispondevano ai medesimi criteri previsti per la Camera da applicarsi, ovviamente, all'interno di ognuno dei territori regionali. Circa la possibilità che vi sia un contrasto tra l'assegnazione di una delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali e il comma quarto dell'art. 72 Cost. che prevede il procedimento legislativo con il passaggio in Commissione e in Aula anche per la materia elettorale, vedano Cfr. A. A. CERVATI, *art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Tomo I, art. 70-74*, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 161, e S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in Id, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi. (Studi)*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 44 s.

«popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione *non oltre il dieci per cento, in eccesso o in difetto*». In secondo luogo, si stabilivano l'omogeneità economico-sociale e storico-culturale dei collegi, la continuità del territorio e veniva indicato un generale principio di "provincialità" nel ritaglio dei collegi, che non potevano, di norma, ricomprendere comuni appartenenti a province diverse⁴⁶⁸. Il criterio adottato da questa legge è quindi un criterio misto organico/meccanico: può prevalere la componente territoriale e storica dei confini amministrativi, ma il tutto con il limite del 10% in eccesso o difetto rispetto alla media della popolazione dei collegi della circoscrizione.

Allo stesso modo, la legge elettorale n. 52/2015, prevedeva la distribuzione dei seggi in 100 collegi plurinominali costituiti all'interno di 18 circoscrizioni coincidenti con le regioni italiane, fatta eccezione per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige che erano governate da regole diverse da quelle previste per le altre circoscrizioni⁴⁶⁹. Anche in questo caso, si stabiliva che la delimitazione dei confini territoriali fosse effettuata mediante un decreto legislativo adottato dal Governo su proposta di una Commissione⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ Il riferimento alla provincia era espresso in diverse leggi elettorali italiane sotto la vigenza dello Statuto albertino. In questo senso si veda A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, cit., p. 182 ss., al quale si rimanda anche per la descrizione della regola utilizzata nella legge del 1993 per stabilire quanti collegi dovessero essere attribuiti a ognuna delle circoscrizioni. Le leggi elettorali nel periodo statutario utilizzavano tendenzialmente la provincia come requisito territoriale, che veniva addirittura menzionata nello Statuto: «i deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole *province* in cui furono eletti» (art. 41). La legge 5 maggio 1891 n. 210, che sanciva il ritorno al maggioritario in collegi uninominali, dopo una breve esperienza con il maggioritario in collegi plurinominali, prevedeva, all'art. 4, che nessun collegio dovesse ricomprendere comuni appartenenti a province diverse. Anche la legge maggioritaria in vigore dal 1861 al 1882 stabiliva una suddivisione dei collegi uninominali all'interno delle province. Sulle due leggi qui richiamate si veda G. F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *Il Politico*, n. 1/1977, p. 28 ss. La provincia era anche il criterio di riferimento utilizzato per la legge elettorale proporzionale introdotta con la legge 15 agosto 1919, n. 1401, che all'art. 1 prevedeva la costituzione di 54 collegi elettorali plurinominali che dovevano essere composti da una o più province contigue «in guisa da eleggere almeno dieci deputati». Il generale riferimento alla provincia, sin dalle origini dell'unità dello Stato sarebbe da ricondurre al fatto che solo questo ente territoriale ha «passato, interessi, bisogni, funzioni, che legano agglomerazioni di notevoli cittadini» (A. CASERTANO, *Il diritto di voto*, cit., p. 414).

⁴⁶⁹ La Valle d'Aosta eleggeva un deputato con sistema maggioritario a turno unico, mentre nel Trentino Alto Adige si prevedeva l'elezione di otto deputati in collegi uninominali, più una restante quota di seggi da eleggere con recupero proporzionale. In dottrina è stata sostenuta la possibile irragionevolezza di questa disciplina derogatoria, in particolare negli aspetti di raccordo tra l'elezione nelle due circoscrizioni e il premio di maggioranza nazionale. Sul punto, si soffermano 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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2015; M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 11.

⁴⁷⁰ Commissione composta dal Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, che la presiede, e da dieci esperti in una materia. Diversamente dal 1993 però la commissione è stata nominata dallo stesso Governo.

Nel merito, la legge prevedeva, sulla scorta del *Mattarellum*, una sorta di equilibrio nella composizione del collegio tra la rappresentanza dei territori e la consistenza demografica. Rispetto alla legge elettorale del 1993 si prevedeva, all'art. 4 comma 1 lettera b), che la «popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto», mentre per la rappresentanza “territoriale” la legge richiedeva i medesimi accorgimenti della legge maggioritaria del 1993. L'unica innovazione rilevante è che nella delega sembra fare la propria comparsa anche un principio di storicità dei collegi, poiché si prevedeva che nei Comuni di grandi dimensioni, che ricomprendono più di un collegio, il «Comune deve essere suddiviso [ove possibile] in collegi formati mediante l'accorpamento dei territori dei collegi uninominali» stabiliti a seguito della legge elettorale del 1993⁴⁷¹. Dal punto di vista dell'eguale rappresentanza dei cittadini sparsi nei vari collegi della circoscrizione, l'indicazione del 20% in eccesso o in difetto rispetto alla composizione dei collegi della circoscrizione in questo caso è però fuorviante. In presenza di collegi plurinominali il legislatore non dovrebbe occuparsi tanto di specificare un limite percentuale massimo di differenza nella composizione dei collegi, ma dovrebbe indicare una percentuale massima di differenza del numero di residenti necessari per ottenere un seggio elettorale. La legge del 2015 prevedeva però solamente che i collegi dovessero essere composti da un numero variabile da tre a nove seggi, mentre avrebbe dovuto quantificare la media di popolazione per ogni eletto. Dal punto di vista dell'eguaglianza, se un collegio di 120.000 elettori ha diritto a eleggere tre rappresentanti e un collegio di 360.000 residenti ha il diritto di eleggerne nove⁴⁷², non si evidenzia alcuna violazione al principio di eguale trattamento degli elettori, poiché in tutti e due i casi si avrebbe un deputato ogni 40.000 residenti, anche se complessivamente un collegio elettorale arriverebbe ad essere composto da un numero di residenti duecento volte superiore all'altro. In questo caso, l'indicazione di una percentuale di scostamento non è indicata al fine di non eccedere nella diversificazione del numero di cittadini per eletto, come forma di garanzia dell'eguaglianza del voto, ma è più semplicemente prodromica alla necessità, evidenziata dal legislatore, di voler mantenere i collegi elettorali grosso modo identici all'interno della medesima

⁴⁷¹ Sulla possibile irragionevolezza della disposizione in esame si veda *infra*.

⁴⁷² Il riferimento a collegi che avrebbero dovuto eleggere tre deputati e altri che ne avrebbero dovuto eleggere nove è dovuto al fatto che era la legge a prevedere che i 100 collegi plurinominali non potessero eleggere un numero inferiore o superiore a quel *range*.

circoscrizione.

Infine, con la legge n. 165/2017, il legislatore ha ripreso, dal punto di vista della costituzione dei collegi elettorali quanto previsto nelle legislazioni precedenti. La legge prevede, infatti, dei criteri e principi direttivi con i quali vengono indicati al Governo le modalità di determinazione dei collegi⁴⁷³. Per quel che attiene alla rappresentanza territoriale viene stabilito, sostanzialmente, quello che si prevedeva nella legge maggioritaria del 1993⁴⁷⁴. Circa la componente demografica dei collegi uninominali, la legge aumenta il limite fissato per i collegi uninominali nel c.d. *Mattarellum*, indicando che questi devono essere costituiti in modo tale che la composizione demografica sia nel limite del 20% in eccesso o difetto rispetto alla media dei collegi della circoscrizione⁴⁷⁵. Per quanto riguarda il mantenimento dei collegi elettorali la delega prevede in gran parte gli stessi previsti per la legge maggioritaria del 1993. Alla Camera dei deputati si prevede, inoltre, che nelle circoscrizioni in cui il numero di collegi coincide con quello stabilito nel decreto legislativo n. 535 del 1993, i collegi elettorali del 1993 siano utilizzati, ove possibile, come parametro di riferimento. Tale disposizione è stata interpretata dal Governo nel senso di mantenere inalterati i confini determinati con la legislazione precedente (nelle circoscrizioni in cui i collegi sono in egual numero) ogni qualvolta il collegio rispettasse la nuova percentuale di scostamento demografico previsto dalla legge. Se il collegio elettorale non è esclusivamente costituito sulla base del numero di residenti

⁴⁷³ Le modalità attuative sono le medesime di quelle previste nelle legislazioni sopra richiamate. Il Governo è coadiuvato da una Commissione tecnica composta da dieci esperti e presieduta dal Presidente dell'Istat. A differenza che di quanto previsto nel c.d. *Mattarellum*, in questo caso la Commissione è nominata dal Governo stesso, che impedisce di poter identificare la Commissione come realmente indipendente dal Governo. A tal proposito, anche il ruolo ricoperto dalla Commissione ha perso una sua centralità. Questa, non è più come in passato chiamata formalmente a presentare al Governo una ripartizione del territorio (o comunque il Governo non deve più giustificare modifiche apportate ad un eventuale progetto). Il complessivo iter di approvazione del piano di ritaglio dei collegi elettorali va, quindi, nel senso di aver messo il Governo al centro dell'operazione, che potrebbe avere però delle negative ripercussioni sull'imparzialità di tale compito.

⁴⁷⁴ L'unica differenza sostanziale che si riscontra rispetto alle leggi precedenti, riguarda l'abbandono di ogni riferimento ai confini territoriali delle province. Questa, appare un'assenza non indifferente, in particolare per l'utilità pratica che i territori provinciali potevano avere per la costituzione dei collegi uninominali (per le province di modeste dimensioni) sia per quelli plurinominali (per le province di grandi dimensioni territoriali). Va sottolineato, inoltre, che anche dal punto di vista della rappresentanza di una comunità politica insediata in un territorio, la provincia ha svolto, e potrebbe svolgere tutt'oggi, un importante ruolo nel nostro ordinamento, che non si è certamente deteriorato a seguito delle riforme istituzionali intervenute negli ultimi anni, volte a ridimensionare il ruolo politico-amministrativo dell'ente provinciale. Sul quest'ultimo aspetto si veda C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, p. 285 ss.

⁴⁷⁵ La regola del 20% vale anche per i collegi plurinominali composti dall'aggregazione dei collegi uninominali.

ma sono presenti altri fattori, l'impiego dei collegi elettorali del 1993 appare, quantomeno, fuori luogo. L'uso di collegi elettorali pre-esistenti, anche se rispetta l'indicazione demografica, pone il problema di mantenere inalterati i confini amministrativi. I collegi elettorali determinati nel c.d. *Mattarellum*, erano stati strutturati in base a specifiche regole demografiche e a parametri parzialmente diversi da quelli introdotti nella nuova legge elettorale. Proprio al fine di rispettare i parametri demografici, nel 1993 in alcuni casi la costituzione dei collegi elettorali non aveva potuto di rispettare i confini amministrativi. Questo rischia di generare delle irragionevolezza nella delimitazione dei collegi, in quanto in quei territori – in base alle nuove regole demografiche – i collegi elettorali avrebbero potuto garantire una maggiore coerenza rispetto alle ripartizioni amministrative o rispetto alla coerenza sociale, economica e politica di una frazione di popolo insediante all'interno di un ente amministrativo.

Una caratteristica comune alle legislazioni elettorali italiane è quella di aver stabilito che la disegualianza tra i collegi (il 10% rispetto alla media in un caso e il 20% nell'altro) deve essere valutata sulla base della media della popolazione dei collegi della circoscrizione e non sulla base della media della popolazione dei collegi della Nazione. Questo comporta che vi è già una discrepanza tra la media delle diverse circoscrizioni, che fa sì che tra un collegio di una circoscrizione X e un collegio di una circoscrizione Y possa esserci una distorsione ben maggiore di quella tollerabile all'interno della circoscrizione. Se prendiamo per esempio le circoscrizioni del 1993, si può notare che in base al censimento del 1991 la circoscrizione Molise aveva una media di popolazione per collegio di 110.300 abitanti, mentre la circoscrizione Lazio II di 125.931 abitanti⁴⁷⁶. In base alle norme previste dalla legge si sarebbe potuto stabilire che il più piccolo collegio del Molise fosse composto da 99.270 abitanti e il più popoloso collegio del Lazio II da 137.930 abitanti, con una disproporzione tra i collegi intorno al 39%, quasi il doppio di quel circa 20% di intervallo tollerabile tra il collegio meno popoloso e quello più popoloso all'interno della circoscrizione previsto dalla legge. Bisognerebbe interrogarsi sulla ragionevolezza di una percentuale di scostamento che non tiene conto della composizione demografica di tutti i collegi elettorali della Nazione, ma solo di quelli all'interno di un'ulteriore delimitazione del territorio (la circoscrizione elettorale) i cui confini sono

⁴⁷⁶ Come si evince dai dati riportati da A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, cit., p. 192 s.

individuati dal legislatore stesso. Se l'eguaglianza del voto riguarda tutti gli elettori, suddivisi nelle diverse componenti territoriali dello Stato, non dovrebbe esserci una distinzione degli stessi in base a una terza suddivisione del territorio. Diversamente, la distribuzione dei seggi all'interno di una circoscrizione sub-statale è ben accettabile a livello di un Senato eletto su base regionale, in quanto i rappresentanti sono, ai sensi dell'art. 57 Cost., eletti all'interno di ogni singola Regione e di conseguenza il parametro della media di popolazione dei collegi della circoscrizione regionale ha una propria intrinseca ragionevolezza, in quanto l'elettore deve essere posto in una condizione di parità solamente rispetto agli altri elettori della stessa Regione.

Per le leggi elettorali ora esaminate non si è mai posto il tema della redistribuzione dei seggi nei collegi, o del rinnovo del disegno stesso dei collegi, poiché non è mai intervenuto nel periodo di vigore delle leggi un nuovo censimento, a causa del breve lasso temporale di applicazione del c.d. *Mattarellum*⁴⁷⁷, della non applicazione del c.d. *Italicum* e della solo recente entrata in vigore del c.d. *Rosatellum-bis*.

La problematica che attiene al *découpage* dei collegi a seguito di un nuovo censimento è però emersa in relazione ai collegi uninominali per l'elezione del Senato disciplinati dalla legge n. 29 del 1948, nella quale, all'art. 1, si stabiliva che in ogni Regione vi fossero tanti collegi quanti senatori da eleggere e, all'art. 2, che questa assegnazione alla prima applicazione dovesse essere effettuata dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno. La legge non indicava nessun parametro per la composizione dei collegi, anche se dall'analisi del d.P.R. n. 30 del 1948 si può notare che i collegi all'interno delle regioni non erano particolarmente diseguali⁴⁷⁸ e tendevano, in linea di massima, a unire comuni appartenenti alla medesima provincia⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ La legge Mattarella è stata in vigore tra il censimento generale della popolazione del 1991 e quello del 2001, anche se è bene notare che alla vigilia delle elezioni del 2005, e prima dell'approvazione della legge n. 270/2005, che ha abrogato la disciplina precedente, non era ancora stata approvata nessuna nuova ripartizione del territorio.

⁴⁷⁸ A tal proposito l'on. Mortati, relatore di minoranza della Commissione speciale nominata dal Presidente per redigere la legge elettorale, presentava una suddivisione dei seggi (che non verrà approvata dall'Assemblea) che a grandi linee verrà ripresa dal d.P.R. n. 30 del 1948. Il Mortati, identifica l'utilizzo generale limite del 10% nella composizione media dei collegi e l'omogeneità strutturale dei collegi, anche se lo stesso ammetteva che nella tabella predisposta vi erano casi in cui per mantenere l'omogeneità del collegio si era sforato il limite del 10% che la Commissione si era imposta. (Assemblea Costituente, *Relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente sul disegno di legge presentato dal Ministro dell'Interno. Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, p. 4 ss.)

⁴⁷⁹ Per esempio, in Lombardia la Provincia di Milano era suddivisa in undici collegi uninominali, ma alcuni comuni erano aggregati ai comuni della Provincia di Pavia, al fine di comporre i collegi di "Pavia" e di "Vigevano".

Il problema, in questo caso, è stata la mancata revisione dei collegi – invero mai attuata in Italia nemmeno nella fase statutaria⁴⁸⁰ – a seguito dei successivi censimenti decennali e al mutamento del numero dei componenti della Camera Alta, modificato anch'esso a ogni censimento per poi essere stabilizzato, nel 1963, a 315 componenti. La legge prevedeva che a ogni censimento, prima delle successive elezioni, con legge del Parlamento si dovessero rivedere i confini dei collegi. La mancanza di questo aggiornamento periodico, di cui successivamente fu addirittura abolita la previsione⁴⁸¹, ha prodotto non pochi scompensi nel sistema elettorale per l'elezione del Senato, poiché i collegi, oltre ad avere una composizione assai eterogenea, finivano con l'essere in numero inferiore ai seggi da assegnare. Nell'economia del sistema elettorale il mancato aggiornamento periodico dei collegi non ha mai creato però tangibili disequaglianze tra gli elettori, poiché la legge prevedeva l'assegnazione di quel seggio uninominale solo al raggiungimento del 65% dei voti validi, che raramente era una percentuale di voti che i candidati riuscivano a raggiungere⁴⁸².

5.1 Il caso del collegio “Valle D'Aosta”.

Un caso emblematico di mancata distribuzione proporzionale dei seggi è previsto generalmente in tutte le leggi elettorali in vigore nella fase repubblicana italiana. Il riferimento è alle previsioni legislative riguardanti il collegio elettorale della Valle

⁴⁸⁰ Come riporta A. CASERTANO, *Il diritto di voto*, cit., p. 414, il quale segnala che a seguito del mancato aggiornamento dei collegi – che pure la legge prevedeva espressamente – dopo il censimento del 1901 vi erano collegi che presentavano un grande divario di popolazione. Per esempio, il collegio di Brienza era composto da 57.659 abitanti e un collegio di Milano da 259.550. Sulla mancata revisione, fortemente criticata dalla dottrina di inizio secolo scorso, si veda anche E. BRANZOLI-ZAPPI, *Le circoscrizioni elettorali e il nuovo censimento*, in *Nuova antologia*, 1902, p. 719 ss., specialmente la tabella a pag. 723, nella quale si mostra la variazione dei seggi assegnati a ogni provincia a seguito del nuovo censimento. In merito G. SCHEPIS, *I collegi elettorali*, cit. p. 98 ss., ricorda che anche la successiva riforma elettorale in senso proporzionale del 1918, così come tutte le elezioni della Camera dei deputati precedenti, si tennero sulla base del censimento del 1882, senza che quindi si fosse posta in essere una distribuzione dei nemmeno a seguito dei censimenti datati 1911 e 1921. Anche a seguito del censimento del 1911 infatti le discrepanze all'interno dei collegi raggiungevano punte elevate. Come riporta E. PRESUTTI, *La circoscrizione elettorale italiana è ingiusta?*, in *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*, n. 5/1913, p. 471, il collegio elettorale di Roma II era composto da circa 208.000 abitanti e quello di Firenze II da 36.000 abitanti.

⁴⁸¹ Con la legge n. 64 del 1958 venne previsto che «Ai fini delle elezioni senatoriali, il territorio delle singole Regioni resta ripartito nei collegi uninominali stabiliti con i decreti del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1948, n. 30, e 28 febbraio 1948, n. 84», e tale norma è rimasta sino alla modifica in senso maggioritario avvenuta nel 1993.

⁴⁸² Non per questo, però, la legge è esente da dubbi di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in particolar modo per quel che attiene alle ripartizioni in collegi uninominali unita alla trasformazione proporzionale dei voti in seggi a livello circoscrizionale. Sul punto si veda *infra* § 7.2.

d'Aosta. In tutte le leggi elettorali per l'elezione della Camera dei deputati (dalla legge elettorale proporzionale del 1948, alla legge elettorale del 1993, sino alle ultime due leggi elettorali fondate sul premio di maggioranza, e la recente legge elettorale "mista" n. 165/2017), si prevede infatti la costituzione di un collegio elettorale coincidente con l'intero territorio della Regione al quale attribuire un solo seggio da eleggersi con formula *plurality* in un solo turno⁴⁸³. Il fatto che le leggi abbiano previsto direttamente il metodo elettivo da utilizzare in quel collegio elettorale sembrerebbe indicare proprio che al collegio debba essere assegnato sempre e comunque un solo seggio elettorale. I decreti con i quali il Presidente della Repubblica ha assegnato i seggi ai collegi elettorali hanno però sempre "trattato" il caso della Regione alla stregua di quello degli altri collegi elettorali. Alla Valle d'Aosta è sempre stato assegnato un solo seggio non perché la legge prevedesse una particolare deroga, ma perché quell'unico seggio era ciò che le spettava in base alla popolazione residente⁴⁸⁴.

Predeterminare per legge il numero di seggi da attribuire al collegio elettorale, senza prendere in considerazione la consistenza numerica dei residenti, potrebbe evidenziare, in concreto, l'illegittimità costituzionale della legge elettorale per violazione degli art. 56 e 3 della Costituzione⁴⁸⁵. Nel caso in cui la popolazione residente nella Regione dovesse essere sufficiente a eleggere due deputati mancherebbe nella legge una disposizione volta a garantire l'elezione dei rappresentanti in quel collegio elettorale. In questo caso vi sarebbe una manifesta violazione del principio d'uguaglianza qualora si

⁴⁸³ Titolo VI del T.U. del 1957, art 92, comma 1, n. 1: alla «"Valle d'Aosta" spetta un solo deputato». questa disposizione non è stata oggetto di modifiche nelle leggi successive che hanno emendato il Testo Unico del 1957, che è quindi ancora il testo di riferimento per la legislazione elettorale del Parlamento italiano. La medesima previsione era contenuta per la legge elettorale per l'elezione dell'Assemblea costituente (art. 66 e 67 del D.lgs. luogotenenziale n. 74/1946), e nel successivo Testo Unico delle leggi elettorali n. 26 del 1948 (art. 67 e 68). In questi due casi si prevedeva l'assegnazione di un solo seggio alla Valle d'Aosta, da eleggersi attraverso un sistema maggioritario in uno o due turni (se nessun candidato otteneva il 50%+1 dei voti validamente espressi). In entrambe i casi erano le leggi stesse a prevedere la distribuzione dei seggi (Tabella A allegata alle due leggi), dalle quali derivava che la Valle d'Aosta avrebbe avuto diritto a un solo seggio, pur sempre, anche in questi casi, a seguito della distribuzione dei seggi attraverso il metodo dei quozienti interi e più alti resti.

⁴⁸⁴ Come mostrano chiaramente i decreti di indizione delle elezioni dal 1963 in poi (d.P.R. n. 65 del 18 febbraio 1963; n. 131 dell'11 marzo 1968; n. 22 del 18 febbraio 1972; n. 116 del 5 maggio 1976; n. 118 del 10 aprile 1979, n. 148 del 5 maggio 1984; n. 162 del 28 aprile 1987 e n. 63 del 2 febbraio 1992, e i d.P.R. 16 gennaio 1994; 16 febbraio 1996; 11 febbraio 2006; 6 febbraio 2008 e 22 dicembre 2012), la suddivisione viene effettuata per tutti i collegi elettorali, incluso quello coincidente con la Valle d'Aosta, sulla base della popolazione residente.

⁴⁸⁵ La problematica è segnalata, in corrispondenza di leggi elettorali diverse, da L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., p. 126, con riferimento alla legge proporzionale che ha caratterizzato l'ordinamento italiano fino al 1993, e L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost* in riferimento alla legge elettorale n. 52 del 2015, p. 29 ss.

dovesse procedere comunque, secondo la disposizione di legge, all'elezione di un solo rappresentante. Gli elettori del collegio elettorale della Valle d'Aosta risulterebbero in quel caso penalizzati in termini rappresentativi rispetto agli altri elettori, senza che sia riscontrabile nell'ordinamento una giustificazione costituzionale tale da rendere ragionevole la sottorappresentazione degli elettori di quel collegio.

Una giustificazione a questa previsione normativa può essere offerta dai testi delle leggi elettorali. Prima di specificare il meccanismo elettorale riservato alla Valle d'Aosta il legislatore ha sempre premesso che tale specifica norma deriva «dell'art. 22 del decreto legislativo 7 settembre 1945, n. 545», concernente l'*Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta*. Il primo articolo del decreto stabilisce che «qualunque sia il futuro sistema elettorale italiano, la Valle d'Aosta avrà diritto ad una rappresentanza di almeno un deputato nell'Assemblea Costituente». Questa norma, anche se considerata legittima⁴⁸⁶ e attualmente vincolante⁴⁸⁷, obbligherebbe il legislatore a costituire sempre, e in ogni caso, un collegio che comprenda l'intera Regione, per esempio senza la possibilità di accorparla con territori compresi in altre regioni qualora vi fosse un decremento della popolazione tale da non permettere l'assegnazione di un seggio a quel territorio. Il decreto non stabilisce comunque il numero massimo di seggi da assegnare alla Regione. La natura della norma presente nel decreto è quella di assicurare una rappresentanza al territorio della Regione e non quella di garantirne un numero sempre identico di deputati senza indipendentemente dalla consistenza demografica.

5.2. Il caso delle circoscrizioni Trentino Alto-Adige/*Südtirol* e Molise

Similmente a quanto previsto dalle leggi elettorali in relazione alla circoscrizione Valle d'Aosta, le previsioni contenute nella legge elettorale n. 165/2017 riproducono la medesima problematica in relazione alle circoscrizioni per la Camera e il Senato del Trentino Alto-Adige/*Südtirol* e, per la sola Camera, in relazione alla circoscrizione Molise. A differenza di quanto previsto per il restante territorio nazionale, infatti la legge stabilisce che per l'elezione del Senato i collegi elettorali siano quelli stabiliti nel decreto

⁴⁸⁶ Questa disposizione legislativa potrebbe essere essa stessa ritenuta contraria all'art. 56 Cost. (e anche agli artt. 3 e 48), poiché obbligherebbe il legislatore ordinario a prevedere una deviazione al principio di egual rappresentanza per egual numero di persone, in un sistema elettorale, quello per l'elezione della Camera dei deputati, per cui la Costituzione non riconosce nessuna tutela specifica agli enti regionali.

⁴⁸⁷ Anche per il solo fatto che il decreto fa riferimento, formalmente, all'Assemblea Costituente e non alla Camera dei deputati.

legislativo n. 535 del 1993 con il quale il Governo aveva stabilito i confini dei collegi del Senato per il c.d. *Mattarellum*⁴⁸⁸. La fissazione *ex-lege* dei collegi elettorali, oltre ad impedire un loro aggiornamento a seguito dei futuri censimenti, produce una diversità con gli altri collegi elettorali, poiché sono basati – in particolare quelli del Molise – sul censimento del 1991.

Ancor più problematica è, però, la situazione relativa ai collegi di Camera e Senato previsti nella circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. I collegi del Senato del 1993, assunti come collegi nella legislazione vigente sia alla Camera e Senato⁴⁸⁹, erano già in regime derogatorio rispetto al contenuto delle regole previste nel c.d. *Mattarellum*. I collegi elettorali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono, infatti, quelli stabiliti con la legge n. 422 del 1991. Tale legge era stata approvata come parte dell'attuazione della “misura 111”, in cui si prevedeva che, per dare eguale rappresentanza in seno al Senato alla popolazione delle due province autonome di Trento e Bolzano, tre collegi elettorali dovessero essere ricompresi nel territorio della provincia autonoma di Trento e tre nella provincia autonoma di Bolzano, anche al fine di dare maggior tutela alla minoranza linguistica tedesca insediata nei territori della provincia di Bolzano⁴⁹⁰.

Il legislatore tuttavia ha determinato, con legge del 1991, i collegi elettorali senza tener conto di alcun parametro demografico, bensì del solo criterio del mantenimento dei collegi all'interno di una o dell'altra provincia autonoma. Indipendentemente dal significato della “misura 111”⁴⁹¹, va sottolineato che la composizione demografica delle due province è simile, e, quindi, sarebbe stato possibile costituire collegi elettorali in modo tale che la composizione fosse quasi uguale. Ciononostante, nel 1993, a fronte di una media di popolazione per ogni collegio della circoscrizione di 148.393 abitanti, il collegio n. 4 aveva una popolazione di 200.275 abitanti (+34% della media) e il collegio

⁴⁸⁸ Art 3, comma 1, lettera *a*) della legge n. 165 del 2017.

⁴⁸⁹ Gli stessi collegi previsti nel c.d. *Mattarellum* per il Senato vengono infatti mantenuti anche per l'elezione del Senato in forza dell'art. 1, comma 4, della d.lgs. n. 533 del 1993, che non è stato oggetto di modifica da parte del c.d. *Rosatellum-bis*.

⁴⁹⁰ Cfr. A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., p. 169.

⁴⁹¹ Che comunque riguardava il solo Senato e non anche i collegi per l'elezione della Camera. Utilizzare gli stessi collegi anche per l'elezione dei deputati spettanti al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* appare quindi una forzatura non giustificata proprio perché incide negativamente sulla rappresentatività degli elettori anche alla Camera dei deputati. I collegi per l'elezione della Camera dei deputati sarebbero infatti potuti essere ricondotti alle regole generali previste per il restante territorio nazionale dalla legge n. 165 del 2107.

n. 6 era composto da 100.624 residenti (- 32% rispetto alla media della circoscrizione)⁴⁹², che sono però entrambe ricompresi nella Provincia di Trento. Allo stesso modo, dai dati dell'ultimo censimento del 2011 e dalla composizione dei collegi del 1991 si può ricostruire quella che è l'attuale composizione dei collegi della circoscrizione Trentino Alto-Adige. Nei sei collegi elettorali, la composizione varia da 228.118 abitanti nel collegio n. 4 (+32% della media), a 120.413 abitanti nel collegio n. 6 (-30% della media), entrambe situati nella provincia autonoma di Trento, a fronte di una media circoscrizionale di composizione del collegio pari a 173.245⁴⁹³. In definitiva, dalla composizione demografica dei collegi si evince la diversità di trattamento degli elettori di quella circoscrizione. Per il restante territorio nazionale, infatti, il massimo di disproporzione rispetto alla media dei collegi della circoscrizione è del 20% in eccesso o in difetto, mentre la capacità rappresentativa degli elettori di un territorio (collegio 4) è ridotta quasi della metà rispetto agli elettori del collegio 6.

In conclusione, la scelta legislativa di mantenere per queste circoscrizioni i collegi del 1993 si pone chiaramente in contrasto con il principio di uguaglianza. Gli elettori compresi nei collegi elettorali di queste due circoscrizioni sono trattati in modo diverso dai restanti elettori del territorio nazionale⁴⁹⁴ e, in secondo luogo, perché all'interno della

⁴⁹² I dati relativi alla composizione demografica dei collegi elettorali a seguito del censimento del 1991 sono reperibili nel documento “*Collegi uninominali del Senato della Repubblica. Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533*” a cura della Presidenza del Consiglio e dell'Istituto nazionale di statistica, p. 89 ss.

⁴⁹³ Gli altri collegi della circoscrizione Trentino Alto-Adige/*Südtirol* (collegi 1, 2, 3 e 5) sono rispettivamente composti da: 172.319, 148.728, 182.613 e 176.301 abitanti. L'applicazione delle regole perviste per il territorio nazionale avrebbe pertanto comportato una modifica radicale dei collegi elettorali della circoscrizione in esame giacché per poter far rientrare nei parametri (20% in eccesso o difetto) alcuni collegi, si sarebbero dovuti ritoccare “a cascata” anche tutti gli altri. I dati sulla composizione demografica dei comuni della circoscrizione Trentino Alto-Adige/*Südtirol* sono reperibili nel documento “*2011 Elettori e Sezioni. Popolazione elettorale*”, a cura del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (Direzione Centrale dei Servizi Elettorali) del Ministero dell'Interno.

⁴⁹⁴ Un'ulteriore conseguenza della deroga prevista per queste circoscrizioni è infatti quella di determinare un diverso rapporto percentuale tra seggi proporzionali e seggi maggioritari, che risulta essere invertito rispetto a quello delle altre circoscrizioni. Al Senato la circoscrizione Trentino Alto-Adige/*Südtirol* elegge sei seggi nei collegi uninominali e solo un seggio di recupero proporzionale, quando, sulla base delle regole valide per le altre circoscrizioni regionali, dovrebbero essere tre i senatori eletti nei collegi uninominali e quattro quelli eletti proporzionalmente nei collegi plurinominali. Allo stesso modo, per l'elezione della Camera dei deputati, nella circoscrizione Trentino Alto-Adige/*Südtirol* sono sei i deputati eletti nei collegi uninominali e cinque quelli eletti nei collegi plurinominali, mentre, se dovesse essere applicata la medesima proporzione che si utilizza nelle altre circoscrizioni, dovrebbero esserci quattro deputati eletti nei collegi uninominali e cinque in quelli plurinominali. Anche per i tre deputati eletti nella circoscrizione Molise il rapporto tra quota proporzionale e quota maggioritaria risulta essere invertito. Sulla base della regola generale dovrebbero esserci due deputati eletti con metodo proporzionale e uno con metodo maggioritario in collegio uninominale, mentre la deroga prevista dalla legge fa sì che ci siano due senatori eletti nei collegi uninominali e un senatore eletto in un collegio “proporzionale”.

il requisito minimo per poter garantire un'eguaglianza tra gli elettori e affidare loro la stessa capacità rappresentativa in Parlamento è che la determinazione dei collegi avvenga attraverso i più recenti dati del censimento generale

5.3. Il caso della rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute

Una questione problematica relativa al ritaglio dei collegi elettorali è dovuta anche alla tutela costituzionale delle minoranze linguistiche. Un bilanciamento tra il principio di eguaglianza e la tutela delle minoranze implica che, laddove ci sia la presenza di una minoranza costituzionalmente riconosciuta, si possa derogare al principio di eguaglianza al fine di favorire la rappresentanza di tali comunità politiche. In merito al ritaglio elettorale del territorio dello Stato, il legislatore potrebbe prevedere norme diverse per i territori in cui sono insediate tali minoranze. Per tutelare la posizione giuridica di soggetti che resterebbero privi di rappresentanza vi sono due tipologie di azione positiva che il legislatore può adottare. Una è quella di derogare ai limiti demografici previsti per gli altri collegi elettorali; la seconda è quella di provvedere ad un ritaglio del collegio elettorale in modo tale da mantenere compatta, all'interno di un solo raggruppamento territoriale, la popolazione appartenente alla minoranza linguistica operando un *gerrymandering* in accezione positiva⁴⁹⁵.

Il legislatore italiano nelle diverse leggi elettorali ha posto in essere entrambe i rimedi. Una tutela per le minoranze linguistiche era contenuta nella leggi elettorali 276 e 277 del 1993, nelle quali si prevedeva, per l'elezione della Camera e del Senato, che «Nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi ed ai criteri indicati nella presente lettera, deve tener conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi»⁴⁹⁶. Per l'elezione dei componenti della Camera si prescriveva anche che, allo scopo di tutelare dette minoranze riconosciute, nelle «zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, gli scarti dalla media circoscrizionale della

⁴⁹⁵ Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 151. In generale, sulla tutela delle minoranze linguistiche nella costituzione dei collegi elettorali, si veda C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, 1998.

⁴⁹⁶ Allo stesso modo la legge n. 52 del 2015 prevedeva la stessa disposizione, alla quale era accompagnata una specifica tutela per la minoranza slovena, dal momento in cui si prevedeva che «nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi plurinominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38». (v. *infra* in relazione alla tutela di questa minoranza).

popolazione sono giustificati non oltre il limite del quindici per cento, in eccesso o in difetto», in una situazione normativa nella quale per il restante territorio nazionale era ammessa una differenza massima del dieci per cento⁴⁹⁷. Queste norme erano finalizzate evidentemente a evitare che gli appartenenti alla comunità politica "minoritaria" non fosse preclusa la possibilità di essere rappresentanti, o quantomeno erano volte a tutelare gli appartenenti alla minoranza linguistica in misura maggiore rispetto agli altri cittadini. Come si può notare anche dalla scelta del legislatore è opportuno indicare che la protezione della minoranza non può comunque intervenire oltremodo sulla composizione del collegio elettorale. In particolare, non sembrerebbe in armonia con il principio di uguaglianza quella legge elettorale che, per esempio, assegnasse un collegio elettorale ad una minoranza linguistica poco popolosa. Se così fosse vi sarebbe un eccessivo squilibrio verso la tutela della minoranza, mentre dovrebbe comunque esserci un bilanciamento tra i principi costituzionali enunciati agli art. 3, 6 e 48 della Costituzione⁴⁹⁸.

Nella recente riforma elettorale, invece, il legislatore ha diminuito notevolmente lo spazio di tutela riferito alle minoranze linguistiche riconosciute. Nella legge n. 165 del 2017 è stato abbandonato ogni riferimento esplicito a deroghe volte a proteggere la generalità delle minoranze linguistiche. Oltre alla norma, vista nel paragrafo precedente, prevista per il Trentino Alto Adige introdotta al fine di dare uguale rappresentanza alla minoranza linguistica nella provincia di Bolzano, l'unica minoranza espressamente tutelata è la sola minoranza slovena presente nei territori della regione Friuli Venezia Giulia. Per quanto riguarda le altre minoranze riconosciute dalla legge statale non vi è alcuna espressa tutela⁴⁹⁹. La scelta di tutelare la minoranza slovena non sembra comunque essere dettata da una politica di riconoscimento della stessa in sfavore delle altre, in

⁴⁹⁷ La possibilità di incrementare la percentuale di scostamento dalla media dei collegi per esigenze di tutela delle minoranze, comprese quelle linguistiche, è riconosciuta anche nel *Code of Good Practice in Electoral Matters* adottato dalla *Venice Commission*, nel quale si specifica che in questi casi la composizione demografica può variare del 15%, rispetto alla raccomandazione generale del 10%.

⁴⁹⁸ Non va dimenticato, peraltro, che agire sulla conformazione dei collegi elettorali non è l'unica forma di tutela nei confronti della minoranza linguistica, in quanto è possibile intervenire anche derogando alle regole inerenti alla formula elettorale previste da una determinata legge elettorale, come, ad esempio, prevedere particolari soglie di sbarramento per i territori in cui sono insediate minoranze linguistiche riconosciute.

⁴⁹⁹ Con la legge 15 dicembre 1999, n. 482, "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche", il legislatore ha previsto, infatti, specificamente una categoria di minoranze linguistiche tutelate nel nostro ordinamento costituzionale. Ai sensi della legge, «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

quanto una tutela di quella minoranza è presente nella legge 23 febbraio 2001, n. 38, si prevede che «Le leggi elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati dettano norme per favorire l'accesso alla rappresentanza di candidati appartenenti alla minoranza slovena». L'abbandono di una salvaguardia generale della minoranza linguistica riconosciuta crea un *vulnus* di tutela generalizzato, in particolare perché se l'art. 6 della Costituzione ha una rilevanza anche nell'ambito della rappresentanza politica (e di conseguenza nel ritaglio dei collegi elettorali), la tutela costituzionale dovrebbe essere quella di agevolare la rappresentanza di tutte le minoranze linguistiche evitando perciò norme specifiche in favore solo ad alcune di esse⁵⁰⁰.

5.4. Il caso dei cittadini stabilmente e temporaneamente residenti all'estero

Insieme ai casi trattati in precedenza, una particolare attenzione va rivolta a quanto previsto dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie in tema di diritto di voto degli italiani residenti all'Estero. Le questioni in gioco sono di diversa natura: riserva di seggi all'estero; creazione collegi elettorali all'estero; voto dei residenti temporaneamente all'estero.

Dal punto di vista dell'eguaglianza del voto non mancano problemi critici circa l'eguaglianza tra gli elettori residenti stabilmente all'estero e quelli residenti nel territorio nazionale. Se in ambito elettorale l'eguaglianza implica una medesima forza elettorale indipendentemente dal “dove” si esprime il voto, è evidente che il dettato costituzionale deroga espressamente a tale principio. Indipendentemente dalle critiche sollevate dalla dottrina⁵⁰¹, infatti, *de iure condito*, attraverso la riserva di seggi (12 alla Camera e 6 al

⁵⁰⁰ Diverso sarebbe se non fosse riconosciuta alcuna tutela a nessuna minoranza linguistica. In dottrina si è infatti sottolineato che la modalità di redazione dell'art. 6 «non determina a priori le forme e i limiti della tutela spettante alle comunità cui viene riconosciuta la qualifica gruppi minoritari» (P. ZICCHITTO, *La doppia strumentalità della lingua ovvero la tutela dei diritti linguistici nei contratti di pubblico servizio*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 536. In dottrina è stato infatti evidenziato che «Nei casi in cui la tutela delle minoranze etnico-linguistiche si estende a disciplinare rapporti che sono strumentali rispetto alla conservazione del gruppo minoritario, ai membri di esso possono essere inoltre riconosciute situazioni giuridiche soggettive che implicino particolari diritti nell'esercizio delle funzioni elettorali», indicando dunque l'esercizio della funzione elettorale come aspetto che potrebbe essere introdotto dal legislatore, ma non come obbligo discendente dalla tutela della minoranza (A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 453).

⁵⁰¹ In merito alla critica, invero prevalsa nella dottrina, nei confronti del legislatore per aver dato una specifica rappresentanza ai cittadini residenti all'estero (attraverso la creazione della circoscrizione estero), si vedano, tra gli altri G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, p. 446 ss., G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, n. 4/2008, p. 703 ss., ID.,

Senato)⁵⁰² il riformatore costituzionale non ha fondato la riserva di rappresentanti eletti all'estero sulla consistenza demografica dei cittadini residenti al di fuori del territorio nazionale, ma ha derogato espressamente al principio di eguaglianza, assegnando a quei cittadini un numero di rappresentanti fisso e ordinariamente immutabile⁵⁰³.

Un collegamento con il principio di eguaglianza è stato invece inserito nella legge ordinaria che disciplina l'attuazione del dettato costituzionale circa il voto degli italiani residenti all'estero. Nella legge 27 dicembre 2001, n. 459, "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", sono stati previsti quattro collegi elettorali ai quali sono attribuiti *ex-lege* un seggio e i restanti sono distribuiti in base alla popolazione italiana residente. Ciononostante, il diritto elettorale dell'italiano residente all'estero risulta comunque di difficile riconduzione sia all'eguaglianza del voto sia al rapporto rappresentativo. Per quel che riguarda il primo aspetto, non aver collegato il numero di deputati e senatori eletti all'estero ha condotto ad una diversa composizione demografica dei collegi elettorali situati all'estero rispetto a quelli presenti sul territorio dello Stato. Se una maggiore effettività del diritto di voto agli italiani residenti all'estero è stata salutata dalla dottrina con favore, proprio in ragione del «principio di uguaglianza e [del]l'esigenza di garantire l'effettività dei diritti politici»⁵⁰⁴ a tutti i cittadini, va comunque notato che questa non è stata accompagnata a una completa parificazione con gli elettori residenti sul territorio dello Stato. La motivazione che ha spinto il legislatore verso questa determinata scelta è probabilmente da ricondurre alla circostanza che non si è voluto parificare il potere rappresentativo tra i cittadini, per evitare che vi fosse eccessiva rappresentanza in Parlamento di elettori che, realisticamente, hanno perso un contatto con il proprio territorio di origine⁵⁰⁵, e nei confronti dei quali la decisione politica

L'abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei "saggi" del Presidente Napolitano, in *Federalismi.it*, n. 14/2013; E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995, p. 199 ss.

⁵⁰² La modalità adottata dal legislatore è evidentemente quella di ottenere una adeguata rappresentanza effettiva dei residenti all'estero, in modo tale da evitare che «il voto dei residenti all'estero non si diluisca, confondendosi con quello dei residenti in Italia» (G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/ 2002, p. 349).

⁵⁰³ In questo senso si veda E. GROSSO, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 2, il quale parla espressamente di «deroga ai principi generali in materia di ripartizione dei seggi».

⁵⁰⁴ R. CALVANO, voce *Italiani all'estero (voto degli)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3319.

⁵⁰⁵ Il legame tra rappresentanza e territorio è ben messo in evidenza da E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, cit., p. 205, secondo cui, il voto «non può prescindere dalla integrazione o collocazione dell'elettore in una comunità territoriale reale nell'ambito dello Stato». (corsivo dell'A.).

del Parlamento nazionale ha effetti molto marginali.

Per quanto riguarda la possibilità di una realistica rappresentanza degli elettori all'estero, la grande dimensione territoriale dei collegi elettorali e la loro necessaria eterogeneità difficilmente sono in grado di costituire una rappresentanza politica tra elettori ed eletti che si avvicini quantomeno ad una rappresentanza delle esigenze di questa tipologia di elettori⁵⁰⁶.

Il problema della rappresentatività dei cittadini residenti all'estero è aggravato da alcune recenti riforme che hanno favorito l'esercizio del diritto di voto per le elezioni politiche anche ai cittadini temporaneamente sul suolo straniero per motivi di studio, lavoro o malattia⁵⁰⁷. La legge prevede che gli elettori in questa condizione possono votare all'estero, al pari dei cittadini residenti stabilmente fuori dal territorio nazionale, per corrispondenza. Il voto assegnato dagli elettori residenti temporaneamente all'estero non confluisce, come sarebbe del tutto naturale, nei voti del collegio elettorale di residenza, ma converge nella circoscrizione estero dove risiedono temporaneamente. In questo modo, si viene a creare un problema di duplice ordine. Il residente stabilmente all'estero avrà una rappresentanza politica potenzialmente falsata dai voti dei soggetti temporaneamente domiciliati all'estero, e questi ultimi saranno i soggetti di una rappresentanza politica del tutto virtuale poiché avranno espresso un rappresentante che nulla ha a che fare con il proprio luogo di residenza nel territorio dello Stato. Una migliore rappresentanza sarebbe stata garantita consentendo agli elettori temporaneamente residenti all'estero di votare per corrispondenza nel proprio collegio naturale: quello di residenza sul territorio dello Stato.

6. Alla ricerca di un ragionevole equilibrio tra eguaglianza e il principio territoriale. Profili teorici e problematiche attuative

Dalle esperienze costituzionali richiamate in precedenza è evidente che il principio di eguaglianza implica che la distribuzione dei seggi debba essere in grado di dare la stessa possibilità agli elettori situati in collegi elettorali diversi di essere rappresentati in

⁵⁰⁶ A tal proposito, secondo E. GROSSO, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, cit., p. 3, «il sistema elettorale introdotto dalla nuova legge premierà alcune ben definite comunità italiane situate in ben definiti ambiti territoriali, che egemonizzeranno l'intera rappresentanza riservata prevista dal nuovo testo degli artt. 56 e 57».

⁵⁰⁷ Nello specifico tale introduzione è avvenuta con l'art. 2, comma 37, lettera a), della legge n. 52 del 2015.

Parlamento, affinché non ce ne siano taluni in grado di “essere rappresentati” da un numero di deputati maggiore di altri, oltretanto che un rappresentante rappresenti potenzialmente più elettori di altri. Se questa regola giuridica discende dal principio di eguaglianza, si è però anche potuto constatare che in nessun caso il legislatore, o il potere giudiziario, ha interpretato il principio di eguaglianza come assoluto principio di proporzionalità nella composizione dei collegi elettorali⁵⁰⁸. Tale evenienza è dovuta anche alla circostanza che se l’equazione proporzionalità=eguaglianza fosse costituzionalmente imposta, verrebbe meno la possibilità, assai frequente, di far coincidere il collegio elettorale (prevalentemente quello plurinomiale) con dei territori amministrativi preesistenti. In questi casi l’assegnazione dei seggi ai collegi determina sempre una discrepanza tra numero di elettori per ogni seggio assegnato nelle diverse ripartizioni territoriali⁵⁰⁹.

Una volta stabilito che comunque è il principio di eguaglianza a governare le regole per la distribuzione iniziale dei seggi tra le ripartizioni territoriali, sarebbe da chiedersi fin dove si può spingere la possibilità di derogare anche parzialmente alla regola dell’eguaglianza, per quanto mai perfetta, nella dimensione demografica del collegio (quando esso è uninominale) o del numero di cittadini per ogni rappresentante (quando plurinomiale). Dalle esperienze richiamate sembra potersi legittimamente sostenere che la ragionevolezza nella limitazione della proporzionalità nel rapporto tra il numero della popolazione per ogni eletto può emergere solo qualora siano implicate altre esigenze, tra le quali rientrano certamente quei principi di rappresentanza territoriale individuati dai legislatori e dalla giurisprudenza delle Corti che possono, in talune condizioni, portare a una limitazione della proporzionalità. In questo caso emerge una accezione del principio di eguaglianza inteso in modo non meramente formale, poiché entra in gioco anche l’eguaglianza tra gli elettori all’interno dello stesso collegio elettorale, tale da permettere ad una comunità politica di essere rappresentata in parlamento. In questo modo si

⁵⁰⁸ Parla di “principio di proporzionalità”, A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 16. L’Autore per distinguere questo principio dal principio proporzionale della formula elettorale lo qualifica come «principio di proporzionalità territoriale». Non va comunque dimenticato, al di là delle classificazioni, che questo principio è funzionale alla garanzia di proporzionalità tra gruppi di cittadini riuniti all’interno di uno spazio territoriale, che trascende dalla connotazione territoriale o meno che vuole essere assegnata alla rappresentanza.

⁵⁰⁹ Riferimento concreto a questa osservazione si può notare nella tabella n. 1 (*supra* p. 86), se si mettono in comparazione tra loro i dati relativi al “costo” di ogni seggio nei diversi collegi elettorali regionali.

eviterebbe di escludere dalla rappresentanza una parte della comunità politica, che, confluendo in altro collegio, potrebbe essere esclusa dalla possibilità di aver voce nel Parlamento.

Anche in presenza di questi possibili principi, bilanciabili con la proporzione del numero di cittadini che possono esprimere un rappresentante, sembra difficile configurare con certezza quale sia il punto di discriminazione tra una difformità nella composizione dei collegi ragionevole e una irragionevole. Quel che sembra emergere dal dato comparato è che, con l'esclusione degli Stati Uniti, la deroga sia considerata ragionevole qualora circoscrivibile all'interno di un minimo e massimo di sperequazione ritenuta accettabile dal legislatore⁵¹⁰. I livelli di tollerabilità sono però talmente eterogenei che si pone il problema di individuare quale sia questo limite numerico, se esiste, entro il quale non vi sia una violazione dell'eguaglianza tra cittadini.

Per quel che riguarda il nostro ordinamento, un limite costituzionalmente imposto nel caso di collegi elettorali uninominali è certamente quello del 50% in difetto o in eccesso rispetto alla popolazione media dei collegi elettorali della Nazione, o alla media di popolazione per eleggere un deputato all'interno del collegio plurinominali. Una legislazione che dovesse prevedere un limite maggiore si porrebbe in diretta violazione dell'art. 56 Cost. Superato tale limite, la distribuzione dei seggi operata sulla base del metodo del quoziente e più alti resti porterebbe infatti alcuni collegi elettorali ad avere meno rappresentanti di quanti ne avrebbero diritto sulla base del dettato costituzionale. Ciononostante, come si è cercato di delineare nei paragrafi precedenti, tale limite non è di per sé sufficiente a ritenere che sotto tale soglia di differenziazione degli elettori sia sufficiente a garantirne una posizione di eguaglianza, in particolar modo quando ogni collegio elegga un solo rappresentante.

Sotto tale soglia è complesso, e forse superfluo, fare una valutazione di ragionevolezza in modo da individuare con inequivocabile certezza il punto di equilibrio tra rappresentanza "territoriale" e proporzionalità. Svolgere infatti uno scrutinio di ragionevolezza, in astratto, su un limite numerico imposto dal legislatore può portare a risultati del tutto effimeri poiché risulterebbe comunque sempre opinabile la valutazione

⁵¹⁰ In questo senso è interessante notare che anche la Commissione di Venezia nel *Codice di buona condotta in materia elettorale*, ha ritenuto opportuno di indicare che al fine di garantire l'eguaglianza elettorale «lo scarto massimo ammissibile [...] non dovrebbe superare il 10%, e in ogni caso non il 15%, salvo che siano previste delle circostanze speciali».

positiva o negativa del bilanciamento. Questo non significa che il legislatore non possa fissare a priori un limite, ma questo limite non è di per sé sufficiente a garantire il rispetto dell'eguaglianza tra gli elettori.

Il principio di eguaglianza, nella conformazione dei collegi elettorali, esige che ogni suddivisione debba essere valutata caso per caso. È per questo motivo che il punto di ragionevolezza imposto dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, *as nearly as possible* da valutarsi ovviamente nel caso concreto, sembra il più coerente con una visione di eguaglianza tra i cittadini. Certamente, pretendere che i collegi siano “grossomodo” identici è talora una pretesa eccessivamente formalistica del principio di uguaglianza. Se le elezioni avvengono in un momento distante dal rilevamento del dato, infatti, quell'eguaglianza che si vuole garantire con collegi “identici” è così solo sul piano squisitamente teorico.

Un esempio può essere utile per specificare quanto appena sostenuto in merito alla valutazione nel caso concreto. Poniamo il caso che si debbano disegnare due collegi elettorali uninominali attraverso l'accorpamento del territorio di quattro Comuni omogenei sotto il profilo politico, economico, sociale e composti rispettivamente da 65.000, 60.000, 35.000 e 37.000 elettori, all'interno di uno Stato in cui la media tra gli elettori del collegio è di 100.000 elettori, e in cui il legislatore ha fissato al 5%, in eccesso o in difetto rispetto alla media degli elettori all'interno dei collegi, il limite massimo di disproporzionalità nella composizione dei singoli collegi elettorali.

Comune A 60.000 elettori	Comune B 35.000 elettori	Comune D 65.000 elettori
	Comune C 37.000 elettori	

Il principio di continuità territoriale dei collegi elettorali consentirebbe in questa ipotesi solo due alternative di unione dei territori comunali, mostrate nel successivo schema.

Ipotesi di unione collegi	
Collegio	Elettori
A+B	97.000
D+C	100.000
A+C	102.000
D+B	95.000

Nell'esempio riportato tutte le combinazioni possibili di unione dei territori comunali sono in grado di rispettare la determinazione del 5% in eccesso o in difetto prevista ipoteticamente dalla legge, ma attraverso la combinazione A+B (-3%) e D+C (0) si rende la miglior tutela all'elettore. Viceversa la combinazione alternativa, seppur in grado di produrre un divario minimo (+2% e -5%), non è la combinazione che permette la minor sperequazione nella composizione dei due collegi. Questo esempio sembra utile per dimostrare come non è necessariamente la posizione di un limite numerico, quanto piccolo esso possa essere, a garantire che gli elettori siano messi in condizione di uguaglianza davanti al procedimento elettorale⁵¹¹. Sempre utilizzando l'esempio posto in precedenza, però, se i quattro comuni non fossero tutti tra loro allo stesso modo politicamente, economicamente e socialmente omogenei, potrebbe essere una maggior garanzia per la tutela dell'eguaglianza degli elettori, che l'unione dei comuni avvenga in modo diverso, al fine di permettere una maggiore rappresentatività del corpo sociale. Il bilanciamento non è tanto tra rappresentanza territoriale e eguaglianza nel numero degli elettori, ma tra quest'ultima e la rappresentanza politica che esprimono gli elettori in un determinato territorio.

Certamente si è consapevoli che risulta ben più complesso trovare una regola ragionevole nel caso in cui sia necessario pervenire alla suddivisione di territori amministrativi, quali nel nostro ordinamento sono regioni, province e comuni e anche quando si tratta di dover procedere a un loro parziale accorpamento. L'attività di disgregazione del territorio è però un'attività senz'altro imprescindibile quando la differenziazione tra territori, o la loro semplice unione, non è sufficiente a garantire una corretta realizzazione dell'eguaglianza elettorale, poiché la volontà di preservare la comunità politica stanziata in un territorio non può andare a incidere oltremodo sulla composizione del collegio elettorale, tutelato dal principio d'eguaglianza⁵¹².

⁵¹¹ La medesima considerazione può essere applicata ai collegi plurinominali, sempre ovviamente sulla base del numero dei seggi assegnati al collegio elettorale in proporzione alla popolazione ivi residente e non in considerazione della popolazione presente all'interno degli stessi.

⁵¹² Per esempio, sarebbe certamente irragionevole una legge elettorale che volesse mantenere unita la comunità politica dei Comuni di grandi dimensioni demografiche, prevedendo l'impossibilità di suddividerli in più collegi elettorali. In senso parzialmente analogo all'osservazione svolta nel testo si veda A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, cit., p. 184 ss., il quale ritiene che anche nella legge elettorale del 1993 «l'elemento qualitativo ha la precedenza logica [ma] l'elemento quantitativo finisce, però, per avere la preminenza effettiva», (corsivo dell'A.). La posizione qui sostenuta è stata avvallata anche dalla giurisprudenza amministrativa. In una sentenza del Consiglio di Stato, inerente alla struttura dei collegi uninominali previsti per l'elezione dei consigli provinciali, ha ritenuto che il mantenimento dei confini territoriali dei comuni, a discapito

Non sempre, infatti, l'identità della comunità politica è così accentuata da legittimare una deviazione nella composizione demografica dei collegi elettorali in favore del mantenimento dell'unità territoriale. Anche in questi casi, sarebbe preferibile una valutazione caso per caso, in cui poter valutare la situazione concreta di ogni collegio elettorale e stabilire se una determinata deviazione nella composizione demografica del collegio elettorale sia effettivamente da considerarsi o meno ragionevole.

Solo in alcuni e particolari casi è possibile derogare notevolmente alla proporzionalità nella composizione dei collegi. Emblematica in questo caso è la costituzione dei collegi uninominali nel Regno Unito dove alcuni collegi, geograficamente coincidenti con isole dello Stato, sono costituite in collegi anche se hanno un costo popolazione-seggio decisamente inferiore al costo del seggio degli altri collegi presenti nello Stato (*supra* § 4.2). In questi specifici casi, anche in assenza di regole derogatorie di fonte costituzionale che disponessero in tal senso, può essere considerata tollerabile un'elevata disparità nella composizione demografica dei collegi, poiché una

dell'eguaglianza demografica dei collegi elettorali, fosse in contrasto con il generale principio di eguaglianza e con il concetto stesso di «rappresentanza politica [...] che va rapportata prima ai cittadini che alle configurazioni territoriali amministrative» Cons. Stato, sez. I, 18 marzo 2009, n. 607. Sul punto si vedano le note critiche di G. TARLI BARBIERI, *L'individuazione dei collegi uninominali nelle elezioni provinciali: un caso (risolto) di vuoto di tutela in materia elettorale*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, p. 100 ss., il quale ritiene che la decisione del Consiglio di Stato sia da ritenersi infondata, poiché nel sistema elettorale per l'elezione del Consiglio provinciale il collegio elettorale non funge da segmento di popolazione che elegge il consigliere e quindi sarebbe irrilevante la dimensione demografica dei collegi. Da segnalare, invece, l'assenza di pronunce da parte del Giudice costituzionale sul tema indagato. L'unica sentenza che si occupa del tema, infatti, è la n. 375 del 1995, che ha ad oggetto la distribuzione dei seggi per l'elezione del Consiglio provinciale della Provincia di Treviso. Nell'attuare la distribuzione, il legislatore aveva adottato un criterio proporzionale nella distribuzione dei collegi elettorali, suddividendo il territorio in collegi elettorali demograficamente coincidenti. La questione di legittimità del piano di distribuzione approvato dal legislatore produceva, secondo la Corte costituzionale, una violazione del principio di eguaglianza, poiché la legge 8 marzo 1951, n. 122 (Norme per l'elezione dei consigli provinciali) disponeva che «a nessun Comune possono essere assegnati più della metà dei collegi spettanti alla Provincia», mentre dalla distribuzione dei seggi risultava che la quasi totalità dei collegi elettorali ricomprendeva il Comune di Treviso. La Corte costituzionale ha invocato la violazione dell'art. 3 della Costituzione perché la norma prevista dalla legge n. 122/1951 si applicava in tutte le altre province del territorio dello Stato tranne nella Provincia di Treviso, determinando così un trattamento deteriore dei Comuni meno popolosi della Provincia «in raffronto a quello ad essi assicurato nel restante territorio nazionale» (Corte cost. sent. n. 375/1995, 3.2 *Cons. in dir.*). La pronuncia non riguarda quindi specificamente l'eguaglianza tra gli elettori nella conformazione dei collegi elettori all'interno del territorio provinciale ai fini dell'elezione dell'Assemblea rappresentativa di quel territorio e non pone delle indicazioni giurisprudenziali sul legame tra collegio elettorale e uguaglianza. Certamente sarebbe stato più interessante se ad essere sollevata dinanzi alla Corte fosse stata la legge 8 marzo 1951, n. 122, introdotta al fine di garantire una maggior rappresentanza nella Provincia delle comunità appartenenti ai comuni minori a discapito dell'elemento demografico dei collegi. La sentenza in oggetto, ha però trovato nella dottrina anche interpretazioni diverse da quella proposta. Sul punto si veda I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 136 s., secondo cui in questa sentenza la Corte ha voluto armonizzare il principio di eguaglianza con «il principio della rappresentatività di tutti gli enti territoriali in seno al consiglio provinciale, che è principio egualmente degno di tutela».

rappresentanza politica concreta, nella quale si instaura un rapporto rappresentativo tra eletti e elettori, sarebbe seriamente messa in crisi dall'elezione del rappresentante in territori non contigui.

7. L'incidenza della formula elettorale sulla distribuzione dei seggi nei collegi elettorali: il c.d. slittamento dei seggi

Se il presupposto per un'elezione in cui tutti gli elettori siano posti in posizione di eguaglianza è la presenza di ragionevoli norme per la distribuzione dei seggi e per la delimitazione dei confini territoriali, deve essere valutato cosa implichi questa accezione del principio di eguaglianza nel corso del procedimento elettorale. È opportuno quindi analizzare se il principio di pari valenza del voto si debba spingere anche al termine del risultato elettorale o debba “fermarsi” alla fase pre-elettorale. Non si tratta di indagare, in questo caso, la c.d. eguaglianza del voto in uscita, che attiene più specificatamente all'eguaglianza nella formula elettorale adottata, ma di verificare se la formula elettorale, eguale o diseguale che sia, possa incidere sulla distribuzione dei seggi effettuata proporzionalmente tra i collegi elettorali.

Il fenomeno oggetto di indagine è il c.d. *slittamento dei seggi*, ovverosia quel fenomeno per il quale al termine del procedimento elettorale un collegio elettorale risulta assegnatario di un numero di seggi diverso da quello stabilito sulla base del parametro demografico utilizzato. Questo elemento è prerogativa di talune tipologie di sistema elettorale in cui la formula elettorale prescelta non viene applicata all'interno del collegio elettorale in cui l'elettore materialmente compie l'atto elettivo.

I sistemi multilivello possono essere distinti in due tipologie, riscontrabili entrambe nella storia dei sistemi elettorali italiani che hanno sempre dovuto affrontare il fenomeno indagato⁵¹³. La prima tipologia è quella in cui la formula non viene applicata, in nessun modo e in nessun caso, all'interno del collegio elettorale, ma in una circoscrizione elettorale che ricomprende più collegi. Sono molteplici gli esempi di tale tipologia di sistema elettorale, che può caratterizzarsi in un doppio livello (collegiale - circoscrizionale nazionale)⁵¹⁴ o anche in più livelli (collegiale - circoscrizionale

⁵¹³ Questo è dovuto, secondo A. RUSSO, “Irragionevolezza” del sistema proporzionale puro? Un caso emblematico, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2002, p. 322, all'interpretazione «elastic[a]» che il legislatore ha sempre assegnato all'art. 56 «nel senso che i seggi assegnati a ciascun collegio non vanno considerati un dato fisso a priori».

⁵¹⁴ Esempi in tal senso sono la legge n. 270/2005 per l'elezione della Camera dei deputati, la legge

infranzionale - circoscrizionale nazionale)⁵¹⁵. In questa categoria di sistemi elettorali plurilivello lo slittamento dei seggi tra i collegi elettorali avviene poiché la legge prevede, a fronte di una distribuzione dei seggi in collegi plurinominali, che la formula elettorale vada applicata a livello nazionale. Nessun sistema elettorale permette infatti di assicurare che venga mantenuta la proporzione tra i seggi assegnati al collegio elettorale, sulla base della popolazione, e una trasformazione nazionale dei voti⁵¹⁶.

La seconda tipologia di sistema elettorale multilivello, che può produrre un problema di traslazione dei seggi da un collegio a un altro, è quel meccanismo elettorale in cui solo il recupero dei seggi non assegnati in sede di collegio elettorale sub-statale viene recuperato a un livello superiore.

Nei successivi paragrafi si analizzeranno situazioni normative ascrivibili ad entrambe le classificazioni identificate. Oggetto di indagine saranno *a)* i sistemi elettorali

per le elezioni europee e talune leggi elettorali per l'elezione dei Consigli regionali. Queste ultime, prevedono una distribuzione dei seggi in collegi plurinominali, ma la trasformazione dei voti in seggi avviene a livello di unica circoscrizione regionale. In particolare, gran parte delle leggi elettorali regionali prevedono una generale distribuzione dei seggi all'interno delle province (cfr. A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 238 ss.). Questa struttura legislativa ha comportato che in diversi casi una provincia risultasse priva di rappresentanti al termine delle operazioni elettorali. Per ovviare a questo inconveniente alcune regioni hanno previsto che indipendentemente dalla distribuzione dei seggi, così come risulta al termine delle elezioni, a ogni Provincia debba essere assicurato comunque un rappresentante. Per esempio la legge 26 settembre 2004, n. 51 per l'elezione del Consiglio regionale della Toscana prevede che venga eletto nella circoscrizione provinciale priva di rappresentanza il candidato con la più alta cifra individuale della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti nella circoscrizione medesima. Su quest'ultimo aspetto si veda M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014, p. 1266 s. Recentemente anche la Regione Lazio ha introdotto una norma analoga, prevedendo l'assegnazione di un seggio al collegio elettorale che fosse privo di rappresentanza alla conclusione del procedimento elettorale ma, a differenza che nella legge toscana, il seggio viene assegnato al candidato con la più alta cifra individuale della lista, collegata al presidente eletto, che ha ottenuto il maggior numero di voti a livello regionale (l. r. 3 novembre 2017, n. 10).

⁵¹⁵ Esempio, in tal senso, la legge attualmente in vigore per la Camera dei deputati. Per altri esempi, in ambito comparato, di legislazione elettorale fondata su più livelli di distribuzione si veda G. W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 76 ss.

⁵¹⁶ In questo senso, tra gli altri, S. FURLANI, *Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale*, in *Nuovi studi politici*, n. 4/1985, p. 52. Più recentemente G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, p. 17 s., ricorda che «nessun sistema elettorale può riuscire a garantire simultaneamente e pienamente tre obiettivi diversi, quali: *a)* un'assegnazione nazionale (o comunque centrale) dei seggi; *b)* un'assegnazione alle circoscrizioni dell'esatto numero di seggi ad esse spettanti; *c)* rispetto nell'assegnazione dei seggi in questione dell'andamento del voto nella circoscrizione». In proposito, G. SCHEPIS, *I principali sistemi per l'assegnazione dei seggi: aspetti tecnici della macchina elettorale*, cit., p. 74, aggiunge che è impossibile garantire «che i partiti in ogni singola circoscrizione abbiano una rappresentanza proporzionale ai voti ottenuti in quella circoscrizione». Con specifico riferimento alla legge n. 35 del 2015, L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost*, cit., ritiene che siano «ragioni matematiche ineludibili» a determinare la circostanza che «la somma dei seggi che ciascuna lista avrà ottenuto in tutti i collegi non coinciderà con il totale di quelli ad essa attribuiti a seguito del calcolo a livello di collegio unico nazionale».

con premio di maggioranza *b)* i sistemi elettorali misti e proporzionali, che sono ascrivibili alla prima tipologia; *c)* i sistemi elettorali con calcolo del voto in collegi elettorali e recupero dei resti nella circoscrizione nazionale e, *d)* i sistemi elettorali con calcolo del voto in collegi elettorali e recupero dei resti nel collegio unico nazionale, che appartengono alla seconda categoria.

7.1. Nei sistemi elettorali con premio di maggioranza

Un esempio di legge elettorale con premio di maggioranza che poteva produrre una traslazione di seggi da un collegio all'altro era la legge n. 52 del 2015. Nel c.d. *Italicum*, il problema della distribuzione dei seggi traeva la propria origine dal calcolo nazionale dei voti, che una volta trasformati in seggi, dovevano essere ripartiti dapprima nelle 18 circoscrizioni elettorali previste dalla legge e successivamente nei 100 collegi plurinominali predisposti dal Governo. La legge prevedeva che, una volta determinato il numero di seggi da attribuire ad ogni lista sulla base del risultato nazionale, i seggi dovessero essere distribuiti tra le circoscrizioni elettorali. Questo passaggio comunque non escludeva che anche tra le circoscrizioni potesse esserci una diversa assegnazione rispetto a quella effettuata inizialmente⁵¹⁷, anche se le tecniche adottate dalla legge riducevano fortemente la possibilità di manifestazione del fenomeno⁵¹⁸. Una volta che

⁵¹⁷ Infatti, la legge prescriveva che l'Ufficio centrale nazionale dovesse accertare se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna lista corrispondesse al numero dei seggi determinato su scala nazionale. Se il numero dei seggi non corrispondeva l'Ufficio centrale avrebbe dovuto «sottrarre i seggi eccedenti alla lista nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente, e nelle quali inoltre le liste, che non hanno ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate al fine di poter assegnare il seggio a queste liste». La legge, però, prescriveva che se non fosse possibile «attribuire il seggio eccedentario nella medesima circoscrizione, in quanto non vi siano liste deficitarie con parti decimali di quozienti non utilizzate, l'Ufficio prosegue, per la stessa lista eccedentaria, nell'ordine dei decimali crescenti, ad individuare un'altra circoscrizione, fino a quando non sia possibile sottrarre il seggio eccedentario e attribuirlo ad una lista deficitaria, nella medesima circoscrizione». Questi accorgimenti, presumibilmente posti a garanzia del mantenimento del numero dei seggi assegnato in base alla popolazione, non avrebbero comunque garantito l'eliminazione del fenomeno della traslazione dei seggi. A tal proposito, al fine di poter garantire il mantenimento del risultato elettorale nazionale, il legislatore aveva previsto, come norma di chiusura, che «nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione [...] alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione, e alla lista deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi nelle altre circoscrizioni nelle quali abbia le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate». (art. 2, c. 25, legge n. 35/2015).

⁵¹⁸ La medesima modalità adottata per la distribuzione nelle circoscrizioni elettorali era prevista nella legge elettorale n. 270 del 2005. Questo meccanismo aveva permesso, nelle tre tornate elettorali in cui la legge era in vigore (2006, 2008 e 2013), il verificarsi di soli cinque casi di slittamento dei seggi. Sulle modalità tecniche di distribuzione dei seggi nella legge del 2005 si vedano G. TARLI BARBIERI, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, p. 882, nota 31; L.

L'Ufficio centrale nazionale stabiliva quanti seggi dovevano essere assegnati alle forze politiche in ognuna delle circoscrizioni elettorali, l'Ufficio centrale circoscrizionale doveva procedere all'attribuzione nei singoli collegi dei seggi spettanti alla lista di maggioranza ed al gruppo di liste di minoranza sulla base dei risultati ottenuti dalle forze politiche nei singoli collegi compresi nella circoscrizione. In linea teorica, la legge richiedeva che la suddivisione dei seggi all'interno dei collegi dovesse avvenire sulla base dei voti ottenuti nel collegio stesso, senonché appare evidente che se per la distribuzione in tutti i collegi si fosse tenuto conto esclusivamente di tale dato, i seggi assegnati non sarebbero mai corrisposti alla quota nazionalmente stabilita, che era il solo parametro utilizzato per determinare il numero di seggi conquistato dalle forze politiche. Tale evenienza, in questo caso, era resa ancor più evidente dalla circostanza che la quota nazionale dei seggi sarebbe stata alterata dal premio di maggioranza in favore alla lista che superava la soglia, posta al 40% dei voti validi, per l'accesso al premio di maggioranza, mentre il dato sul quale si sarebbero dovuti distribuire i seggi teoricamente assegnati nei collegi era relativo al numero di voti effettivamente ottenuti dalle liste che superavano la soglia di sbarramento del 3%.

L'inevitabile mancata coincidenza tra i due risultati poneva la questione di individuare la modalità con le quali sottrarre i seggi alle liste che ne avessero ottenuti in numero maggiore rispetto al dato nazionale, per trasferirli a quelle liste che, viceversa, non ne avessero ottenuto un numero sufficiente. La legge prevedeva, a tal proposito, che le liste eccedentarie dovessero cedere il seggio in quel collegio in cui fosse stato ottenuto con la parte decimale minore. Il seggio doveva poi essere assegnato in quei collegi elettorali, della circoscrizione, dove la lista deficitaria avesse avuto più voti residuali non utilizzati⁵¹⁹. In questo modo, salvo il caso che i due elementi si configurino – comunque

SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost.*, cit., p. 6 ss. Tra questi casi uno riguardava la perdita di un seggio per la Camera dei deputati del collegio Friuli-Venezia Giulia, che passava da 13 a 12 seggi nelle elezioni del 2013. Per tale "perdita" del seggio, la Regione aveva presentato un ricorso, per conflitto di attribuzioni, alla Corte costituzionale nel quale si chiedeva la dichiarazione di illegittimità della legge elettorale per violazione dell'art. 56, comma 4 Cost., proprio in relazione alla mancata assegnazione dei seggi spettanti sulla base del dettato costituzionale. La Corte risolveva la questione con la sentenza n. 41/2014, nella quale dichiarava inammissibile il conflitto poiché la Regione non aveva «alcuna competenza costituzionalmente garantita in materia di elezioni per il Parlamento», e pertanto non poteva esercitare il potere di ricorrere dinanzi al giudice costituzionale per conflitto di attribuzioni.

⁵¹⁹ La problematica si sarebbe mostrata ancor con più evidenza nel caso di assegnazione del premio di maggioranza a seguito del ballottaggio, poiché l'incremento del numero di seggi alla lista vincitrice del ballottaggio sarebbe risultata ancora maggiore. Per ovviare a tale inconveniente, in un primo momento si era previsto che la lista "eccedentaria" avrebbe dovuto cedere il proprio seggio in uno dei collegi dove

casualmente – all'interno del medesimo collegio elettorale, alla conclusione delle operazioni ci sarebbero stati collegi elettorali che avrebbero subito, rispetto alla primaria indicazione del numero di seggi assegnati sulla base del criterio demografico della popolazione, una diminuzione o un aumento del numero di seggi complessivo,

Tabella n. 3: Distribuzione dei seggi tra i collegi elettorali previsti nella legge n. 35/2015 sulla base del risultato elettorale delle elezioni europee del 2013⁵²⁰

Collegio	Seggi iniziali	Seggi finali	Diff.	Popolazione	Costo seggio iniziale	Costo seggio finale
Piemonte 4	5	4	- 1	437.572	87.514	109.393
Piemonte 8	6	8	+ 2	586.378	97.729	73.297
Lombardia 7	5	3	- 1	516.017	103.203	172.005
Lombardia 11	7	8	+ 1	669.429	95.632	83.678
Veneto 1	5	4	- 1	490.790	98.158	122.697
Veneto 7	8	10	+ 2	717.066	89.633	71.706
Lazio 1	5	4	- 1	489.298	97.859	122.324
Lazio 4	7	8	+ 1	717.843	102.549	89.730
Puglia 2	5	4	-1	500.228	100.045	125.057
Puglia 3	7	10	+ 3	633.587	90.512	79.198

Dall'esempio riportato nella tabella precedente, dove si mettono in evidenza i casi di maggior sperequazione nella distribuzione dei seggi sulla base di una simulazione che utilizza i dati delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del 25 maggio 2014⁵²¹, è evidente che la legge avrebbe prodotto una diseguaglianza tra elettori nei collegi elettorali, sia all'interno della stessa circoscrizione elettorale, dove ad esempio in due

aveva ottenuto un seggio con il numero minore di voti residuali e la lista “deficitaria” avrebbe ricevuto il seggio nel medesimo collegio, senza che perciò venisse presa in considerazione la percentuale di voti ottenuta da questa lista nel collegio elettorale. Questa modalità di distribuzione dei seggi, che sarebbe stata in grado di preservare l'eguaglianza tra gli elettori nella conformazione del collegio elettorale, avrebbe comunque prodotto seri dubbi di legittimità circa l'eguaglianza del voto tra gli elettori, in quanto sarebbero stati esclusi dall'elezione candidati appartenenti a forze politiche con un risultato elettorale migliore dei candidati effettivamente eletti nel collegio. Critica la prima formulazione della legge si veda L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2014, p. 302 ss.

⁵²⁰ Gli esempi riportati sono estrapolati dalla simulazione presentata dal Servizio studi della Camera dei deputati effettuata sulla base dei risultati delle elezioni europee del 2013 “*Calcolo del risultato delle elezioni europee 2014 secondo la formula prevista dalla legge n. 52/2015*”. I dati riguardanti la popolazione di ogni singolo collegio elettorale sono ricavati dal documento presentato sempre dal Servizio studi della Camera dei deputati: “*Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati. D.lgs. 7 agosto 2015, n. 122 (art. 4, legge 52/2015), n. 193/4, 16 settembre 2015*”.

⁵²¹ Dalla simulazione offerta del Servizio studi della Camera “*Calcolo del risultato delle elezioni europee 2014 secondo la formula prevista dalla legge n. 52/2015*”, si denota che nel complesso sono 30 i seggi che trasmigrano tra i collegi e producono una variazione nel numero dei seggi assegnato a 55 collegi plurinominali, più della metà di quelli previsti dalla legge.

collegi elettorali della Lombardia il “costo” del singolo seggio in un collegio sarebbe stato addirittura il doppio che nell’altro, sia eventualmente nella comparazione tra collegi elettorali situati in circoscrizioni diverse, dove la distanza del rapporto tra numero di elettori e seggio parlamentare si sarebbe accentua ancor più sensibilmente.

L’incongruenza tra il numero di seggi ottenuti a livello nazionale e quelli ottenuti attraverso la trasformazione dei voti in seggi a livello collegiale, non è tuttavia da addebitarsi esclusivamente alla tipologia di formula elettorale adottata, che nel caso trattato in precedenza era il premio di maggioranza. Ciononostante, deve essere messo in luce che quando la tipologia di sistema elettorale è a “premio di maggioranza” vi è il rischio che il fenomeno dello slittamento di seggi si verifichi in una quantità elevata di collegi elettorali. Dalle simulazioni effettuate dal Servizio Studi della Camera si evince che la disfunzione segnalata si sarebbe verificata per un numero complessivo di trenta seggi, che potrebbe apparire anche un numero esiguo in confronto alla composizione totale della Camera dei deputati, però la traslazione dei seggi riguarda cinquanta collegi elettorali, che perdono o guadagnano seggi, su un totale di cento.

7.2. Nei sistemi elettorali proporzionali o misti

La traslazione dei seggi può avvenire anche nei casi di adozione di un sistema elettorale misto proporzionale/maggioritario. Anche la recente legge elettorale ha manifestato le medesime problematiche, evidenziate nel paragrafo precedente, in relazione alla quota di seggi proporzionali. L’art. 1 e 2 della legge prevedono, infatti, che a fronte di un calcolo nazionale dei voti per attribuire i seggi proporzionali alla Camera e di un calcolo regionale per attribuire quelli al Senato, il territorio sia suddiviso in collegi elettorali plurinominali⁵²² nell’ambito di circoscrizioni, nei quali si eleggono un numero variabile da 3 a 8 seggi alla Camera e da 2 a 8 al Senato. Sulla linea tracciata dalla legislazione elettorale del 2015, anche in questo caso è ridotta al minimo la possibilità che la traslazione dei seggi si verifichi tra le diverse circoscrizioni elettorali⁵²³. Nondimeno, però, il verificarsi di scostamenti nel numero dei seggi attribuito ai collegi plurinominali è del tutto probabile. Anche in questo caso la legge prevede che, una volta

⁵²² In base al decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189, il numero dei collegi plurinominali è di 63 alla Camera e 33 al Senato.

⁵²³ Il meccanismo previsto dalla legge al fine di far coincidere il risultato elettorale nazionale con i risultati elettorali ottenuti dalle liste o dalle coalizioni all’interno delle singole circoscrizioni è il medesimo di quello previsto nella legge n. 52/2015 descritto in precedenza.

stabilito il numero di seggi spettanti a ogni lista nella circoscrizione, si debbano stabilire i seggi da attribuire alle liste nei collegi plurinominali sulla base del risultato elettorale conseguito nei collegi plurinominali stessi⁵²⁴. Se il numero di seggi così assegnato alle liste non coincide con quanto determinato in base al calcolo circoscrizionale, l'Ufficio circoscrizionale sottrae il seggio alle liste nei collegi in cui il seggio «è stato ottenuto con la minore parte decimale dei quozienti di attribuzione» e lo assegna alla lista deficitaria che nel collegio plurinominali in cui questa ha «la maggiore parte decimale del quoziente di attribuzione non utilizzata».

Tabella n. 4: Distribuzione dei seggi tra i collegi elettorali sulla base del risultato elettorale delle elezioni politiche del 4 marzo 2018

Circoscrizione	Collegio	Seggi d.P.R.	Seggi finali	Diff.	Popolazione	Costo seggio iniziale	Costo seggio finale
Campania 1	01	8	10	+2	1.156.534	144.566	115.653
	02	6	5	-1	962.003	160.333	192.400
	03	6	5	-1	936.419	156.069	187.283
Puglia	01	6	5	-1	1.021.785	170.297	204.357
	02	7	9	+2	1.039.285	148.469	115.476
	04	6	5	-1	947.029	157.838	189.405
Sicilia 2	01	6	8	+2	823.275	137.212	102.909
	02	5	4	-1	819.019	163.803	204.754
	03	6	5	-1	995.147	165.857	199.029
Veneto 2	02	6	4	-2	859.205	143.200	214.801
	03	7	9	+2	1.142.891	163.270	126.987

Nelle elezioni dello scorso 4 marzo, alla Camera dei deputati ci sono stati 24 casi di collegi elettorali cui il numero di seggi, determinato sulla base dei quozienti e più alti resti con il d.P.R. del 28 dicembre 2017, non è stato corrispondente al numero di seggi assegnato nei collegi al termine del voto⁵²⁵. In alcuni di questi casi, inoltre, come si può notare dalla tabella precedente, il numero di seggi attribuito ai singoli collegi elettorali è addirittura aumentato o diminuito di due unità producendo una sovrarappresentazione (o sottorappresentazione) oltremodo notevole degli elettori di quei collegi elettorali. Questo ha comportato che all'interno di una stessa circoscrizione elettorale, per esempio nella circoscrizione Puglia, ci sono stati collegi nei quali ogni vi è stata l'elezione di un rappresentante ogni circa 205.000 residenti, mentre in altri di uno ogni circa 105.000.

⁵²⁴ L'assegnazione dei seggi avviene mediante il metodo del quoziente e dei più alti resti.

⁵²⁵ Il dato è deducibile dal Dossier "Documentazione e ricerche n. 11" della Camera dei deputati: "La prima applicazione della legge elettorale n. 165/2017. Dati di sintesi".

Se in questo caso il fenomeno non è enfatizzato dalla previsione del premio di maggioranza, ci sono comunque fattori, oltre al calcolo nazionale, in grado di aumentare le probabilità che si produca una variazione del numero di seggi assegnati ai collegi elettorali. Il manifestarsi dello spostamento di seggi da un collegio a un altro è aumentato dalla presenza di collegi elettorali di ridotte dimensioni che eleggono, di conseguenza, un numero esiguo di deputati. Le liste che superano lo sbarramento del 3% – siano esse liste singole o liste facente parte di una coalizione – ma non ottengono nazionalmente un cospicuo risultato elettorale saranno sempre in *deficit* di seggi all'interno dei collegi plurinominali. In un collegio che elegge cinque rappresentanti, infatti, la percentuale di voti necessaria per ottenere un seggio si aggira a poco meno del 20%, che è un numero ragguardevole per liste di modesta preferenza.

La circostanza per la quale il fenomeno dello slittamento dei seggi non sia da ricondurre alla formula elettorale trova altresì conferma nel fatto che anche una legge, quasi a “proporzionalità perfetta”, come la legge italiana per l'elezione dei deputati europei⁵²⁶ ha prodotto le medesime problematiche. In questo caso l'effetto della sovrarappresentazione di taluni collegi, a discapito di altri, è da addebitarsi al differente grado di astensionismo che si presenta nelle diverse ripartizioni territoriali. La legge 4 gennaio 1979, n. 18, prevede la suddivisione della Nazione in cinque collegi plurinominali, a cui sono assegnati i seggi con una formulazione nella sostanza identica a quella prevista dell'art. 56 Cost. Come negli altri casi, la trasformazione dei voti in seggi avviene però a livello di circoscrizione nazionale. Questo comporta che anche questa legge può produrre una diversa distribuzione rispetto a quella che si ottiene con la suddivisione demografica. Gli scompensi quantitativi in questo caso sono però in numero esiguo poiché le circoscrizioni sono di grandi dimensioni. In particolare, il verificarsi dello spostamento dei seggi nelle passate tornate elettorali è da addebitarsi primariamente all'elevato tasso di astensionismo elettorale nei collegi dell'Italia meridionale e insultare⁵²⁷, che ha certamente prodotto un'ineguaglianza tra elettori sulla base del

⁵²⁶ La legge elettorale per l'elezione degli eurodeputati italiani è un esempio di legge a tutti gli effetti proporzionale, salvo lo sbarramento del 3% per l'accesso alla distribuzione dei seggi.

⁵²⁷ Sul punto A. RUSSO, “Irragionevolezza” del sistema proporzionale puro? *Un caso emblematico*, cit., p. 312, ricorda che il meccanismo previsto dalla legge assegna in sostanza a ogni circoscrizione un numero di deputati «sulla base dei voti validi (quelli conseguiti dalle liste locali) e non in proporzione alla popolazione». In proposito si vedano M. BETZU, P. CIARLO, *La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno. Commento all'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 1633 del 2009*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010, p. 903 ss., i quali riportano i dati delle elezioni europee dal 1999 al 2009. I dati dimostrano come

territorio di appartenenza⁵²⁸.

Questa tematica, presente in tutte le leggi elettorali fino a ora analizzate, si è manifestata con una certa evidenza nel sistema elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica con la legge n. 29 del 1948. Come noto, la legge prevedeva un sistema maggioritario in collegi uninominali che sarebbe "scattato" solo al raggiungimento del 65% dei voti validi espressi nel collegio. In caso contrario, avveniva un riparto dei seggi proporzionale, con metodo d'*Hondt*, tra le liste che erano composte dai candidati nei collegi. Per determinare la cifra elettorale dei candidati riuniti sotto il medesimo contrassegno, la legge prevedeva che si dovessero sommare i voti validi ottenuti dai candidati appartenenti allo stesso gruppo, con l'esclusione ovviamente di tutti i candidati presentati nei collegi dove era scattata l'elezione con il metodo maggioritario. Successivamente, per identificare quali fossero i candidati eletti si doveva determinare la graduatoria tra i candidati del medesimo gruppo che era effettuata «moltiplicando il numero dei voti validi ottenuto da ciascun candidato per cento e dividendo il prodotto per il numero degli elettori iscritti nel collegio»⁵²⁹. La ripartizione dei seggi attuata mediante il sistema proporzionale, all'interno dell'unica circoscrizione regionale, provocava la possibilità che alcuni collegi elettorali avrebbero potuto eleggere più candidati, mentre altri restare senza nessuna rappresentanza⁵³⁰. In questo modo è evidente che un problema

nel 1999 il collegio dell'Italia insulare ottenne 6 seggi invece dei 10 che gli sarebbero spettati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo nel 2004 il collegio insulare e il collegio meridionale perdevano entrambi due seggi; nel 2009 tre erano i seggi persi dal collegio meridionale e due dal collegio insulare. La costante sottorappresentazione delle popolazioni meridionali e insulari, è evidentemente dovuta, secondo gli Autori, all'astensionismo che storicamente contraddistingue queste zone territoriali.

⁵²⁸ La presunta illegittimità di questo meccanismo per le elezioni europee è stato sostenuto dalla dottrina come violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non sussiste una norma costituzionale che pone diretta tutela alla suddivisione della Nazione per le elezioni europee. Ciononostante c'è stato chi, come G. P. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, p. 3333, ha sostenuto che è direttamente dall'art. 56 Cost. che si può «ricavare un principio generale in base al quale la distribuzione a livello territoriale dei seggi, in qualunque competizione elettorale, deve ancorarsi alla popolazione».

⁵²⁹ Legge 6 febbraio 1948, n. 29, art. 19.

⁵³⁰ Come riporta G. SCHEPIS, *Analisi statistica dei risultati*, in A. SPREAFICO, J. LA PALOMBARA (a cura di), *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Edizioni di comunità, Roma, 1963, p. 398 s., tavola XXIV, nelle elezioni del 1948 erano 15 i collegi elettorali che non avevano eletto attraverso il metodo proporzionale nessuno dei candidati che si erano presentati. Nelle elezioni del 1953 erano 47 i collegi senza rappresentanza, e nel 1958 erano 39 collegi. Per contro, nelle elezioni del 1953 un collegio elettorale dell'Emilia Romagna, e nel 1958 un collegio delle Marche e uno del Lazio avevano eletto ben tre dei candidati presentati nei rispettivi territori. Nelle elezioni del 1963 e del 1973 erano invece stati ben tre i collegi elettorali erano stati in grado di eleggere tre rappresentanti (G. F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, cit., p. 47).

di slittamento dei seggi era presente, ma ancor più problematica era la circostanza che l'elezione del candidato nel collegio elettorale veniva sì determinata dai voti degli elettori di quel collegio⁵³¹, ma il diritto di tribuna di quel rappresentante derivava necessariamente in via preliminare dai voti che gli elettori esprimevano nei confronti di un candidato diverso, sebbene appartenente alla medesima forza politica⁵³².

7.3. Nei sistemi elettorali proporzionali con recupero dei resti nella circoscrizione nazionale

Per quanto attiene alla seconda tipologia di sistema elettorale, in cui la trasformazione dei seggi avviene a livello di collegio infra-nazionale e il recupero dei resti in quello nazionale, essa era prevista dalla legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati nel 1946 e anche nella successiva modifica intervenuta, prima con la legge 20 gennaio 1948, n. 6 e poi con la legge 31 ottobre 1955, n. 1064 e confluita nel Testo Unico approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361. Tutte queste leggi prevedevano la suddivisione del territorio in 32 collegi, di cui 31 plurinomiali e uno, quello della Valle d'Aosta, uninominale. La trasformazione dei voti in seggi avveniva all'interno di ogni collegio elettorale attraverso il metodo del quoziente corretto⁵³³. I voti residuali, non utilizzati per l'elezione all'interno del singolo collegio, venivano aggregati a livello nazionale. A questo punto, però, le due leggi prevedevano delle regole diverse circa l'assegnazione dei seggi recuperati a livello nazionale. Nel 1955 si stabiliva che i seggi «spettanti a ciascuna lista venissero attribuiti nelle singole circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente circoscrizionale»⁵³⁴. Questo, comportava un mutamento dei seggi assegnati ai collegi elettorali individuati nella legge. Nell'elezione del 1958, per esempio, nove collegi

⁵³¹ Veniva infatti stilata una graduatoria tra candidati appartenenti allo stesso partito politico in base alla percentuale del voto ottenuto nel collegio di appartenenza.

⁵³² Il candidato eletto non avrebbe infatti ottenuto un numero di voti sufficiente a garantirne l'elezione nel riparto proporzionale dei voti senza i voti ottenuti dai candidati appartenenti alla stessa forza politica presentati negli altri collegi uninominali della circoscrizione.

⁵³³ Nella legge del 1946 si prevedeva l'utilizzo del quoziente corretto, $\left(\frac{\text{voti totali}}{n.\text{seggi}} + 1\right)$, per i collegi elettorali che eleggevano meno di venti deputati, e del quoziente corretto +2, per quelli che eleggevano più di venti deputati. Nel 1948 si prevedeva invece che per tutti i collegi elettorali il quoziente dovesse essere aumentato di tre unità, mentre nel 1955 venne ridotto a due unità per tutti i collegi elettorali. Secondo G. SCHEPIS, voce *Elezioni (storia dei sistemi elettorali in Italia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, p. 664, l'aumento della correzione del quoziente serviva proprio a diminuire il numero di voti che confluivano nel conteggio nazionale.

⁵³⁴ G. SCHEPIS, voce *Elezioni (storia dei sistemi elettorali in Italia)*, cit., p. 663.

ottennero un seggio in meno e due collegi addirittura due seggi in meno rispetto a quelli assegnati prima delle operazioni elettorali⁵³⁵.

7.4. La violazione del principio di eguaglianza e del principio rappresentativo nei casi esaminati

In tutti i casi citati, il principio di eguaglianza, inteso come posizione in termini di parità dell'elettore, risulta non correttamente realizzato. È del tutto evidente che se il principio richiede dei collegi elettorali demograficamente eguali, la pari capacità rappresentativa degli elettori è seriamente compromessa se tale coincidenza numerica si dissolve al termine dell'elezione. Gli elettori infatti avranno, *ex-post*, la possibilità di essere rappresentati da un numero maggiore o minore di deputati⁵³⁶.

Se una quota di popolazione ha diritto a eleggere proporzionalmente *un* rappresentante, l'eguaglianza implica che questo rappresentante debba poi effettivamente rappresentare una quota di quell'elettorato, senza che questo possa variare sulla base dell'applicazione della formula elettorale prescelta dal legislatore.

Parte della dottrina che si è occupata della problematica ha, però, evidenziato come l'eguaglianza nella distribuzione dei seggi non debba estendersi al risultato al termine

⁵³⁵ Ovviamente, il numero degli eletti con recupero dei resti risultava essere maggiore di quello che emerge dai dati relativi ai seggi slittati da un collegio all'altro. Infatti, alcuni dei seggi assegnati a livello nazionale venivano recuperati nello stesso collegio plurinomiale che aveva perso un seggio, sicché il collegio otteneva alla fine del procedimento elettorale un numero di seggi che coincideva al numero stabilito ai sensi dell'art. 56 Cost. Come riporta G. SCHEPIS, *Analisi statistica dei risultati*, cit., p. 394, il numero complessivo dei seggi assegnati nel collegio unico nazionale era stato ad esempio di 21 seggi nel 1948, 39 nel 1953, e 67 nel 1958. Mentre G. F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, cit., p. 45, riporta i dati relativi alle elezioni del 1963 quando erano 62 i seggi assegnati al collegio unico nazionale, nelle elezioni del 1972, 66, mentre nelle elezioni del 1963 e del 1976 i seggi traslati erano nel collegio nazionale erano stati 66.

⁵³⁶ Notano che lo slittamento dei seggi può essere in contrasto con il principio di eguaglianza tra gli elettori: M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 43; S. FURLANI, *L'astensionismo e i suoi effetti sui risultati elettorali*, cit., p. 82 ss. e, ID., *Elezioni. I) Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma 1989, p. 6; G. P. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, p. 3333, il quale ritiene chiaramente che la Costituzione «richiede non solo che la proporzionalità venga rispettata preventivamente, nel momento in cui il legislatore indica quanti seggi spettano a ogni circoscrizione, ma anche successivamente, a conclusione delle operazioni elettorali, quando i seggi vengono effettivamente assegnati». Alle medesime conclusioni, ma seguendo un *iter* interpretativo diverso giunge M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, cit., p. 2583, secondo cui «la corrispondenza tra assegnazione e attribuzione dei seggi alle singole circoscrizioni si profila, quindi, quale necessità costituzionale, correlata indissociabilmente al principio di sovranità popolare»; L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost.*, cit.; M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte Costituzionale 271 del 2010*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 agosto 2014, cit. p. 2 ss.

delle operazioni elettorali, ma debba essere garantita solo nel momento della predisposizione pre-elettorale dei collegi elettorali⁵³⁷; ovvero si sostiene che l'illegittimità del trasferimento di un seggio da un collegio all'altro sia di dubbia legittimità solo quando non avvenga in modo neutrale, quindi favorisca selettivamente certi collegi in favore di altri⁵³⁸. Lo slittamento dei seggi viene inoltre avvalorato da una lettura formalistica dell'art. 56 Cost., con la quale si ritiene che i rappresentanti «non rappresentano i territori»⁵³⁹. Ma è proprio questa distinzione tra rappresentanza territoriale e rappresentanza personale che deve essere messa in discussione. Come abbiamo cercato di dimostrare, la ripartizione territoriale della rappresentanza in una pluralità di collegi elettorali non è tanto una questione diacronica tra due distinti concetti di rappresentanza, ma una questione che riguarda esclusivamente l'eguaglianza tra elettori che sono situati in territori diversi e la loro capacità di essere rappresentati in Parlamento⁵⁴⁰.

La Corte costituzionale è intervenuta sul tema nella sentenza 35/2017 e sembra aver parzialmente avvalorato una lettura sostanzialistica dell'art. 56 Cost., posta come norma che «non si limita, invero, a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni. *Essa intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse*», proprio in ragione dell'eguaglianza del voto⁵⁴¹. Anche

⁵³⁷ Cfr. C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011 p. 658; G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato "riscrive" una legge elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2014, p. 2; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 121.

⁵³⁸ A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 30 s.; G. TARLI BARBIERI, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, cit., p. 882. In senso analogo L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014*, cit., p. 304, la quale ritiene che sia sostenibile la legittimità costituzionale della traslazione dei seggi da un collegio all'altro «almeno sino a quando ciò non vada a detrimento dell'imparzialità dell'elezione».

⁵³⁹ G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee*, cit., p. 2. Dello stesso Autore si veda anche, *L'individuazione dei collegi uninominali nelle elezioni provinciali*, cit., p. 101, il quale ritiene che il fenomeno «non deve essere enfatizzato, se si considera che gli eletti dovrebbero rappresentare non solo la porzione del corpo elettorale che li ha designati».

⁵⁴⁰ In senso analogo si veda M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte Costituzionale 271 del 2010*, cit., p. 2, il quale ritiene che sostenere l'illegittimità dello slittamento dei seggi non significa «banalmente [...] affermare la prevalenza della rappresentanza territoriale su quella politica, ma, al contrario, di assicurare ad ogni cittadino che il suo voto abbia lo stesso valore a prescindere dalla circoscrizione in cui è espresso».

⁵⁴¹ E aggiunge, non senza enfasi, che «sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni,

l'interpretazione che la Corte assegna all'art. 56 non è comunque tale da sbarrare la strada all'eventuale slittamento dei seggi *tout court*. La Corte, innanzitutto, ritiene che il rigetto della questione della traslazione dei seggi derivi, in via preliminare, dalla circostanza che il legislatore abbia compiuto ogni possibile previsione tesa ad arginare il più possibile il fenomeno, comunque inevitabile in un sistema a più livelli territoriali⁵⁴². In secondo luogo, la Consulta ha ricordato che la tematica delle norme *ex art. 56 Cost.* non devono essere lette da sole, ma devono essere bilanciate con il principio costituzionale dell'eguaglianza del voto e, in particolare, della rappresentanza nazionale. La Corte costituzionale, però, si è occupata dello slittamento dei seggi solo in ragione della composizione delle 20 circoscrizioni regionali previste nella legge elettorale 35/2015, mentre non è entrata nel merito della traslazione dei seggi all'interno dei collegi della circoscrizione⁵⁴³. In questo secondo caso la Corte avrebbe però dovuto motivare diversamente il rigetto della questione, giacché dalle norme contenute nella legge non sembra che il legislatore abbia posto delle regole tali da evitare il più possibile spostamenti di seggi tra un collegio e l'altro nell'ambito della medesima circoscrizione elettorale. Per quel che attiene al bilanciamento tra rappresentanza nazionale e la disposizione di cui all'art. 56 Cost., la Corte sembra valorizzare oltremodo il concetto stesso della rappresentanza nazionale. La circostanza per la quale l'art. 67 prevede tale principio non è, infatti, in contrasto con il necessario mantenimento del numero dei seggi nei collegi, in quanto è proprio una rappresentanza eguale il presupposto della rappresentanza nazionale⁵⁴⁴.

I sistemi elettorali descritti non solo impediscono una corretta realizzazione del

autorizzerebbe *il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale*». (Corsivo aggiunto).

⁵⁴² La Corte, riferendosi alle disposizioni esaminate in precedenza (v. nota 517), ha ritenuto che nella legge fossero state adottate norme tese a «evitare che si verificassero traslazioni di seggi da una circoscrizione ad un'altra», in un sistema elettorale, quello multilivello, che anche per la Corte è una legislazione elettorale che non è in grado di garantire, al termine delle operazioni di voto, lo stesso numero di seggi ai quali i collegi avevano diritto in base all'art. 56 della Costituzione.

⁵⁴³ La Corte non affronta la questione perché sul punto «la prospettazione del rimettente, che non si dà peraltro carico di illustrare il meccanismo elettorale della cui legittimità costituzionale dubita, appare talmente sintetica da rendere oscura la complessiva censura sollevata», e quindi dichiara inammissibile la questione relativa alla distribuzione nei collegi elettorali della circoscrizione (13.1 Cons. in dir.).

⁵⁴⁴ L. SPADACINI, *La sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale in materia di slittamento di seggi tra le ripartizioni territoriale e i suoi possibili sviluppi*, in G. P. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Editori Riuniti, Napoli, 2017, p. 124, il quale, critico nei confronti dell'affermazione della Corte costituzionale, osserva che «nel caso di conflitti tra regole e principi, in effetti, la regola dovrebbe prevalere in virtù della sua specificità. In questo caso, per di più, la realizzazione della rappresentanza nazionale, per quanto questo vetusto principio possa ancora significare nel contesto costituzionale attuale, non è affatto incompatibile con il pieno rispetto dell'art. 56 Cost.».

principio di eguaglianza tra gli elettori, ma non permettono nemmeno una corretta costituzione della rappresentanza politica. Gli elettori attraverso il proprio voto, infatti, non sono in grado di essere “certi” degli effetti dello stesso. Un voto dato da un elettore in un collegio è utilizzato al fine di eleggere un rappresentante che si è candidato in un altro collegio. L’elettore, che non sarà messo nella condizione di conoscere il proprio rappresentante e di sapere l’effetto del proprio voto, avrà preclusa la strada verso una rappresentanza politica concreta. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, nel momento della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle liste bloccate “lunghe” previste nella legge n. 270 del 2005, ha dichiarato che «Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l’intero complesso dei parlamentari *il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti*. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e *direttamente*, coartano la libertà di scelta degli elettori nell’elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all’art. 48 Cost.»⁵⁴⁵. Anche se la pronuncia della Corte si riferisce alla lunghezza delle liste, le motivazioni sulle quali si fonda la declaratoria di incostituzionalità sembrano essere fondamentali per la quanto si sta cercando di dimostrare. *Rapporto* tra eletti e elettori che si deve costituire *direttamente*: questa è una caratteristica che i sistemi elettorali descritti non riescono a garantire, poiché non vi è una diretta correlazione tra il voto espresso nel collegio e il rappresentante eletto grazie a quel voto⁵⁴⁶. In definitiva, da questo punto di vista, in questi sistemi elettorali non è possibile garantire la formazione di un rapporto di rappresentanza politica tra eletto ed elettore, né tantomeno “costruire” un momento di responsabilità politica nei confronti dell’eletto, poiché l’elettore non è in grado di conoscere gli effetti del proprio voto, cosicché non è in grado di individuare il proprio rappresentante.

⁵⁴⁵ Sentenza n. 1/2014, Punto 5 del Considerato in diritto. *Enfasi aggiunta*.

⁵⁴⁶ In questo senso si esprime F. BILANCIA, “*Ri-Porcellum*” e *giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, p. 8, in relazione alla prima proposta di legge elettorale nata dall’accordo tra Renzi e Berlusconi che diventerà poi il c.d. *Italicum*: «le liste [...] che l’elettore troverà sulla propria scheda sono fittizie, in quanto rappresentano, in realtà, una mera frazione della lunghissima lista di candidati ricomposta su base nazionale al momento di distribuire i voti in base al quoziente elettorale circoscrizionale di lista».

7.5. Il mantenimento dell'eguaglianza in alcuni sistemi elettorali con calcolo del voto nei collegi elettorali e recupero dei resti nel collegio unico nazionale

Se la violazione del principio di eguaglianza si manifesta all'interno di tutti i sistemi elettorali analizzati in precedenza, non per questo significa che ciò sia una peculiarità necessariamente presente in qualsiasi sistema d'elezione fondato su un molteplice livello territoriale. Un esempio di sistema elettorale multilivello che poteva comunque garantire la costituzione di un rapporto tra eletto e elettore e l'eguaglianza tra gli elettori nelle diverse dislocazioni territoriali, era il sistema elettorale proporzionale previsto per l'elezione della Camera dei deputati dal decreto luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946, prima della modifica intervenuta con la legge n. 31 ottobre 1955, n. 1064. La legge, in quel caso, stabiliva che i voti residuali ottenuti dalle liste in tutti i collegi elettorali fossero raggruppati per determinare l'elezione di candidati di partito presentati a livello nazionale. In questo modo il collegio nazionale fungeva da vero e proprio collegio elettorale, a differenza della legge proporzionale in vigore dopo la riforma del 1955 nella quale nel livello nazionale non si presentavano i candidati (v. *supra*). In questo caso, il legislatore era comunque in grado di garantire che i voti residuali fossero utilizzati per l'elezione di un candidato che comunque si era presentato all'elettore, seppur in un collegio elettorale nazionale di grande estensione⁵⁴⁷. Attraverso questo metodo di recupero dei voti residuali nel collegio nazionale anche l'eguaglianza degli elettori poteva essere garantita. Infatti, seppur apparentemente certi collegi elettorali risultavano sottorappresentati (quelli che perdevano il seggio rispetto alla determinazione iniziale), gli elettori erano trattati tutti nello stesso modo: se il loro voto non contribuiva ad eleggere un deputato nel collegio questo avrebbe concorso all'elezione nella lista nazionale, senza che vi fosse un diverso trattamento dell'elettore sulla base del collegio elettorale in cui esso era incluso.

8. Elementi preliminari per un sistema elettorale eguale.

Alla conclusione di questa trattazione, si è evidenziato come il principio di eguaglianza tra i cittadini sia di fondamentale importanza nella costituzione dei collegi elettorali. Nonostante le difficoltà che possono riscontrarsi nell'operazione concreta di

⁵⁴⁷ Come evidenziato nel § 2 del presente capitolo, il collegio unico nazionale, quando previsto in uno Stato di grandi dimensioni, pone comunque seri dubbi circa la possibilità che possa instaurarsi un concreto rapporto politico tra rappresentati e rappresentanti.

bilanciare la composizione demografica dei collegi con altri principi che il legislatore può preservare, è risultato indubbio che solo con la costituzione di collegi elettorali che riescono a garantire l'eguaglianza tra gli elettori è possibile riuscire a condurre ad una corretta realizzazione della rappresentanza politica. In secondo luogo, è stato messo in evidenza che il riparto in collegi elettorali è prodromico alla formazione di una rappresentanza politica concreta solo laddove si riesca a rappresentare egualmente tutti gli elettori.

Al fine di costituire una rappresentanza concreta ed eguale all'interno di un sistema democratico non è però sufficiente una corretta ripartizione in parti dell'elettorato. Nondimeno, un essenziale ruolo viene giocato dalla formula elettorale adottata dal legislatore che, se già ha delle ripercussioni sulla distribuzione dei seggi sulla base del "dove" essa viene applicata, è certamente l'elemento principale che può determinare o meno un uguale trattamento degli elettori.

CAPITOLO 3

L'EGUAGLIANZA DEL VOTO NELLA FORMULA ELETTORALE

1. L'eguaglianza del voto e il paradigma proporzionale nella dottrina – 2. Eguaglianza e rappresentatività: la dicotomia proporzionale-maggioritario – 3. L'eguaglianza del voto e il paradigma proporzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana – 4. Alle origini dell'eguaglianza e del paradigma proporzionale. Le sentenze in materia elettorale del *Bundesverfassungsgericht* – 5. Il dibattito sul premio di maggioranza: *la ragionevolezza dell'eguaglianza*, la distorsività del sistema elettorale e l'espansione del paradigma proporzionale – 6. L'eguaglianza del voto e suo significato costituzionale: un mito da sfatare – 6.1 Il significato dell'eguaglianza del voto – 6.2 Il collegio elettorale come luogo dell'eguaglianza giuridica – 7. I sistemi elettorali alla “prova” dell'eguaglianza del voto – 8. I sistemi elettorali con voto alla persona – 8.1 Collegio uninominale – 8.2. Collegio plurinominale – 8.2.1 Metodi alternativi di voto. Dal voto limitato al voto singolo trasferibile – 9. I sistemi elettorali con voto alla lista – 9.1 La diseguaglianza del sistema elettorale maggioritario per liste – 9.2 Sistemi proporzionali in collegi plurinominali – 10. Sistemi elettorali con seggi premiali. Un tentativo di definizione – 10.1 Premio di maggioranza con soglia per l'accesso – 10.2 Premio di maggioranza senza soglia per l'accesso – 10.3 Seggi premiali in “contesto” maggioritario – 10.4 Il premio “a contrario”: seggi premiali alle forze di minoranza e seggi premiali come diritto di tribuna – 10.5 Premio di maggioranza e *multi-level system* – 10.6 Premio di maggioranza in due turni – 11. I sistemi elettorali misti: una categoria di legislazione eguale con le giuste caratteristiche – 12 La questione della soglia di sbarramento – 12.1 Soglia di sbarramento ed efficacia dei voti. La diseguaglianza dei voti alle liste sotto-soglia nelle coalizioni – 13. Una prima conclusione. Sulle tracce di un sistema elettorale eguale.

1. L'eguaglianza del voto e il paradigma proporzionale nella dottrina

Nel capitolo precedente si sono messe in luce alcune delle conseguenze dell'applicazione del principio di eguaglianza nel campo elettorale e più in generale nell'ambito della rappresentanza politica, che riguardano essenzialmente la conformazione dei collegi elettorali e “il luogo” in cui viene applicata la legislazione elettorale. Il legame tra principio di eguaglianza e sistema elettivo deve essere ora analizzato dal punto di vista della formula elettorale. Tale studio risulta imprescindibile poiché l'altro elemento caratterizzante del sistema elettorale, insieme alla suddivisione del territorio, è lo strumento tecnico di trasformazione dei voti in seggi.

L'oggetto di studio è quello che la dottrina e, in seguito, la giurisprudenza hanno qualificato come eguaglianza del “voto in uscita” ovvero sia le modalità attraverso cui i voti degli elettori vengono “contati”. Il tema di indagine è, quindi, quello di individuare la portata costituzionale dell'eguale possibilità di “successo” in termini rappresentativi

del voto espresso dagli elettori, perciò quello di una loro eguale «efficacia determinativa della composizione delle assemblee»⁵⁴⁸.

Dal punto di vista contenutistico, l'eguale valenza del voto comporterebbe, secondo la dottrina, l'impossibilità di ricorrere a sistemi elettorali nei quali i voti degli elettori abbiano una «potenzialità (valenza) del voto [...] diversa, nonostante la identica procedura»⁵⁴⁹. Da un diverso punto di vista, l'eguaglianza del voto è stata identificata nell'eguale valenza dei voti necessari ad eleggere un rappresentante. In questo senso, l'eguaglianza del voto implicherebbe che «per eleggere un deputato, di qualunque lista esso sia, occorra lo stesso numero di voti individuali»⁵⁵⁰.

L'unico sistema elettorale che riesce a garantire, ancorché mai pienamente (v. *infra*), che ogni voto abbia un'eguale valenza è giocoforza il sistema elettorale proporzionale.

Per arrivare alla realizzazione di questa uguaglianza non è sufficiente, però, un sistema proporzionale per liste (quale esso sia) ma sono necessari sistemi elettorali iper-proiettivi. È noto, e sul punto la dottrina pubblicistica e politologica offrono numerosi esempi, che un sistema elettorale può essere classificato proporzionale ogni qual volta vi siano delle liste concorrenti alle quali i seggi vengono assegnati sulla base di una proporzione rispetto ai voti ottenuti. L'adozione di un sistema elettorale su base proporzionale non comporta però necessariamente una proporzionalità in termini di seggi tra le forze politiche in campo, che pur avendo ottenuto un certo risultato elettorale complessivo (nazionale) potrebbero comunque avere una rappresentanza non proporzionale nel gruppo parlamentare di riferimento. A tal proposito, bisogna distinguere tra sistema elettorale in senso stretto ed effetti del sistema elettorale. Il primo è da collegarsi alla formula elettorale, mentre il secondo è da rapportare al risultato elettorale complessivamente ottenuto dalle forze politiche che si presentano agli elettori. Solo per porre un esempio, in un sistema elettorale proporzionale per liste sulla base di collegi plurinominali all'interno dei quali viene applicata compiutamente la formula elettorale, le forze politiche non ottengono generalmente un numero di seggi proporzionale al numero di voti globalmente ottenuti. L'esempio classico è quello del sistema elettorale spagnolo. Come noto, la struttura legislativa dello Stato prevede la

⁵⁴⁸ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 28,

⁵⁴⁹ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1985, p. 515

⁵⁵⁰ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 11.

suddivisione in collegi elettorali plurinominali all'interno dei quali si applica la formula elettorale che è, per specifica indicazione costituzionale, proporzionale. In un sistema elettorale così strutturato il risultato in termini di seggi conseguito dalle forze politiche non è quasi mai proporzionale ai voti complessivamente ottenuti e, di conseguenza, i cittadini non sono "trattati" dalla legge tutti nello stesso modo e non hanno un uguale peso specifico nella concreta manifestazione del risultato elettorale. Per esempio, nelle elezioni per il rinnovo della Camera bassa spagnola tenute nel 2016, due forze politiche che hanno ottenuto un risultato elettorale quasi equivalente (la lista *Podemos* 13,37% e la lista *Ciudadanos* 13,06%) hanno ottenuto rispettivamente 45 e 32 scranni parlamentari⁵⁵¹.

Se non è sufficiente ricorrere a qualunque sistema proporzionale per garantire un'eguale valore sostanziale dei voti, bisogna inevitabilmente servirsi di un sistema elettorale proporzionale in cui i voti vengono trasformati in seggi (*rectius* "contati") all'interno di un unico collegio elettorale, oppure di un sistema elettorale nel quale i singoli deputati sono eletti al raggiungimento di una determinata cifra elettorale individuale uguale per tutti. Sono questi, in sostanza, gli unici due esempi di sistema elettorale che può essere definito "proporzionale puro". Entrambe i sistemi elettorali permetterebbero una minima dispersione del voto e, in particolare il secondo, una sostanziale equivalenza nell'utilizzo dei singoli voti anche al termine della procedura elettorale⁵⁵². Sono solo questi due i sistemi elettorali in grado di avvicinarsi ad un'eguaglianza del valore dei voti, ma nemmeno questi sono in grado di assicurare un'integrale eguaglianza del voto. Come la dottrina ha avuto modo di mettere in evidenza, infatti, «la rigorosa attuazione della identità delle valenze è pressoché impossibile: sia per ragioni tecniche, di rapporti cioè fra numero di elettori e numero di seggi; sia per altre

⁵⁵¹ L'esempio proposto dimostra che l'applicazione di una formula proporzionale non comporta necessariamente dei "risultati" proporzionali. Allo stesso tempo l'esempio è utile per sottolineare che il peso specifico degli elettori dei due partiti ha assunto una valutazione quantitativa diversa, giacché ha prodotto risultati diversi a parità di voti nazionalmente ottenuti. Sulla circostanza, però, che questo risultato, seppur apparentemente contrario all'eguaglianza del voto in senso sostanzialistico, non sia in realtà lesivo del principio costituzionale d'eguaglianza del voto si veda quanto si dirà in relazione ai sistemi elettorali proporzionali.

⁵⁵² Ritene che l'applicazione del principio d'eguaglianza del voto "in uscita" possa essere realizzato solo attraverso un sistema proporzionale puro L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 308. In merito C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1952, p. 872, sostiene che l'«identità delle valenze può essere realizzata solo attraverso il sistema proporzionale puro».

esigenze, non meno essenziali, come la ripartizione territoriale dei collegi, l'utilizzazione dei resti, la stabilità della maggioranza, e così via»⁵⁵³.

Per ottenere un'eguaglianza *assoluta* tra gli elettori il numero dei rappresentanti dovrebbe coincidere con il numero dei rappresentati, con la conseguenza che non si starebbe più parlando di democrazia rappresentativa ma di democrazia diretta. Se il complesso degli elettori deve essere “ristretto” necessariamente a un numero minore di rappresentanti, l'eguale valenza del voto è semplicemente irrealizzabile. Vi saranno sempre un numero di voti (e quindi di elettori) che indipendentemente dalla formula elettorale adottata non produrranno alcun tipo di rappresentanza politica. I voti assegnati alle liste che non ottengono un quoziente o i voti non sufficienti a far ottenere un quoziente ulteriore ad una forza politica, sono tutti voti che non producono rappresentanza e hanno, da questo punto di vista, una valenza effettiva diversa rispetto ai voti degli elettori che hanno avuto, mediante il proprio voto, una rappresentanza politica parlamentare. Nemmeno l'utilizzo di un sistema elettorale proporzionale “puro” sarebbe quindi in grado di garantire un'eguale capacità rappresentativa di tutto il corpo elettorale, sicché, in conclusione, «l'eguaglianza relativa rappresenta il massimo che [...] si può ragionevolmente pretendere»⁵⁵⁴ da un sistema elettorale.

Nonostante gli evidenti limiti nella possibilità di applicare integralmente l'eguale valenza dei voti in un sistema rappresentativo, una parte della dottrina ha ritenuto di poter esprimere i confini di tale principio. In questo senso è stato soprattutto Lavagna ad aver sostenuto che l'eguale valenza dei voti fosse un principio costituzionale insito nel dettato della Costituzione italiana. La conseguenza di questo principio sarebbe quella di pretendere l'adozione del sistema elettorale proporzionale «puro». Lavagna giunge a tali conclusioni partendo dal presupposto che il principio d'eguaglianza dovrebbe implicare l'assegnazione «ad ogni elettore, astrattamente considerato, un medesimo coefficiente individuale, tale da rendere in tutti identica la valenza del proprio voto»⁵⁵⁵.

Sebbene la posizione dottrinale richiamata non abbia trovato nella dottrina particolare seguito⁵⁵⁶, anche le teorie che si sono opposte alla lettura proporzionalistica

⁵⁵³ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 872.

⁵⁵⁴ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., p. 309.

⁵⁵⁵ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 872.

⁵⁵⁶ Si veda però il prossimo paragrafo per la dottrina volta a ritenere legittimo il solo sistema elettorale proporzionale ricorrendo ad altre impostazioni metodologiche che toccano comunque, seppur non sempre in modo esplicito, il problema dell'eguaglianza degli elettori.

del dettato costituzionale hanno comunque ancorato – certo in questo caso ammettendone la legittimità della diseguaglianza – l’eguaglianza del voto alla proporzionalità del sistema elettorale. In questo solco si pongono quegli studi sul sistema elettorale nei quali si ritiene che nell’ampia discrezionalità che la Costituzione⁵⁵⁷ riserva al legislatore nella materia elettorale⁵⁵⁸, questi sia libero di utilizzare un sistema elettorale non proporzionale, giacché non esisterebbe un principio costituzionale di eguaglianza da riferirsi alla concreta realizzazione del risultato elettorale⁵⁵⁹. Anche per questa dottrina, però, se si dovesse ammettere una portata costituzionale del principio richiamato, significherebbe accettare che la Costituzione abbia previsto un ben determinato sistema elettorale⁵⁶⁰.

Le posizioni assunte dalla dottrina sembrerebbero quindi distinguibili in due filoni che hanno però una matrice comune. Pur giungendo a risultati completamente difformi la

⁵⁵⁷ Sul dibattito costituente si veda, per tutti, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 19 ss.

⁵⁵⁸ Ampia discrezionalità del legislatore nella materia elettorale che trova continua e costante conferma da parte della Corte costituzionale, la quale ha ribadito, anche nelle sentenze con le quali ha dichiarato parzialmente illegittime le leggi elettorali per l’elezione di Camera e Senato, che la materia elettorale «pur costituendo espressione dell’ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole» (sentenza n. 35 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto)». Nota, non senza una certa punta di critica, i continui e costanti richiami alla discrezionalità legislativa V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 1 ss.

⁵⁵⁹ Sono diversi gli Autori che ritengono che nel dettato costituzionale non vi sia un principio riferibile all’eguaglianza del voto “in uscita”, basti qui richiamare B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la “democrazia bloccata”: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, n. 6/1982, p. 96 ss.; A. CHIMENTI, voce *Voto (diritto di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 6209; F. FURLAN, *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 492 ss.; S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto italiano*, v. VI, UTET, Torino, 1960, p. 450 s.; E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 969 ss.; F. LANCHESTER, voce *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1128; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 35 s.; L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., p. 11 s.; T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, p. 83; L. MAZZAROLLI, *Art. 48*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 324; A. MORRONE, *L’eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2014, p. 48 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1975, p. 432 s.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, cit., p. 306 ss.; U. PROSPERETTI, *L’elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 144 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto di voto: Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 112 ss. La ragione di tale posizione è ben espressa da N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 26, il quale ritiene che «tutti i meccanismi elettorali, specie quando hanno una componente maggioritaria, determinano una qualche diseguaglianza del peso del voto in uscita».

⁵⁶⁰ Cfr. A. RIVIEZZO, *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 febbraio 2017, p. 2.

dottrina ha qualificato la portata costituzionale dell'eguaglianza del voto in uscita e la piena rappresentatività dell'intero corpo elettorale come elementi che si riscontrano, sebbene non sempre, nel solo sistema elettorale proporzionale. Il discrimine tra le due posizioni è quello di ritenere o meno costituzionalmente rilevante il principio dell'eguaglianza del voto "in uscita". Solo se il principio viene considerato costituzionalizzato allora il sistema deve essere proporzionale, se invece si ritiene, come la maggioranza degli Autori, che nella Costituzione non sia contemplata l'eguaglianza dei suffragi "in uscita", vi è la possibilità di inserire altri sistemi elettorali che non garantiscono quell'eguaglianza e, di conseguenza, quella proporzionalità insiti nell'assunzione del principio d'eguaglianza effettiva dei voti⁵⁶¹.

Il punto centrale parrebbe proprio essere una sostanziale omogeneità dei due concetti (proporzionalità ed eguaglianza) che non sembra essere però del tutto convincente e che nel corso dei successivi paragrafi si proverà ad argomentare diversamente.

2. Eguaglianza e rappresentatività: la dicotomia proporzionale-maggioritario

La discussione dottrinale in tema di sistemi elettorali ha riguardato storicamente il dualismo tra il sistema elettorale maggioritario, inteso come sistema "poco" rappresentativo ma con un discreto valore in termini di stabilità, e il sistema elettorale proporzionale, come sistema che "fotografa" una certa situazione politica del momento e in grado di proiettare nel Parlamento una maggiore rappresentatività dell'elettorato.

La distinzione tra le due categorie di sistema elettorale non è avvenuta, infatti, solo guardando al sistema elettorale dal punto di vista dell'eguaglianza del voto e degli elettori, ma anche concentrandosi sul concetto di rappresentatività delle Assemblee elettive. Sin dai primi studi sulla rappresentanza politica si è ritenuto con fermezza che all'interno di un sistema rappresentativo si dovesse garantire una piena rappresentatività degli elettori, raggiungibile solo attraverso l'utilizzo del sistema proporzionale, che sarebbe l'unico strumento in grado di "dar voce" egualmente a tutti gli elettori e rappresentare il pluralismo della società⁵⁶².

⁵⁶¹ Nota che la dottrina si è suddivisa in due diversi "gruppi di pensiero" P. PINNA, *Il premio di maggioranza alla prova dell'uguaglianza del voto*, in *Diritto e Storia*, n. 11/2013, p. 1.

⁵⁶² Le prime tracce in questo senso sono riferibili a J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 108 s., secondo cui una vera democrazia rappresentativa

Anche nella fase di passaggio tra lo stato liberale e lo stato democratico è stata forte in dottrina la preferenza per il sistema proporzionale, poiché considerato l'unico strumento legislativo-elettorale in grado di garantire il *pluralismo* della società all'interno dell'Assemblea rappresentativa. In particolar modo Kelsen ha individuato poi nel sistema proporzionale lo strumento per permettere l'evoluzione «dell'organizzazione dei cittadini in partiti politici» affinché in questo modo «tutti gli interessi di partito possano esprimersi ed entrare in concorso affinché il compromesso finale intervenga fra di loro»⁵⁶³.

Le prime esperienze di sistemi elettorali proporzionali, e ancor prima dei sistemi elettorali maggioritari con rappresentanza delle minoranze, trovava forte sostegno in numerosi movimenti “per la proporzionale”, i quali sostenevano con fermezza che l'adozione di tale sistema fosse in grado di produrre un risultato parlamentare “più rappresentativo” del sistema maggioritario. Agli inizi del 1900, quindi, sia la scena dottrinale sia la società civile sembravano orientati a ritenere che vi fosse una maggior democraticità nel sistema elettorale proporzionale⁵⁶⁴. Solo il proporzionale sarebbe stato in grado di svolgere una funzione realmente rappresentativa dell'elettorato perché avrebbe permesso a «tutti i gruppi politici» di essere rappresentati in Parlamento con la conseguenza di un aumento della «probabilità di esprimere la volontà del popolo»⁵⁶⁵ all'interno dell'Assemblea.

In quella fase storica erano numerosi gli studi di matrice costituzionale, riferiti anche al nostro ordinamento, volti a legittimare con forza l'utilizzo di sistemi elettorali non integralmente maggioritari, nel tentativo di “screditare” il sistema elettorale maggioritario plurinomiale allora vigente nel neo-costituito Stato italiano. In questo periodo la rappresentanza politica proporzionale veniva valutata positivamente sulla base

dovrebbe «attribuire a ogni singolo individuo uguale valore nel conteggio del consenso» poiché quando «per via del funzionamento del meccanismo elettorale esiste una minoranza emarginata, il potere è detenuto non dalla maggioranza ma solo da una minoranza».

⁵⁶³ H. KELSEN, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 103.

⁵⁶⁴ A tal proposito va almeno accennata la proliferazione di associazioni di proporzionalisti che erano sorte in tutto il mondo occidentale, negli anni tra la fine del 1800 e gli inizi del 1900, allo scopo di promuovere riforme elettorali in senso proporzionale poiché ritenuto il principale modello elettorale in grado di aumentare il tasso di democraticità degli Stati. Si possono richiamare, a tal proposito, *l'Association réformist* costituita a Ginevra nel 1865; la *Proportional Representation League* fondata a New York nel 1867 o la *Proportional Representation Society* costituita a Londra nel 1869. Su tali esperienze si veda A. CANTARO, *Introduzione*, in G. CANTANARO, A. CANTARO, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, ESI, Napoli, 1992, p. 18 e l'approfondimento di E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982, p. 12 ss.

⁵⁶⁵ H. KELSEN, *La democrazia*, cit., p. 361.

di un generale principio di uguaglianza, sostenendo che «il principio di rappresentanza proporzionale [...] è un corollario dell'eguaglianza politica di tutti i cittadini» in quanto, «se tutti sono uguali, il voto di tutti [...] deve contare»⁵⁶⁶. Allo stesso tempo, si cercava anche di delegittimare i sistemi elettorali non proporzionali in quanto non sarebbero stati in grado di garantire una piena rappresentatività degli elettori e delle forze politiche poiché escludevano dal circuito rappresentativo le minoranze che invece avrebbero dovuto trovare “voce” nel Parlamento⁵⁶⁷.

L'introduzione del principio di uguaglianza in tema di elezione, avvenuto con l'approvazione della Costituzione nel 1948, ha visto sorgere una certa cultura costituzionale che si è posta il problema di garantire uno spazio di rappresentanza alle minoranze che non sarebbero agevolate dall'adozione di un sistema maggioritario ancorché uninominale⁵⁶⁸.

La preferenza per un sistema elettorale proporzionale non deriva però solamente da una certa “lettura” del principio d'eguaglianza, ma discende anche da tutta una serie di

⁵⁶⁶ T. TITTONI, *Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale*, in *Nuova antologia*, 1919, p. 19, Sul punto anche F. GENALA, *Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni. Ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze*, Milano, 1871, p. 201, riteneva l'eguaglianza dei suffragi in senso sostanziale il principio che il legislatore doveva seguire per ottenere un sistema rappresentativo. Secondo l'Autore «bisogna mantenere sempre intatta l'unità del voto, derogare all'unità del collegio di quel tanto che è strettamente necessario per rendere applicabile a una data elezione il sistema; e nel tempo stesso conservare il più che è possibile l'unità del quoziente» (corsivo dell'A.), e concludeva che il metodo del quoziente sarebbe stato l'unico sistema in grado di «tradu[rr]e in alto la libertà e uguaglianza dei suffragi». Sul punto, commentando la storia dei movimenti proporzionalisti di fine 1800 che si erano sviluppati in tutti i paesi liberali dell'Europa occidentale, C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, p. 2, ritiene che essi avevano come obiettivo il «riconoscimento della piena eguaglianza politica di tutti i cittadini». Per una lettura contraria alla dilagante “proporzionalizzazione” della rappresentanza che veniva avanzata nel corso della fine dello Stato liberale si veda A. PATERNOSTO, *Sulla dottrina della rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Tipografia del Senato, Roma, 1878.

⁵⁶⁷ Sul punto si vedano le parole di S. SONNINO, *Della rappresentanza proporzionali in Italia*, Firenze, 1872, p. 4 s., il quale ritiene che il sistema elettorale maggioritario «altera e rende fittizia la rappresentanza del paese, poiché, prendendo per base le vittorie [...] nei singoli collegi, toglie affatto la rappresentanza a tutti i cittadini che rimasero in minoranza». In questo periodo storico la rappresentanza delle minoranze politiche voleva essere tutelata, ancor prima che con l'utilizzo dei sistemi proporzionali, con l'utilizzo dei c.d. sistemi maggioritari con rappresentanza delle minoranze. Sulle tipologie di sistema maggioritario a “garanzia” delle minoranze politiche si veda *infra* § 8.2.1.

⁵⁶⁸ In tal senso T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, p. 97, il quale pur riconoscendo la «legittimazione democratica dei sistemi maggioritari» ritiene che tale sistema elettorale non sia in grado di tutelare adeguatamente la presenza delle minoranze politiche. Per l'Autore quest'ultima sarebbe un'esigenza della quale l'ordinamento deve farsi carico, sicché «se si vuole dare attuazione al principio della tutela delle minoranze politiche, il sistema elettorale da adottare non può che essere proporzionale». Secondo G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., p. 13, l'applicazione integrale del sistema maggioritario «è il sacrificio completo della minoranza o delle minoranze; sacrificio che può diventare tanto più notevole quanto minore venga ad essere la differenza numerica tra la maggioranza e la minoranza».

interpretazioni dei principi che governano il sistema rappresentativo democratico. In alcuni casi si raffigura la prevalenza del sistema proporzionale partendo da una certa interpretazione del principio di eguaglianza⁵⁶⁹ che permetterebbe la realizzazione della rappresentanza democratica solo con tale sistema⁵⁷⁰. In altri casi, si ricorre alla netta predilezione per il principio proporzionale in quanto unico strumento elettorale in grado di condurre nel Parlamento il pluralismo insito nella società⁵⁷¹ o comunque in grado di connotare la democrazia come «rilevazione della società»⁵⁷², e di tutelare nel contempo la necessaria rappresentanza delle minoranze politiche⁵⁷³. Infine, si ritiene costituzionalmente necessario il proporzionale in quanto sarebbe l'unico sistema elettorale in grado di permettere quell'eguale concorso tra i partiti politici alla determinazione della politica nazionale, di cui all'art. 49 della Costituzione⁵⁷⁴. Tutti questi principi svolgerebbero, in connessione tra loro, una funzione determinante nel sistema rappresentativo democratico sicché «un'alterazione dei seggi rispetto ai voti

⁵⁶⁹ Sul punto si veda G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, p. 225 s.

⁵⁷⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, p. 1 s., secondo cui il sistema elettorale maggioritario è «un sistema che nel tradurre i voti in seggi consente ad una lista di ottenere più seggi di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale, falsando la rappresentanza e travolgendo il senso profondo del governo rappresentativo». Secondo G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, p. 221, il sistema elettorale maggioritario oltre a non garantire l'eguaglianza tra gli elettori «diminuisce il tasso di democrazia perché ledono gravemente il principio “una testa un voto”».

⁵⁷¹ Nette le parole di G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, p. 156, secondo cui «l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale appare dunque una conseguenza necessaria alla volontà di conservare la dialettica politica e sociale, che rappresenta un “valore” delle democrazie pluraliste».

⁵⁷² G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Democrazia e diritto*, n. 4-5/1979, p. 545.

⁵⁷³ In questo senso, tra gli altri, P. G. GRASSO, *Sui sistemi elettorali a collegio uninominale con rappresentanza delle minoranze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 5/1955, p. 604, il quale chiaramente identifica il sistema maggioritario uninominale come contrario al «principio ispiratore della rappresentanza delle minoranze, che consiste nel valorizzare il maggior numero possibile di voti». L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 25, sembrerebbe favorevole al sistema elettorale proporzionale proprio nell'ottica di «promozione e tutela delle minoranze quale contropotere del principio di maggioranza durante tutto il rapporto rappresentativo».

⁵⁷⁴ Sul punto G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 52 ss., il quale fa discendere «l'ideologia proporzionalistica» dagli articoli 2, 3 e 49 della Costituzione. Sul punto anche ID., *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, p. 269 ss., dove l'Autore pone l'accento all'eguale concorso dei partiti alla determinazione politica nazionale che condurrebbe a ritenere costituzionalmente “imposta” la scelta per la proporzionale.

conseguiti da ciascuna forza politica che si presenta alle elezioni non potrebbe a rigore essere ammessa»⁵⁷⁵.

Dal punto di vista dell'eguaglianza del voto, però, anche per i sostenitori della legittimità del sistema maggioritario non è il principio dell'eguaglianza del voto “in uscita” a essere l'elemento che determina la legittimità di tale sistema elettorale, poiché la rappresentatività dell'Assemblea deriverebbe esclusivamente dalla circostanza che i rappresentanti, essendo eletti unicamente dai e nei singoli collegi elettorali, hanno una propria legittimazione autonoma e, volendo, scollegata da quella del risultato della forza politica di appartenenza⁵⁷⁶.

Anche in questo caso, quindi, la legittimità o l'illegittimità di un sistema elettorale non discende esclusivamente dal principio d'eguaglianza del voto in “uscita” ma deriva da una serie di altri parametri che conducono a ritenere, a seconda dei casi, la ragionevolezza o meno di un certo sistema elettorale. Quel che viene in rilievo è la circostanza che la dottrina, anche nel dibattito circa la preferibilità costituzionale del sistema proporzionale o la legittimità del sistema maggioritario, pare uniformarsi attorno ad una visione volta a immortalare il principio di eguaglianza e quello di rappresentatività come elementi connaturati nel solo sistema elettorale proporzionale, giacché se deve esserci l'eguaglianza essa deve riguardare l'eguaglianza tra tutti gli elettori.

3. L'eguaglianza del voto e il paradigma proporzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana

Prima di passare ad un'indagine più approfondita sul tema, occorre soffermarsi sulla giurisprudenza costituzionale che ha confutato la dottrina maggioritaria orientata a

⁵⁷⁵ G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, cit., p. 156.

⁵⁷⁶ Cfr. F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, in *Jus*, n. 1/1953, p. 356, il quale, pur favorevole al sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali e pur considerandolo legittimo, ritiene che esso «lede, nelle diverse circoscrizioni, il principio dell'eguaglianza sostanziale: perché attribuisce in ciascuna di quelle il seggio o tutti i seggi [...] al candidato o alla lista di candidati che raccolga i maggiori suffragi». In senso analogo si veda il più recente saggio di M. VILLONE, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diventa manifesta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017, p. 165, il quale riconosce che il principio di uguaglianza, e con esso quello di rappresentatività, si esprime e viene assicurato in “miglior modo” nel sistema proporzionale, ma non per questo ritiene che il sistema maggioritario sia irragionevole. In senso analogo E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 44, sostiene che «il principio dell'eguaglianza politica favorisce, ma non impone, la rappresentanza proporzionale». In senso sostanzialmente analogo si esprime la dottrina indicata alla nota 12 che fa discendere la legittimità del sistema maggioritario dalla non costituzionalizzazione del principio di eguaglianza del voto “in uscita”.

una completa indifferenza del testo costituzionale in tema di sistema elettorale e, nello specifico, in riferimento all'eguaglianza del voto *ex art. 48 Cost.* La Corte costituzionale ha mutato il proprio orientamento giurisprudenziale con la “storica”⁵⁷⁷ sentenza n. 1 del 2014, riconfermata nel merito con la successiva sentenza n. 35 del 2017. Sino all'emanazione di queste due sentenze la Corte è sembrata essere molto chiara nell'individuare l'eguaglianza del voto come elemento connaturato nella sola fase di espressione della volontà elettorale, mentre non veniva in rilievo quale principio costituzionale che si estendeva ai concreti effetti della manifestazione del voto⁵⁷⁸.

Nella sentenza n. 1 del 2014, con la quale il Giudice ha dichiarato illegittime le disposizioni della legge n. 270 del 2005 che prevedevano il premio di maggioranza senza una soglia per l'accesso, i giudici hanno riformato – in quello che sembra essere stato a tutti gli effetti un *overruling* – l'interpretazione del principio costituzionale di cui all'art. 48 della Costituzione⁵⁷⁹. Per la prima volta nel corso di un procedimento in via

⁵⁷⁷ Cfr. F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari* in *Nomos*, n. 3/2013. In senso analogo A. MORRONE, *Exit porcellum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 febbraio 2014. Secondo G. FERRARA, *L'idolatria della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 4 marzo 2014, p. 2, che parla di «evento senza precedenti nella storia degli Stati»; G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 2, per il quale «non si [può] negare che sia questa una sentenza [...] storica», P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 1; S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 luglio 2014, p. 2. Tutti gli Autori richiamati qualificano così la sentenza in quanto ha aperto la strada al controllo di costituzionalità della legge elettorale per l'elezione del Parlamento che sembrava essere, sino a quel momento, una “zona franca” o “zona d'ombra” del controllo di costituzionalità in via incidentale. Sulle “zone d'ombra” del giudizio in via incidentale si vedano, per tutti, M. Siclari, *Le zone d'ombra nei giudizi di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale*, in AA. VV., *Itinerari di giustizia*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 882 ss. e R. BIN, *Chi è responsabile delle «zone franche»*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte: Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 147 ss.

⁵⁷⁸ Di per sé questo non significa però che sino alla sentenza n. 1 del 2014 la Corte avesse ammesso una totale e incontrollata discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema elettorale per l'elezione dell'Assemblea legislativa nazionale. Anche nelle sentenze più risalenti, la Corte ha pur sempre sottolineato che essa avrebbe potuto sanzionare la legislazione elettorale, dichiarandone l'illegittimità, limitatamente però ai casi di manifesta irragionevolezza. Il riferimento è alle sentenze del giudice costituzionale nelle quali la Corte aveva perentoriamente sancito che nel testo costituzionale il principio di uguaglianza del voto fosse relativo alla sola fase antecedente alla trasformazione dei voti in seggi, ma aveva comunque posto la possibilità del controllo per manifesta irragionevolezza della legislazione elettorale (Cfr. A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, p. 139). Si veda per esempio la sentenza n. 260 del 2002, nella quale la Corte ha sottolineato che «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole».

⁵⁷⁹ Di «netta svolta giurisprudenziale» parla L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 8. Secondo C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in

incidentale⁵⁸⁰, giunto con non poche difficoltà e critiche dinanzi alla Corte costituzionale⁵⁸¹, la Corte ha ritenuto che il principio del voto uguale non fosse da intendersi nella sola parificazione degli elettori nel momento in cui essi esprimono il

Costituzionalismo.it, n. 1/2015, p. 9, con la sentenza n. 1 del 2014 «la Corte innova significativamente la sua precedente giurisprudenza». Nota il netto mutamento nella giurisprudenza costituzionale V. PIERGIGLI, *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 1/2014*, in *Ianus*, p. 53, la quale ritiene che dopo questa sentenza «il principio della eguaglianza del suffragio, in particolare, dovrà in futuro valutarsi – ed essere garantito – non più soltanto “in entrata”, ma anche “in uscita”».

⁵⁸⁰ Un “preavviso” di quanto si sarebbe verificato nella sentenza 1 del 2014 si era già avuto nelle sentenze 15 e 16 del 2008 (relative all’ammissibilità dei referendum per l’abrogazione parziale della legge 21 dicembre 2005, n. 270) e nella sentenza n. 13 del 2012 (sempre relativa all’ammissibilità di referendum abrogativi per l’abrogazione totale e per l’abrogazione parziale della medesima legge). In particolare nelle due sentenze del 2008 a seguito della richiesta di sollevare dinanzi a sé una questione di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale si era sentita in dovere di sottolineare che, anche se «in sede di controllo di ammissibilità dei referendum non poss[on]o venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta», «l’esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici» della legislazione prevista nel 2005, con particolare riguardo all’attribuzione di un premio di maggioranza, sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi” (sen. 13 del 2012). In questi casi, la Corte, senza entrare nel merito, sembrava comunque propensa ad una valutazione negativa del premio di maggioranza senza una soglia che implicava, probabilmente, “recuperare” già una certa visione complessiva dell’uguaglianza del voto. I moniti e le preoccupazioni della Corte costituzionale contenuti nelle decisioni in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi erano stati successivamente “riproposti” dal Presidente della Corte Costituzionale Gallo nel corso di una conferenza stampa del 12 aprile 2013. Su quest’ultima dichiarazione si veda G. MAESTRI, «*Sospetto di incostituzionalità*»: riflessioni sul monito del presidente della Corte sulla legge elettorale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 aprile 2013.

⁵⁸¹ Diversi sono gli aspetti problematici relativi all’ammissibilità della questione relativa alla legittimità costituzionale della legislazione elettorale. In primo luogo è dubbia l’esistenza dell’interesse ad agire da parte dei ricorrenti in sede civile per l’accertamento della violazione del diritto di voto “in astratto” e non come lesione attuale e concreta di un diritto. In secondo luogo, però, la principale problematica è relativa alla necessità che nel corso di un procedimento in via incidentale il *petitum* sul quale decide il giudice costituzionale deve essere diverso dall’oggetto sul quale cade la decisione del giudice a quo, se così non fosse al giudice rimettente non residuerebbe «un accertamento non assorbito dalla decisione del giudice costituzionale» (S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 2). Se l’oggetto della pronuncia dei due giudici è identico si rende abbastanza palese il raggiramento delle regole che governano il procedimento in via incidentale, a favore di quello che sembrerebbe a tutti gli effetti un surrettizio ricorso in via diretta alla Corte costituzionale. Sulla problematica circa l’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale si vedano, tra gli altri, E. OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d’ombra della giustizia costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013; G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro italiano*, 2013, pt. I, p. 1836 ss.; E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall’epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, n. 12/2013. Sull’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa alla legge n. 52 del 2015, la quale sarebbe stata ancor più problematica rispetto a quella della legge n. 270 del 2015, in quanto sollevata in relazione ad una legge elettorale che non aveva ancora trovato applicazione si veda, in particolare, G. SOBRINO, *Il problema dell’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) “zona franca” alla (auspicabile) “zona a statuto speciale” della giustizia costituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 15/2017.

proprio voto. In questa sede, infatti, è stato dato risalto, e in un certo senso “valore”, all’eguaglianza del voto nella fase conclusiva del procedimento elettorale: il momento in cui i voti vengono trasformati in seggi⁵⁸².

Le parole utilizzate dalla Corte costituzionale sono chiare e incisive: il premio di maggioranza senza una soglia è tale da «comprometterne la compatibilità con *il principio di eguaglianza del voto*». La Corte parla, poi, di «alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, *basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto*». In relazione alle norme per l’elezione del Senato la Corte utilizza le stesse espressioni, ritenendo che il premio di maggioranza su base regionale: «incide [...] *anche sull’eguaglianza del voto*, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost». Sino a giungere a parlare espressamente di quella categoria creata idealmente dalla dottrina del “voto in uscita”: «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell’elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto e cioè una *diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”*»⁵⁸³. Successivamente, nella sentenza n. 35 del 2017, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni della legge n. 52 del 2015 nella parte in cui prevedevano un ballottaggio nazionale tra liste concorrenti, il Giudice si è espresso di nuovo riconoscendo espressamente un principio del voto “in uscita”, ritenendo che quel meccanismo elettorale ponesse in essere una «*valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale*»⁵⁸⁴.

Ad una prima analisi, sembra che il giudice costituzionale abbia ritenuto che il principio contenuto all’art. 48 della Costituzione abbia una portata anche in relazione alla concreta manifestazione del risultato elettorale. Dalle motivazioni contenute nella sentenza non è facile però qualificare cosa sia per il Giudice costituzionale questa concreta manifestazione del risultato elettorale e, pertanto, cosa sia l’eguaglianza del voto “in uscita”. Da una lettura delle due sentenze richiamate sembrerebbe che anche la Corte costituzionale abbia costruito la concezione dell’eguaglianza del voto in uscita su un

⁵⁸² Sul punto, in particolare, si veda F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La “zona franca” elettorale colpita ma non affondata (anzi...)*. *Riflessioni sulla sentenza Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, p. 5, per il quale nella sentenza vi è «un più chiaro e netto recupero, nella motivazione, del principio di uguaglianza del voto (o della necessità della sua sostanziale *valenza*) anche in *uscita*» (corsivo dell’A).

⁵⁸³ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014.

⁵⁸⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017.

paradigma proporzionale⁵⁸⁵. Quando la Corte parla di peso “in uscita” fortemente diseguale o, nella sentenza n. 35 del 2017, di ragionevolezza della soglia del 40% per l'accesso al premio di maggioranza, lascia intendere che sia possibile un voto diseguale a patto che non sia “troppo diseguale” e manifestamente irragionevole⁵⁸⁶.

Se si considerano unitariamente le motivazioni che hanno condotto la Consulta a dichiarare illegittimo il premio di maggioranza senza una soglia e il doppio turno nazionale tra liste e quelle che hanno condotto a dichiarare sostanzialmente la “conformità costituzionale” del premio di maggioranza al primo turno previsto dalla legge n. 52/2015, si può ragionevolmente sostenere che questa non eccessiva diseguaglianza sarebbe del tutto conformabile ad una “non eccessiva disproporzionalità” del sistema elettorale proporzionale⁵⁸⁷. A partire da questo assunto la Corte costituzionale stabilisce che la diseguale valutazione del peso del voto è da potersi qualificare tale solo se inserita in un sistema elettorale proporzionale⁵⁸⁸, come lo erano, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte, le due leggi elettorali dichiarate parzialmente illegittime dalla Corte costituzionale. Questo starebbe a significare che, anche secondo la Corte, se il sistema elettorale non è “costruito” su una base proporzionale la diseguaglianza del voto è già insita nel sistema

⁵⁸⁵ In questo senso si vedano le considerazioni di G. GUZZETTA, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione*, in *Quaderni costituzionali*, p. 125 secondo cui, per la Corte «se la scelta di fondo è quella di un sistema proporzionale, le distorsioni determinate dalla legge elettorale non possono essere tali da “tradire” la logica di quel sistema e le aspettative che gli elettori nutrono nei confronti di un sistema (quello proporzionale) che mira ad assicurare un'ampia rappresentatività».

⁵⁸⁶ Per tale ragione A. RAUTI, *Intervento*, in A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 32, ritiene che nelle motivazioni della Corte, «la garanzia della c.d. eguaglianza in uscita – pertinente alla fase di trasformazione dei voti in seggi – non gode affatto della stessa “forza” accordata all'eguaglianza in entrata (valore nominale del voto) e che dunque anche sotto tale aspetto l'eventuale, conseguente vizio del sistema elettorale avrebbe potuto essere validamente censurato solo in caso di manifesta irragionevolezza».

⁵⁸⁷ Cfr. V. BALDINI, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 18 marzo 2014, p. 4. In senso analogo si veda G. M. SALERNO, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, p. 98, secondo cui i richiami della Corte alla «rappresentatività degli organi elettivi ed alla tutela dell'eguaglianza del voto» sono «ispirati alla logica proporzionalistica».

⁵⁸⁸ Cfr. G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 gennaio 2014, p. 1. In senso analogo G. BRUNELLI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 656, la quale ritiene che proprio il collegamento offerto dalla Corte tra sistema proporzionale e eguaglianza del voto sia da interpretarsi nel senso che non sia stato «afferma[to] “un generale principio di eguaglianza del voto “in uscita”». Sul punto si vedano anche F. RIMOLI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 673, e M. RUBECCHI, *Il diritto di voto*, cit., p. 116.

e pertanto ragionevole⁵⁸⁹, nel senso che lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza dovrebbe applicarsi esclusivamente nei confronti di una legislazione elettorale proporzionale. Il dato sembra confermato anche dalla parte della sentenza n. 35 del 2017 nella quale vengono rigettate le questioni di illegittimità relative al premio di maggioranza con soglia del 40%, poiché la Corte costituzionale è stata netta nell'affermare che «ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa»⁵⁹⁰.

Il dilemma circa la costituzionalità del premio di maggioranza sarebbe da risolversi esclusivamente sulla base di una valutazione quantitativa dei seggi premiali da assegnare alle forze politiche e alla “quantità” della distorsione del voto, che devono essere ragionevoli. La Corte esplicita questa posizione nel momento in cui, rigettando le censure di incostituzionalità della soglia per l'accesso al premio prevista nella legge n. 52 del 2015, avvalora la tesi della distorsione quantitativa del voto, poiché, oltre a ritenere conforme a Costituzione quel premio di maggioranza attribuito a tutti gli effetti ad una forza politica di “minoranza”, sottolinea che «a ritenere il contrario, si dovrebbe argomentare la non compatibilità con i principi costituzionali di una determinata soglia numerica per l'attribuzione del premio, fino a considerare – quale condizione per il positivo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina premiale – la sola attribuzione, non già di un premio “di maggioranza”, ma di un premio “di governabilità”, condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, e destinato ad aumentare, al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto»⁵⁹¹. In tutti e due i casi, premio di maggioranza assegnato a una lista di “minoranza” e premio di governabilità assegnato a una lista di “maggioranza”,

⁵⁸⁹ In questo senso T. E. GIUPPONI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale n. 1/2014*, p. 687, ritiene che il principio sia stato ricondotto dalla corte «esclusivamente all'eventualità dell'adozione del sistema proporzionale». Secondo l'interpretazione alla sentenza offerta da G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale. (Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati 14 gennaio 2014)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 4, per la Corte in un sistema proporzionale «il principio di eguaglianza del voto assume un carattere più stringente che nell'ambito di sistemi maggioritari».

⁵⁹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

⁵⁹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, punto 6.2 del Considerato in diritto.

la Corte lascia intendere che uno scostamento quantitativo dell'eguale valenza dei voti è costituzionalmente accettabile in quanto ragionevole.

Indipendentemente dallo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza che la Corte compie nelle sentenze richiamate, secondo la Corte «l'eccessivo scollamento tra la volontà indicata dagli elettori e la composizione delle Camere indica che il voto espresso a favore del partito di maggioranza relativa ha avuto un peso ponderato ingiustificatamente superiore rispetto al voto espresso a vantaggio degli altri schieramenti»⁵⁹², esprimendosi così compiutamente la valenza quantitativa dell'eguaglianza del voto che può essere limitata, evidentemente, quando il valore del voto è “giustificatamente superiore” per gli elettori della forza politica di maggioranza rispetto a tutti gli altri elettori.

Così come la dottrina, anche la Corte Costituzionale utilizza la questione della rappresentatività delle Assemblee elettive per rafforzare la propria decisione in tema di illegittimità costituzionale del sistema elettorale. Anche in tal caso il concetto di rappresentatività pare essere “costruito” sulle basi della proporzionalità del sistema elettorale. Attraverso un ragionamento consequenziale la Corte sembra ritenere che se il sistema adottato dal legislatore è proporzionale ma ha dei connotati che producono una diseguaglianza manifestamente irragionevole, questa, oltre ad essere illegittima per violazione del principio di eguaglianza ex art. 48, è tale da produrre complessivamente un sistema parlamentare non rappresentativo⁵⁹³. Per la Consulta, infatti, le norme introdotte dal legislatore «rovesciano *la ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare»⁵⁹⁴. In questo modo, però, la rappresentatività, così come l'eguaglianza, sembrerebbe essere un principio non «direttamente imposto dal testo costituzionale, ma diverrebbe uno standard valutativo in quanto *ratio* di una legge elettorale a impianto proporzionale»⁵⁹⁵.

⁵⁹² F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 febbraio 2014, p. 3.

⁵⁹³ Cfr. O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 6.

⁵⁹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1. del Considerato in diritto.

⁵⁹⁵ O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana*, cit., p. 6. In senso analogo si vedano L. IMARISIO, I. MASSA PINTO, *La sentenza n. 1 del 2014 sull'incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4/2013, p. 335.

Un elemento ulteriore che svela il rapporto uguaglianza-proporzionalità, necessario alla Corte costituzionale per portare a conclusione il proprio *iter* argomentativo, è quello relativo alla “legittima aspettativa” dell’elettore che si trova, nel caso di specie – secondo la Corte costituzionale – dinanzi ad un sistema elettorale proporzionale. Sul punto in esame è forse opportuno fare una riflessione in quanto attraverso l’utilizzo di questa argomentazione la Corte sembrerebbe aver rafforzato il collegamento tra proporzionalità ed eguaglianza. Se il sistema è proporzionale è legittimo per l’elettore attendersi una “manipolazione” del proprio voto quantomeno non eccessiva (*rectius* non manifestamente irragionevole)⁵⁹⁶. Una distorsione del voto che è comunque possibile quando si prevede un premio di maggioranza grazie al quale il legislatore decida di assegnare 340 seggi al raggiungimento di una ragionevole soglia di voti (il 40%) per ottenere tale premio. Questa è una “manipolazione” del valore del voto che viene considerata a tutti gli effetti non eccessiva, non irragionevole e pertanto non illegittima rispetto ai parametri costituzionali invocati.

In tema di “aspettativa elettorale” la Corte costituzionale sembra cedere il passo ad un’argomentazione che non appare del tutto convincente o quantomeno sembra soffrire di un’eccessiva valorizzazione della distinzione tra sistema proporzionale e sistema maggioritario, accompagnata da un certo “entusiasmo” nel qualificare la legislazione elettorale sottoposta al giudizio di legittimità come legge elettorale proporzionale⁵⁹⁷. Il sistema elettorale della legge n. 270 del 2005 era, infatti, un sistema elettorale “a base proporzionale”, ma non per questo l’elettore dinanzi a quella legge doveva “aspettarsi” una distribuzione proporzionale dei seggi e una eguale valorizzazione del proprio voto

⁵⁹⁶ In questo senso si veda anche V. BALDINI, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 18 marzo 2014, p. 6, secondo cui, per la Corte «una volta eletto il sistema da applicare [...] sussiste la legittima aspettativa degli elettori, espressamente evocata dalla Corte, a che esso non venga ad essere stravolto da ipotetiche soluzioni razionalizzatrici».

⁵⁹⁷ Dal punto di vista della classificazione dei sistemi elettorali, il meccanismo previsto dalla legge n. 270 del 2005 potrebbe anche essere visto in un’ottica diversa e, più che proporzionale con premio di maggioranza, potrebbe essere qualificato come sistema maggioritario per liste o coalizioni concorrenti dove vi è una rappresentanza proporzionale delle sole minoranze. Annoverano la legge n. 270 del 2005 come sistema maggioritario di lista M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012, p. 5, e A. AGOSTA, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, p. 145. In effetti, anche in passato R. LUCIFERO, *Introduzione alla libertà. La macchina per far parlare il popolo: la legge elettorale*, Edizioni del secolo, Roma, 1944, p. 129 s., qualificava tra i sistemi con scrutinio di lista e rappresentanza delle minoranze (e quindi nella categoria di sistema elettorale maggioritario), un sistema elettorale nel quale «la lista che ha raggiunto il maggior numero di voti acquisisca un determinato numero di seggi».

rispetto a quello degli altri elettori. Come sottolineava anni fa Massimo Luciani, in un sistema proporzionale con premio di maggioranza «il premio scatterebbe sempre e soltanto in seguito ad una precisa espressione di volontà dell'elettorato, che conoscerebbe già prima del voto quale sarebbe la posta in giuoco»⁵⁹⁸. Non si può che constatare, con l'Autore, che in una legge costituita con un premio di maggioranza, con o senza soglia, l'elettore è ben consapevole di trovarsi dinanzi ad un siffatto sistema elettorale che distorce il voto per l'assegnazione di un *surplus* di seggi rispetto al riparto proporzionale.

La legittima aspettativa nella legge n. 270 del 2005 era quella di poter ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. Nessun elettore poteva legittimamente credere che alla base del sistema elettorale ci fosse una formula proporzionale che trasformava il proprio voto in un seggio parlamentare⁵⁹⁹. Va sottolineato che, così come l'eguaglianza del voto "in uscita", per la Corte costituzionale anche la legittima aspettativa in un contesto proporzionale può subire delle ragionevoli limitazioni, sicché è legittimo alterare entro certi limiti l'aspettativa dell'elettore (per esempio ricorrendo al sistema elettorale con premio di maggioranza sottoposto a una soglia per il proprio conseguimento).

In definitiva, dalla lettura offerta alla giurisprudenza della Corte costituzionale, si può concludere ragionevolmente che anche per essa, così come per la dottrina, l'eguaglianza del voto in uscita è intimamente collegata alla proporzionalità del sistema elettorale. Dopotutto è la stessa Corte ad ammettere che il principio di eguaglianza «assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto»⁶⁰⁰, cosicché sembrerebbe confermare una diversa portata del principio in parola e assegnare allo stesso un maggior peso qualora il legislatore adottasse un sistema elettorale proporzionale.

Allo stesso modo, la rappresentatività dovrebbe essere maggiormente tutelata qualora il legislatore optasse per il sistema elettorale proporzionale, poiché dalla sentenza sembrerebbe proprio che «la legittimità della legge elettorale dipende dalla rappresentatività dell'organo che deve essere maggiore se si opta per un sistema

⁵⁹⁸ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 117.

⁵⁹⁹ In questo senso, e in riferimento proprio alla legge elettorale dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale si veda G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014.

⁶⁰⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, punto 3.1. del Considerato in diritto.

proporzionale rispetto a quanto accade per un sistema maggioritario, ma non può comunque essere inferiore ad un certo minimo»⁶⁰¹.

Solo interpretando in questo modo la sentenza della Corte costituzionale si può sostenere che essa non ha precluso l'utilizzo dei sistemi elettorali maggioritari, in particolare quelli in collegi uninominali. Se la *ratio* della decisione del Giudice costituzionale fosse quella di aver stabilito in linea generale che il voto complessivamente raggiunto dalle forze politiche non debba essere irragionevolmente distorto per giungere all'assegnazione dei seggi, si dovrebbe concludere che per il nostro Giudice anche un sistema maggioritario possa essere lesivo del principio d'eguaglianza del voto. Il sistema uninominale, infatti, potrebbe distorcere, in concreto, il voto degli elettori sul piano nazionale ancora più intensamente del sistema elettorale con premio di maggioranza, con risultati ancor più paradossali di quelli che il premio di maggioranza ha prodotto nella composizione del Parlamento italiano. Si ponga l'esempio, che non può essere definito certamente "di scuola", del caso in cui – in concreto – in un sistema maggioritario uninominale una forza politica con meno voti a livello nazionale ottenga un numero maggiore di seggi rispetto a una forza politica che ha raggiunto un miglior risultato elettorale, sino anche ad essere la forza politica con la maggioranza relativa dei seggi pur non essendo la "prima forza politica del paese"⁶⁰².

Se si prendono i dati delle elezioni del Regno Unito del 2015 si può notare l'elevata disproporzionalità nazionale che può prodursi con il sistema elettorale maggioritario uninominale adottato in quell'ordinamento. In quell'occasione lo *UK Independence Party* (UKIP) ha ottenuto un solo seggio a fronte di un risultato elettorale pari al 12,6%, mentre lo *Scottish National Party* (SNP) ha ottenuto ben 56 seggi in Parlamento a fronte del 4,7% dei voti a livello nazionale. Nella medesima tornata elettorale si registrano anche casi nei quali forze politiche con un risultato inferiore in termini di voti complessivamente ottenuti hanno riportato un numero di seggi maggiore rispetto a partiti politici che hanno ottenuto un consenso maggiore. Per esempio il Partito Verde, con il 3,8% dei voti, ha ottenuto un solo seggio mentre il Partito Unionista Democratico ne ha ottenuti otto a fronte di un

⁶⁰¹ N. VIZIOLI, *Possibili conseguenze della sentenza corte cost. 1/2014 sulla legge elettorale per il parlamento europeo e sul disegno di legge n. 1385*, in *Iamus*, n. 10/2014, p. 63.

⁶⁰² Emblematico il caso delle elezioni inglesi del 1929 nelle quali il Partito Conservatore a fronte del miglior risultato elettorale (38,1% dei voti) ottenne un numero inferiore di seggi (260) rispetto al Partito Laburista al quale furono assegnati 287 seggi con un risultato elettorale del 37,1% dei voti.

risultato elettorale dello 0,6% dei voti⁶⁰³. Nell'esempio richiamato, se fosse costituzionalizzato il principio per cui il voto degli elettori non possa subire un'eccessiva distorsione quantitativa "in uscita", dovrebbe considerarsi irragionevolmente "manipolata" la volontà dell'elettore e si dovrebbe concludere verso l'illegittimità costituzionale del sistema maggioritario uninominale.

Nelle interpretazioni della dottrina alle motivazioni utilizzate dalla Corte costituzionale in tema di premio di maggioranza si ritiene però pacifico che la stessa non ha ritenuto *contra constitutionem* un sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali⁶⁰⁴. Questo confermerebbe la lettura "proporzionalistica" che si sta proponendo delle sentenze. In secondo luogo, se si dà per provata la legittimità del sistema maggioritario, significa che anche la "distorsione" del voto a cui si riferisce la Corte deve ricondursi esclusivamente alla distorsione accettabile in un sistema proporzionale perché, chiaramente, a livello nazionale il sistema maggioritario può produrre quantitativamente quelle diseguaglianze che la Corte assume irragionevoli in un sistema elettorale proporzionale.

Secondo l'interpretazione al principio di eguaglianza del voto offerto dalla Corte, ad esempio, in un sistema maggioritario uninominale, tutto dovrebbe essere valutato

⁶⁰³ Nella stessa elezione i partiti *Plaid Cymru* e *Sinn Féin* con il medesimo risultato percentuale nazionale del Partito Unionista Democratico hanno ottenuto rispettivamente tre e quattro seggi. Allo stesso modo il Partito Unionista dell'Ulster ne ha ottenuti due con lo 0,4% dei voti e il *Social Democratic and Labour Party* ne ha ottenuti tre con lo 0,3% dei voti.

⁶⁰⁴ Si veda, a tal proposito, V. ONIDA, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale n. 1/2014*, p. 623. In senso analogo A. PERTICI, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 124, il quale sostiene che nella sentenza della Corte «sembra che anche un sistema maggioritario, lineare e coerente con sé stesso, e ben intellegibile agli elettori, avrebbe rappresentato un ragionevole bilanciamento della suddetta rappresentatività [...] con la governabilità». Secondo S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 7, dopo la sentenza della Corte, «la discrezionalità del legislatore resta dunque piena in ordine sia al carattere prevalente della formula elettorale (maggioritario o proporzionale), sia alla scelta tra sistemi incentrati sullo scrutinio di lista e sistemi incentrati sui collegi uninominali, sia alla determinazione quantitativa dei premi di maggioranza e delle soglie minime per conseguirli». Il dato pare dunque del tutto assodato anche se, recentemente, O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana*, cit., p. 19, ha provato ad argomentare diversamente, ritenendo che ci sia un contrasto insanabile tra il sistema *plurality* "all'inglese" e il principio di rappresentatività così come ricostruito dalla Corte costituzionale, in quanto «non sostanzierebbe un bilanciamento ragionevole tra la rappresentatività del Parlamento e la stabilità del Governo (di cui parla la sent. 35/2017), poiché il primo dei due principi sarebbe totalmente sacrificato sull'altare dell'altro (senza peraltro che di questo ci sia veramente la garanzia di una sua realizzazione effettiva)». Anche per l'Autore la rappresentatività individuata dalla Corte ha un nesso inscindibile con la proporzionalità, in quanto, evidentemente essa non sarebbe preservata all'interno di un sistema elettorale maggioritario uninominale.

diversamente. L'eguaglianza dovrebbe essere considerata in modo diverso, o forse più propriamente non dovrebbe rientrare tra i parametri costituzionali rilevanti ai fini della valutazione della legittimità costituzionale⁶⁰⁵. Diversa sarebbe anche la costruzione teorica della "legittima aspettativa". Il sistema maggioritario non dovrebbe generare nell'elettore l'aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto complessivamente considerato, poiché tale è, consapevolmente, l'effetto che questo sistema elettorale può produrre⁶⁰⁶.

Se la Corte ha fondato il principio d'eguaglianza "in uscita" equiparandolo alla proporzionalità, allora il riconoscimento dell'esistenza del principio di eguaglianza "in uscita" non è stato poi così dirompente. A soccorso di tale "impostazione" vanno una serie di sentenze della Corte costituzionale emanate successivamente alla sentenza n. 1 del 2014. Nella sentenza n. 275 del 2014, relativa all'elezione dei consigli comunali della Regione Trentino-Alto Adige, la Corte costituzionale ha, per così dire, ridimensionato la porta costituzionale dell'eguaglianza del voto. Secondo la Corte, il meccanismo elettorale previsto per l'elezione dei consiglieri comunali non «lede il principio di uguaglianza del voto perché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esso "esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo", ma *non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato debba necessariamente essere proporzionale* al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali»⁶⁰⁷. La Corte, pur giungendo anche per altre vie al rigetto della questione di

⁶⁰⁵ Sul punto si veda l'impronta teorica offerta dal *Bundesverfassungsgericht* che verrà trattata nel prossimo paragrafo.

⁶⁰⁶ Cfr. A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014, p. 6, secondo il quale, infatti, nel sistema uninominale l'aspettativa dell'elettore sarebbe quella di eleggere il candidato più votato nel collegio uninominale

⁶⁰⁷ Le parole utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275 del 2014 hanno fatto ritenere ad A. BARBERA, *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 124 s., che con questa pronuncia la Corte fosse "tornata sui suoi passi", in tema di eguaglianza del voto, rispetto alla precedente sentenza n. 1 del 2014. In generale sulla sentenza relativa alle modalità di elezione dei Consigli comunali dei comuni del Trentino-Alto Adige si vedano L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regina, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, *ConsultaOnline*; n. 1/2015, p. 66 ss.; D. GIROTTO, *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2015, p. 519 ss.; G. DELLEDONNE, «*Base proporzionale*» e premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2014, pag. 4698 ss.

costituzionalità sollevata dal giudice rimettente⁶⁰⁸, esplicita in modo chiaro la presunta connessione tra proporzionalità e eguaglianza del voto.

Il principio, “recuperato” successivamente nella sentenza n. 35 del 2017, risulta comunque essere un parametro troppo labile per come ricostruito dalla Corte costituzionale. L'eguaglianza del voto “in uscita” sembra “entrare” e “uscire” dalla costruzione dell'*iter* argomentativo della Corte costituzionale troppo facilmente, quasi che la stessa abbia il timore di “estremizzare” l'eguaglianza al punto di dover ammettere la legittimità del solo sistema elettorale proporzionale. Forse è proprio per questo motivo che la Corte costituzionale è sembrata muoversi con una certa ambiguità in tema di eguaglianza del voto.

In conclusione, il principio di eguaglianza del voto sembrerebbe essere un principio costituzionale che emerge e diviene vincolante per il legislatore solo in presenza di una determinata scelta politica dello stesso – quella per il proporzionale – che lo vincola al parametro costituzionale solamente nel caso in cui questo adotti (ordinariamente) tale meccanismo. Una soluzione, quella della Corte costituzionale, che non può però essere condivisa. Come si cercherà di affrontare più compiutamente nei prossimi paragrafi, se il principio d'eguaglianza del voto sancito dall'art. 48 esiste deve avere una portata tale da essere vincolante per il legislatore lo deve essere indipendentemente dalla decisione politica di adottare un determinato sistema elettorale. È il sistema elettorale, quale esso sia, che deve essere valutato secondo il metro dell'eguaglianza del voto, che non può “apparire” o “scomparire” sulla base di una determinata scelta fatta dal legislatore ordinario.

4. Alle origini dell'eguaglianza e del paradigma proporzionale. Le sentenze in materia elettorale del *Bundesverfassungsgericht*

Le basi giuridiche sulle quali la Corte costituzionale ha fondato le proprie decisioni – la “legittima aspettativa” di un elettore dinanzi al sistema elettorale prescelto e il principio dell'eguaglianza del voto anche “in uscita” – sono state richiamate sulla base della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale tedesco prontamente citato nella sentenza n. 1 del 2014.

⁶⁰⁸ In particolare adducendo una serie di ragioni che non attengono però al sistema elettorale in senso stretto ma alla peculiare forma di governo adottata dai Comuni (v. *infra* cap. 4 § 7).

La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* – che a lungo ha “trattato” la materia elettorale – viene in rilievo con particolare riguardo a due questioni risolte dai Giudici di *Karlsruhe* sul tema del principio dell’eguaglianza del voto e l’eventuale ragionevole limitazione dello stesso. Il primo è relativo alle soglie di sbarramento per l’accesso alla distribuzione dei seggi. Il secondo riguarda la questione del peso negativo del voto (*negatives Stimmgewicht*) in connessione ai mandati eccedentari.

Al pari della nostra Corte costituzionale, il giudice costituzionale di *Karlsruhe* ha posto il principio dell’eguaglianza degli effetti nel voto come principio che si accompagna alla sola legislazione elettorale di stampo proporzionale. Sin da una delle prime sentenze (*BVerfG*, 5 aprile 1952, *BvH* 1/52) in tema di soglie per l’accesso alla distribuzione dei seggi (*Sperrklausel*), il giudice ha differenziato il principio di eguaglianza e la sua portata costituzionale in base al sistema elettorale prescelto dal legislatore. Nella sentenza richiamata, che prende le mosse da un ricorso avverso la modifica della soglia di sbarramento varata dal *Land Schleswig-Holstein* per l’elezione della Parlamento statale, con la quale la soglia di esclusione veniva innalzata dal 5 al 7,5%, la Corte ha dichiarato illegittima l’elevazione della soglia per violazione del voto eguale. Indipendentemente dalla posizione della questione del bilanciamento tra rappresentanza e stabilità, che la Corte riprenderà nella successiva giurisprudenza, il Tribunale costituzionale pone al centro delle proprie motivazioni il principio di eguaglianza del voto sancito dalla Costituzione⁶⁰⁹, in combinato disposto con il generale principio di eguaglianza⁶¹⁰ e con il principio democratico⁶¹¹.

⁶⁰⁹ L’art. 38, primo comma, prevede che «I deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto».

⁶¹⁰ Il generale principio di eguaglianza è disciplinato dall’art. 3 della Costituzione federale tedesca, in cui si prevede, al comma primo, che «tutti gli uomini sono uguali di fronte alla legge». La circostanza per la quale il Tribunale federale ha riconosciuto espressamente che il principio costituzionale dell’eguaglianza del voto si muove all’interno del principio di eguaglianza formale non è da considerarsi marginale. Come sottolinea S. ORTINO, *L’esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 11 ss., spec. p. 14 e nota 16, per una parte della dottrina tedesca, sin dai tempi della Repubblica di Weimar, l’eguaglianza del voto sarebbe da porre su un piano diverso rispetto al principio generale di eguaglianza. In particolare per Leibholz, l’eguaglianza del voto lascerebbe una minor discrezionalità del legislatore rispetto al generale principio di eguaglianza. Su tale indirizzo interpretativo, secondo (Schenuer) l’eguaglianza del voto «dovrebbe essere addirittura interpretata con metri ancor più rigidi e formali di quanto non faccia il Tribunale costituzionale».

⁶¹¹ Sancito all’art. 20, secondo comma, della Costituzione federale nel quale si prevede che «Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e per mezzo di organi speciali investiti di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario».

Nelle motivazioni il *Bundesverfassungsgericht* compie una distinzione netta tra il valore numerico dei voti (*Zählwert der Stimmen*) e il valore efficiente del voto (*Erfolgswertgleichheit*). Secondo i giudici, il primo è un principio generale applicabile ad ogni legislazione elettorale, mentre il secondo è un principio che emerge nel solo caso di adozione di un sistema elettorale proporzionale⁶¹². Si esclude nettamente un significato del principio di eguaglianza sostanziale del voto tale da essere una norma generale ravvisabile in qualsiasi sistema elettorale⁶¹³. Secondo la Corte, «se si parte dall'idea di base della rappresentanza proporzionale e la si collega al principio di uguaglianza democratica di tutti i cittadini, è evidente che per il principio di uguaglianza nella rappresentanza proporzionale non è sufficiente la garanzia del valore numerico del voto»⁶¹⁴.

Per giungere a tale conclusione e al necessario collegamento tra sistema elettorale proporzionale e uguaglianza del voto, il Giudice di *Karlsruhe* richiama una sentenza precedente del tribunale di Weimar che pone le coordinate fondamentali che legano il sistema elettorale proporzionale con l'eguaglianza effettiva degli elettori. Il *Reichsstaatsgerichtshof*⁶¹⁵ in una sentenza del 17 febbraio 1930 sulla legge elettorale prussiana aveva sostenuto che «L'uguaglianza non è solamente il valore numerico del voto. Non è sufficiente assegnare un voto e soltanto un voto all'elettore. La piena uguaglianza del suffragio emerge solo se tutti i voti hanno lo stesso potere. Questo risulta chiaramente dal significato del diritto di suffragio in uno Stato democratico, in connessione con il fatto che la Costituzione ha optato per la rappresentanza proporzionale al fine di garantire la parità di trattamento di tutti gli elettori. Nella Costituzione del Reich

⁶¹² Come nota A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 476 s., nella decisione della Corte costituzionale tedesca è evidente che «l'eguaglianza in materia elettorale muta a seconda del sistema elettorale adottato, riducendosi alla *Zählwertgleichheit* in caso di adozione del maggioritario e abbracciando invece anche la *Erfolgswertgleichheit* laddove si adotti il proporzionale». In senso analogo si vedano anche G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2014, pp. 1031 ss. e S. FILIPPONE-THAULERO, *La legge elettorale tedesca e le elezioni per il rinnovo del Bundestag del 16 ottobre 1994*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 2/1995, p. 173 s.

⁶¹³ Il giudice è molto chiaro nello stabilire che «Secondo il sistema di queste elezioni [sistema maggioritario], non ci può essere uguale successo per tutti i voti, indipendentemente dalla forza politica ai quali essi vengono assegnati, perché solo i voti espressi per il candidato vittorioso hanno valore. [...] I voti degli elettori che non hanno votato per questo candidato sono privi di rappresentanza».

⁶¹⁴ Paragrafo 104.

⁶¹⁵ Sentenza del 17 febbraio 1930 (StGH 12/28, RGZ 128 Anh. S. 8 = Lammers-Simons Bd. IV, S. 136 f.).

è chiaramente affermato che l'uguaglianza di tutti i cittadini costituisce la caratteristica fondamentale del nuovo ordine statale. Specialmente perché le azioni dello Stato emanano dal popolo (art. 1 RVerf.), è soprattutto nelle elezioni che l'uguaglianza di tutti i tedeschi deve essere garantita fino a quando il sistema elettorale lo consente».

Il richiamo alla sentenza del Tribunale costituzionale della Repubblica di Weimar è indubbiamente controverso. Quel tribunale valutava la legittimità di una legge elettorale all'interno di un ordinamento costituzionale nel quale all'art. 22 della Costituzione si prevedeva che «I deputati sono eletti con elezione generale, uguale, immediata e segreta da uomini e donne che abbiano raggiunto il 20° anno di età, *secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale*». Era quindi più semplice per il Tribunale trovare un collegamento tra proporzionalità ed eguaglianza perché la connessione era indicata espressamente dallo stesso parametro costituzionale.

Il tribunale di *Karlsruhe*, nella consapevolezza che l'adozione del richiamo alla decisione del 1930 potrebbe non essere del tutto coerente, premette all'indagine sul principio di eguaglianza che la Legge Fondamentale tedesca non ostacola l'adozione di un sistema elettorale maggioritario o di un sistema elettorale misto maggioritario-proporzionale, ma ciò non toglie che se il legislatore propende per introdurre un sistema proporzionale, anche solo in parte, il principio di eguale valenza dei voti diviene un limite per la legittimità di strumenti correttivi assunti in relazione alla parte proporzionale, poiché con questo sistema «tutti gli elettori devono avere eguale influenza sui risultati del voto»⁶¹⁶. Con questa argomentazione il Giudice, in buona sostanza, da un lato cerca di mantenere viva una giurisprudenza riferita a una Costituzione che ben delineava il principio proporzionalistico e, dall'altro, tenta comunque di “trasportarla” nell'ordinamento democratico tedesco sorto dopo la fine della II Guerra mondiale che non contiene più delle disposizioni che identificano una costituzionalizzazione del sistema elettorale.

⁶¹⁶ La Corte cita a tal proposito la sentenza del *Bayerische Verfassungsgerichtshof* (Decisioni del 10 giugno 1949 - Vf 52-VII-47 - VGHE n. F. Bd. 2 Teil II, S. 45 ff.; del 12 ottobre - Vf 79-VII-50 - VGHE n. F. Bd. 3 Teil II, S. 115 ff.; del 18 marzo 1952 - Vf 25-VII-52). Anche questo richiamo, come il precedente al tribunale di Weimar, sconta, secondo alcuni, la circostanza che «pure qui esiste una inequivocabile adesione al proporzionale: l'art. 14 della Costituzione bavarese del 1946, infatti, allude al proporzionale, seppur corretto (*ein verbessertes Verhältniswahlrecht*)» e quindi il richiamo sarebbe perlomeno “azzardato” (M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 1265).

In definitiva, la linea interpretativa utilizzata dal Giudice costituzionale tedesco⁶¹⁷ non pare affatto dissimile da quella adottata dalla Corte costituzionale italiana nelle sentenze in tema di premio di maggioranza. Anche in questo caso, infatti, la costruzione teorica del principio d'eguaglianza si fonda su un'argomentazione giuridica «alquanto insolita: non è il principio che influenza il contesto ma, paradossalmente, il contesto che influenza il principio»⁶¹⁸. Anche per il *Bundesverfassungsgericht* il principio di eguaglianza è in grado di emergere e limitare la discrezionalità del legislatore esclusivamente laddove esso decida di adottare un sistema proporzionale. L'allontanamento dal principio proporzionale, in definitiva, deve essere ragionevolmente giustificato affinché il legislatore non incorra nella violazione del principio di eguaglianza in senso sostanziale ma solo ed esclusivamente quando il legislatore decida di adottare anche solo parzialmente il sistema elettorale proporzionale⁶¹⁹.

L'interesse per la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* non si ferma però alle questioni relative alle soglie di sbarramento. Vengono in rilievo altre due sentenze (del 2008 e del 2012) emanate dal *Bundesverfassungsgericht* relative al “peso del voto

⁶¹⁷ Che ha continuato a rimarcare questi concetti anche in altre sentenze. Per esempio nella sentenza BVerfG, 2 BvC 4/10, relativa alla soglia di sbarramento per l'elezione dei deputati europei, il Tribunale federale ha ribadito che «nella rappresentanza proporzionale il principio di parità elettorale richiede che ogni elettore abbia, con la propria voce, anche la stessa influenza sull'elezione dei rappresentanti [...]. Lo scopo del sistema di rappresentanza proporzionale è che tutti i partiti siano rappresentati in un rapporto il più vicino possibile al numero di voti ottenuti dal corpo elettorale. Nella rappresentanza proporzionale, oltre all'eguaglianza del valore numerico dei voti, viene in luce anche l'uguale valore sostanziale dei voti» (Par. 79). Sulla sentenza si veda G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara incostituzionale la clausola di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno al Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

⁶¹⁸ M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, cit., p. 1262. Anche per il *Bundesverfassungsgericht* il principio di eguaglianza del voto assume un valore diverso in un contesto proporzionale rispetto a quello che assume in un sistema elettorale di tipo maggioritario. Molto critico sulla giurisprudenza della Corte federale tedesca C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 dicembre 2015, p. 7, secondo cui «grazie alla sua interpretazione del principio proporzionale nella Costituzione tedesca: solo ed esclusivamente in funzione della governabilità la clausola di sbarramento e altre caratteristiche del sistema elettorale che alterino un rigoroso proporzionalismo in uscita (trasformazione dei voti in seggi) sarebbero da considerarsi costituzionalmente legittime», sicché per l'Autore non si giustificerebbero altre limitazioni alla proporzionalità se non in funzione all'obiettivo della stabilità del Governo (v. § prossimo capitolo).

⁶¹⁹ Sulla questione del sistema elettorale proporzionale che una volta adottato deve “essere rispettato” S. ORTINO, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, cit., p. 19, rileva un certo livello di incoerenza nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, in quanto se si ammette che l'adozione del sistema proporzionale comporta un'applicazione doverosa del principio di eguaglianza in senso sostanziale, dovrebbero essere considerati, secondo l'Autore, illegittime le disposizioni che permettono l'accesso alla distribuzione proporzionale dei seggi di quelle liste che non ottengono la soglia di esclusione ma conquistano almeno tre mandati diretti nei collegi uninominali poiché con tale meccanismo si «introducono in quella parte di procedimento elettorale a carattere proporzionale elementi derivabili dall'altra parte del procedimento elettorale maggioritario, e si contraddice con ciò l'esatto precedente affermato dalla Corte».

negativo” (*negatives Stimmgewicht*) in connessione con i mandati in soprannumero (*Überhangmandate*) che sono interessanti sotto molteplici punti di vista.

Per poter analizzare il contenuto delle due pronunce è opportuno richiamare il funzionamento della legislazione elettorale tedesca, *ante* 2008, per comprendere le problematiche relative all’eguaglianza del voto. La legge elettorale prevedeva, e prevede tuttora, che la metà dei deputati è eletta in 299 collegi uninominali con il sistema *first past the post*, mentre l’altra metà è eletta su base proporzionale con seggi che vengono assegnati alle liste che si presentano all’interno dei singoli Land. All’elettore vengono assegnati due voti, con uno (il primo voto) l’elettore sceglie il candidato nel collegio uninominale, con l’altro (il secondo voto) l’elettore esprime la propria preferenza per una lista di partito che si presenta all’elezione. L’assegnazione dei seggi avviene proporzionalmente però sul computo del numero dei seggi totale di cui si compone l’Assemblea, cosicché una volta determinato il numero complessivo di seggi da assegnare alla forza politica, da tali seggi viene sottratto il numero di mandati diretti ottenuti nei collegi uninominali. Proprio a causa di questa struttura di compenetrazione tra collegio uninominale e riparto proporzionale è possibile che si verifichino i c.d. mandati in soprannumero (*Überhangmandate*). Una forza politica può aver ottenuto più mandati diretti, attraverso il primo voto, rispetto al numero di seggi conquistati nel riparto proporzionale⁶²⁰. La legge prevede, quale elemento di limitazione alla pura proporzionalità del sistema elettorale, che la “vittoria” nel collegio uninominale non sia mai e in nessun caso intaccata dal risultato elettorale della forza politica che esprime quel candidato, e pertanto se la distribuzione proporzionale non dovesse assegnare un numero di seggi pari o superiore a quelli ottenuti nei collegi uninominali, tali seggi restano comunque alla forza politica e si parla, appunto, di mandati in eccedenza⁶²¹.

La possibilità che si verifichino mandati in eccedenza è dovuta, in particolare, alla presenza del voto disgiunto che permette anche una netta disparità tra i voti ottenuti dai candidati nei collegi uninominali e quelli ottenuti dalle liste di partito nel riparto

⁶²⁰ Cfr. S. ORTINO, *L’esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, cit., p. 8.

⁶²¹ È proprio a causa di questo limitatissimo effetto maggioritario della legge che essa viene ricondotta a tutti gli effetti sotto la categoria dei sistemi elettorali proporzionali. Si veda, in tal senso, S. FURLANI, *La legge elettorale del 1956 per il Bundestag*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1957, p. 211.

proporzionale⁶²². Inoltre, tale assegnazione aggiuntiva di mandati, può verificarsi, pur se nelle tornate elettorali è accaduto assai raramente, anche quando il candidato eletto nel collegio uninominale non è collegato ad una lista di partito ovvero se è collegato ad un partito che non ha superato la soglia di sbarramento del 5% o non ha ottenuto almeno tre mandati diretti⁶²³. La determinazione dei mandati in eccedenza sarebbe determinata, inoltre, dalla “cattiva” distribuzione dei seggi e, in particolare, quando il numero dei collegi uninominali all'interno del *Land* è «eccessivo rispetto alla sua popolazione» possono verificarsi con più frequenza mandati in eccedenza poiché «la distribuzione dei seggi secondo il voto di lista avviene sulla base dei voti validi»⁶²⁴.

È proprio sulla questione degli *Überhangmandate* che il Tribunale costituzionale tedesco ha ricostruito il principio di eguaglianza del voto. I mandati in eccedenza non sono stati dichiarati illegittimi in sé⁶²⁵, ma è stata colpita una particolare disposizione

⁶²² Come nota H-J. PAPIER, *Überhangmandate und Verfassungsrecht*, in *JuristenZeitung*, n. 6/1996, p. 265 ss., la possibilità che avvenga *ex post* un peso negativo del voto dipende anche dal numero di *Überhangmandate* che vengono assegnati nel caso concreto. Se nei primi anni delle elezioni si sono verificati pochi casi, 5 al massimo nel 1961 e 6 nel 1990, nelle elezioni del 1994 sono stati 16. Secondo l'Autore, p. 167, l'effetto sempre maggiore di *Überhangmandate* è determinato da diversi fattori, tra i quali uno di quelli più significativi è la proliferazione dei partiti politici, in particolare quelli a vocazione localistica, che porta a diluire i secondi voti tra molte forze politiche con l'effetto che aumentano le probabilità che una forza politica abbia un numero maggiore di mandati diretti rispetto a quanto ottiene con i secondi voti. Circa le cause che comportano un aumento di *Überhangmandate* M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2001, p. 1397, ricorda che accade spesso che l'elettore voti nel collegio uninominale in favore di un candidato di un partito “forte”, mentre utilizza il secondo voto per una lista “minore”. Non va inoltre dimenticato che talora l'elettore è impossibilitato ad esprimere un voto congiunto poiché esistono veri e propri «patti di desistenza» per i quali alcune forze politiche non presentano candidati nel collegio uninominale per favorire l'elezione di candidati di altri partiti. Sulle cause che conducono agli *Überhangmandate*, si vedano anche V. LOSCO, *Considerazioni sul sistema elettorale tedesco alla luce della consultazione del 27 settembre 1998*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 639; G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, Bulzoni, Roma, 1995, p. 112 ss.; A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 169 ss.; R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2009, p. 212 ss.

⁶²³ Tale possibilità attualmente non è più prevista poiché a seguito della sentenza del 2012 il legislatore ha previsto che il secondo voto di quegli elettori che hanno eletto nel maggioritario un candidato di una lista sotto il 5% non venga conteggiato nel riparto proporzionale. In questo modo i voti di questi elettori non vengono “conteggiati” due volte ma sono validi solo per la parte uninominale (v. *infra* § 11).

⁶²⁴ M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, cit. p. 1396. A tal proposito è intervenuto il *Bundesverfassungsgericht* per indicare al legislatore le modalità di ritaglio dei collegi elettorali uninominali all'interno di ogni singolo *Land* e indicare nel 25% la sperequazione demografica massima tra i collegi elettorali. La motivazione di questa decisione è da ravvisarsi nella circostanza che se i collegi uninominali sono troppo disomogenei, e quindi molto diversi tra loro in quanto a composizione demografica, si aumentano notevolmente le possibilità di produrre mandati in eccedenza. Sulla sentenza del 1997 si veda V. LOSCO, *Considerazioni sul sistema elettorale tedesco alla luce della consultazione del 27 settembre 1998*, cit., p. 642 ss.

⁶²⁵ In una precedente sentenza del 1997 la Corte aveva ritenuto che gli *Überhangmandate* «sono una conseguenza necessaria ed inevitabile del peculiare sistema elettorale tedesco a doppio voto e non violano

della legge che, in unione alla disciplina dei mandati in eccedenza, produceva un'illegitima disequaglianza del voto. Attraverso un complesso calcolo dei "secondi" voti e le "compensazioni" proporzionali tra le varie liste presentante dei Länder, la legge permetteva che a un numero maggiore di voti poteva corrispondere un numero minore di seggi. La possibilità concreta di "voto negativo" deriva dalla circostanza che un partito potrebbe ottenere un seggio in meno all'aumentare dei secondi voti, mentre con un numero inferiore di questi si troverebbe ad avere un seggio in più, quello del mandato in soprannumero⁶²⁶. Secondo il Tribunale costituzionale tedesco, con una minuziosa ricostruzione delle complesse regole che governano la distribuzione dei seggi, nelle elezioni suppletive nella Sassonia il CDU avrebbe potuto perdere un seggio a livello nazionale se avesse ottenuto un numero di secondi voti oltre 41.225 voti. Superata quella quota, infatti, avrebbe ottenuto un mandato di lista, che sarebbe stato compensato con il collegio uninominale vinto. Sotto quella soglia, invece, avrebbe mantenuto il seggio in eccedenza.

La Corte, dopo aver ribadito che solo nel sistema elettorale proporzionale vi è, oltre all'uguaglianza dei conteggi, l'uguaglianza di successo⁶²⁷, dichiara illegittima la disciplina poiché in contrasto con l'eguaglianza del voto. La parte più interessante di questa sentenza, dal punto di vista della decisione della Corte costituzionale italiana, non

il principio dell'uguaglianza del voto sancito dall'art. 38, comma 1 del Grundgesetz» (cfr. C. MATTEI, «Germania. Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge elettorale federale del 25 novembre 2011», in *Civitas Europa*, n. 1/2013, p. 214). In questo senso la Corte riprendeva una giurisprudenza iniziata nel 1957 con la sentenza del 3 luglio, 2 BvR 9/56, nella quale il *Bundesverfassungsgericht* aveva dichiarato che «L'elezione dei parlamentari nei collegi elettorali dovrebbe garantire che almeno la metà dei parlamentari abbia una relazione personale più stretta con il proprio collegio elettorale. La differenziazione del peso del voto necessariamente associato all'approvazione dei mandati in eccedenza trova in questa particolare preoccupazione la sua giustificazione. Inoltre – aggiunge il Tribunale – questo è consentito solo entro limiti ristretti» §31).

⁶²⁶ Cfr. W. V. GEHRLEIN, D. LEPELLEY, *The Value of Reserch Based on Simple Assumptions abaout Voters' Preferences*, in D. S. FELSENTAL, M. MACHOVER (a cura di), *Electoral Systems: Paradoxes, Assumptions, and Procedures*, Springer, London, 2012, p. 152. Sul legame tra mandati eccedenti e peso del voto negativo si vedano F. PUKELSHEIM, M. ROSSI, *Wahlssystemnahe Optionen zur Vermeidung negativer Stimmgewichte*, in *JuristenZeitung*, n. 19/2010, p. 922 ss.

⁶²⁷ Anche se la stessa Corte ammette che l'eguaglianza del voto è comunque solo relativa. Tralasciando il discorso dei voti che non producono seggi perché non sufficienti a superare la soglia di sbarramento, la Corte pone come esempio di mancata eguaglianza del voto "in uscita" anche il caso dei voti che non sono sufficienti ad ottenere un quoziente e nemmeno a determinare l'assegnazione del seggio con i c.d. resti, che non hanno la stessa valenza dei voti degli altri elettori. In questi casi la Corte sottolinea e riconosce espressamente che «la procedura di assegnazione dei seggi non è esattamente proporzionale e quindi anche il principio dell'uguaglianza di successo dei voti non esattamente è uguale, e pertanto può produrre risultati ineguali. Queste sono – aggiunge il Tribunale – le conseguenze inevitabili di qualsiasi procedura di distribuzione dei seggi» (Par. 104).

riguarda però l'applicazione in sé del principio di eguaglianza, ma è relativa a quella «legittima aspettativa» che la Corte italiana ha richiamato, seppur non esplicitamente con riferimento a questa sentenza, per dichiarare illegittimo il premio di maggioranza.

Anche il *Bundesverfassungsgericht* sembra riferirsi a un concetto simile a quello evocato dal Giudice costituzionale italiano, specialmente quando il Tribunale dichiara che l'effetto del peso del voto negativo «non può essere previsto o pianificato e difficilmente può essere influenzato dal singolo elettore». Dato l'effetto, inoltre, «anche se l'elettore crede di sostenere con il proprio voto un partito politico, l'attuale metodo di calcolo può portare esattamente all'effetto opposto»⁶²⁸. In questo caso, però, la legittima aspettativa non è quella di ottenere un risultato proporzionale ma è quello per cui ad un maggior numero di voti dovrebbe corrispondere naturalmente un maggior numero di seggi. L'effetto del “peso negativo” del voto pone l'elettore in uno stato di incertezza nei confronti degli effetti del proprio voto poiché potrebbe trovarsi nella situazione per cui il voto espresso nei confronti di una forza politica potrebbe portare a una riduzione dei seggi a essa assegnati. È palese, quindi, che la legittima aspettativa a cui il Tribunale federale tedesco fa riferimento è del tutto diversa da quella evocata dalla Corte costituzionale italiana. Nel caso tedesco l'elettore non è a conoscenza del possibile effetto del suo voto, mentre nella legislazione italiana l'elettore, dinanzi al premio di maggioranza, era perfettamente conoscenza di quanto sarebbe potuto accadere alla propria o alle altre forze politiche che concorrevano all'elezione.

Il *Bundesverfassungsgericht* è successivamente intervenuto nel 2012 per dichiarare l'illegittimità della legge a seguito delle modifiche apportate dal legislatore nel 2011, il quale per superare le censure di illegittimità aveva introdotto tre nuove norme che disciplinavano la distribuzione dei seggi⁶²⁹. La Corte con diverse motivazioni ha dichiarato illegittime quasi tutte le disposizioni introdotte dal legislatore tedesco. Per la

⁶²⁸ Par. 102

⁶²⁹ La prima modifica riguardava il calcolo dei voti che non avveniva più a livello nazionale per poi essere trasportato all'interno dei collegi elettorali. Con la riforma la distribuzione sulla base dei risultati elettorali dei secondi voti veniva stabilita dapprima all'interno del *Land* e successivamente si prevedeva il recupero dei resti a livello federale affinché, non eliminando comunque il problema della ponderazione negativa dei voti, questa sarebbe stata «rapportata ai seggi spettanti a ciascun Land» (A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 maggio 2014, p. 10). La seconda modifica riguardava il parametro per assegnare i seggi ai *Länder*, che passava dalla popolazione residente agli elettori votanti. Da ultimo, la legge introduceva c.d. “*Zusatzmandate*” (“mandati supplementari”) i quali venivano assegnati a livello nazionale e il cui numero era determinato dalla somma, a livello federale, di tutti i voti che non avrebbero prodotto seggi a causa degli arrotondamenti delle liste dei *Länder*.

parte che qui si sta esaminando, il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto che con gli aggiustamenti legislativi operati non si fosse risolto il problema del voto negativo, in particolare perché, anche con le modifiche introdotte, l'effetto del voto negativo sarebbe stato «sempre possibile quanto più è probabile che una modifica dell'entità dei voti di lista abbia luogo a seguito di una riduzione del numero degli elettori votanti, ad es. nel caso in cui aumenti il numero degli astenuti – un evento tutt'altro che inverosimile soprattutto nelle democrazie consolidate»⁶³⁰.

Quel che è rilevante in questa sentenza riguarda però la circostanza che il Tribunale arriva dichiarare illegittimi direttamente i mandanti aggiuntivi. Essi violerebbero il principio di eguaglianza del voto perché «il successo dei voti espressi dagli elettori è differenziato dal verificarsi di mandati in eccedenza. Come conseguenza della perequazione dei voti risultanti dall'assegnazione dei mandati diretti alla lista con i mandati di un partito, ogni elettore può influenzare la composizione proporzionale solo una volta, con il suo secondo voto. Il primo voto, d'altra parte, non ha alcun effetto sulla distribuzione dei mandati ai partiti politici [...]. Se, tuttavia, si verifica uno mandato in eccedenza, gli elettori contribuiscono con il loro primo voto all'ottenimento di mandati nei collegi uninominali, che non possono però più essere compensati con i mandati di lista e che pertanto modificano la proporzionalità determinata sulla base del risultato del secondo voto. *Pertanto, oltre al secondo voto, anche il primo voto ha un'influenza sulla composizione politica del Bundestag. Poiché questo effetto si applica solo a quegli elettori che hanno dato il loro primo voto a un candidato del collegio elettorale il cui partito ha raggiunto più mandati diretti in quel Land [rispetto ai secondi voti], l'uguaglianza di successo è compromessa. È vero che ogni elettore ha la stessa opportunità di appartenere al gruppo di elettori i cui voti influenzano la composizione politica del Parlamento più degli altri elettori. Tuttavia, è già da considerarsi - ex ante - che non viene garantito a tutti gli elettori la possibilità di influenzare la distribuzione dei seggi in egual misura mediante il voto»⁶³¹.*

⁶³⁰ A. DE PETRIS, *Il tribunale costituzionale federale e lo spirito delle leggi... elettorali. Commento alla sentenza byf3/11 del 25 luglio 2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2012, p. 5. Per evitare la violazione e “migliorare” la legislazione elettorale il Tribunale suggerisce al legislatore di utilizzare parametri “stabili” per distribuire i seggi, quali per esempio il numero di elettori o della popolazione residente nei Länder.

⁶³¹ Par. 124.

Si esprime così, in tutta chiarezza, il principio di eguaglianza del voto in uscita che non può permettere a taluni elettori di contare di più rispetto ad altri. Indipendentemente dalla circostanza che il sistema elettorale delineato fosse o meno effettivamente in contrasto con il principio di eguaglianza del voto⁶³² (v. *infra* § 11 in relazione ai sistemi elettorali misti) – al punto che è stato paragonato da parte di alcuni ad un sistema elettorale con premio di maggioranza⁶³³ – il Tribunale federale ha indicato un numero massimo di mandati in eccedenza che possono considerarsi “accettabili” all’interno del sistema proporzionale adottato dal legislatore, fissando in quindici unità il limite massimo di *Überhangmandate* da considerarsi legittimo⁶³⁴.

Da questa sentenza si evince, a tratti, che è il solo principio d’eguaglianza a essere sufficiente al fine di dichiarare illegittimo il meccanismo dei mandati in eccedenza⁶³⁵ perché permette solo ad alcuni elettori di eleggere soggetti politici di due diversi

⁶³² In questo senso si veda la critica alla sentenza in oggetto di C. TOMUSCHAT, *Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?*, in *German Law Journal*, n. 1/2013, p. 236, secondo cui «*It is not the objective of the above considerations to make a plea for the preservation of surplus seats. The intention was to show that the FCC errs in establishing a rigid framework of sophisticated rules under the auspices of outcome equality. Since the Basic Law has left the choice of the electoral system open, the legislative bodies are free to choose any appropriate and fair balloting mechanism. A system modeled on first past the post and a system of proportional representation are the two extreme ends of a continuum on which many intermediate mechanism, including the regime of surplus seats, find their legitimate place*».

⁶³³ Si vedano J. LUTHER, G. BOGGERO, *Alcune domande sul significato delle elezioni federali tedesche*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2013, p. 8, i quali in relazione ai mandati in soprannumero di parlano di «componente premiale» nel sistema elettorale tedesco. In senso analogo, A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto: un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 136, parla dei mandati in eccedenza qualificandoli come «vero e proprio premio di maggioranza»; V. LOSCO, *Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 403, qualifica espressamente «premio di maggioranza» l’attribuzione dei seggi in soprannumero. La circostanza che talora la dottrina abbia parificato i mandati in eccedenza come premio di maggioranza dipende con ogni probabilità anche dal fatto che ad avvantaggiarsi di tali seggi siano stati quasi sempre i partiti maggiori che aumentavano il numero di seggi rispetto al risultato elettorale proporzionale (Cfr. G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, Bulzoni, Roma, 1995, p. 144).

⁶³⁴ Par. 144. Come nota A. DE PETRIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? la nuova legge elettorale per il Bundestag. Con un'intervista al prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, n. 18/2013, p. 4, il numero equivale «alla metà del numero di seggi necessari per la costituzione di un gruppo parlamentare al Bundestag».

⁶³⁵ Allo stesso modo anche la dichiarazione di illegittimità dei *Zusatzmandate* non è in diretta correlazione con la proporzionalità della legislazione elettorale. Questi mandati sono dichiarati illegittimi poiché la legge per l’assegnazione degli stessi «prende in considerazione solamente gli arrotondamenti per difetto dei voti di lista conseguiti da ciascun partito, senza però valutare nel contempo gli arrotondamenti per eccesso» (A. DE PETRIS, *Il tribunale costituzionale federale e lo spirito delle leggi... elettorali. Commento alla sentenza bvf3/11 del 25 luglio 2012*, cit., p. 5 s.). In questo modo si produce una diseguaglianza tra gli elettori che non hanno la stessa possibilità di farsi rappresentare, ma sfugge, nel ragionamento della Corte, ad una precisa questione del sistema elettorale adottato dal legislatore.

schieramenti⁶³⁶. Il problema che resta aperto è però quello relativo alla circostanza che non sono gli *Überhangmandate* in sé a determinare una violazione del dettato costituzionale ma ne sono la quantità prodotta a corroborarne l'illegittimità costituzionale⁶³⁷. Questo si ricollega ai problemi relativi all'identificazione di ragionevoli soglie per l'accesso al premio di maggioranza (*infra* § 5) e per il superamento delle clausole di sbarramento, la circostanza di poter individuare il perché la fissazione di un numero di mandati in eccedenza possa considerarsi ragionevole e in altri casi no⁶³⁸. Tanto più che in una precedente sentenza il *Bundesverfassungsgericht* aveva indicato al legislatore la possibilità di prevedere fino a 30 mandati in eccedenza, corrispondenti al 5% della composizione iniziale del *Bundestag*⁶³⁹.

⁶³⁶ Proprio per evitare l'eventualità che i voti degli elettori fossero valutati diversamente il legislatore nella riforma del 2011, sostenuto in questo caso favorevolmente dal *Bundesverfassungsgericht* (par. 142), ha introdotto alcuni accorgimenti. In particolare, si prevede che, al fine di non far "conteggiare" due volte il voto dell'elettore, non devono essere conteggiati nel riparto proporzionale i secondi voti di quegli elettori che hanno eletto nel maggioritario un candidato di una lista sotto il 5%. Tale previsione si aggiungeva ad un altro accorgimento già presente nella legge per il quale si stabilisce che nel «computo della cifra elettorale nazionale di lista non sono presi in considerazione i voti degli elettori che hanno espresso il primo suffragio per un candidato vincente all'uninomiale non dipendente da alcun partito» (V. LOSCO, *Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recedenti elezioni*, cit., p. 401. Come nota l'Autrice, che scrive prima della riforma del 2011, era assai opinabile la differenziazione tra il valore del secondo voto di chi aveva espresso una preferenza con il primo voto nei confronti di un candidato non collegato ai partiti (non conteggiato) e di quello di chi non aveva ottenuto il 5% (conteggiato), poiché, così facendo, il legislatore si comportava diversamente dinanzi a situazioni obiettivamente identiche).

⁶³⁷ È proprio ragionando attorno alla quantità di mandati in eccedenza emersi nel caso concreto che il Giudice costituzionale tedesco, in precedenti sentenze, non aveva dichiarato l'istituto in contrasto con il dettato costituzionale. Come ricorda A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle corti e discrezionalità legislativa*, cit., p. 455 ss., in una precedente sentenza del 1997 la Corte si era già occupata del tema e si era nettamente suddivisa tra chi riteneva i mandati in soprannumero una questione connessa e imprescindibile del sistema elettorale tedesco e chi riteneva, invece, che essi non fossero assimilabili ai mandati diretti e quindi illegittimi per violazione del principio di eguaglianza. Sempre l'Autore ricorda che nella decisione è stato determinante il fatto che nel caso concreto si fossero verificati pochi mandati in eccedenza, mentre nella sentenza del 2012 il Giudice si è trovato a giudicare dopo un'elezione nella quale nella quale gli *Überhangmandate* erano stati più numerosi. Pertanto, come nella costruzione teorica sull'eguaglianza anche in questo caso – aggiunge l'Autore – «sarebbero le mutate condizioni a far ritenere quella misura non più costituzionalmente tollerabile».

⁶³⁸ A tal proposito A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle corti e discrezionalità legislativa*, cit., p. 489, sottolinea che il modo in cui «il Tribunale giunga ad individuare in quindici unità il numero limite di *Überhangmandate* non sembra sufficientemente chiaro nella sentenza».

⁶³⁹ Per giungere a tale conclusione il *Bundesverfassungsgericht* ha utilizzato un particolare iter argomentativo volto a stabilire, in buona sostanza, che se deve ritenersi ammissibile la soglia di esclusione del 5% per l'accesso alla distribuzione proporzionale dei voti, tale quota di disproporzionalità deve essere considerata accettabile anche in riguardo ai mandati in eccedenza (Cfr. A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle corti e discrezionalità legislativa*, cit., p. 489). Con la sentenza richiamata il Tribunale non aveva però dichiarato illegittimi i mandati in eccedenza. È interessante però sottolineare che i quattro giudici dissenzienti avevano utilizzato la medesima posizione che la Corte assume nel 2012, ritenendo che «Non tutti gli elettori possono avere le stesse possibilità di successo quando si tratta di assegnare i seggi aggiuntivi del *Bundestag* assegnati al di fuori della rappresentanza proporzionale. Mentre gli elettori che contribuiscono alla nascita di mandati in eccedenza

Per ovviare a queste illegittimità i Giudici hanno suggerito l'introduzione dei mandati compensativi che sono stati poi introdotti dal legislatore con la riforma del 2013. Si prevede che se vengono assegnati gli *Überhangmandate*, per mantenere ferma la proporzionalità tra i *Länder*, il numero totale di seggi nel *Bundestag* è aumentato di un certo numero di mandati di compensazione da assegnare ai *Länder* sino al raggiungimento della proporzionalità⁶⁴⁰. Tale intervento, ripristinando la proporzionalità, dovrebbe evitare la violazione del principio d'eguaglianza determinato dai mandati in eccedenza, al prezzo però di aumentare anche in modo considerevole il numero dei rappresentanti nel *Bundestag*⁶⁴¹.

Se si guardano complessivamente le sentenze del *Bundesverfassungsgericht*, non si può non notare che la linea adottata dalla Corte costituzionale italiana risente in modo determinante dell'interpretazione del principio costituzionale di eguaglianza in senso sostanziale adottata nel tempo dai Giudici di *Karlsruhe* e della sostanziale analogia tra il concetto di eguaglianza del voto in senso sostanziale e di principio proporzionale. Come si cercherà di dimostrare nelle successive pagine, la posizione assunta dal *Bundesverfassungsgericht*, pur nei limiti della riconduzione al principio proporzionale

possono influenzare la composizione politica del *Bundestag* sia con il primo sia con il secondo voto, questo non avviene però per i primi voti espressi dal gran numero degli elettori. Contrariamente all'opinione degli altri quattro giudici, quindi, non tutti gli elettori possono ottenere uguali possibilità di successo attraverso il loro comportamento di voto in relazione al comportamento di voto di tutti gli altri elettori» (Sentenza 10 aprile 1997, 2 BvF 1/95, par. 158). Sulle ragioni per le quali i giudici non hanno dichiarato in quel caso l'incostituzionalità si veda anche A. DI MARTINO, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2017, p. 1323.

⁶⁴⁰ Per compiere tale compensazione vi è un complicato procedimento nel quale si prevede dapprima una «prima “sovraripartizione” (*Oberverteilung*) attraverso la quale il numero di Parlamentari spettanti a ciascun partito a livello federale viene corretto in modo tale che ogni forza politica si veda riconosciuta l'entità di seggi corrispondente alla quota di voti di lista effettivamente conseguiti, attraverso la concessione di un numero di mandati compensativi atto a riequilibrare pienamente il numero di mandati eccedenti eventualmente percepiti da alcuni dei partiti in lizza» e successivamente «una “sottoripartizione” (*Unterverteilung*) dei seggi spettanti alle liste regionali candidate nei 16 *Länder* da ciascun partito. [...] Viene effettuata una compensazione interna a ciascun partito, nel senso che ogni mandato diretto vinto da una lista regionale comporta la sottrazione di un seggio a cui lo stesso partito avrebbe avuto diritto nella quota proporzionale in quel Land» (A. DE PETRIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag. Con un'intervista al prof. Friedrich Pukelsheim*, cit., p. 5 s.).

⁶⁴¹ A tal proposito nelle elezioni del 2013, a causa di quattro *Überhangmandate* ottenuti dalla CDU sono stati assegnati 29 seggi di compensazione (13 alla CDU, 2 a Grüne, 4 a Linke e 10 alla SPD). Nel 2017 gli effetti di tale riforma hanno condotto a risultati ancor più eclatanti. Nelle elezioni del 2017, infatti, gli *Überhangmandate* sono stati ben 46, compensati con 65 mandati, che hanno aumentato la composizione del *Bundestag* di 101 unità portando così alla presenza di 709 deputati. L'aumento “incontrollabile” del numero dei seggi è stato segnalato come elemento negativo della legislazione anche da parte della dottrina tedesca, sulla quale si veda anche A. DI MARTINO, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, cit., p. 1323. Sulle ultime elezioni si veda l'analisi di F. FURLAN, *Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.

dell'eguaglianza del voto, è in alcuni passaggi pienamente condivisibile, in particolar modo in relazione ai mandati in eccedenza (v. § 11).

5. Il dibattito sul premio di maggioranza: la ragionevolezza dell'eguaglianza, la distorsività del sistema elettorale e l'espansione del paradigma proporzionale

Uno stretto collegamento tra proporzionalità, rappresentatività e uguaglianza è emerso in tutta chiarezza nel dibattito della giuspubblicistica italiana in relazione alle leggi elettorali con premio di maggioranza.

Tramontato l'ideale proporzionalistico e abbandonata la strada del principio costituzionale di "proporzionalità", parte della dottrina ha comunque escluso che qualsiasi sistema elettorale possa considerarsi costituzionalmente legittimo. In effetti, anche la dottrina più restia a riconoscere un principio di eguaglianza "in uscita" ha da tempo ammesso implicitamente l'esistenza del principio ogniqualvolta si è cercato di porre rimedio all'eccessiva diseguaglianza della valenza dei voti. Questo è accaduto sia quando si è cercato di stabilire una ragionevole soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza, sia quando ci si è interrogati sulla valutazione positiva o negativa di una certa soglia di sbarramento per l'accesso alla distribuzione dei seggi⁶⁴². In tal senso, anche una parte dei commentatori pare essere concorde con la Corte costituzionale nel ritenere che «il modello proporzionale genera l'aspettativa che i meccanismi distorsivi del voto non alterino completamente il risultato della scelta degli elettori in termini di seggi»⁶⁴³. L'interpretazione adottata dalla Corte circa le ragionevoli e irragionevoli limitazioni al principio d'eguaglianza del voto ha generato nel dibattito dottrinale la ricerca di un punto di ragionevolezza in grado di legittimare una certa soglia di voti nazionalmente considerati superata la quale sia possibile assegnare un certo premio di maggioranza. In altri termini, dovrebbe essere ricercato il punto "di non rottura" entro il quale la diseguaglianza non sia da considerarsi irragionevole e di conseguenza la rappresentatività dell'elettore e la rappresentanza politica si possano ritenere correttamente formate.

Il grande dibattito scaturito dalla sentenza, come sottolineato in precedenza, ha dato nuova linfa al principio costituzionale di uguaglianza che ha posto la dottrina dinanzi ad

⁶⁴² Nota che la dottrina ogni volta che ha cercato di determinare una soglia per il premio di maggioranza ovvero per lo sbarramento ha ritenuto esistente un principio di eguaglianza sostanziale, «appoggiandosi a un generico "principio di tutela delle minoranze"», M. CROCE, *Appunti in tema di costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 5.

⁶⁴³ G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, cit., p. 4.

un'evidenza: nell'ordinamento esiste il principio di eguaglianza del voto che non si limita ai notori divieti di utilizzare sistemi a suffragio multiplo e plurimo.

La sentenza n. 1 del 2014 della Corte ha aperto un dibattito circa la c.d. distorsività del voto in un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, nel senso che si è cercato di determinare quale fosse questa limitazione. La dottrina ha cercato di stabilire – tranne con poche eccezioni volte a ritenere che l'incostituzionalità della legge «non fosse tanto l'assenza di una soglia quanto l'irragionevolezza e non proporzionalità del premio»⁶⁴⁴ – quando un premio di maggioranza è legittimamente distorsivo del principio di eguaglianza.

Da questo punto di vista qualcuno ha sostenuto che l'inserimento di una soglia per l'accesso al premio di maggioranza sarebbe sufficiente per evitare l'irragionevolezza della legge e per rispettare la decisione della Corte costituzionale⁶⁴⁵. Qualcuno ha provato, invece, a “fissare” una soglia per evitare un'eccessiva compressione dell'eguaglianza del voto, proponendo una varietà di alternative – 30⁶⁴⁶, 37⁶⁴⁷, 40⁶⁴⁸ o 50%⁶⁴⁹ – ritenute il

⁶⁴⁴ G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 4.

⁶⁴⁵ Cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 marzo, 2014, p. 8 ss.

⁶⁴⁶ A. MORRONE, *Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di riforma elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 7, il quale, pur ritenendo che in astratto una qualsiasi soglia potrebbe essere considerata ragionevole, sostiene che «per evitare rischi, è consigliabile non andare oltre un rapporto di proporzionalità tra voti validi e premio di maggioranza, in cui la soglia non sia superiore al doppio dei voti ottenuti dalla lista più votata (il 30% può rappresentare una soglia ragionevole)».

⁶⁴⁷ A tal proposito, M. D'AMICO, S. LEONE, *Audizione resa il 3 marzo 2017 nell'ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati, nel corso dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.)*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, p. 5, le quali, dopo la sentenza n. 35 del 2017, ha ritenuto che «Si può in sostanza scendere di due o tre punti percentuali. Mentre allontanarsi di più, pur permanendo la difficoltà di dare in questo senso sicure indicazioni, potrebbe portare la norma fuori dalla “zona di sicurezza”». Circa la legittimità di una soglia del 37% si veda A. GIGLIOTTI, *La riforma elettorale e il “gattopardo”*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. X. Sembra non ritenere palesemente irragionevole questa soglia, L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanza contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2014, p. 12.

⁶⁴⁸ In questo senso, per esempio, G. SCACCIA, *La legge elettorale “Italicum” fra vincoli sistematici ed equilibri costituzionali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, p. 18, il quale ritiene legittima tale soglia poiché non consentirebbe al voto degli elettori “di maggioranza” di valere il doppio (in termini di seggi) rispetto al voto degli elettori “di minoranza” che, secondo l'Autore, sarebbe il punto di “discrimine” tra legittimità ed illegittimità della diseguaglianza del voto. In senso analogo e con svariate argomentazioni si vedano G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014.

⁶⁴⁹ In questo senso, pur se in modo problematico, sembra esprimersi G. FERRARA, *In un paese civile*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 2. Analogamente sembra porsi V. TONDI DELLE MURA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge, recante disposizioni in materia di elezione della Camera*

punto di equilibrio ragionevole per l'assegnazione di un premio di maggioranza con il quale assegnare 340 seggi⁶⁵⁰. Qualcuno ha sottolineato, inoltre, che il problema della ragionevolezza del premio di maggioranza dovrebbe essere osservata anche dal punto di vista del *quantum* complessivo di seggi assegnati alla forza politica, che non potrebbe essere tale da compromettere le garanzie costituzionali⁶⁵¹. Infine, per alcuni Autori, il premio di maggioranza dovrebbe essere determinato in una quantità fissa di seggi premiali da assegnare alla forza politica “vincente” poiché sarebbe lo strumento per

dei deputati, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015 p. 4, il quale, paragonando il premio di maggioranza previsto nella legge n. 52 del 2015 con quello previsto nella c.d. legge truffa ritiene che, nel primo caso «presupponendo il raggiungimento non già della maggioranza assoluta dei voti di cui a quella legge, bensì del semplice 40%; con la conseguenza che la minoranza politica più votata viene trasformata nella forza parlamentare di maggioranza assoluta». In questo modo l'Autore sembra essere orientato con maggior favore a un premio di maggioranza assegnato alla forza politica che abbia già conseguito con il riparto proporzionale il 50% dei voti.

⁶⁵⁰ Le posizioni della dottrina richiamate fanno riferimento generalmente a un premio di maggioranza con il quale assegnare il 55% dei seggi della Camera dei deputati. Ciò significa che quale che sia la soglia indicata dalla dottrina la sua legittimità deriverebbe dal *quantum* dei seggi assegnati come premio di maggioranza. Con ogni probabilità, infatti, se il legislatore avesse adottato sistemi elettorali con i quali assegnare una percentuale di seggi maggiore le indicazioni dottrinali circa la soglia legittima sarebbero parzialmente diverse. In connessione a questa problematica parte della dottrina ha sottolineato che l'entità della soglia andrebbe identificata sulla base dei votanti e non dei voti validi. Si sofferma con particolare attenzione su questo punto F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2014, p. 5, secondo cui bisognerebbe «tarare l'ottenimento del premio rispetto agli elettori iscritti [...] e non ai semplici voti validi. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che nelle ultime tornate elettorali si è registrato un alto astensionismo, fino a punte del 25%, e che questo diminuisce la rappresentatività degli eletti. Nel febbraio 2013 la coalizione di Bersani ha ottenuto circa il 29,5% delle preferenze, quella di Berlusconi il 29,2%. Una differenza di alcuni decimi di punto. Ma, la questione centrale è che ciascuna delle due coalizioni rappresentava solo il 21% circa dell'intero Corpo elettorale. Per ottenere davvero la dimensione della rappresentatività rispetto al cosiddetto “demos politico” si deve tenere conto che i voti ottenuti da ciascun partito devono essere rapportati agli aventi diritto al voto. Anche trascurando i voti bianchi e nulli, il 35% dei voti equivarrebbe probabilmente al 26-27% degli elettori iscritti. Che tradotto significa che con circa il 26% circa dei voti il partito o la coalizione con la maggioranza si assicura il 53% dei seggi». Pone la questione anche O. MASSARI, *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 3 s.

⁶⁵¹ Questa posizione dottrinale, più che preoccuparsi di una questione relativa alla rappresentatività dell'organo elettivo o all'eguaglianza del voto, si è occupata di verificare la compatibilità con il dettato costituzionale di una assegnazione proporzionalmente eccessiva di seggi all'interno dell'Assemblea in capo ad una sola forza politica che rischierebbe di mettere in “pericolo” le garanzie costituzionali e la stessa revisione della Costituzione. La questione non è nuova nel panorama del dibattito costituzionale ed è stata sollevata dalla dottrina, in particolare quando il legislatore ha approvato nel 1953 la c.d. legge truffa che aveva posto il problema dello «strapotere di una compagine politica che attraverso tale espediente intendeva arrogarsi non solo il potere di elezione delle più alte cariche dello Stato ma anche quello di revisione costituzionale» (C. DE FIORES, *Premio di maggioranza e doppio turno nel dibattito italiano*, in G. CANTANARO, A. CANTARO, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, ESI, Napoli, 1992, p. 110 s.). Era per queste ragioni che, per esempio, Calamandrei avvertiva preoccupato il rischio di un «sovvertimento della Costituzione repubblicana» (P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza I*, in *Il Ponte*, 2 febbraio 1953, p. 136).

evitare «l'imprevedibile e incontrollabile disproporzionalità degli esiti della consultazione elettorale»⁶⁵².

Le posizioni assunte dalla dottrina, non solamente dopo le sentenze di illegittimità del premio di maggioranza in uno o due turni, sono talmente varie che non sempre è facile identificare la *ratio* che ha condotto taluni Autori a ritenere quali siano le distorsioni al sistema elettorale proporzionale ragionevoli e quali invece non lo siano. È evidente che provare a fissare in astratto un “punto numerico” al quale fissare la legittimità della soglia per l'accesso al premio di maggioranza è impresa assai ardua. La Corte costituzionale, legittimando il premio di maggioranza con soglia al 40%, ha ammesso – pur con motivazioni molto scarse – che una distorsione del voto del 15% può considerarsi ragionevole e costituzionalmente tollerabile se volta a garantire la stabilità del Governo, ma ha anche sottolineato che ogni altra soglia non può essere ritenuta di per sé in contrasto con il dettato costituzionale poiché lo scrutinio di ragionevolezza non può essere compiuto una volta per tutte ma va effettuato caso per caso⁶⁵³.

La ragionevolezza del sistema elettorale con premio di maggioranza si gioca comunque tutta attorno a quanto esso distorce la proporzionalità nazionale del voto. Il carattere comune delle posizioni assunte dalla dottrina a commento delle sentenze della Corte è però quello – ancora una volta – di considerare il principio di eguaglianza e la ragionevolezza alla stregua del principio proporzionalistico.

In particolar modo, una parte della dottrina ha provato ad individuare le caratteristiche comuni ai sistemi elettorali nel tentativo di valutare quello che potrebbe essere il valore disproporzionale accettabile in generale nei sistemi elettorali. L'esempio

⁶⁵² L. IMARISIO, I. MASSA PINTO, *La sentenza n. 1 del 2014 sull'incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo*, cit., p. 319, i quali propongono a tal fine un sistema elettorale nel quale l'80% dei seggi sia assegnato proporzionalmente tra le liste e una quota di seggi del 20% da utilizzare come premio di maggioranza. In realtà, come si vedrà § , questa soluzione non permette di limitare la disproporzionalità che potrebbe prodursi nella competizione elettorale poiché essa dipende comunque dal risultato elettorale ottenuto dalla forza politica che riceve il premio di maggioranza.

⁶⁵³ La Corte, ricorrendo all'ampia discrezionalità del legislatore in ambito elettorale, ha ricordato che «sfugge dunque, in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore (attualmente pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge n. 52 del 2015). Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale» (Corte cost., sentenza 35 del 2017, punto 6 del Considerato in diritto).

che spesso viene proposto è quello delle elezioni politiche nell'esperienza del Regno Unito, dove, come noto, si è in presenza di un sistema maggioritario classico fondato su collegi elettorali uninominali con formula *plurality*. In particolare, viene utilizzato, come “caso di scuola”, il risultato elettorale del 2005, quando il Partito laburista a fronte di un risultato elettorale nazionale del 35,2% ha ottenuto 355 seggi alla *House of Commons*, pari a circa il 55% della composizione complessiva dell'Assemblea⁶⁵⁴. Sempre sulla base della comparazione con il sistema elettorale maggioritario inglese, si sostiene, per esempio, che se questa disproporzione del 20% tra voti ottenuti e seggi assegnati con il sistema maggioritario è da considerarsi legittima, anche uno scarto del 20% ottenuto con un altro sistema elettorale, ad esempio fondato sul premio di maggioranza, deve essere considerato legittimo poiché la disproporzione prodotta dai due sistemi è potenzialmente la medesima⁶⁵⁵. L'utilizzo di questo metro comparativo è impiegato anche da chi, per svariate ragioni, ritiene l'illegittimità del sistema elettorale maggioritario. In questo caso ci si avvale del risultato elettorale nazionale per provare ad argomentare l'illegittimità di ogni sistema elettorale che si allontani nei risultati concreti dalla proporzionalità nazionale tra le forze politiche⁶⁵⁶. La comparazione tra sistema elettorale con premio di

⁶⁵⁴ G. ARCONZO, *Sul premio di maggioranza: con o senza soglie minime di voti?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2008, p. 365

⁶⁵⁵ R. D'ALIMONTE, *Il premio di maggioranza: questioni di principio*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011, p. 216 ss. L'Autore sembra insistere particolarmente sull'eguaglianza, dal punto di vista della legittimità, tra la distorsività dei sistemi maggioritari in collegi uninominali (anche a doppio turno) e quella prodotta dai sistemi con premio di maggioranza. Nello stesso senso si vedano le osservazioni di S. LIETO, P. PASQUINO, *Un'ordinanza particolare. Sull'ammissibilità ed il merito della richiesta di controllo di costituzionalità della legge elettorale*, in *ASTRID rassegna*, n. 14/2013. Muove la stessa critica G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* 10 marzo 2014, per il quale ritenere illegittimo il premio di maggioranza significa dire che «ogni distorsione della proporzione è potenzialmente incostituzionale». Molto chiara la presa di posizione di A. BARBERA, *Appunti per la riforma del sistema elettorale (Testo presentato in occasione dell'audizione sui temi della riforma elettorale presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, Roma, 4 maggio 2011)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 6, il quale ricorda che «anche nelle più mature democrazie opera un premio occulto che consente di raggiungere la maggioranza dei voti a partiti attestati attorno al 40%. In altri Paesi europei si governa con una maggioranza che è fortemente al di sotto del 50% più uno e senza ricorrere necessariamente a premi di maggioranza: le ultime elezioni sono state vinte dai socialisti di Zapatero con il 42%; Tony Blair vinse le precedenti elezioni con una maggioranza attorno al 39-40%; nei giorni scorsi le elezioni in Canada sono state vinte da conservatori di Harper con il 40 % dei voti». Lo stesso A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 646, nota 3, riafferma che rispetto ad un premio di maggioranza con soglia, «ben altra potrebbe essere, a parità di voti, la disproporzionalità in caso di adozione di sistemi maggioritari uninominali, ad un turno o a doppio turno, fino al determinarsi di possibili effetti iper-maggioritari, come si trae dalle ultime elezioni inglesi (e dalla tradizionale sotto-rappresentazione dei liberali) o da quelle francesi che hanno oscurato in termini di seggi il successo lepenista».

⁶⁵⁶ V., per tutti L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., p. 1 s. e p. 6 s., la quale giunge a ritenere problematico sia il sistema maggioritario uninominale sia quello con premio di maggioranza poiché,

maggioranza e altre tipologie di sistema elettorale premiale non è nuova nel panorama del dibattito dottrinale ed è stata utilizzata, ai medesimi fini, anche ricorrendo alla comparazione con i risultati elettorali complessivi registrati in quei Paesi che adottano sistemi elettorali proporzionali razionalizzati⁶⁵⁷ ma anche non molto selettivi⁶⁵⁸.

Non a caso, proprio partendo da queste premesse, una parte della dottrina, ragionando attorno agli effetti complessivi dei sistemi elettorali conosciuti, ha ritenuto che tutti gli allontanamenti dalla proporzionalità siano da ritenersi dei “premi occulti”⁶⁵⁹, al punto che per qualcuno, visto che ogni legge elettorale «contiene premi “occulti” per le forze politiche maggiori», «un’esigenza di trasparenza suggerisce di far emergere la realtà delle cose» attraverso un premio di maggioranza normativamente espresso⁶⁶⁰.

A questo punto, in uno studio sull’eguaglianza del voto, si dovrebbe provare a trovare il punto di ragionevolezza entro il quale il principio evocato non sia da considerarsi irragionevolmente distorto. Prima di valutare però se questa è una *conditio sine qua non* in uno studio sul principio di uguaglianza, si vorrebbe avanzare una diversa

richiamandosi a Rescigno, ritiene che essi attribuiscono più seggi di «quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale».

⁶⁵⁷ È il caso, per esempio, della comparazione con i risultati elettorali del sistema spagnolo, notoriamente uno dei più razionalizzati tra i sistemi proporzionali. Sul punto S. CECCANTI, “*Amicus Fulco, Sed magis amica veritas*”, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 3, sostiene che il premio di maggioranza con soglia produce «Una distorsività analoga anche a quella spagnola, di carattere implicito ma anch’essa senza soglia, senza ballottaggio e senza tetto massimo e, peraltro, del tutto consapevole, dal momento che le Cortes costituenti la mandarono a regime dopo che la loro elezione aveva visto premiare l’Ucd che aveva ottenuto il 34,6% dei voti col 47,4% dei seggi».

⁶⁵⁸ In questo senso va, per esempio, un’analisi di M. VOLPI, *Le riforme elettorali in Francia. Una comparazione con il «caso» italiano*, Bulzoni, Roma, 1987, il quale, nel tentativo di screditare i critici del premio di maggioranza, secondo i quali esso darebbe «vita ad una maggioranza artificiale», ricorda che in diversi paesi che utilizzano il sistema proporzionale, ivi incluso l’Italia nel 1948, «si è più volte verificato che un partito o una coalizione conquistassero la maggioranza assoluta dei seggi senza aver ottenuto la metà più uno dei voti validi».

⁶⁵⁹ A. BARBERA, *Appunti per la riforma del sistema elettorale (Testo presentato in occasione dell’audizione sui temi della riforma elettorale presso l’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, Roma, 4 maggio 2011*, cit., p. 2, parla di “premio occulto” che vi sarebbe in tutti i “sistemi uninominali, puri o misti, o come nei sistemi proporzionali” fortemente selettivi, ad esempio nel sistema spagnolo). In relazione al sistema elettorale misto vigente in Italia dal 1993 al 2005 L. ELIA, *Riflessioni sui sistemi elettorali. Intervento al Seminario di Astrid “La riforma elettorale e il referendum”, svoltosi a Roma il 9 ottobre 2007*, in *Astrid-online.it*, p. 2, parla espressamente di «premio occulto» derivante dalla quota di seggi uninominali maggioritari. Anche in relazione ad un sistema elettorale altamente proporzionale come quello previsto dalla legge elettorale italiana del 1948, L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., p. 215, parla di «proporzionale corretta, con un moderato premio ai partiti maggiori». Di “premio implicito” in relazione a tutti i sistemi elettorali distorsivi parla anche A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011, p. 111.

⁶⁶⁰ M. LUCIANI, *Appunti per l’audizione innanzi il Senato della Repubblica - I Commissione, Affari costituzionali, Roma, 20 novembre 2014*, in *senato.it*, p. 8.

interpretazione del principio in questione, nel tentativo, forse infruttuoso, di cercare di darle un significato che trascenda dal sistema elettorale adottato dal legislatore e non sia vincolato al binomio eguaglianza-proporzionalità. La ragione principale che impone al giurista di provare strade alternative è determinata soprattutto dal fatto che «è difficile [...] immaginare che uno scarto di percentuali (dal 35 al 37 o al 40 per cento) possa meccanicamente riflettersi in termini di irragionevolezza più o meno manifesta della soluzione prescelta dal legislatore»⁶⁶¹, con il rischio che qualsiasi soglia adottata dal legislatore o ipotizzata dalla dottrina possa risultare del tutto opinabile in quanto arbitraria⁶⁶² e non fondata su parametri giuridici certi.

6. L'eguaglianza del voto e il suo significato costituzionale: un mito da sfatare

Nelle prossime pagine si proverà un diverso metodo per qualificare l'eguaglianza del voto e, di conseguenza, stabilirne i confini costituzionali entro cui si può muovere il legislatore senza incorrere nella violazione del principio in esame. L'ipotesi che si vuole avanzare è quella di verificare se il principio di eguaglianza possa avere una propria autonoma declinazione che non conduca all'implicazione di un solo sistema elettorale, quello proporzionale.

La dottrina maggioritaria, come evidenziato in precedenza, ha valutato essenzialmente l'eguaglianza sulla base del risultato elettorale nazionale determinato dai diversi sistemi elettorali. Esaminare in tal modo il principio d'eguaglianza comporta però un sostanziale “appiattimento” delle leggi elettorali che vengono valutate tutta sulla base dello stesso parametro (la disproporzionalità nazionale) senza indagare però le caratteristiche peculiari di ciascuna di esse.

Il punto di partenza dal quale si proverà a indagare il tema è, invece, quello della valorizzazione delle differenze che stanno alla base dei diversi sistemi elettorali e, in

⁶⁶¹ N. ZANON, *Fare la legge elettorale “sous l’oeil des russes”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 4, il quale, inoltre, in riferimento alle teorie circa la ragionevolezza di una determinata soglia per l'accesso al premio, ha assunto una “forte” presa di posizione che non si può però non condividere. Secondo Zanon questi sarebbero «tentativi di strutturare su basi matematiche – dunque oggettive – lo stesso test sulla ragionevolezza del premio, ciò che assomiglia molto alla quadratura del cerchio. Ma qualunque giudizio si voglia dare sulla pregevolezza (che, ripeto, riconosco) dei tentativi di fondare su basi oggettive il principio di non eccessiva distorsività, essi sono e restano tesi individuali, e questi stessi autori riconoscono che invece la Corte costituzionale, nella sentenza, non ha fornito parametri per chiarire quando si debba considerare varcato il limite di manifesta sproporzione della soglia e del premio di maggioranza».

⁶⁶² In generale di arbitrarietà in relazione alla misura del premio parla M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 94.

particolar modo, distinguendoli in relazione alla conformazione dei collegi elettorali. Gli interrogativi che sorgono in tema di eguaglianza sono diversi. Innanzitutto è necessario individuare l'oggetto dell'eguaglianza, ovvero cosa si intende quando si utilizza il lemma "eguaglianza del voto in uscita". Stabiliti i confini giuridici dell'eguaglianza del voto, bisogna chiedersi quali sono i voti che devono essere trattati in modo eguale senza distinzioni irragionevoli o arbitrarie.

6.1. Il significato dell'eguaglianza del voto

La questione dalla quale partire non può che essere quella di stabilire il significato dell'eguaglianza del voto "in senso sostanziale" o "in uscita", che deve innanzitutto essere letto alla luce della non preferenza del costituente per un determinato sistema elettorale.

In primo luogo, l'eguaglianza del voto, come sostenuto da autorevole dottrina, dovrebbe indicare al legislatore che lo strumento tecnico-elettorale deve essere costituito in modo tale da far sì che i voti degli elettori siano valutati in modo *aritmeticamente uguale*⁶⁶³. Questo, di per sé, non significa però che i voti debbano avere gli stessi effetti in uscita, giacché trattare i voti matematicamente nello stesso modo non significa che gli stessi producano i medesimi risultati poiché tutto dipende da quali sono i voti valutati in questo modo (v. *infra*).

Se a questo limite (trattare i voti in egual modo) si unisce il precetto dell'eguaglianza del voto "in entrata" per il quale non si potrebbe ricorrere al voto multiplo o diseguale (in partenza), il risultato al quale si giunge è che nella legislazione elettorale il precetto d'eguaglianza pretende che «ciascun voto cont[i] uno, a prescindere di chi l'abbia espresso e da chi l'abbia ricevuto»⁶⁶⁴.

L'elemento che deve caratterizzare il voto in senso sostanziale è proprio la modalità con la quale il sistema elettorale *valuta i voti degli elettori*. Contare uno – in uscita – è l'elemento principale per l'attuazione di una rappresentanza politica caratterizzata dall'egual peso degli elettori. In questo modo, però, resta sempre sullo

⁶⁶³ C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966, p. 505. Va segnalato che però l'Autore da tale premessa non ne fa discendere una violazione del principio di eguaglianza da parte del sistema elettorale proporzionale corretto con premio di maggioranza, ancorché l'Autore non consideri, come vedremo nel successivo § 10, che il sistema elettorale con premio di maggioranza è proprio il tipico esempio di sistema elettorale che valuta i voti in modo aritmeticamente diverso.

⁶⁶⁴ P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2014, p. 2.

sfondo la questione dei voti che, seppur nell'identica procedura elettorale, non producono seggi parlamentari. Questa seconda tipologia di voti è comune a tutti i sistemi elettorali e la quantità dei voti che non producono seggi dipende essenzialmente dal numero di seggi che vengono assegnati nella competizione elettorale e dalla formula elettorale adottata.

Voti che contano diversamente e voti che “non contano” in termini rappresentativi sono da distinguersi nettamente dal punto di vista teorico, e dal punto di vista della loro legittimità rispetto al principio dell'eguaglianza del voto. I secondi, infatti, acquistano un valore in termini rappresentativi solo qualora, insieme agli altri voti espressi nei confronti del medesimo candidato o della medesima lista, sono sufficientemente consistenti da produrre un seggio parlamentare, i primi invece, sono tutti voti che producono seggi parlamentari, quindi rappresentanza politica, ma in misura diversa tra di loro pur nell'identica procedura, perché sono valutati diversamente dalla legge⁶⁶⁵.

In linea generale, quindi, per poter garantire l'eguaglianza del voto, in senso sostanziale, è sufficiente che il voto espresso da un elettore venga pesato come tutti gli altri voti, sicché se il sistema elettorale “valuta” e “pesa” meccanicamente tutti i voti nello stesso modo l'eguaglianza del voto è certamente preservata.

6.2. Il collegio elettorale come luogo dell'eguaglianza giuridica

Stabiliti i confini di contenuto dell'eguaglianza del voto, la questione che viene in gioco è, per rispondere al secondo degli interrogativi, quella che riguarda l'individuazione dei voti che devono essere “pesati” in modo aritmeticamente eguale. Infatti, se la legge elettorale deve “assegnare” il medesimo valore a tutti di tutti gli elettori che partecipano all'elezione la conclusione non potrebbe che essere quella della costituzionalizzazione del principio proporzionale poiché unico in grado di garantire tale eguaglianza.

⁶⁶⁵ Sul punto L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 2, in relazione ai sistemi elettorali maggioritari uninominali, ritiene che la circostanza per la quale molti voti non producono rappresentanza «non costituisce una violazione del principio di uguaglianza, perché tale esito è imposto dall'unicità del seggio in palio nel collegio uninominale. Conformemente al principio di uguaglianza, dunque, gli elettori dei candidati di minoranza nel collegio uninominale non ottengono nulla: i loro voti sono improduttivi di rappresentanza». In senso analogo, circa la distinzione di voti che producono seggi e quelli che non li producono M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 17, il quale ritiene, che «quanto all'eguale peso del voto si potrebbe considerare conforme a Costituzione [...] il sistema elettorale uninominale [...] perché [...] non correggerebbe in alcun modo la traduzione dei voti in seggi: chi vince nei voti conquista il seggio. Ciascun elettore può incidere sull'esito in pari misura, e ne possiamo trarre che ciascun voto pesa in misura eguale». In relazione alla problematica si veda inoltre il § relativo ai sistemi maggioritari uninominali.

Per rispondere a questo interrogativo senza però accettare la necessaria proporzionalizzazione del sistema elettorale è opportuno soffermarsi sul concetto di rappresentanza politica all'interno di un sistema democratico-rappresentativo. Come si è cercato di argomentare all'inizio di questo lavoro (cap. 1 spec. §§), la rappresentanza comporta un rapporto di matrice politica tra eletti ed elettori che si instaura all'interno di un collegio elettorale dove l'elettore sceglie i propri rappresentanti tra i candidati che lì si sono presentati per concorrere all'elezione. È da questo assunto che l'analisi sul principio di eguaglianza deve muovere.

Il punto d'osservazione, per permettere un'analisi relativa all'eguaglianza del voto e per valutare se, e in che modo, i voti sono valutati egualmente, non può che essere, secondo l'impostazione seguita, il punto di vista del singolo elettore che è chiamato a votare nel proprio collegio elettorale al fine di determinare l'elezione di un rappresentante all'interno di un'Assemblea legislativa.

L'eguaglianza nella rappresentanza è un principio per il quale l'elettore deve essere posto in condizioni di parità con elettori che hanno la medesima capacità di eleggere i medesimi rappresentati, affinché nessuno di essi possa "contare" di più o di meno all'interno della stessa specifica competizione elettorale tra candidati⁶⁶⁶. Se la rappresentanza è un rapporto politico tra qualcuno che elegge, l'elettore, e dei soggetti che si presentano all'elezione, i possibili rappresentanti, il principio di eguaglianza dovrebbe precludere a differenziazioni irragionevoli tra soggetti posti sullo stesso piano che, nel caso di specie sono, tutti gli elettori del collegio elettorale⁶⁶⁷. Solo in tal modo, il processo politico riesce ad assicurare il fondamento dell'eguaglianza politica che è quello di «assicurare a ogni cittadino un certo *peso* politico»⁶⁶⁸. Il "peso" politico di elettori in

⁶⁶⁶ P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit., p. 473.

⁶⁶⁷ In questo senso si veda L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 14, il quale sottolinea, per esempio, che «quando si adotta un sistema a base di collegi uninominali la distorsione va valutata a livello del collegio (e quella che, di riflesso, si produce a livello nazionale, confrontando i seggi ottenuti dai candidati di una forza politica nelle competizioni locali con il totale dei voti raccolti da tali candidati, può considerarsi accettabile)». Su quest'ultimo aspetto si veda *infra* nel testo.

⁶⁶⁸ R. M. DWORKIN, voce *Eguaglianza*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, v. III, Treccani, Roma, 1993, p. 489, il quale aggiunge, forse con eccessiva fiducia nei confronti dei legislatori, che «La storia di gran parte delle democrazie rende intollerabili per tali società qualunque deviazione dal principio d'eguaglianza di impatto all'interno delle circoscrizioni elettorali, ossia dell'eguaglianza del voto». Per l'Autore, infatti, date queste premesse l'unico vero problema dell'eguaglianza politica che uno Stato si trova a dover affrontare è quello di riuscire a garantire uno stesso "peso" degli elettori attraverso la determinazione dei collegi elettorali.

un collegio è il parametro determinante per valutare la portata costituzionale dell'eguaglianza del voto. Il peso politico dell'elettore dovrebbe essere tale da porlo nelle condizioni di incidere egualmente sull'elezione dei propri candidati, così come deve porlo in condizione di poter far valere la responsabilità dei rappresentanti in misura uguale agli altri elettori del proprio collegio. In questo modo l'elettore avrà anche la stessa capacità di poter influenzare le scelte politiche che verranno adottate dal proprio rappresentante, concorrendo in condizioni di parità con gli altri elettori del collegio elettorale. L'ordinamento deve imputare l'effetto dell'eguaglianza del voto all'interno del collegio elettorale perché è lì che si gioca la dinamica rappresentativa tra rappresentante e rappresentato, e non all'interno della dinamica nazionale della rappresentanza che implicherebbe che l'elettore possa incidere sull'elezione di altri rappresentanti candidati in altri collegi elettorali.

Alla prospettazione qui avanzata si potrebbe obiettare che il principio di eguaglianza del voto in "uscita", se costituzionalizzato, deve riguardare tutte le componenti del corpo elettorale, cosicché è il valore del voto di tutti gli elettori a dover avere lo stesso "peso" in termini di capacità rappresentativa⁶⁶⁹.

A tale obiezione si potrebbe rispondere che il contenuto dell'eguaglianza del voto deve essere raccordato con il principio d'eguaglianza all' art. 3, primo comma, della Costituzione. Il principio di eguaglianza formale è, infatti, un principio che «si esplica non nel dovere di trattare tutti e sempre in modo uguale rispetto a tutto, ma in quello di trattare in modo uguali le situazioni uguali e in modo diseguale le situazioni diseguali»⁶⁷⁰. La "situazione diversa" in questo caso è quella per la quale l'elettore è posto in un collegio elettorale "diverso" da quello in cui sono posti altri elettori, con la conseguenza che gli elettori si trovano a votare per candidati diversi e concorrono, quindi, a eleggere soggetti diversi. Trattare egualmente tutto il corpo elettorale comporterebbe una *finzione* poiché si porrebbero sullo stesso piano voti di elettori che non sono in realtà comparabili tra di loro. Il punto di ancoraggio dell'art. 48 Cost. non è, quindi, da ravvisarsi nell'art. 3,

⁶⁶⁹ In questo senso viene in luce sia la dottrina volta a ritenere il sistema elettorale puro il sistema costituzionalizzato, sia la dottrina che pone dubbi di legittimità, per violazione dell'eguaglianza tra gli elettori, del sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali (v. supra § 1 e 2 e *infra* il § 8.1).

⁶⁷⁰ M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Carocci, Roma, 2018, p. 2.

comma 2, del dettato costituzionale e nell'eguaglianza sostanziale in esso prevista⁶⁷¹, ma è riconducibile nel solco dell'eguaglianza formale⁶⁷². Nel caso di specie, inoltre, la problematica circa l'individuazione della situazione di fatto eguale o diversa non è nella disponibilità del legislatore ma è già determinata dal dettato costituzionale. La differenziazione degli elettori sulla base di una suddivisione territoriale è prevista espressamente all'art. 56, quarto comma⁶⁷³.

Se si assume il principio di eguaglianza del voto in senso sostanziale come “eguale” peso nella trasformazione del voto in seggi, il voto dell'elettore non deve essere uguale al voto di tutti gli altri cittadini dotati del diritto di elettorato attivo, ma lo deve essere rispetto agli elettori che hanno il medesimo potere di influenzare il risultato elettorale.

Pertanto, il voto deve essere uno e deve essere valutato in modo matematicamente uguale nella trasformazione dei voti in seggi rispetto ai voti di coloro che sono nella stessa situazione giuridica dell'elettore, ovvero sia gli elettori siti nello stesso riparto territoriale. Assumendo questo punto di vista, anche la questione della distorsione del voto non deve essere valutata a livello nazionale ma va analizzata in rapporto agli elettori dello stesso collegio.

Il principio d'eguaglianza del voto non è però sufficiente, se assunto singolarmente, a chiarire come debba essere un sistema elettorale conforme a Costituzione. Il principio di eguaglianza deve essere collegato con quello che può essere qualificato il *principio maggioritario in materia elettorale*, da distinguersi, è bene sottolineare fin da subito, dal sistema elettorale maggioritario⁶⁷⁴. Il principio maggioritario in tema di elezione è quel principio stante il quale in un'elezione il soggetto che ottiene un maggior numero di voti

⁶⁷¹ Come sostenuto per esempio da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, cit., p. 823 ss., a ricollegare l'eguale valenza dei voti all'eguaglianza sostanziale.

⁶⁷² Parla espressamente in relazione all'eguaglianza del voto ex art. 48 Cost. di una «specificazio[e] del principio di cui al comma 1 dell'art. 3» A. PIZZORUSSO, voce *Eguaglianza (diritto di)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, v. III, Treccani, Roma, 1993, p. 496. Si noti, inoltre, che per lo stesso A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 281, il quale scrive ben prima delle sentenze della Corte, non sarebbe necessario «tornare a riflettere sul significato dell'art. 48», poiché per dichiarare illegittima la legge in esame sarebbe «basta[to] il richiamo al principio di ragionevolezza che la nostra Corte desume dall'art. 3».

⁶⁷³ Sul punto si veda cap. 2 §§ 2 e 3.

⁶⁷⁴ Per una declinazione di principio maggioritario in tema elettorale diverso da quello qui proposto, ovvero sia indirizzato a “vedere” nel principio maggioritario un elemento connaturato nel solo sistema elettorale, per l'appunto, maggioritario, si veda L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., p. 1 ss.

deve essere eletto⁶⁷⁵. In un sistema maggioritario uninominale, quindi, deve essere eletto colui che ottiene la maggioranza relativa dei voti (nel caso del sistema elettorale *plurality*)⁶⁷⁶. Viceversa, in un sistema per liste il principio maggioritario prescrive che alla lista che ottiene proporzionalmente (attraverso la formula prescelta) un numero più alto di voti rispetto alle altre liste, *deve* essere assegnato un rappresentante in più al raggiungimento della “quota” proporzionale deducibile dallo specifico meccanismo elettorale adottato dal legislatore⁶⁷⁷.

Anche il principio maggioritario, così come il principio d’eguaglianza, non deve essere astrattamente considerato ma va inserito in un contesto costituzionale nel quale è costituzionalmente imposta la suddivisione degli elettori all’interno di delimitati confini territoriali. Dall’unione dei due principi, ne deriva una regola generale per il legislatore il quale dovrebbe adottare una legislazione elettorale nella quale «in ogni caso deve essere eletto chi abbia ottenuto più voti, considerando pari a uno le preferenze ottenute da ciascun candidato o lista di candidati»⁶⁷⁸.

Dai due principi richiamati non ne discende affatto l’inclusione nella Costituzione di un determinato sistema elettorale. Dalla ricostruzione proposta in precedenza ne deriva semplicemente che i voti degli elettori del collegio devono concorrere egualmente all’elezione dei candidati di quel collegio, attraverso l’applicazione di una formula elettorale identica per tutti quegli elettori. La sostanza della lettura dell’eguaglianza del voto che si sta proponendo non è molto diversa dalla tesi di Lavagna. L’unica differenza – certamente determinante – è proprio quella che la stessa valenza del voto deve essere garantita all’interno di gruppi separati di elettori e non tra la generalità degli stessi.

7. I sistemi elettorali “alla prova” dell’eguaglianza del voto

Per provare a verificare cosa determini in termini di legittimità costituzionale tale assunzione dell’eguale valutazione dei voti è opportuno mettere in relazione

⁶⁷⁵ Secondo P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, p. 474, la regola per la quale vi è «l’elezione del candidato più votato», è diretta conseguenza dell’«uguaglianza del voto».

⁶⁷⁶ Oppure attraverso altri meccanismi in grado di eleggere il soggetto più rappresentativo (v. *infra*, p. 8.1).

⁶⁷⁷ Di diverso avviso G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., p. 196, per cui il principio di maggioranza nelle elezioni su base proporzionale «vuol dire che la lista che ottiene più voti ottiene più seggi di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale».

⁶⁷⁸ P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., p. 2.

l'eguaglianza con i principali sistemi elettorali. Per compiere questa operazione si è ritenuto di suddividere l'indagine dell'applicazione del sistema elettorale non tanto nella classica distinzione maggioritario, proporzionale o misto, intesa a suddividere i sistemi elettorali esclusivamente sulla base della formula adottata per l'elezione.

La classificazione dei sistemi elettorali avviene, invece, distinguendo i sistemi elettorali nei quali l'elettore vota la persona da quelli nei quali vota una lista. All'interno degli stessi si opera poi una suddivisione tra sistema maggioritario e sistema proporzionale. Successivamente vengono esaminati i sistemi con premio di maggioranza, nelle molteplici tipologie che si sono presentate nel diritto positivo, che rientrano quasi esclusivamente nei sistemi elettorali con voto alla lista, anche se non mancano esperienze in cui il sistema premiale si caratterizza per essere incorporato in un sistema elettorale con voto alla persona. Dopo aver valutato la portata del principio d'eguaglianza in relazione ai sistemi elettorali misti, si valutano le implicazioni dell'eguale valenza dei voti sulla legittimità delle soglie di esclusione.

8. L'eguaglianza del voto nel sistema elettorale con voto alla persona

I sistemi elettorali che determinano un voto alla persona sono quei sistemi elettorali nei quali l'elezione (o la non elezione) di un candidato dipende esclusivamente dal numero di voti che lo stesso è riuscito a far confluire su sé stesso. Sono quindi tutti quei sistemi elettorali in cui è ininfluenza, al fine dell'assegnazione del seggio, l'eventuale appartenenza del soggetto ad una forza politica e il risultato elettorale della forza politica della quale il soggetto è espressione.

8.1. Il collegio uninominale e la concreta eguaglianza tra gli elettori

Nel sistema elettorale uninominale il principio maggioritario comporta giocoforza che il candidato che ottiene più voti, con una delle diverse modalità applicativa, venga eletto. Il principio d'eguaglianza, come precedentemente ricostruito, comporta invece solamente che il voto di tutti gli elettori del collegio debba essere "pesato" allo stesso modo al fine di determinare quale candidato debba essere eletto. Se il punto di vista è quello dell'elettore del collegio uninominale questo è sufficiente a garantire l'eguale valenza dei voti degli elettori giacché essi hanno, in unione con quelli degli altri elettori, la medesima possibilità di eleggere l'unico rappresentante.

In un simile contesto, nel quale la competizione elettorale avviene all'interno del singolo collegio non sono determinanti, dal punto di vista giuridico-costituzionale, elementi che la dottrina ha portato a sostegno dell'illegittimità del sistema esaminato per violazione del principio d'eguaglianza. Infatti, se la dinamica elettorale avviene all'interno del singolo collegio elettorale non ha alcun pregio la circostanza che in alcuni collegi, quelli molto competitivi, il rappresentante venga eletto con un numero inferiore di voti, rispetto a candidati eletti nei collegi poco competitivi⁶⁷⁹. Allo stesso modo, non ha un rilievo costituzionalmente apprezzabile il risultato elettorale delle forze politiche a livello nazionale e il numero di seggi loro assegnato in comparazione con tale risultato⁶⁸⁰. La "questione dell'eguaglianza" in questi sistemi è, infatti, tutta da risolversi all'interno del collegio elettorale e quindi è sufficiente l'uguale valutazione matematica dei voti degli elettori all'interno del collegio. Il risultato complessivo ottenuto dalle forze politiche non viene in luce poiché la rappresentanza e la capacità degli elettori di concorrere egualmente alla formazione della stessa avvengono all'interno di un territorio ben delimitato, non essendoci alcuna interdipendenza tra i vari collegi elettorali. I voti valgono anche "in uscita" tutti allo stesso modo poiché, in tutti e tre i sistemi ipotizzati per eleggere un rappresentante (v. *infra*), la formula elettorale adottata non consente una diversa valutazione del voto degli elettori. Nel sistema maggioritario ogni voto ha lo stesso valore in termini di risultato rappresentativo (1). L'unica connotazione è che tale voto può essere o non essere sufficiente ad eleggere un rappresentante, ma non per questo è un voto con una diversa "valenza"⁶⁸¹.

Nonostante ciò, secondo alcuni parlare «di un valore efficiente [del voto] in un sistema elettorale maggioritario non ha senso, perché in ogni elezione attuata con codesto sistema una percentuale dei voti ha un valore efficiente del 100%, mentre un massimo del

⁶⁷⁹ Per queste ragioni, però, secondo G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., p. 221, in alcuni casi il sistema maggioritario «giunge addirittura a sproporzioni da uno a dieci: per eleggere i deputati di un partito minore ci vogliono dieci volte i voti necessari per eleggere i deputati del primo partito», sicché «Il voto dell'elettore del partito penalizzato conta dieci volte meno del voto dell'elettore del primo partito». In questo senso anche O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale*, cit., p. 5 s., il quale ritiene che nel sistema maggioritario uninominale non si possa parlare d'eguaglianza tra elettori di collegi diversi. Per l'Autore questo però è sufficiente a ritenere che non esista l'eguaglianza del voto in un sistema elettorale uninominale, conclusione alla quale qui si cerca invece di non pervenire.

⁶⁸⁰ Per un esempio di quanto possa essere "disproporzionale" il risultato elettorale nazionale quando si applica il sistema maggioritario uninominale si veda l'esempio delle elezioni per il rinnovo del Parlamento di Westminster del 2015 riportate al precedente § 3.

⁶⁸¹ V. *supra* in relazione alla distinzione tra voti che producono rappresentanza politica e quelli che invece non sono "rappresentati".

49,9% può avere un valore efficiente uguale a zero»⁶⁸². Come anticipato nel corso del precedente paragrafo, bisognerebbe però distinguere tra voti che non producono rappresentanza e voti che invece concorrono a eleggere il rappresentante.

Da questo punto di vista la questione della ragionevolezza del sistema elettorale maggioritario è da risolvere chiedendosi se sia costituzionalmente accettabile un meccanismo elettorale nel quale viene eletto un solo soggetto e si “lasciano” apparentemente – è bene precisare – senza alcuna rappresentanza gli altri elettori che possono essere, e generalmente lo sono, la maggioranza degli elettori del collegio. La critica che sovente viene sollevata nei confronti del sistema maggioritario (anche uninominale) riguarda infatti la mancata rappresentatività delle minoranze politiche del collegio elettorale che non troverebbero rappresentanza in Parlamento⁶⁸³. La questione della ragionevolezza del sistema elettorale uninominale non riguarda la sola tutela delle minoranze ma tocca anche le questioni del pluralismo e della rappresentatività.

La logica dalla quale si deve muovere per valutare il tasso di rappresentatività è, invece, esattamente opposta: se il sistema garantisce l'eguaglianza del voto è un sistema pienamente rappresentativo⁶⁸⁴. La rappresentatività è garantita dalla circostanza che all'interno di ogni singola comunità politica (il collegio elettorale) il soggetto “*più rappresentativo*” rispetto agli altri possa (e debba) trovare un seggio parlamentare⁶⁸⁵. Da

⁶⁸² S. FURLANI, voce *Elettorato attivo*, cit., p. 451. In senso analogo si veda C. CONTE, *I principi fondamentali del diritto di voto nella Costituzione Italiana*, in *Giustizia e Società*, n. 1-2, 1966, p. 95, il quale ritiene che l'accoglimento dell'interpretazione dell'eguale valenza dei voti dovrebbe comportare, proprio per la sovrarappresentazione degli elettori che votano per i candidati che vengono eletti nei collegi, l'«assurdo di considerare vietati dalla nostra Costituzione tutti i sistemi maggioritari». Per la dottrina volta a escludere il principio di eguaglianza nel sistema elettorale maggioritario si veda *supra* §§ 1 e 2.

⁶⁸³ A tal proposito G. FERRARA, *Le ragioni attuali del sistema elettorale proporzionale*, in F. BASSANINI, R. GUALTIERI (a cura di), *Per una moderna democrazia europea: l'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Passigli, Firenze, 2009, p. 226, p. 2, parla di «neutralizzazione sostanziale dei voti dati alla minoranza parlamentare». Forti le parole usate da G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 70, secondo cui nel collegio uninominale «il voto di più del 50 per cento dei votanti va al macero».

⁶⁸⁴ A rafforzare l'idea che la rappresentatività sia determinata anche nel sistema elettorale maggioritario uninominale soccorrono esperienze certamente democratiche, forse le tre maggiori democrazie storicamente considerate, nelle quali l'utilizzo di sistemi elettorali maggioritari viene applicato senza che sia negato il ruolo rappresentativo del Parlamento. Ci si riferisce nello specifico all'esperienza di Stati Uniti, Regno Unito e Francia che adottano come noto il sistema maggioritario ad un turno (le prime due) e il sistema uninominale in due turni di votazione (l'ultima).

⁶⁸⁵ Cfr., tra gli altri, L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, p. 16. Anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017, in relazione alle profonde differenze che intercorrono tra maggioritario uninominale in due turni e ballottaggio nazionale tra liste ha riconosciuto che il primo sia uno strumento funzionale a «*garantir[e] l'ampia rappresentatività nel singolo collegio*».

questo punto di vista, l'utilizzo di un sistema maggioritario uninominale è democraticamente accettabile solo se ad essere eletto è il candidato più rappresentativo del collegio elettorale, indipendentemente dal decretare l'elezione attraverso il meccanismo *plurality*, *majority* o del voto alternativo⁶⁸⁶, che sono tutti meccanismi in grado di dare massima rappresentatività al collegio.

Per quel che riguarda il pluralismo presente all'interno della società e la tutela delle minoranze politiche può essere fatta un'analisi congiunta. Il pluralismo non è da ritenersi realizzato all'interno del Parlamento solo attraverso l'adozione del sistema elettorale proporzionale. A suffragare tale ipotesi vi sono una serie di considerazioni di natura prevalentemente empirica che dimostrano come nel sistema elettorale uninominale non venga meno un certo rispecchiamento della società. Senza voler entrare in un'indagine politologica, si può sottolineare che il pluralismo nel Parlamento viene mantenuto per una serie di ragioni che caratterizzano l'andamento politico all'interno dei sistemi democratici che adottano la formula elettorale maggioritaria uninominale. In primo luogo, è vero che il pluralismo viene razionalizzato poiché il collegio uninominale riesce, tendenzialmente, a condurre verso un'aggregazione politica⁶⁸⁷ pre-elettorale, ma è altresì vero che tale aggregazione è in grado di far confluire una serie di interessi politici diversi all'interno di uno stesso competitore politico.

Senza voler richiamare la teoria della compensazione, per la quale la legittimità del sistema maggioritario deriverebbe dalla circostanza che una minoranza politica in un collegio potrebbe prevalere in un altro, «sicché tutti vengono ad essere rappresentati»⁶⁸⁸,

⁶⁸⁶ Il voto alternativo [*Instant-runoff voting* (IRV) o *Alternative Vote* (AV)] è uno strumento di elezione meno noto degli altri due citati nel testo. Esso viene utilizzato per l'elezione della Camera bassa australiana e per l'elezione di alcune cariche monocratiche, per esempio del Presidente della Repubblica d'Irlanda. Il sistema elettorale prevede l'elezione in un collegio uninominale ma la possibilità per l'elettore di esprimere una serie di preferenze, graduando le proprie scelte, nei confronti di una serie di candidati. In prima battuta viene eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta di prime preferenze. Nel caso in cui nessun candidato ottenga tale maggioranza i voti vengono conteggiati una seconda volta escludendo il candidato che ha ottenuto meno preferenze e assegnando agli altri candidati un voto ulteriore quanti sono i secondi voti ottenuti da questi nelle schede elettorali che riportavano come prima preferenza il candidato escluso. Il procedimento elettorale continua così sino a quando un candidato non ottiene la maggioranza dei voti così calcolati.

⁶⁸⁷ In questo senso A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995, p. 142 e G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995, p. 151.

⁶⁸⁸ S. FODERARO, *Collegio uninominale e scrutinio di lista nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1946, p. 23. Sulla teoria della compensazione si veda P. LACAVA, *Sulla riforma della legge elettorale*, Napoli, 1881, p. 97 s., il quale ritiene che sia proprio la possibilità di

si deve comunque notare che l'aggregazione che si compie all'interno dei sistemi con collegio uninominale non comporta che al sistema elettorale, in particolare nel caso del collegio *plurality*, sia da ricollegarsi uno statico bipartitismo. Non sembrano, infatti, coerenti con l'esperienza empirica le critiche al sistema maggioritario uninominale con le quali si propone un contrasto della legislazione fondata sui collegi uninominali con un, non sempre ben identificato, «pluripartitismo [che] emerge da tutto il sistema» costituzionale italiano, che «dovrebbe far riflettere sulla coerenza costituzionale di una legge elettorale che induca un'eccessiva semplificazione soffocando le differenze»⁶⁸⁹. L'esperienza empirica di Regno Unito (collegio uninominale a turno unico) e Francia (collegio uninominale in due turni) dimostra senza alcun dubbio che all'elevata polarizzazione del sistema politico non si accompagna certamente una bipartizione della composizione dell'Assemblea legislativa⁶⁹⁰. A seguito delle ultime elezioni per il rinnovo dei componenti dell'*Assemblée nationale* sono sedici i partiti politici presenti in Parlamento, e dopo le elezioni per la Camera dei Comuni inglese del 2017 sono nove le forze politiche rappresentate in Parlamento. Se si escludono quindi gli Stati Uniti, dove

compensazione tra i vari collegi a dimostrare l'effettiva capacità rappresentativa del sistema elettorale uninominale.

⁶⁸⁹ L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, p. 2. Secondo l'Autrice, inoltre, «la Costituzione tutta implica una pluralità di partiti. Fino a non molto tempo fa era un dato pacifico che oggi si cerca di minimizzare. Si insiste nel dire che pluralità può significare anche due: leggendo le disposizioni costituzionali non si direbbe. Se nell'art. 72 il plurale 'gruppi parlamentari' (in proporzione dei quali devono essere composte le commissioni legislative), con notevole sforzo potrebbe anche significare 'due', una simile lettura non è consentita dall'art. 82 che vuole la commissione d'inchiesta "formata in modo da rispecchiare la proporzione fra i vari gruppi", né dall'art. 83 in base al quale i tre delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica vanno "eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze"». In senso analogo anche F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 241, ritiene che in ragione degli articoli «72, comma 3; 82, comma 2 e 83, comma 2 Cost.» si dovrebbero escludere i sistemi elettorali maggioritari uninominali (come i maggioritari plurinominali per lista) «proprio in funzione della necessità di rappresentanza della pluralità di opinioni». Nettamente contrario a questa impostazione è V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004, p. 26.

⁶⁹⁰ In questo senso viene "smentita" una delle leggi di Duverger, per la quale il sistema maggioritario in un turno comporterebbe un dualismo di partiti politici (M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Colin, Paris, 1950, p. 12 ss.). A tal proposito, e in netto scontro con la posizione del politologo francese G. SARTORI, *Proporzionalismo, frazionalismo e crisi dei partiti*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, n. 1/1971, p. 629, ritiene che vi siano varie ragioni, lucidamente argomentate dall'Autore, tali da ritenere che le leggi di Duverger siano «per molti rispetti errate» e, in relazione alla legge circa l'effetto bipartitico prodotto dal maggioritario uninominale ritiene, tra le altre cose che «Un sistema elettorale maggioritario non può produrre di per sé un formato bipartitico, ma lo consolida una volta che c'è». Per una critica alle leggi di Duverger si vedano D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistema elettorale*, Sansoni, Firenze, 1970, p. 118 ss. e D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967, p. 151 ss.

la tradizione partitica è però molto diversa rispetto a quella continentale⁶⁹¹, è da escludere che l'utilizzo del sistema elettorale uninominale produca una bipolarizzazione talmente penetrante da non ammettere forze diverse all'interno della dinamica parlamentare.

Se a livello complessivo si mantiene un certo grado di pluralismo, nondimeno anche all'interno del collegio elettorale si realizza una certa quota di rappresentatività delle minoranze. Questa affermazione potrebbe apparire paradossale, ma è dovuta all'influenza che possono avere tutti gli elettori del collegio elettorale sulla decisione politica adottata dal rappresentante e di conseguenza dalla non staticità dei partiti politici all'interno dei sistemi maggioritari.

Se si prende, per esempio, l'esperienza inglese recente, si possono trarre alcune considerazioni circa il funzionamento dei partiti, l'influenza sull'azione politica ad opera dei partiti non rappresentati e il mantenimento del pluralismo politico in Parlamento. Il caso è quello dell'UKIP, che a fronte di un più che discreto risultato elettorale nelle elezioni del 2015 (12,6%) non ha trovato un'altrettanta percentuale in termini di seggi, con l'elezione di un solo deputato all'interno dell'Assemblea di *Westminster*. Se l'UKIP è rimasto fuori dal Parlamento parte delle proprie istanze sono state fatte proprie dal partito conservatore. Quest'ultimo ha infatti utilizzato le richieste e le istanze dell'elettorato ultra-conservatore, con particolare riguardo alla concessione del *referendum* sull'uscita dall'Unione europea, «anche al fine di sottrarre voti all'UKIP, il quale, alle elezioni europee del 2014, era risultato il primo partito»⁶⁹².

Come alcuni studi dimostrano, l'emersione della destra conservatrice ha condotto a profonde riflessioni il partito di David Cameron che non ha potuto fare a meno di modificare, almeno in modo parziale, le posizioni di partenza del proprio partito per evitare un sopravvento in termini di seggi dell'UKIP⁶⁹³. L'esempio del *referendum* della

⁶⁹¹ Sulle profonde differenze tra la “struttura partito” negli Stati Uniti rispetto all'Europa si veda O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004, p. 128 ss.

⁶⁹² G. CARVALE, *La “faglia” della Brexit*, in *Nomos*, n. 2/2016, p. 2. Sul caso si veda anche A., APPLEBAUM, *Britain after Brexit: a transformed political landscape*, in *Journal of Democracy*, n. 1/2017, p. 53 ss. Sugli effetti che le istanze ultraconservatrici, non solo riguardanti l'uscita dal Regno Unito dall'Unione Europea, portate avanti dall'UKIP, hanno avuto, o – in alcuni casi – avrebbero potuto avere sul Partito Conservatore si veda P. LYNCH, R. WHITAKER, *UKIP is Posing Important Challenges to the Conservatives, but as the Eurosceptic Party Continues to Rise it Faces its Own Dilemmas*, in *LSE British Politics and Policy Blog*, 8 maggio 2014, i quali parlano, in relazione all'UKIP, di una vera e propria sfida per il partito Conservatore

⁶⁹³ Sulle ragioni che hanno condotto un abbassamento del risultato elettorale del 2015 rispetto alle elezioni europee e a quelle locali dell'anno precedente si vedano D. CUTTS, M. GOODWIN, C. MILAZZO, *Defeat of the People's Army? The 2015 British general election and the UK Independence Party (UKIP)*,

Brexit e delle istanze che il partito è riuscito a incanalare all'interno del contesto politico inglese, sembrano provare che i partiti politici non sono statici istituti "fermi sulle proprie posizioni" ma sono in grado di essere influenzati e di "intercettare" le istanze degli elettori che formalmente non sono rappresentati in Parlamento. Quanto accaduto nella recente esperienza d'oltremarina starebbe a dimostrare l'elasticità dei partiti politici in grado di intercettare il pluralismo ben oltre le "strette" dei loro formali elettori⁶⁹⁴. Dovrebbe concludersi che anche in questo sistema elettorale, quello che è stato definito «il momento del pluralismo in Parlamento»⁶⁹⁵ può considerarsi raggiunto. I singoli rappresentanti che siedono in Parlamento portano avanti sollecitazioni che provengono dall'eterogeneità elettorale del collegio di riferimento, in una continua dialettica con coloro i quali possono far valere la responsabilità politica del rappresentante.

Va ricordato, infine, che gli effetti sul sistema politico e partitico che possono essere ricondotti all'utilizzo del sistema elettorale uninominale trovano un minor riscontro laddove il sistema è in due turni di votazione. Dall'esperienza francese, infatti, si può dedurre che al primo turno «gli elettori tendono a scegliere il candidato e quindi il partito di loro preferenza, al secondo cercano di favorire quello che è loro meno sgradito»⁶⁹⁶, ma in tal modo è più difficile un'aggregazione partitica e anche l'effetto di mitigare la frammentazione risulta essere più problematico⁶⁹⁷ anche perché i partiti rappresentati in Parlamento non sentono l'esigenza di intercettare le posizioni dell'elettorato non rappresentato poiché – dato quel sistema elettorale – rischiano meno di non essere ri-eletti in Parlamento. La probabile conseguenza di è che gli effetti di rappresentatività degli elettori del collegio siano meno intensi rispetto a quanto lo possono essere nel collegio uninominale.

in *Electoral Studies*, v. 48/2017, p. 70 ss. Lo stesso discorso sul funzionamento del sistema rappresentativo inglese vale se si guardano i rapporti tra i Verdi e il Partito Labourista dopo l'ascesa di Corbyn (cfr. J. DENNISON, *The Rug Pulled from Under Them: UKIP and the Greens*, in *Parliamentary Affairs*, v. 71/2018, p. 91 ss.).

⁶⁹⁴ Va notato che nelle successive elezioni del 2017 raggiunto l'obiettivo principale del Partito che era proprio quello di condurre il Regno Unito fuori dall'Unione Europea questi ha ottenuto solo l'1,8% dei voti alle elezioni.

⁶⁹⁵ M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Cedam, Padova, 2004, p. 190.

⁶⁹⁶ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 128.

⁶⁹⁷ Sulla difficoltà del sistema maggioritario in due turni di evitare la frammentazione politica e la proliferazione di nuovi partiti si veda W.H. RIKER, *The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, in *The American Political Science Review*, n. 4/1982, p. 759 s.

Non va dimenticato che qualsiasi sia l'effetto del sistema elettorale uninominale maggioritario (anche qualora non integrale) sul sistema politico e partitico serve un certo lasso temporale di applicazione del meccanismo elettorale per poterlo vedere realizzato. Se come avviene nel nostro Paese si producono riforme elettorali senza lasciar sedimentare il sistema politico, queste «sarebbero prive di conseguenze sul sistema partitico, se non quelle effimere connesse al conseguimento di benefici immediati, perché i partiti, invece di adattarsi alle regole vigenti, punterebbero a cambiarle»⁶⁹⁸. Allo stesso modo, si è ben consapevoli che l'adozione di un sistema uninominale maggioritario non può essere «catapultato» all'interno di una qualsiasi realtà, poiché «i presupposti del *plurality* stanno tutti in un sistema politico e partitico omogeneo»⁶⁹⁹. Il primo passo per vedere realizzati gli effetti «benevoli» del sistema maggioritario sarebbe quindi quello di una rivitalizzazione del contesto politico e sociale⁷⁰⁰. Questo non significa però che il sistema elettorale uninominale non sia un meccanismo elettorale eguale, in grado di garantire allo stesso tempo la rappresentatività degli elettori e un certo pluralismo politico all'interno dell'Assemblea.

8.2. Sistema elettorale plurinominale con voto alla persona

I sistemi elettorali con voto alla persona in collegi plurinomiali sono sistemi elettorali nei quali la competizione in un collegio non avviene tra liste di candidati ma tra singoli candidati. Nell'esempio più semplice e di più antica origine, all'elettore vengono assegnati tanti voti quanti seggi disponibili nel collegio plurinominale e risultano eletti, fatta salva la possibilità per la legge di prevedere un secondo turno, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti⁷⁰¹. Formalmente un sistema elettorale nel quale

⁶⁹⁸ R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, in *Il Mulino*, n. 1/2006, p. 38. In assenza di una prolungata applicazione della legge elettorale in collegi uninominali è improbabile vederne gli effetti e la riforma elettorale del 1993 ne è parzialmente una prova. Gli effetti bipolari del sistema politico italiano e della democrazia dell'alternanza si stavano, pur con qualche difficoltà, parzialmente stratificando quando nel 2005 venne approvata la nuova legge elettorale, che se non avesse avuto luce avrebbe permesso al sistema politico italiano di continuare verso un'accentuazione del bipolarismo. Come nota E. MELCHIONDA, *L'alternanza prevista. La competizione nei collegi uninominali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2001, p. 399 ss., dove si mette in luce che pur con qualche difficoltà il sistema politico italiano stava «subendo» gli effetti del sistema maggioritario uninominale pur sempre adottato in modo parziale.

⁶⁹⁹ B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la democrazia bloccata*, cit., p. 100.

⁷⁰⁰ M. VOLPI, *Introduzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995, p. 6 s.

⁷⁰¹ Questo sistema elettorale è stato utilizzato in diverse esperienze statali sulle quali si veda la ricognizione offerta da G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, cit., p. 11 ss. Questo sistema è stato utilizzato anche

vengono assegnati, per esempio, cinque seggi nel collegio e all'elettore sono attribuiti cinque voti assicura sia l'eguaglianza del voto in entrata sia l'eguaglianza del voto in uscita. È da constatare però che il sistema che assegna agli elettori nel collegio plurinominale tanti voti quanti sono i seggi da assegnare elude l'eguaglianza del voto poiché nella concreta manifestazione della volontà elettorale alcuni elettori, presi singolarmente, varranno in termini di rappresentanza politica "prodotta" molto più di altri. Un esempio può chiarire quanto appena sostenuto. Poniamo il caso di un collegio elettorale con 20 candidati, 1000 elettori votanti e 5 deputati da eleggere. Se 400 elettori votano tutti gli stessi candidati della stessa forza politica, mentre il voto degli altri 600 elettori viene suddiviso tra tutti gli altri candidati sostenuti dalle altre parti politiche, gli elettori dello stesso collegio elettorale non riescono a ottenere la stessa capacità di farsi rappresentare in Parlamento⁷⁰². Rispetto alla situazione che si verifica nel collegio uninominale, in questo caso un singolo elettore può essere rappresentato in una misura maggiore rispetto agli altri tante volte quanti sono i voti che la legge attribuisce agli elettori.

8.2.1. Metodi alternativi di voto nel collegio plurinominale. Dal voto limitato, come strumento per la tutela delle minoranze, al voto singolo trasferibile, come sistema elettorale eguale.

Partendo dalla circostanza che il voto plurimo in sistema elettorale plurinominale con voto alla personale è tale da limitare la rappresentatività del collegio elettorale e l'eguaglianza tra gli elettori in esso residenti, sono stati proposti diversi "metodi", alcuni ancora vigenti, volti a minimizzare il problema della sovrarappresentazione della maggioranza in sfavore delle minoranze nel tentativo di equilibrare l'eguaglianza politica degli elettori.

Gli strumenti suggeriti dalla dottrina e dai legislatori sono stati diversi e sono tutti espedienti legislativi che hanno il pregio di garantire, o favorire fortemente, l'elezione di

in Italia, prima nei parlamenti «sorti dopo la rivoluzione del 1848» e poi anche nell'elezione del Parlamento italiano dal 1882 al 1890, seppur con una parziale introduzione del voto limitato (v. *infra* nota 704).

⁷⁰² Bisogna però sottolineare che, su un piano teorico e astratto, non è da escludersi che il voto espresso dal singolo elettore non rispetti una certa "linearità" politica, cosicché potrebbe darsi che non vi sia un vantaggio, in concreto, di alcuni elettori rispetto ad altri. La legittimità costituzionale di un sistema elettorale deve essere valutata però anche in astratto. È vero che in questa legge elettorale i voti degli elettori vengono pesati tutti nello stesso modo, ma la possibilità offerta all'elettore di avere un numero di voti complessivi eguale al numero dei candidati comporta una possibile, e quanto mai probabile, disparità tra gli elettori.

uno o più rappresentanti da parte delle minoranze del collegio⁷⁰³. Analizzando singolarmente i singoli istituti si scopre però che non tutti, a fronte di una maggiore garanzia di rappresentatività, sono in grado di risolvere un problema di fondo dei sistemi elettorali plurinominali a candidature singole che è l'ineguaglianza del voto tra gli elettori del medesimo collegio elettorale.

Il primo sistema proposto è quello del *voto limitato*. È una tipologia di sistema elettorale plurinominali con voto alla persona e con garanzia di rappresentanza delle minoranze, adottato in modo molto parziale anche in Italia⁷⁰⁴, nel quale all'elettore vengono assegnati un numero di voti inferiori al numero dei posti parlamentari disponibili nei quali concorrono singoli candidati non collegati tra loro in formazioni politiche. L'adozione di tale sistema è stato spesso criticato dalla dottrina perché, anche se poteva favorire fortemente la rappresentanza delle minoranze, è stato considerato uno strumento inadatto a produrre adeguata rappresentatività⁷⁰⁵. Dal punto di vista dell'eguaglianza del voto questo sistema non risolve le problematiche di diseguaglianza presenti nel sistema plurinominali analizzato in precedenza. Infatti, a fronte di una diminuzione del numero di voti rispetto al numero di rappresentanti da eleggere, resta sempre molto probabile la sovrarappresentazione di alcuni elettori rispetto agli altri.

Il secondo sistema è quello del *voto cumulativo* nel quale all'elettore sono assegnati tanti voti quanti sono i seggi da eleggere all'interno del collegio plurinominali⁷⁰⁶. A

⁷⁰³ Con particolare riferimento al voto limitato e al voto unico A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Giuffrè, Torino, 1999, p. 124, ritiene che siano strumenti elettorali che «afferma[no] una garanzia della minoranza non più affidata, diversamente che nel maggioritario uninominali, al giuoco casuale delle prevalenze nei singoli collegi».

⁷⁰⁴ Questo era il sistema elettorale in vigore in Italia tra il 1882 e il 1890. La legge prevedeva che i collegi elettorali dovessero eleggere in base alla propria dimensione da due a cinque deputati. Gli elettori avevano a disposizione quattro voti, nel caso di collegi che eleggevano quattro o cinque, oppure tanti nomi quanti erano i deputati da eleggere, nei casi di collegi di minor dimensione. Venivano eletti i candidati con il maggior numero di voti, purché superiore ad 1/8 degli aventi diritto. Se al termine delle operazioni elettorali vi erano ancora seggi da assegnare, si prevedeva un ballottaggio tra i candidati con il maggior numero dei voti. L'esempio mostra comunque una molto parziale applicazione del voto limitato che riguardava in sostanza solo gli elettori dei collegi che eleggevano cinque deputati.

⁷⁰⁵ In questo senso G. AMABILE, *La proporzionalità della rappresentanza politica ed il sistema dell'urna multipla*, Marghieri, Napoli, 1901, p. 45 s. In senso analogo erano le critiche dei giuristi italiani che muovevano però dal presupposto che l'eguaglianza si sarebbe potuta ottenere solamente con un sistema elettorale proporzionale, tra i quali si veda GENALA, *Della libertà ed equivalenza dei suffragi*, cit., p. 92.

⁷⁰⁶ Il voto cumulativo che si sta indagando è da distinguere dal voto cumulativo collegato ai sistemi elettorali proporzionali. In questi casi, infatti, l'elettore ha tanti voti di preferenza quanti sono i rappresentanti da eleggere e può cumulare più preferenze nei confronti dello stesso candidato. A differenza del sistema elettorale maggioritario con cumulo dei voti, però quando il sistema è proporzionale il voto "serve" a determinare quali siano i candidati eletti e non a stabilire il numero di seggi "spettanti" alle rispettive formazioni politiche che concorrono all'elezione

differenza del collegio plurinominale con voto alla persona, in questo sistema l'elettore non deve necessariamente suddividere i propri voti tra diversi candidati, ma può cumulare più voti, anche tutti, nei confronti di un numero di candidati inferiore rispetto al numero di seggi⁷⁰⁷. Un sistema elettorale così strutturato permetterebbe «alle minoranze di concentrare tutti i loro voti su pochi candidati in maniera da non essere completamente schiacciate dalla maggioranza»⁷⁰⁸. La possibilità che si realizzi una rappresentanza delle minoranze deriva dalla circostanza che il voto cumulativo è in palese violazione dell'eguaglianza del voto intesa in senso sostanzialistico. Il “peso” di un elettore nella determinazione concreta del risultato elettorale varia infatti sulla base della circostanza che abbia cumulato più voti nei confronti di uno o più soggetti.

Una diversa modalità di espressione del voto all'interno di collegi plurinomiali è l'adozione *del voto singolo non trasferibile* (ovverosia del voto unico). Seppure all'apparenza parrebbe essere simile ad un sistema elettorale proporzionale con voto di preferenza, il voto *singolo non trasferibile* è da qualificare a tutti gli effetti come sistema nel quale vengono eletti i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti, giacché l'elemento che caratterizza l'elezione o la non elezione di un candidato è esclusivamente il risultato elettorale ottenuto singolarmente dallo stesso⁷⁰⁹. Tale sistema elettorale, adottato in Giappone sino al 1993 all'interno di piccoli collegi elettorali, permette in misura maggiore la rappresentanza delle minoranze del collegio elettorale. Dal punto di vista dell'eguaglianza di trattamento degli elettori, il sistema del voto unico è maggiormente, anche se non esaustivamente, in grado di preservare l'eguaglianza del voto. La presenza delle minoranze sarebbe tutelata dalla circostanza che, come avveniva in Giappone, all'elettore del collegio viene assegnata una scheda sulla quale lo stesso può indicare solo un nome tra i candidati che si presentano all'elezione. L'eguaglianza del voto tra gli elettori del collegio risulta essere preservata dal momento in cui i voti di tutti gli elettori hanno lo stesso “peso” formale e sostanziale nella determinazione

⁷⁰⁷ Cfr. G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., p. 47 ss.

⁷⁰⁸ G. SCHEPIS, *I principali sistemi per l'assegnazione dei seggi: aspetti tecnici della macchina elettorale*, Caparrini, Empoli, 1956, p. 31. Va sottolineato che la possibilità che questo si verifichi non è però dovuto alla sola regola elettorale ma dipende dal comportamento degli elettori. Infatti, se gli elettori di minoranza “disperdono” i propri voti tra vari candidati potrebbero risultare comunque non rappresentati al termine del procedimento elettorale

⁷⁰⁹ In questo senso in A. LIJPHART, R. L. PINTOR, Y. SONE, *The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples*, in B. GROFMAN, A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Algora, New York, 2003, p. 154 ss., ritengono che possa essere qualificato come una variante del voto limitato.

dell'elezione da parte del candidato. La dottrina che si è occupata del sistema elettorale ne ha comunque evidenziato alcuni inconvenienti, tra i quali il rischio che vi sia un'eccessiva concentrazione di voti in capo ad alcuni candidati che porterebbe ad una rappresentazione della realtà elettorale molto squilibrata⁷¹⁰. Il voto unico, infatti, non riesce a tutelare esaustivamente l'eguaglianza tra gli elettori del collegio elettorale. Se nel collegio uninominale non è rilevante la quantità di voti con i quali il candidato viene eletto, nel collegio plurinominale tale "numero" è determinante. Poniamo il caso di un collegio elettorale nel quale dieci siano i candidati e 2000 gli elettori, per l'elezione di tre rappresentanti. In ipotesi 1000 voti potrebbero essere indirizzati verso il medesimo candidato mentre i restanti suddivisi in vario modo tra gli altri dieci candidati. All'interno dello stesso collegio ci sarebbero così candidati eletti con un numero di consensi molto diverso⁷¹¹. Questo produce però un doppio ordine di problemi. In primo luogo, si crea una legittimazione molto diversificata tra parlamentari eletti nello stesso collegio e, in secondo luogo, il sistema elettorale produce uno "spreco" irragionevole di voti: quelli di tutti gli elettori che hanno votato per un candidato che ha già "vinto" l'elezione grazie al voto degli altri elettori.

Proprio per superare gli evidenti limiti del voto unico la dottrina è sembrata incline a preferire il metodo del *voto singolo trasferibile*. Il voto singolo trasferibile, ipotizzato da Hare, è un sistema elettorale con voto alla persona e non alla lista⁷¹², nel quale ogni singolo candidato viene eletto al raggiungimento di un certo quoziente di voti⁷¹³. Rispetto al voto unico alla persona all'interno del sistema con voto non trasferibile, in questo sistema all'elettore sono assegnati tanti voti quanti sono i candidati da eleggere. L'elettore indica sulla scheda elettorale un ordine di preferenza tra i vari candidati all'elezione. Le operazioni elettorali avvengono successivamente in una serie di diversi passaggi volti ad

⁷¹⁰ Cfr. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 35 s.,

⁷¹¹ Secondo G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., «votando per uno stesso candidato, i partiti di minoranza possono riuscire ad avere una propria rappresentanza» anche se avverte che con questo sistema una eccessiva concentrazione dei voti di maggioranza nei confronti degli stessi candidati può produrre una rappresentazione diminuita della maggioranza.

⁷¹² G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, p. 32. Per una lunga disamina della teoria proposta da Hare si veda G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, p. 69 ss.

⁷¹³ Nel sistema elettorale irlandese, dove si utilizza il voto singolo trasferibile, il quoziente utilizzato per determinare la cifra elettorale, raggiunta la quale si viene eletti, è il quoziente Dropp, calcolato all'interno di ognuno dei collegi elettorali nei quali si eleggono un numero esiguo di deputati. Sull'esperienza elettorale irlandese, che adotta questo sistema sin dal 1923, si veda P. MCKEE, *The Republic of Ireland*, in V. BOGDANOR, D. BUTLER (a cura di), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, p. 167 ss.

individuare i candidati che raggiungono il quoziente prestabilito. Al primo spoglio si contano le prime preferenze e vengono proclamati eletti coloro che raggiungono la soglia richiesta con le loro prime preferenze ricevute. Se ci sono seggi ancora da assegnare, si effettua un secondo spoglio con cui si distribuiscono i secondi voti contenuti nelle schede che riportano come prima preferenza il candidato che è già stato eletto ma che non sono state utilizzate ai fini dell'elezione di questo. Il conteggio delle schede continua in questo modo fino a quando ci sono candidati con un numero di voti superiore al necessario per essere eletti. Se anche dopo questa ripartizione restano seggi non assegnati, si elimina il candidato con il minor numero di prime preferenze e le schede che lo indicano come primo preferito vengono utilizzate per ripartire le seconde preferenze con lo stesso sistema. Si continua con tale sistema di eliminazione dei candidati, dal penultimo e così fino a che tutti i seggi del collegio non sono stati assegnati. Questo sistema di trasformazione in seggi, oltre ad essere il sistema elettorale nel quale vi è una minore dispersione di voti che non producono seggi (in particolare se viene utilizzato in circoscrizioni di grandi dimensioni), sembrerebbe essere l'unico sistema con voto alla persona all'intero di collegi plurinominali che riesce a garantire un'effettiva eguaglianza tra gli elettori. Come ricordava Ambrosini, infatti, con il sistema del singolo voto trasferibile, anche se l'elettore può esprimere una pluralità di preferenze tra loro graduate, «l'efficacia del suo voto [...] si limita ad un solo candidato. Il voto resta sempre, quanto alla sua efficacia, unico»⁷¹⁴.

9. Sistemi elettorali con voto alla lista

I sistemi elettorali con voto alla lista sono, in via generale, tutti quei sistemi elettorali nei quali la distribuzione dei seggi non avviene sulla base della *performance* elettorale del singolo candidato, ma deriva dal risultato elettorale ottenuto dalle liste di partito che competono all'interno del collegio. Storicamente l'emersione nel diritto positivo di questi sistemi elettorali è collegato, in gran parte, all'emersione dei partiti politici di massa che hanno trasformato la competizione politica in una competizione nella quale è divenuta preminente la contrapposizione delle forze politiche organizzate.

⁷¹⁴ G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., p. 88.

9.1 Il sistema elettorale plurinomiale maggioritario con voto alla lista

Il più semplice dei sistemi plurinominali con voto alla lista è il sistema maggioritario integrale che ha trovato raramente applicazione per l'elezione delle Assemblee rappresentative⁷¹⁵. In questo sistema tutti i seggi del collegio elettorale vengono assegnati alla lista che ottiene la maggioranza relativa all'interno del collegio oppure, è ipotizzabile, in un doppio turno tra le liste.

In questo caso è evidente una violazione del principio di eguaglianza in senso sostanziale: il voto dell'elettore che ha espresso una preferenza per la lista risultata vincente con maggioranza relativa, assoluta o eventualmente ad un secondo turno, ha un valore effettivo pari al numero dei rappresentanti eletti nel collegio, mentre il valore del voto degli altri elettori, che restano privi di una rappresentanza parlamentare è, ovviamente, azzerato. Il problema relativo all'eguaglianza tra le due categorie di elettori non è però tanto quello di lasciare, come nel collegio uninominale, alcuni elettori senza rappresentanza, ma è piuttosto quello che mentre il voto di alcuni resta privo d'efficacia, il voto degli altri elettori assume un plurimo valore. Cosicché uno stesso numero di voti (uno) produce esiti del tutto diversi. L'esempio è molto semplice: se nel collegio vengono eletti cinque rappresentanti, il voto dell'elettore che ha votato la lista vincente è "trasformato" dalla legge in un voto che vale cinque volte il voto degli altri elettori.

9.2. La diseguaglianza del sistema elettorale maggioritario per liste

I sistemi elettorali proporzionali in collegi plurinominali con voto alla lista sono i sistemi nei quali alle liste viene assegnato un numero di seggi proporzionale al risultato elettorale da esse conseguito⁷¹⁶.

Esistono diverse categorie di sistema elettorale proporzionale e ne esistono diverse formule elettorali che si distinguono sulla base delle formule con il quoziente e quelle con metodo del divisore. Dalla formula elettorale adottata ne discende una diversa

⁷¹⁵ Nella storia delle legislazioni elettorali sono state rare le legislazioni così strutturate. Come riporta G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Corbaccio, Milano, 1995, p. 188, un vero e proprio sistema elettorale maggioritario di lista era in vigore in Francia dal 1848 al 1852. L'unico esempio più recente è quello, sempre francese, della c.d. *loi scélérates*, che ha effetti paragonabili a quelli del maggioritario plurinomiale di lista ma che qui verrà analizzato in relazione ai sistemi elettorali con premio di maggioranza.

⁷¹⁶ Per quel che riguarda poi la concreta identificazione dei candidati da proclamare eletti, si può prevedere l'elezione dei candidati della lista che hanno raggiunto le maggiori preferenze o dei candidati in ordine di presentazione di lista, nel caso in cui la legislazione elettorale preveda le c.d. liste bloccate.

distribuzione dei seggi pur in presenza del medesimo risultato elettorale. Poniamo l'esempio di un collegio elettorale nel quale si eleggono sei rappresentanti e in cui vi sono quattro liste che ottengono rispettivamente 40.000, 32.000, 18.000 e 10.000 voti. Come si può notare dalla tabella successiva l'applicazione di quattro formule proporzionali, due con il quoziente (quoziente naturale, quoziente corretto +1) e due con la formula del divisore (metodo *d'Hondt* e metodo *Sainte-Laguë*)⁷¹⁷, possono produrre effetti tra loro diversificati.

	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D
Quoz. naturale	2	2	1	1
Quoz. corretto	3	2	1	
Met. d'Hondt	3	2	1	
Met. Sainte-Laguë	2	2	1	1

Dall'esempio si deduce che la formula proporzionale non produce sempre i medesimi risultati e, come noto, tra i sistemi con il divisore il metodo *d'Hondt* è quello con effetti meno proporzionali, che avvantaggiano la lista che ha ottenuto più voti⁷¹⁸. Nonostante i diversi risultati in termini di seggi cui portano le diverse formule elettorali applicate nell'esempio, bisogna ritenere che sia nella discrezionalità del legislatore adottare uno dei numerosi metodi esistenti⁷¹⁹, poiché restano pur sempre sistemi elettorali in grado di garantire il precetto costituzionale dell'eguaglianza del voto.

In tutti i casi, infatti, i voti degli elettori vengono "pesati" nello stesso modo dal meccanismo legislativo e, come nel collegio uninominale, produrranno seggi solo quando sono in numero sufficiente in base alla formula adottata. Se il risultato elettorale a livello nazionale non è parametro per valutare la legittimità costituzionale della legge, è indifferente la circostanza che i collegi eleggano tanti o pochi rappresentanti poiché, se la formula elettorale è essa stessa ragionevole, il fatto che l'elettore sia posto in un

⁷¹⁷ Il metodo *d'Hondt* è il metodo della divisione delle singole cifre elettorale per 1-2-3-4-ecc. Con il metodo *Sainte-Laguë* invece la divisione delle singole cifre elettorali avviene per 1-3-5-7-ecc., sino all'assegnazione di tutti i seggi del collegio elettorale.

⁷¹⁸ Cfr. A. LIJPHART, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 1945-85, in *The American Political Science Review*, n. 2/1990, p. 484, il quale ricorda che «*the d'Hondt formula (which uses the divisor series 1, 2, 3, 4, etc.) is the least proportional and systematically favors the larger parties*». Dall'esempio si può anche dedurre che lo stesso effetto si produce con i metodi con quoziente nei quali all'aumentare della correzione del quoziente vi è un vantaggio per le forze politiche maggiori.

⁷¹⁹ Per una maggiore analisi degli effetti delle diverse formule proporzionali sulla concreta distribuzione dei seggi a parità di risultato elettorale si veda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 99 ss.

collegio “grande” o uno piccolo non è rilevante ai fini dell’eguaglianza⁷²⁰. Per quel che attiene agli effetti complessivi prodotti dal sistema elettorale, come noto, essi dipendono dalla formula (più o meno selettiva) ma in gran parte derivano dal numero di rappresentanti eletti in ognuno dei collegi elettorali⁷²¹. La questione della “grandezza” del collegio elettorale plurinominale si ricollega all’eguaglianza del voto poiché al diminuire del numero di seggi assegnati al collegio vi è un proporzionale aumento di voti che non producono seggi elettorali. Come per il sistema maggioritario uninominale, nel quale deve essere valutata la ragionevolezza della riduzione demografica del collegio elettorale tale da portare all’elezione di un solo rappresentante, anche per il meccanismo proporzionale deve essere fatta la stessa indagine con lo scopo di verificare la ragionevolezza di collegi elettorali di piccole dimensioni, sino ad essere bi-nominali, che potrebbe rispondere a logiche diverse da quelle che legittimano il sistema elettorale uninominale, e che verranno analizzate in relazione alle soglie di sbarramento implicite (v. *infra* § 12)⁷²².

10. Sistemi elettorale con seggi premiali. Un tentativo di definizione.

Il sistema elettorale “premiare” è, in astratto, quel sistema elettorale nel quale sono assegnati ad una o più forze politiche un numero di seggi superiore a quanto spetterebbe loro sulla base della formula elettorale prescelta dal legislatore. Anche se le esperienze di diritto positivo sono orientate prevalentemente all’immissione del premio in seggi all’interno di formule elettorali proporzionali, nulla esclude l’utilizzo del sistema in combinato disposto con una legislazione elettorale maggioritaria. In secondo luogo, l’utilizzo della sola locuzione «premio» è indispensabile, poiché parlare di “premio di

⁷²⁰ Per una parte della dottrina, invece, il sistema elettorale con lo scrutinio di lista quando è utilizzato all’interno di piccoli collegi elettorali nei quali si eleggono un numero esiguo di rappresentanti non risolve le problematiche che vengono evidenziate nell’utilizzo del sistema maggioritario uninominale e, in particolare, la necessità di una corrispondenza parlamentare proporzionale al voto ottenuto nazionalmente dalle forze politiche (T. TITTONI, *Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale*, Nuova antologia, 1919, p. 14).

⁷²¹ Cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 120 ss., il quale correttamente segnala che il principale strumento per rendere disproporzionale il sistema elettorale con formula elettorale è la riduzione del numero di rappresentanti eletti all’intero del collegio. In questo senso la massima espressa da G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 36: «la proporzionalità del sistema elettorale decresce quando la dimensione della circoscrizione decresce».

⁷²² Collegato al sistema elettorale proporzionale per liste vi è anche la questione dell’utilizzo della formula proporzionale in un sistema multilivello che verrà trattato in relazione ai sistemi elettorali misti e, in particolare, alla vigente legge elettorale italiana per la parte in cui prevede una quota di seggi da ripartire proporzionalmente tra le liste a livello di circoscrizione unica nazionale (*infra* § 11).

maggioranza” starebbe ad indicare esclusivamente i sistemi elettorali nei quali si assegnano un numero superiore di seggi alla forza politica per l'appunto “maggioritaria”. Nel novero dei sistemi elettorali premiali vanno inseriti, infatti, anche quei sistemi elettorali nei quali un *surplus* di seggi viene riservato alle forze politiche minoritarie, tramutando i seggi premiali in un premio di «rappresentanza» ovvero in un premio di minoranza.

Per quel che attiene al diritto positivo sono individuabili diverse tipologie di sistema elettorale premiale sulla base dell'effetto che queste possono avere sull'eguaglianza del voto. Le categorie analizzate sono cinque: a) premio di maggioranza senza soglia; b) premio di maggioranza con soglia; c) premio di rappresentanza e premio di minoranza; d) premio di maggioranza in due turni di votazione; e) sistema elettorale premiale nel sistema maggioritario. Al di là delle differenziazioni che questi sistemi elettorali comportano a livello di stabilità, che verranno analizzate nel prossimo capitolo, l'utilizzo di questi sistemi ha un diverso effetto sull'eguaglianza del voto, quantomeno sul versante quantitativo della distorsione del voto prodotta e sull'eguaglianza tra gli elettori delle diverse forze politiche. Per analizzare il rapporto che intercorre tra sistema elettorale premiale e eguaglianza del voto occorre, poi, distinguere tra sistemi elettorali nei quali la formula elettorale “premiata” si applica all'interno del collegio elettorale e quelli nei quali la formula è applicata in un livello territoriale diverso.

10.1. Premio di maggioranza senza soglia

Il premio di maggioranza senza soglia è un sistema elettorale nel quale alla forza politica di maggioranza relativa viene assegnato un *surplus* di seggi. La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo siffatto sistema elettorale per come era previsto nella legge n. 270 del 2005 in quanto poteva compromettere una «illimitata compressione» dell'eguaglianza del voto e della rappresentatività dell'Assemblea legislativa. Nei sistemi elettorali con premio di maggioranza che assegnano la maggioranza assoluta della composizione dell'Assemblea, dei quali le due legislazioni italiane del 2005 e del 2015 rappresentano un *unicum* nel panorama internazionale, il valore del voto degli elettori nazionalmente considerati è tale che la “valenza” del voto di un elettore può essere molto diversa dalla valenza del voto degli altri. Per porre un esempio, nelle elezioni del 2013 il voto di un elettore alla Camera dei deputati che ha

espresso la propria preferenza per la coalizione di centrosinistra ha avuto un “valore” del voto di circa 1,86, mentre l’elettore delle altre forze politiche complessivamente considerate ha avuto un peso del voto di circa 0,63. Poco più di dieci milioni di elettori (pari al 29,55% dei voti validi) hanno, infatti, determinato l’elezione di 340 parlamentari, mentre il voto dei restanti ha prodotto 277 seggi parlamentari⁷²³. Dall’esempio esaminato è facile notare come (in concreto) il principio di eguale valenza dei voti sia da considerarsi del tutto violato e, in astratto, tale violazione potrebbe essere sempre più ampia in correlazione all’eventuale maggiore frammentazione del sistema politico⁷²⁴.

Se l’applicazione della formula elettorale avviene a livello nazionale, e non a livello di collegio elettorale, sembrerebbe venir meno quanto messo in evidenza circa i soggetti che devono essere egualmente considerati dalla legge. In realtà, quando è la legge a presumere che i voti degli elettori debbano essere tutti eguali, le diseguaglianze vanno valutate *anche* a livello nazionale poiché è la legge che impone una parificazione nazionale degli elettori⁷²⁵. Ciononostante, per valutare empiricamente cosa comporti l’adozione di un sistema elettorale con premio di maggioranza senza una soglia è più significativo fare riferimento alla legge elettorale n. 270 del 2005 per l’elezione del Senato, nel quale, in sostanza il premio di maggioranza era assegnato all’interno di ogni collegio plurinomiale⁷²⁶.

Dall’esempio riportato nello schema successivo, relativo all’elezione del Senato nella circoscrizione Piemonte nelle elezioni del 2013, si può notare come il voto degli elettori all’interno del collegio elettorale risulta “manipolato” allo scopo di assegnare il

⁷²³ Il calcolo del valore del voto è stato realizzato su un computo totale di 617 seggi poiché vanno esclusi i 12 seggi riservati alle circoscrizioni estere e il seggio nella Valle d’Aosta, che ai sensi della legge n. 270 del 2005, non sono computati ai fini dell’attribuzione del premio di maggioranza.

⁷²⁴ Più il sistema politico è frammentato o, per meglio dire, più la prima forza politica raggiunge una percentuale poco elevata e maggiore sarà la differenziazione della valenza dei voti tra gli elettori della forza politica di maggioranza e quelli degli elettori di tutte le altre forze politiche.

⁷²⁵ Cfr. L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., p. 14

⁷²⁶ Tipologie di premio di maggioranza senza soglia assegnato all’interno di collegi elettorali plurinominali sono stati previsti in passato anche in altre esperienze statali e non sono quindi una peculiarità del nostro ordinamento. Come riporta G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 18 s., è il caso del Paraguay e dell’Argentina (sistema elettorale c.d. *Sáenz Peña* in vigore sino al 1962). Nei due Stati sudamericani si prevedeva un premio di maggioranza pari ai due terzi dei seggi da assegnare alla lista che otteneva il maggior numero dei voti e i restanti seggi venivano assegnati in Argentina alla seconda lista mentre nel sistema paraguayano proporzionalmente tra le liste. I due esempi sono richiamati anche da A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, p. 17.

numero di seggi determinato dalla legge, il 55%, alla lista o coalizione di maggioranza relativa. Il singolo elettore che ha votato per la lista o coalizione di maggioranza relativa del collegio ha avuto un valore del proprio voto più che doppio rispetto a quello degli elettori che hanno espresso il voto nei confronti di una delle altre forze politiche. Se si mette poi in relazione il “valore” effettivo del voto dell’elettore del Movimento 5 Stelle con quello dell’elettore della coalizione di centrosinistra si può notare che il primo ha avuto un valore del voto quadruplo rispetto al secondo.

Collegio Piemonte. Elezione Senato 2013

Coalizione o lista	Voti	Seggi	Voti per seggio
Centrosinistra	711.645	13	54.741
Centrodestra	698.972	4	174.743
M5S	614.225	3	204.741
Lista Monti	277.503	2	138.751

I voti necessari ad eleggere un deputato della forza di maggioranza (54.741) non sono sufficienti per eleggere alcun rappresentante appartenente alla forza politica di minoranza. Questo sta a dimostrare che il sistema elettorale con premio di maggioranza non riesce a produrre un complessivo sistema rappresentativo poiché non rispetta né il principio d’eguaglianza del voto né il principio maggioritario declinato all’interno di un sistema per liste concorrenti.

Con un sistema proporzionale eguale, per esempio con il metodo del quoziente e dei più alti resti, le forze politiche avrebbero ottenuto rispettivamente 7, 7, 6 e 2 seggi che evidentemente è un risultato ben diverso da quello ottenuto nell’elezione del 2013. A differenza del sistema elettorale proporzionale o maggioritario uninominale nel quale il voto degli elettori viene equamente considerato nella formula matematica adottata, le legislazioni fondate sul premio di maggioranza prevedono *espressamente* una manipolazione del voto dell’elettore giungendo addirittura a disciplinare, per espressa disposizione legislativa, la suddivisione degli elettori in due *classi*: da un lato, gli elettori che hanno votato per la forza di maggioranza e, dall’altro, quelli per le forze di minoranza. Le leggi elettorali vigenti in Italia dal 2005 al 2017, per esempio, prevedevano

espressamente due diversi quozienti elettorali da utilizzarsi per trasformare i voti in seggi dei due gruppi di liste⁷²⁷.

Allo stesso risultato possono condurre quei sistemi elettorali con premio di maggioranza che non assegnano un numero fisso di seggi dell'Assemblea alla forza politica vincitrice alla competizione elettorale, ma assegnano ad essa una quota di seggi premiale "fissa". Anche se il premio di maggioranza in questo caso non produce una certa composizione dell'Assemblea e avrà quindi risvolti diversi nel caso di un bilanciamento tra stabilità e rappresentanza politica, come il premio di maggioranza senza soglia, il premio fisso non condizionato a una soglia produce una divaricazione del voto dei seggi "incontrollabile" e potenzialmente di grande entità. L'unico esempio di applicazione di questa legislazione è quello, da poco abbandonato, previsto nella legislazione elettorale greca⁷²⁸. Alla prima lista venivano assegnati 50 seggi da aggiungersi a quelli ottenuti proporzionalmente sulla base del sistema elettorale previsto⁷²⁹. Nelle elezioni parlamentari del giugno 2012, l'adozione di questo sistema elettorale aveva permesso al partito Nuova Democrazia di ottenere 129 seggi a fronte di 1.825.497 voti. Ad uno dei due partiti di minoranza (SYRIZA) però a fronte di 1.655.022 vennero assegnati 71 seggi e a PASOK 33 seggi con 756.024 voti. Nell'esempio proposto, la formula elettorale ha prodotto voti (quelli degli elettori Nuova democrazia) con un valore quasi doppio rispetto agli elettori delle altre forze politiche. In questi sistemi elettorali la formula matematica di per sé "pesa" i voti tutti nello stesso modo, in quanto è solo dopo il riparto proporzionale che viene assegnato il premio di maggioranza. Ciò non toglie, però, che *ex post* non avvenga comunque un diverso trattamento dei voti, poiché la formula proporzionale adottata non si riferisce a tutti i seggi che compongono l'Assemblea ma solo ad una parte di essi.

Seppur apparentemente il premio di maggioranza che attribuisce un numero fisso predeterminato di seggi sembrerebbe più rispettoso del principio di eguaglianza del voto,

⁷²⁷ M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, cit., p. 17.

⁷²⁸ A questa possono essere parificate anche due leggi elettorali in vigore per l'elezione dei consigli regionali di Sicilia e Lazio (v. infra cap. 4 §).

⁷²⁹ Era il sistema elettorale previsto in Grecia sino alla recente riforma elettorale del 2016. Dopo l'approvazione della legge elettorale in senso solo proporzionale (sulla quale si veda G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Riscrivere le regole del gioco necessità o opportunismo? la nuova legge elettorale greca e il dibattito sulla revisione costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2016), l'Italia era rimasta l'unico paese (insieme a San Marino e Malta) ad avere un sistema elettorale con premio di maggioranza per l'elezione dell'Assemblea legislativa nazionale, perlomeno sino all'approvazione della legge elettorale "mista" maggioritario-proporzionale n. 165 del 2017.

poiché sono già determinati i seggi da assegnare con premio di maggioranza, in realtà esso può condurre a una compressione del principio d'eguaglianza molto considerevole. Si pensi al caso dell'utilizzo di un sistema elettorale che assegna 50 seggi come premio di maggioranza in un contesto nel quale l'Assemblea è composta da 500 rappresentanti. Se questa formula elettorale viene utilizzata all'interno di un contesto politico caratterizzato da una forte frammentazione partitica nel quale, in ipotesi, la prima forza politica dovesse ottenere il 30% dei voti e quindi circa 157 seggi, l'assegnazione dei 50 seggi "premiali" aumenterebbe di quasi un terzo il complessivo contingente parlamentare di tale forza politica⁷³⁰.

In conclusione, quando il sistema elettorale è con premio di maggioranza senza una soglia esso può, in concreto, determinare una lieve o un'elevata diseguaglianza del voto ma questo dipende solamente dal risultato elettorale delle forze politiche in campo. Ad esempio il sistema elettorale dalla legge n. 270 del 2005 ha prodotto una diseguaglianza tra gli elettori ben diversa nell'elezione per la Camera dei deputati del 2013 rispetto a quella prodotta nella tornata elettorale 2006, quando il premio di maggioranza è stato "solo" il 5,2% considerando il 48,2% dei voti ottenuto dalla coalizione di centrosinistra che ha ottenuto i seggi premiali.

Alla luce degli esempi riportati la conclusione di fondo è quella dell'illegittimità costituzionale del sistema elettorale con premio di maggioranza ancorché nel concreto produca un minimo discostamento dei voti, poiché *in ogni caso* e *in tutti i casi* il voto dell'elettore all'interno di un collegio elettorale è *trattato in modo diverso dalla legge* rispetto al voto di un altro elettore del medesimo collegio elettorale esclusivamente sulla base della forza politica prescelta.

10.2. Premio di maggioranza con soglia per l'accesso

La seconda categoria di sistema elettorale con premio di maggioranza è rinvenibile in quel sistema elettorale nel quale i seggi assegnati come premio di maggioranza vengono attribuiti alla lista vincente solo al raggiungimento di una determinata quota di

⁷³⁰ Cfr. L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 26.

seggi o di voti. Si parla, a tal proposito di sistema elettorale con premio di maggioranza “eventuale” o “condizionato”⁷³¹.

Venendo al nostro ordinamento, l’unico esempio di sistema elettorale con soglia per l’accesso ai seggi premiali è quello previsto dalla legge n. 52 del 2015, in particolare dopo la dichiarazione di illegittimità del doppio turno nazionale tra liste⁷³². Dopo tale sentenza, infatti, il sistema elettorale era un premio di maggioranza con soglia per l’accesso. Alla forza politica che avesse ottenuto un risultato nazionale del 40% dei voti sarebbero stati assegnati il del 55% dei seggi, pari a 340 scranni della Camera dei deputati eletti nelle circoscrizioni nazionali. Prima di questa legge elettorale, come noto, il sistema premiale con soglia era stato introdotto dal legislatore con la legge Acerbo nel 1923⁷³³ e con la legge “Truffa” del 1953⁷³⁴. Nel primo caso, il premio di maggioranza scattava al raggiungimento della soglia del 25% dei voti e venivano assegnati alla prima forza politica i 2/3 della composizione dell’Assemblea. La seconda assegnava alla lista che otteneva il 50% dei voti validi il 65% della composizione della Camera dei deputati. In tutte e tre le ipotesi, al mancato raggiungimento della soglia prefissata la legislazione prevedeva un riparto proporzionale.

Per quel che riguarda il “peso” del voto degli elettori, per esempio, nella legge elettorale n. 52 del 2015, la diversità di trattamento dei voti degli elettori della forza politica vincente era tale da limitare, nel suo massimo, la compressione del principio di eguaglianza “in uscita”. Infatti, il “peso” del voto dell’elettore della forza politica maggioritaria sarebbe potuto essere al massimo di 1,37, mentre per gli elettori delle forze politiche di minoranza non avrebbe potuto assumere un valore inferiore a 0,75⁷³⁵.

⁷³¹ Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, cit., p. 27.

⁷³² Vedi cap. 4 § in relazione all’introduzione di sistemi elettorali così costituiti all’interno di alcune regioni italiane.

⁷³³ Sulla legge Acerbo, si vedano E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2008, p. 2 ss., e D. BRESCHI, *La legge Acerbo e la resa incondizionata della classe politico-parlamentare italiana*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d’Italia*, Edizioni della Normale, Pisa, 2012, p. 71 ss.

⁷³⁴ Per un approfondimento relativo alla legge del n. 148 del 1953, alla sua genesi e alle critiche di una parte del mondo politico e anche dottrinale si vedano M. S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell’ingegneria politica*, il Mulino, Bologna, 2003, e V. LONGI, *La legge “truffa” del 1953 e le proposte della bicamerale*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/1997, pp. 611 ss.;

⁷³⁵ Cfr. G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell’annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, cit., p. 6 s.

Anche nel caso di premio di maggioranza senza soglia il valore effettivo che il voto può assumere non dipende solo dalla soglia ma dipende anche dalla quantità di seggi assegnati come premio di maggioranza. Se con una medesima soglia, ancorché elevata, si assegnassero i due terzi della composizione dell'Assemblea, il voto degli elettori della forza politica di maggioranza avrebbe un valore superiore agli altri rispetto a quanto sarebbe potuto accadere, per esempio, con la legge n. 52 del 2015. Non mancano nel campo del diritto positivo esperienze legislative con le quali si è prodotta un'elevata divaricazione del valore dei voti, ancorché in presenza di una soglia per l'attribuzione dei seggi cospicua. Un esempio in tal senso è quello del sistema elettorale previsto per l'elezione della Camera francese dal 1951 al 1956 (c.d. *loi scélébrates*). In quel caso si prevedeva che all'interno dei collegi plurinominali, peraltro non in tutti⁷³⁶, la lista che avesse ottenuto la maggioranza assoluta avrebbe avuto la totalità dei seggi assegnati al collegio plurinominali⁷³⁷.

I vari esempi riportati dimostrano che alla presenza di una soglia per accedere al premio di maggioranza non corrisponde *una minore intensità* della differenziazione del valore dei voti degli elettori, poiché essa dipende dalla quantità di seggi che vengono assegnati con il premio di maggioranza. In tutti i casi, però, la diseguaglianza del voto risulta essere circoscritta entro un massimo di differenziazione che è determinato dall'esclusione del meccanismo premiale al non verificarsi di talune condizioni. Quello che va però focalizzato è che anche una legge elettorale che assegnasse un numero di seggi “poco consistente”, in ipotesi il 5% dei seggi alla lista che ottiene il 50% dei voti, è un sistema elettorale che viola l'eguale valenza dei voti. Anche nel caso di un esiguo numero di seggi premiali gli elettori non sono “trattati” dalla legge nello stesso modo.

⁷³⁶ Il sistema elettorale non si applicava però nelle sei circoscrizioni del Dipartimento della Senna e delle due circoscrizioni della *Seine et Oise* nelle quali il riparto avveniva sempre in modo proporzionalmente (cfr. G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria – Tecnica – Legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, p. 103*). Secondo M. S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, cit., p. 92, tale distinzione derivava dalla circostanza che in quelle circoscrizioni «la prevalenza comunista sconsigliava l'attuazione di quella particolare *technicality*». Come riporta A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, p. 46 s., nelle due tornate elettorali in cui venne applicata questa legge elettorale su 103 collegi elettorali si ebbe l'applicazione del premio di maggioranza in 40 collegi nelle elezioni del 1951 e in 11 in quelle del 1956.

⁷³⁷ In apparenza, tale sistema elettorale si avvicina al sistema maggioritario plurinominali di lista. Il sistema va però annoverato tra i sistemi elettorali con premio di maggioranza con soglia per l'accesso. Quando il numero di voti ottenuti dalla lista più votata fosse stato inferiore al 50% più uno dei voti validamente espressi all'interno del collegio elettorale, infatti, il riparto sarebbe avvenuto proporzionalmente tra le liste che avevano partecipato all'elezione.

Anche in questi casi il voto degli elettori della forza politica di maggioranza ha una valenza maggiore di quello espresso dall'elettore nei confronti delle altre forze politiche. La conseguenza è quella di dover ritenere irragionevole per contrasto con l'art. 48, secondo comma e l'art. 3 della Costituzione qualsiasi tipologia di sistema elettorale premiale indipendentemente dalla quantità dei seggi premiali e, di conseguenza, della più o meno accentuata diseguaglianza del voto che esso produce⁷³⁸.

10.3. Sistema premiale in contesto "maggioritario".

Una diversa tipologia di premio di maggioranza è quella che unisce il sistema premiale all'interno di un sistema maggioritario di tipo uninominale. Questo è un sistema elettorale, pur variamente proposto nel corso dei dibattiti circa la modifica del sistema elettorale italiano⁷³⁹, che ha trovato applicazione solamente nella legislazione messicana elettorale a cavallo tra il 1980 e il 1990 per l'elezione della Camera bassa. In quella legislazione elettorale si prevedevano 300 seggi da attribuire con sistema maggioritario in collegi uninominali e l'assegnazione dei restanti 200 seggi con sistema elettorale proporzionale e premio di maggioranza. Nella legge utilizzata per l'elezione del 1988 il sistema elettorale prevedeva un'assegnazione dei 200 seggi proporzionali alla forza politica che avesse ottenuto la maggioranza dei collegi uninominali, con la riserva che se a livello nazionale tale lista avesse ottenuto meno del 51% dei voti a tale lista dovevano essere assegnati un numero di seggi del riparto proporzionale sino a giungere al 51% dei seggi dell'Assemblea. Con una riforma elettorale varata prima delle elezioni del 1991 si prevedevano poi diverse tipologie di assegnazione del premio di maggioranza. Questo veniva conferito sempre alla forza politica che avesse ottenuto il maggior numero di collegi uninominali, ma in questo caso la quantità dei seggi di premio variava al variare della percentuale di voti complessivamente ottenuti da questa forza politica⁷⁴⁰.

⁷³⁸ In questo senso si veda A. RIVIEZZO, *Uguaglianza del voto e sistema politico*, cit., p. 11, secondo il quale la questione del premio di maggioranza «non è questione di misura, risolvibile in termini di ragionevolezza, ma di pura logica normativa. Se infatti si viene eletti a patto di ottenere almeno un voto in più degli altri candidati, o il "premio" è inutile (il voto in più c'è), oppure serve a sovvertire tale principio (il voto in più non c'è, ma si opera *come se* ci fosse)» (corsivo dell'Autore).

⁷³⁹ Questo sistema elettorale è stato proposto, per esempio, durante il dibattito politico sorto dopo la sentenza n. 1 del 2014. In quel caso, tra le varie proposte in campo vi era quella nella quale si prevedeva un ritorno al c.d. *Mattarellum* con la sostanziale modifica, però, che il 25% dei seggi che allora erano utilizzati per il riparto proporzionale sarebbero stati utilizzati come "serbatoio" di seggi da assegnare in tutto o in parte alla forza politica più votata.

⁷⁴⁰ Sul sistema elettorale richiamato si veda A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, cit., p. 20 e p. 32, nota 15. La legge del 1991, che non modifica il

La dottrina italiana, interrogata sulla possibilità di prevedere un sistema elettorale così congegnato, è sembrata piuttosto certa della sua illegittimità costituzionale. La ragione principale sembrerebbe essere quella di non ammettere la legittimità di una legislazione elettorale che andrebbe a produrre una distorsività all'interno di un sistema, quello maggioritario uninominale, considerato "già distorsivo"⁷⁴¹. La conclusione della dottrina circa l'illegittimità di questi sistemi elettorali è certamente condivisibile, ma le motivazioni che conducono a tale risultato non appaiono del tutto condivisibili.

Se vengono riservati un numero di seggi da assegnare come premio di maggioranza si tutela, in un primo momento, l'eguaglianza del voto degli elettori nei collegi uninominali⁷⁴². Una volta che vengono assegnati i seggi premiali, però, gli elettori che avranno concorso con il proprio voto all'attribuzione del premio avranno comunque un "peso" maggiore rispetto a quello degli altri elettori. Questi elettori, infatti, avranno eletto con un solo voto sia il candidato nel collegio uninominale, sia i rappresentanti eletti con il premio di maggioranza. La violazione del principio d'eguale valenza dei voti in un sistema maggioritario con premio di maggioranza non è determinata quindi dalla circostanza di aggiungere "diseguaglianza" ad un "sistema diseguale", ma di implementare diseguaglianza in un sistema elettorale, quello maggioritario uninominale,

riparto in 300 collegi uninominali e in 200 seggi da assegnare proporzionalmente, prevedeva tre distinte ipotesi in relazione alla distribuzione dei 200 seggi proporzionali. Se la lista con il maggior numero di collegi uninominali vinti non otteneva il 35% dei voti il riparto avveniva esclusivamente in modo proporzionale. Se otteneva il 35% veniva assegnato il premio affinché avesse 251 seggi dell'Assemblea e per ogni punto percentuale in più veniva assegnato un seggio ulteriore. Infine, se otteneva più del 60% dei voti si faceva un riparto proporzionale con una limitazione che nessuna lista poteva avere più del 70% dei seggi (350) anche se in base al risultato elettorale avrebbe dovuto riceverne in numero maggiore.

⁷⁴¹ In questo senso si può vedere B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, n. 2/2014, p. 4, il quale ritiene che «qualche dubbio potrebbe sorgere sulla possibilità di sommare un premio di maggioranza a sistemi elettorali disproporzionali e distorsivi». Analoghe le conclusioni alla quale giunge I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *ConsultaOnline*, 2014, p. 13, secondo cui "si tratterebbe di aggiungere ad un sistema maggioritario già di per sé distorsivo del principio di eguaglianza del voto un ulteriore meccanismo premiale tale da produrre una eccessiva sovrarappresentazione di una coalizione rispetto alle altre, creando una vistosa disproporzione tra voti ottenuti e seggi attribuiti che difficilmente riuscirebbe a superare indenne lo scrutinio di costituzionalità". In senso generale, e quindi non in riferimento al solo sistema maggioritario, G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale*, cit., p. 2, ritiene che «andrebbe valutata con attenzione la sovrapposizione di premi e correttivi maggioritari su sistemi a base proporzionale, come quello spagnolo e il c.d. modello dei sindaci».

⁷⁴² Si deve sottolineare che indipendentemente dalla posizione assunta in merito alla legittimità del premio di maggioranza la sua configurazione all'interno di un sistema elettorale in collegi uninominali maggioritari non potrebbe che avvenire riservando, *ex ante*, un serbatoio di seggi dai quali attingere per l'assegnazione dei seggi premiali. Sarebbe a forte rischio di illegittimità una legislazione elettorale che prevedesse l'elezione in tutti collegi uninominali per, poi, togliere i seggi ad alcune forze politiche vincenti nei collegi elettorali per riequilibrare il voto a livello nazionale.

che è un meccanismo che garantisce una perfetta eguaglianza nella valutazione dei voti di tutti gli elettori del collegio elettorale.

10.4. Il premio “a contrario”: seggi premiali alle forze di minoranza e seggi premiali come diritto di tribuna.

Un particolare sistema elettorale premiale che si distingue nettamente da quelli trattati in precedenza è quello previsto, implicitamente o esplicitamente, in quelle leggi elettorali che prevedono un diritto di tribuna per le minoranze nel caso in cui la forza politica di maggioranza raggiunga un numero di seggi considerati “eccessivi” dal legislatore. Esempi in tal senso non sono mancati, e non mancano, nelle legislazioni elettorali italiane. Il primo caso di “diritto di tribuna” era quello previsto, seppur implicitamente, nella legge elettorale Acerbo. In quel caso, a fronte di una legge che assegnava i 2/3 dei seggi alla forza politica che superava il 25% dei voti, si prevedeva che in ogni caso se una lista avesse ottenuto più dei due terzi dei voti la rappresentanza delle minoranze sarebbe comunque restata di 1/3 della composizione della Camera elettiva. Per giungere a tale risultato la legge non prevedeva direttamente ciò, ma il diritto di tribuna era l’effetto dovuto al combinato disposto di due articoli della legge n. 2444/1993. Da un lato, all’art. 52, primo comma, si prevedeva che le liste dovessero contenere al massimo un numero di candidati pari ai due terzi dei seggi assegnati alla singola circoscrizione elettorale, in secondo luogo si stabiliva, all’art. 84-*bis*, secondo comma, che se lista di maggioranza non avesse avuto sufficienti candidati da eleggere nella circoscrizione dovessero essere proclamati eletti quelli delle forze politiche di minoranza⁷⁴³. In tal modo

⁷⁴³ Analoga è la previsione della legge elettorale in vigore. Il legislatore ha previsto, infatti, che ogni lista che si presenta all’elezione non può essere composta da numero superiore della metà dei seggi da assegnare nel collegio plurinomiale di presentazione. Tale previsione dà luogo alla possibilità che una forza politica abbia diritto a più seggi rispetto al numero di candidati presentati nel collegio. Nel caso in cui una lista fosse “esaurita” la legge prevede una dettagliata normazione che riguarda l’assegnazione del seggio vacante, anche se resta la possibilità che non vi sia nessun altro candidato da poter eleggere. A tal proposito va segnalato che nelle recenti elezioni del 4 marzo per l’elezione del Senato, nella Regione Sicilia non è stato assegnato un seggio alla lista Movimento 5 Stelle per aver esaurito tutti i candidati presentati nella Regione. Su quest’ultima vicenda e sulle sue possibili risoluzioni che prevedono la vacanza del seggio, l’assegnazione ad altra lista o l’assegnazione alla lista deficitaria in altra Regione (con il rischio, in questo caso, di una lesione dell’art. 57 della Costituzione) si vedano F. CONTE, *Al Rosatellum manca un petalo: un seggio resterà vacante (forse)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 marzo 2018 e L. PEDULLÀ, *M5S: al Senato, in Sicilia, più seggi che candidati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 marzo 2018. Vi è però una differenza di fondo tra la legislazione elettorale approvata sul finire della XVII legislatura e le legislazioni elettorali esaminate nel testo e riguarda la *ratio* che ha condotto il legislatore ad adottare una simile disciplina. In questo caso l’introduzione della disposizione che prevede un minor numero di candidati rispetto ai seggi parlamentari deriva, con ogni probabilità, dalla circostanza che il legislatore ha inteso interpretare la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 in senso di evitare liste lunghe bloccate. Se

si garantiva per via legislativa una certa presenza parlamentare delle forze politiche di minoranza qualora la lista vincente a livello nazionale avesse ottenuto un risultato elettorale decisamente elevato. Al medesimo effetto della legge Acerbo si perveniva nella c.d. legge truffa (legge n. 148 del 1953) nella quale si prevedeva esplicitamente che nel caso in cui alle liste di minoranza non fossero stati assegnati i 209 seggi, essi dovevano essere comunque assegnati a tali forze politiche⁷⁴⁴. La modalità “esplicita” di riserva di seggi alle minoranze è prevista anche in alcune delle leggi elettorali regionali vigenti nel nostro ordinamento. La legge elettorale lombarda, per esempio, prevede che le liste collegate al presidente eletto non possano ottenere più del 70% dei seggi indipendentemente dall'eventualità che il Presidente eletto o le stesse liste abbiano ricevuto un numero superiore di consensi⁷⁴⁵.

Nel novero di questa categoria di premio di maggioranza ve ne è una ulteriore, mai sperimentata, ma più volte proposta nel corso del dibattito politico, nella quale viene riservato un numero di seggi prestabilito da assegnare (al primo o ad un secondo turno) come premio di maggioranza alla lista o coalizione che ottiene il miglior risultato

l'intenzione che ha mosso il legislatore non è stata quella di evitare un eccessivo numero di seggi in capo ad una forza politica, il risultato ottenuto, perlomeno nell'esempio siciliano, è comunque il medesimo. In generale comunque questa legge elettorale non permette a una forza politica di superare singolarmente un certo numero di seggi vinti, anche a fronte di un risultato elettorale molto elevato, poiché il numero di candidati che la legge permette di presentare è sempre minore al numero di seggi assegnati nel riparto proporzionale.

⁷⁴⁴ Il testo della legge prevedeva, infatti, per le liste di maggioranza che «se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni al gruppo delle liste di maggioranza corrisponda a 380 e, qualora sia inferiore, assegna la differenza dei seggi al gruppo delle liste di maggioranza di quelle circoscrizioni nelle quali le cifre decimali degli indici per l'attribuzione dei seggi siano risultate più prossime a 50, detrando altrettanti seggi dal numero di quelli che, a norma del comma precedente, avrebbero dovuto essere assegnati alle liste di minoranza della circoscrizione medesima. *Analogamente procede nel caso in cui il numero dei seggi assegnati alle liste di minoranza sia inferiore a 209*».

⁷⁴⁵ L'art. 1, comma 29, della Legge Regionale 31 ottobre 2012, n. 17, prevede che «In ogni caso, al gruppo di liste o alla coalizione di liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente non possono essere attribuiti, ai sensi del comma 30, più di cinquantasei seggi in Consiglio regionale; se i seggi ad essi assegnati superano questo limite, *l'ufficio sottrae alla coalizione o al gruppo di liste collegate al Presidente eletto un numero di seggi strettamente necessario al raggiungimento dei cinquantasei seggi in Consiglio regionale e li assegna in numero corrispondente ai gruppi di liste concorrenti*», e allo stesso modo il comma 25, dell'art. 1, prevede che alle liste «non può, in ogni caso, essere attribuito più del settanta per cento dei seggi del Consiglio regionale attribuiti alle singole liste». In senso analogo, la legge elettorale toscana prevede una riserva in favore della minoranza pari al 35% della composizione del Consiglio regionale (cfr. C. NAPOLI, A. PERTICI, *L'organizzazione della Regione*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 77). Recentemente anche la Regione Molise ha adottato tale regola, prevedendo che alle liste collegate al presidente eletto non possano essere assegnati più di quattordici consiglieri regionali su una complessiva composizione consiliare di venti rappresentanti.

elettorale nazionale, e una quota di seggi anch'essa prestabilita è assegnata come “premieria” a una o più forze politiche di minoranza⁷⁴⁶.

Negli esempi sopra riportati, attraverso una tecnica legislativa differente, si giunge al medesimo risultato che è quello di riservare una quota di seggi alle forze politiche di minoranza. Approfondire la questione sembra utile per svolgere un'argomentazione circa la rappresentatività dell'Assemblea legislativa, l'eguaglianza degli elettori e delle forze politiche e la tutela delle minoranze politiche.

Una “manipolazione” del voto volta a contrastare un'eventuale “supremazia” politica di una maggioranza con l'intento, probabilmente lodevole, di tutelare *ex lege* un pluralismo e una presunta maggior democraticità complessiva del sistema parlamentare, non sembra essere conforme ai principi costituzionali in materia elettorale e, nello specifico, al canone dell'eguaglianza del voto e più in generale della rappresentanza politica. Così come quando si sovra-rappresenta la forza politica di maggioranza attribuendo alla stessa dei seggi premiali si viola il principio dell'eguaglianza del voto, allo stesso modo quando il medesimo meccanismo elettorale è di appannaggio alle forze politiche di minoranze si pone comunque in contrasto con i medesimi principi della democrazia rappresentativa. Tutelare la presenza delle minoranze politiche attraverso un'apposita norma legislativa è un “raggiro” alla volontà degli elettori, incompatibile con i principi della rappresentanza politica e dell'eguaglianza del voto.

10.5. Premio di maggioranza e *multi-level system*

I problemi connessi alla violazione dell'eguaglianza del voto riconducibili al premio di maggioranza non si arrestano però ad una valutazione complessiva del sistema elettorale. Diverse, e per certi versi ancor più problematiche, sono le questioni relative al sistema elettorale premiale nel quale si assegnano i seggi sulla base del risultato elettorale ottenuto dalle forze politiche a livello di circoscrizione superiore (sino all'unica circoscrizione nazionale) all'interno però di una legislazione elettorale che prevede al contempo una pluralità di collegi elettorali come luogo in cui i candidati si presentano agli

⁷⁴⁶ Un esempio per certi versi in tal senso era quello previsto in una proposta di legge del Senatore Passigli nel 2006, nella quale si prevedeva che il 90% dei seggi fosse assegnato in collegi uninominali a doppio turno e il restante 10% dei seggi sarebbe stato assegnato proporzionalmente tra le forze politiche che non avrebbero partecipato al secondo turno, introducendo un vero e proprio premio di rappresentanza (cfr. G. BUSIA, J. SCE, *Le principali proposte di riforma: schede*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, p. 55 s.).

elettori. In questo caso, che riguarda la totalità delle esperienze positive in cui sia stato introdotto un sistema elettorale premiale per la Camera dei deputati⁷⁴⁷, la differenza del “valore del voto” tra gli elettori del singolo collegio elettorale subisce una divergenza ancora maggiore.

Tab. 2. Distribuzione seggi nei collegi. Elezioni 2013 Camera dei deputati

Collegio	CSX		CDX		M5S		Monti	
	Voti	S	Voti	S	Voti	S	Voti	S
Lombardia 1	711.974	23	724.003	8	472.154	6	284.941	3
Friuli V. G.	198.227	7	201.655	2	196.037	2	93.032	2
Veneto 2	289.733	10	342.491	4	317.636	4	136.223	2
Emilia R.	1.073.184	30	557.040	6	658.475	7	248.535	2

Dagli esempi riportati nella tabella, relativa ai risultati elettorali del 2013 in alcuni collegi plurinominali, si evince che l'applicazione del premio di maggioranza assegnato a livello della circoscrizione unica nazionale può produrre delle significative ripercussioni con riguardo all'eguaglianza del voto e alla rappresentanza politica all'interno dei singoli collegi elettorali.

Dai dati si può notare, per esempio, che nell'elezione relativa al collegio Emilia Romagna c'è stata una sovrarappresentazione di quegli elettori che sono riusciti a eleggere un numero doppio di rappresentanti (30) rispetto a tutte le altre forze politiche (15), nonostante il risultato elettorale complessivamente conseguito da queste ultime sia stato superiore di quasi 500.000 voti. Ancor più problematici risultano essere gli esempi, riportati nella tabella, relativi agli altri tre collegi plurinominali. In tutti e tre i casi, infatti, la forza politica che ha beneficiato dei seggi premiali non è stata quella che ha ottenuto il risultato elettorale migliore nel collegio, con l'effetto di aggravare ulteriormente la violazione del principio d'eguaglianza e con esso del principio maggioritario. Comunque sia, in tutti i casi riportati, si evidenzia l'effetto che l'assegnazione del premio di maggioranza ha in una legislazione elettorale multilivello, che è quello di assegnare seggi in modo tale da non rispettare in alcun modo la volontà elettorale degli elettori del collegio elettorale e di non rispettare il principio di eguaglianza del voto tra elettori del medesimo collegio.

⁷⁴⁷ Per la legge Acerbo, si veda U. GUIDI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1924, p. 68 s., il quale ricorda che il collegio unico, anche in quell'occasione, serviva esclusivamente allo scopo di determinare la forza maggioritaria. Le candidature venivano presentate all'interno di 16 circoscrizioni coincidenti con i territori delle regioni. Allo stesso modo la c.d. legge truffa prevedeva, a fronte di un calcolo nazionale dei voti, una distribuzione delle candidature all'interno di 31 collegi plurinominali.

L'effetto del premio di maggioranza sull'eguaglianza del voto in un sistema elettorale multilivello, varia al variare di determinati parametri che non riguardano esclusivamente la quota di seggi attribuiti come premio di maggioranza. Un elemento che può aumentare la diseguaglianza è, per esempio, il numero di seggi assegnati all'interno del collegio elettorale che, ove eccessivamente ridotto, potrebbe produrre una maggior diseguaglianza all'interno del collegio. L'applicazione del metodo del conteggio nazionale dei voti si ricollega, in parte, alla questione della traslazione dei seggi da un collegio ad un altro. Come è stato messo in evidenza nel capitolo precedente il legislatore avrebbe gli strumenti normativi per evitare al minimo il fenomeno della traslazione dei seggi da un collegio all'altro. Dovrebbe, infatti, prevedere che i seggi in eccesso di una lista vengano ceduti alle liste deficitarie nel medesimo collegio elettorale nel quale il seggio viene tolto alla lista eccedentaria e non, come accadeva per esempio nella legge n. 52 del 2015, in altro collegio elettorale nel quale la lista che deve ricevere il seggio abbia i più alti resti non utilizzati⁷⁴⁸. In questo modo si eviterebbe la violazione dell'art. 56, quarto comma, della Costituzione, ma si aggraverebbe l'inosservanza del principio di eguale valenza dei voti all'interno del collegio elettorale. In questi casi, infatti, il seggio verrebbe assegnato nello stesso collegio indipendentemente dal risultato elettorale ottenuto dalla lista deficitaria⁷⁴⁹ e l'applicazione del premio di maggioranza potrebbe a distorcere oltremodo il valore dei voti e di conseguenza la capacità rappresentativa degli elettori all'interno dei singoli collegi elettorali.

Il problema dell'applicazione del premio di maggioranza in un livello territoriale diverso da quello in cui gli elettori compiono l'atto elettorale può produrre una limitazione del principio d'eguaglianza anche in vigenza di leggi elettorali nelle quali il

⁷⁴⁸ Difficilmente sarebbe da potersi considerare ragionevole il meccanismo elettorale con il quale si assegnasse un seggio nel collegio ad una lista che abbia già ottenuto seggi con i resti. In tal modo, infatti, si riutilizzerebbero voti che hanno già prodotto una rappresentanza parlamentare e la violazione del principio d'eguaglianza sarebbe del tutto palese. Sulla problematica, solo parzialmente analoga, relativa al "riutilizzo" di voti che hanno già espresso una rappresentanza politica si veda *infra* § 11, in relazione ai sistemi elettorali misti.

⁷⁴⁹ Si tratta della "prima versione" della legge elettorale n. 52 del 2015 approvata in prima lettura alla Camera ma poi modificata nel passaggio parlamentare del Senato. Nel testo approvato, si prevedeva, al fine di cercare di evitare il c.d. slittamento dei seggi, che la sottrazione dei seggi alle liste eccedentarie dovesse avvenire nei collegi elettorali della circoscrizione nei quali tali liste avessero ottenuto un seggio con la parte decimale più piccola. Il seggio veniva poi assegnato alle liste deficitarie (se avevano parti decimali non utilizzate) all'interno dello stesso collegio indipendentemente da quale fosse il risultato elettorale della lista in quel collegio elettorale (cfr. L. TRUCCO *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *ConsultaOnline.it*, n. 1/2015, p. 19).

premio di maggioranza è particolarmente limitato nella sua quantità. L'esempio al quale si sta facendo riferimento è quello dell'esperienza legislativa elettorale dello Stato di Malta. Per eleggere i rappresentanti del Parlamento maltese la legge prevede, sin dal 1921, l'utilizzo del voto singolo trasferibile all'interno di collegi elettorali di piccole dimensioni. A seguito del risultato elettorale del 1981 venne introdotto un premio di maggioranza di lieve entità, resosi "necessario" in quanto in quella tornata elettorale si era mostrato un effetto del VST ritenuto, dalle forze politiche, non accettabile. Il Nationalist Party (NP) aveva infatti ottenuto 114.132 prime preferenze (50,9%) e 31 seggi, mentre il Malta Labour Party (MLP) aveva ottenuto 105.854 prime preferenze (40,9) ma 34 seggi⁷⁵⁰. Per evitare tali risultati, che avevano portato anche a un boicottaggio parlamentare da parte del Partito nazionalista⁷⁵¹, sono state approvate, nel 1987 e nel 2007, due riforme costituzionali con le quali si prevedono due possibili attivazioni del premio di maggioranza. Se un partito ottiene la maggioranza assoluta di primi voti, ma non la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, riceve un ulteriore numero di seggi aggiuntivi al fine di consentirgli di avere la maggioranza assoluta dei seggi. La seconda disposizione, introdotta nel 1987, prevede che se alla distribuzione dei seggi partecipano solo due partiti politici (ma almeno tre partiti partecipano all'elezione), e il partito politico che ottiene la maggioranza relativa dei (primi) voti non ottiene la maggioranza dei seggi, sono assegnati dei seggi ulteriori per consentire a tale forza politica di avere la maggioranza parlamentare⁷⁵². L'esempio maltese serve a evidenziare due criticità relative al premio di maggioranza: la piccola entità e il rapporto tra voto nazionale e scelte espresse dagli elettori in sede di collegio elettorale. Come una parte della dottrina ha sottolineato, questo sistema non configurerebbe «un premio ma [...] un meccanismo correttivo di una eventuale distorsione del sistema proporzionale in

⁷⁵⁰ A. BUHAGIAR, J. LAURI, *STV in Malta. A crisis?*, in *Voting matters*, v. 26/2009, p. 1. Sulla prima riforma del 1987 si veda R. ZANELLA, *The Maltese electoral system and its distorting effects*, in *Electoral Studies*, v. 9/1990, p. 205 ss.

⁷⁵¹ Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, cit., p. 21.

⁷⁵² A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, cit., p. 21 s, nota 7 riporta i risultati elettorali delle elezioni del 1987 e del 1996 dove è scattato il premio di maggioranza a seguito del verificarsi delle prime delle due fattispecie previste dalla legge e il risultato elettorale del 2008 quando invece il premio di maggioranza è scattato nei confronti di un partito con la maggioranza relativa dei voti.

vigore»⁷⁵³. In effetti, le motivazioni che hanno condotto alla previsione di questo sistema elettorale sembrerebbero volte a riequilibrare il risultato elettorale proporzionale nazionale a discapito però del voto, peraltro il più proporzionale, all'interno dei collegi elettorali. È proprio questa dinamica tra voto nazionale e voto nei collegi a ledere nel profondo il principio d'eguaglianza anche in questo sistema, nel quale potrebbe ravvisarsi la "bontà" del legislatore di voler rispettare il voto elettorale nazionale.

10.6. Premio di maggioranza in due turni

Un capitolo sé stante deve essere dedicato al sistema elettorale con premio di maggioranza in due turni, nel quale al secondo turno di ballottaggio venga assegnato alla lista vincitrice un numero di seggi maggiore rispetto ai seggi ottenuti al primo turno. A questa tipologia vanno aggiunti i casi in cui al secondo turno siano riservati un numero di seggi *ad hoc* alla forza politica risultata "vincente" ovvero l'ipotesi che una quota di seggi di entità variabile sia assegnata anche alle altre forze politiche che partecipano al secondo turno⁷⁵⁴.

Due turni di votazione erano disciplinati dalla legge elettorale n. 52 del 2015. Nella legge si prevedeva che le due liste che avessero ottenuto le migliori prestazioni elettorali nel corso del primo turno (ancorché non superiore al 40%) avrebbero partecipato ad un

⁷⁵³ Secondo R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 52.

⁷⁵⁴ Tale sistema elettorale, che non ha mai trovato una concreta realizzazione dal punto di vista del diritto positivo, aveva trovato, perlomeno nel recente passato, un certo favore nel dibattito politico nel corso della IX Legislatura. In particolare era stata proposta da Pasquino e Milani, una legislazione elettorale nella quale ad un secondo turno si sarebbero eletti un quinto dei parlamentari, dei quali alla forza politica vincente al secondo turno sarebbero spettati il 75% dei seggi solo se avesse superato il 40% dei voti al secondo turno, mentre alla seconda il 25%. Nel caso in cui al secondo turno nessuna lista o coalizione, che poteva formarsi anche tra i due turni, avesse però raggiunto il 40% dei voti anche i seggi riservati alla seconda tornata elettiva sarebbero stati distribuiti proporzionalmente. Sul progetto di legge Pasquino-Milani si vedano, M. VOLPI, *Le riforme elettorali in Francia. Una comparazione con il «caso» italiano*, Bulzoni, Roma, 1987, p. 111 ss. e M.S. PIRETTI, *Il premio di maggioranza: dalla legge "Acerbo" alla Commissione Bozzi*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, p. 51 e A. AGOSTA, *Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale (in tema di rappresentatività e efficienza)*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, il Mulino, Bologna, 1987, p. 235 ss. Parzialmente analoga una proposta di legge, avanzata nell'XI e XII Legislatura dal Pds, che univa il collegio uninominale alla presentazione di liste nazionali con un secondo turno nel quale venivano assegnati i seggi sufficienti per giungere a 325 seggi in capo alla forza politica che avesse ottenuto in quel secondo turno il 40% dei voti validi. Su questa proposta di legge si veda C. URSINO, *Le proposte in campo: formule e modelli*, in G. CANTANARO, A. CANTARO, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, ESI, Napoli, 1992, p. 81.

secondo turno. La lista che fosse risultata vincitrice al ballottaggio avrebbe avuto diritto ad un totale di 340 seggi sui 618 seggi assegnati all'interno del territorio nazionale⁷⁵⁵.

Il doppio turno come configurato nella legge elettorale n. 52 del 2015 è stato dichiarato illegittimo con la sentenza n. 35 del 2017, in quanto, secondo la ricostruzione della Corte costituzionale, quella tipologia di sistema elettorale non era in grado di superare le censure di illegittimità che erano state riscontrate nel sistema elettorale con premio di maggioranza senza soglia. In buona sostanza, per la Corte costituzionale il premio di maggioranza assegnato al secondo turno si sarebbe sostanziato in una "riedizione" del premio di maggioranza senza una soglia, poiché «una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente»⁷⁵⁶.

In questo modo la Corte costituzionale ha escluso innanzitutto che il premio di maggioranza configurato nella legge n. 52 del 2015 fosse un premio "limitato" al 4-5% dei seggi. Per una parte della dottrina, infatti, le due tornate elettorali sarebbero state da considerarsi un procedimento elettorale totalmente distinto, sicché al secondo turno il premio di maggioranza sarebbe stato determinato dalla differenza tra il 55% dei seggi e i voti ottenuti al secondo turno⁷⁵⁷. La legittimità del turno di ballottaggio sarebbe stata

⁷⁵⁵ Se sistemi elettorali con premio di maggioranza sono stati variamente previsti anche in altre esperienze straniere, il doppio turno tra liste è una peculiarità quasi del tutto italiana che trova l'unico precedente nel sistema elettorale di San Marino. Ai sensi della legge qualificata 11 maggio 2007, n. 1, se nessuna lista raggiunge il 50% dei voti al primo turno viene previsto un turno di ballottaggio nel quale vengono assegnati 35 dei 60 seggi che compongono il Consiglio Grande e Generale dello Stato.

⁷⁵⁶ Corte cost., sentenza n. 35 del 2017. La corte costituzionale decidendo in tal senso ha seguito una posizione dottrinale che aveva proprio individuato nel secondo turno un sostanziale premio di maggioranza senza soglia che poteva essere assegnato anche ad una lista che al primo turno aveva ottenuto un risultato elettorale esiguo. In questo senso si veda, per tutti, M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 12 s.

⁷⁵⁷ In questo senso si veda A. BARBERA, *Traccia per l'Audizione sulla legge elettorale Camera dei deputati. 13 aprile 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 2, secondo cui «Chi vince il ballottaggio otterrebbe almeno più del 50% dei votanti e avrebbe, comunque, un premio assai modesto rispetto ai voti ottenuti». Parla espressamente di premio di maggioranza del 4% S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 90 e ID, *L'Italicum come rimedio alla frammentazione*, in A. GIGLIOTTI (a cura di), *Seminario. I pro e i contro dell'Italicum*, in *Nomos*, n. 3/2015, p. 26, il quale ritiene che nella legge n. 52 del 2015 «Al secondo turno tutti gli elettori tornano in campo e decidono cosa votano. E qui la sovrarappresentazione massima è del 4% (differenza tra 50 e 54)». In senso analogo sembra esprimersi anche C. FUSARO, *Memoria per*

individuata nella circostanza che la scelta della composizione dell'Assemblea sarebbe stata comunque «affidata all'intero corpo elettorale, convocato di nuovo, in assoluta trasparenza e con piena consapevolezza della posta in palio»⁷⁵⁸.

Tale lettura non è stata sostenuta dalla Corte costituzionale che, invece, ha ritenuto che i due turni di votazione erano concepiti dalla legge all'interno di una medesima procedura elettorale. Per giungere a tale conclusione la Corte ha ricordato che per l'assegnazione dei seggi si doveva fare riferimento per tutte le liste, eccetto quella vincente al ballottaggio, al risultato elettorale del primo turno⁷⁵⁹. Questo avrebbe inoltre prodotto un effetto negativo ulteriore per le liste minoritarie non ammesse al ballottaggio. Queste, avrebbero visto eleggere un diverso numero di parlamentari in base al diverso numero di voti ottenuti al primo turno dall'una o dall'altra lista vincente al ballottaggio, che comunque sarebbe risultata destinataria dei 340 seggi in premio. Tale evenienza si sarebbe prodotta poiché tali liste, essendo fisso il numero dei seggi da ripartire proporzionalmente fra tutte le liste di “opposizione”, avrebbero ricevuto un numero di seggi più consistente se il ballottaggio fosse stato vinto dalla lista più votata al primo

*l'Audizione sui progetti di legge e le petizioni presentate in materia elettorale. 15 aprile 2014, in Forum di Quaderni Costituzionali, p. 9, il quale, ritenendo che determinare quale sarebbe il premio di maggioranza al secondo turno facendo «riferimento – ma dopo il ballottaggio – ai voti avuti al primo turno non ha alcun senso logico, è un mero giochetto di numeri e parole», sembrerebbe appoggiare la tesi del premio di maggioranza limitato al 5%. Contra, si veda, per tutti L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. (note a prima lettura)*, in ConsultaOnline.it, p. 15, secondo la quale – giustamente – se dovesse ritenersi vera questa posizione dottrinale si dovrebbe ammettere che nel caso in cui al secondo turno «una lista o coalizione abbia conseguito del tutto “naturalmente” più del 55% dei voti [...], anche il risultato non sarebbe alterato poiché il meccanismo premiale non opera più», il che oggettivamente non poteva considerarsi realistico nella legge elettorale n. 52 del 2015. Critica la posizione riportata nel testo, sia da un punto di vista logico-formale sia da quello logico-sostanziale, G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in A. GIGLIOTTI (a cura di), *Seminario. I pro e i contro dell'Italicum*, in *Nomos*, n. 3/2015, p. 19.*

⁷⁵⁸ C. FUSARO, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 735, il quale rimarca il concetto sottolineando (p. 736) che «si indice una seconda apposita votazione cui tutto il corpo elettorale è chiamato, appunto per stabilire quale delle due liste ammesse «vince»... le elezioni: con le scontate, note sin dall'inizio, trasparenti, conseguenze sul piano dell'assegnazione dei seggi».

⁷⁵⁹ «Il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione. In questa prospettiva, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste. Inoltre, la ripartizione percentuale dei seggi, anche dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio, resta – per tutte le liste diverse da quella vincente, ed anche per quella che partecipa, perdendo, al ballottaggio – la stessa del primo turno. Il turno di ballottaggio serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno». Corte Cost., sentenza n. 35 del 2017.

turno oppure un numero di seggi inferiore se il ballottaggio fosse stato vinto, tra le due ammesse, da quella meno votata⁷⁶⁰.

Elemento ulteriore utilizzato dalla Corte costituzionale per dichiarare illegittimo il ballottaggio è stato quello di sostenere che il ballottaggio previsto dalla legge n. 52 del 2015 non era per nulla comparabile con il sistema elettorale in due turni previsto nei collegi uninominali o per l'elezione di una carica monocratica. In quei casi si ricorre al ballottaggio per eleggere un solo rappresentante e «il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, *anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio*»⁷⁶¹.

La Corte costituzionale non ha però posto in rilievo un altro aspetto del doppio turno di ballottaggio tra liste inerente all'eguaglianza del voto elettori ma anche, e per certi versi soprattutto, alla rappresentatività degli eletti e alla rappresentanza politica stessa. Ci si riferisce alla circostanza per la quale, a differenza che nel doppio turno di collegio, al secondo turno anche un elettore “già rappresentato” concorre a creare “nuova” rappresentanza. Per meglio chiarire il concetto si prenda come esempio un elettore che al primo turno abbia votato per una forza politica che ha ottenuto, grazie al voto dell'elettore, una rappresentanza nel Parlamento ma non partecipi al ballottaggio. Se al secondo turno l'elettore vota per la lista che ottiene il premio di maggioranza, l'elettore avrà prodotto in una unica tornata elettorale una rappresentanza doppia (avrà eletto, infatti, un rappresentante di minoranza e uno di maggioranza). Tutti gli altri elettori – coloro che hanno votato al primo e secondo turno la stessa forza politica vincente o perdente⁷⁶² – non saranno invece rappresentanti da una pluralità di soggetti ma

⁷⁶⁰ Nel primo caso, infatti, la lista perdente al ballottaggio avrebbe concorso con le altre liste alla divisione proporzionale dei 277 seggi di minoranza con una cifra elettorale maggiore (rispetto a quella dell'altra lista ammessa al ballottaggio). Nel secondo, caso, invece, la lista perdente al ballottaggio avrebbe concorso con le altre al riparto proporzionale dei seggi con una cifra inferiore, lasciando alle altre liste un numero di seggi superiore rispetto a quello del primo caso. In sostanza, dunque, le liste minoritarie non ammesse al ballottaggio avrebbero ricevuto un numero di seggi diverso in base al risultato elettorale ottenuto al primo turno dalla lista perdente al ballottaggio. Questo avrebbe comportato un certo effetto del turno di ballottaggio anche per le liste che non vi avrebbero partecipato. In senso analogo a quanto specificato nel testo si veda R. DICKMAN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere. Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017, p. 17.

⁷⁶¹ Corte cost., sentenza n. 35 del 2017.

⁷⁶² Ai quali si possono aggiungere gli elettori che hanno votato al primo turno una lista che non ha superato un'eventuale soglia di sbarramento o che, anche in assenza di essa, non sono sufficienti a raggiungere il quoziente di rappresentanza.

esclusivamente dal soggetto eletto al primo turno. In questi casi, il voto di alcuni vale uno, quello di altri vale il doppio.

Il problema segnalato non è però solamente relativo all'eguaglianza del voto ma rientra appieno in una questione che attiene alla rappresentanza politica stessa. Con questo sistema elettorale, infatti, alcuni elettori hanno una molteplice rappresentanza nel Parlamento, che è stato composto attraverso un unico canale rappresentativo⁷⁶³ nel quale i candidati di schieramenti diversi erano in concorrenza tra loro ma sono stati eletti grazie ai voti dello stesso elettore⁷⁶⁴.

Questa caratteristica contraddistingue nel suo nucleo fondamentale il doppio turno nazionale di lista dal doppio turno di collegio nei sistemi elettorali uninominali maggioritari. Quando l'eletto è un singolo soggetto, infatti, i voti degli elettori che vengono espressi al primo turno sono *sempre* voti che non producono rappresentanza politica parlamentare ma determinano esclusivamente una selezione di candidati che potranno partecipare al secondo turno. È poi solo questo ad essere l'elemento che determina la formazione della rappresentanza politica⁷⁶⁵.

Indipendentemente dalle valutazioni circa il *quantum* di distorsività del voto, il premio di maggioranza assegnato nel corso di un secondo turno tra liste è tale da non superare uno scrutinio di legittimità, fosse anche un sistema elettorale nel quale, per evitare una eccessiva disproporzione tra voti e seggi, come la Corte costituzionale parrebbe richiedere, il legislatore optasse per l'inserimento di una soglia superata la quale

⁷⁶³ Unico canale rappresentativo nel senso che l'elettore ha così due "rappresentati" entro il medesimo territorio (il collegio plurinomiale) che erano uno "l'avversario" dell'altro nella competizione elettorale. Diverso è il caso di una molteplice rappresentanza in capo allo stesso elettore all'interno di un sistema elettorale misto maggioritario-proporzionale nel quale le arene della competizione elettorale-politica sono due e sono distinte (v. *infra* § 11).

⁷⁶⁴ In questo senso si vedano le argomentazioni di R. DICKMANN, *A proposito dell'italicum. Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale di cui alla legge n. 52 del 6 maggio 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 giugno 2015, p. 5, secondo cui «elettori già rappresentati per effetto di preferenze espresse al primo turno ad una lista diversa dalle due ammesse al ballottaggio, votando in questa seconda consultazione per una di quelle due liste, finirebbero con l'esprimere preferenze contraddittorie tra i due turni».

⁷⁶⁵ Nota la sostanziale differenza tra le due diverse categorie di doppio turno M. NARDINI, *Dal doppio turno di coalizione al doppio turno di lista. E il doppio turno di collegio?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 luglio 2014, p. 2, il quale ricorda che «il doppio turno da sempre ha riguardato la scelta di personalità, non di liste (e men che meno di coalizioni). A maggior ragione in un sistema parlamentare come quello italiano, il voto per il rinnovo delle Camere deve consentire *in primis* la selezione della rappresentanza politica», cosa che, come l'Autore evidenzia, non è compresa nel secondo turno tra liste. Contrario alla valutazione che qui si propone e, allo stesso tempo, all'interpretazione data dalla Corte costituzionale circa la "continuità" tra i due turni e la differenziazione delle due tipologie di ballottaggio è P. PASQUINO, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 aprile 2017.

le forze politiche potrebbero “correre” per il secondo turno⁷⁶⁶. A tale conclusione si giunge per una serie di ragioni. La prima riguarda quanto detto in relazione al premio in seggi assegnato in un unico turno ancorché con soglia per l'accesso, la seconda riguarda la circostanza che al secondo turno “scompare” la rappresentanza poiché non esistono più rappresentanti “reali” da eleggere ma esclusivamente sigle partitiche⁷⁶⁷.

Per evitare che al secondo turno non vi siano dei candidati che concorrono tra loro per l'elezione si potrebbe anche ricorrere ad altri espedienti normativi. Per esempio, si potrebbe prevedere che al secondo turno siano riservati un numero predeterminato di seggi da assegnare alle forze politiche che dovrebbero presentare specifici candidati nel corso del secondo turno. Poniamo il caso che 500 seggi siano assegnati nel corso del primo turno e 118 siano assegnati con premio di maggioranza al secondo turno. In tale situazione la problematica della “scomparsa” dei candidati e con essa della legittimazione della classe politica sarebbe probabilmente risolta. Non verrebbe meno però la violazione del principio di eguaglianza. Anche in questi casi, infatti, vi sarebbero elettori “più rappresentati” di altri ancorché in misura inferiore e limitata.

11. I sistemi elettorali misti: una categoria di legislazione eguale con le giuste caratteristiche

L'ultima macro-categoria di sistema elettorale sottoposta all'analisi è quella che ricomprende i c.d. sistemi elettorali misti (*Mixed Electoral law*). I sistemi elettorali misti sono quei meccanismi elettorali nei quali si prevede una contemporanea utilizzazione di un sistema elettorale maggioritario (con voto alla persona) e di un sistema elettorale proporzionale (con voto alla lista)⁷⁶⁸.

⁷⁶⁶ Al di là, ovviamente, della circostanza che questo si trasformerebbe in un premio di maggioranza con una soglia per l'accesso che, come ricostruito nelle pagine precedenti, è comunque in contrasto con l'eguaglianza del voto, la Corte ha sottolineato che non è il turno di ballottaggio astrattamente considerato ad essere dichiarato illegittimo ma la concreta disciplina dello stesso previsto nella legge elettorale, aprendo quindi alla possibilità di strutture legislative fondate su un doppio turno di ballottaggio. In questo senso qualcuno ha proposto di prevedere un secondo turno per le liste che superano il 30% dei voti al primo turno (per esempio si veda A. MORRONE, *Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di riforma elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 marzo 2017, p. 5.

⁷⁶⁷ Cfr. A. PERTICI, *La riforma della legge elettorale in corso di approvazione*, in *Osservatorio costituzionale*, febbraio 2015, p. 3.

⁷⁶⁸ Non rientrano in questo ambito di indagine i sistemi elettorali che eventualmente unirebbero il premio di maggioranza in quanto si porrebbero in violazione del principio di eguaglianza per la sola circostanza di aver riservato una quota di seggi da assegnare come premio di maggioranza. La classificazione di sistema elettorale misto è offerta, tra gli altri, da M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 591. Per una panoramica generale sui sistemi elettorali misti si veda M. SOBERG SHUGART, M. P. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-member*

All'interno di questa categoria si possono distinguere diverse tipologie di sistemi elettorali che possono essere suddivisi in base alla diversa componente maggioritaria-proporzionale, al metodo proporzionale utilizzato e, infine, all'eventuale legame tra le due competizioni elettorali.

Le diverse quote assegnate nei due riparti comportano differenziazioni sul lato del complessivo risultato elettorale⁷⁶⁹ ma non hanno particolari implicazioni circa l'eguaglianza del voto. Un sistema elettorale strutturato in un doppio binario rappresentativo, che mantiene distinta la votazione maggioritaria dalla votazione proporzionale attraverso l'assegnazione di un doppio voto in capo agli elettori non pone, infatti, alcun problema in tema di rappresentanza politica, di rappresentatività e di eguaglianza del voto, a condizione che lo svolgimento elettorale nelle due arene di competizione elettorale avvenga attraverso sistemi elettorali che non si pongono in contrasto con l'eguaglianza del voto.

I problemi relativi all'eguaglianza del voto vi sono, invece, allorché il legislatore utilizza tecniche elettorali per “legare” i risultati ottenuti nelle due arene di competizione. Per approfondire il punto è opportuno partire dall'analisi del sistema elettorale vigente che prevede un forte collegamento tra le due componenti della legge elettorale. Il meccanismo elettorale introdotto con la legge n. 165 del 2017 prevede una suddivisione in collegi plurinominali e in collegi uninominali. All'elettore viene consegnata una sola scheda e viene concesso un solo voto. Cosicché il voto espresso nei confronti del candidato nel collegio uninominale si estende anche alla lista o alla coalizione ad esso collegata e, viceversa, il voto assegnato nei confronti di una lista si estende *ex lege* anche nei confronti del candidato da essa supportato nel collegio uninominale. In questo modo il voto degli elettori «conta due volte: per l'arena maggioritaria e per quella proporzionale»⁷⁷⁰. Se il voto “conta” formalmente due volte

electoral systems: the best of both worlds?, Oxford University press, Oxford, 2001. Va sottolineato che la categoria di sistema elettorale misto non ha una sua propria definizione nel panorama degli studi elettorali. Per esempio A. LIPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies*, cit., p. 45, annovera tra i sistemi elettorali misti anche i sistemi elettorali con premio di maggioranza come quello previsto in Francia negli anni '50.

⁷⁶⁹ Tendenzialmente, infatti, maggiore è la quota maggioritaria di seggi e maggiore sarà il risultato disproporzionale dell'elezione, così come maggiori sono i seggi assegnati nei collegi elettorali proporzionali e maggiori possono essere gli effetti proporzionali del sistema elettorale (con l'avvertenza sempre che anche questo effetto dipende dalla “grandezza” dei collegi plurinominali proporzionali).

⁷⁷⁰ A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 89, in riferimento al sistema elettorale vigente in Messico (un sistema misto

per tutti gli elettori, dal punto di vista dell'eguaglianza effettiva del voto sembrerebbero non esserci problemi.

Se si prende però come punto di osservazione il singolo elettore si può notare che le cose stanno diversamente. Quando l'elettore attraverso il proprio voto riesce a eleggere il candidato nel collegio uninominale il voto di quell'elettore "frutta seggi" doppiamente. Infatti, quell'unico voto, sarà servito anche a eleggere un rappresentante nel riparto proporzionale. Allo stesso tempo, però, il voto dell'elettore che non riesce a eleggere il proprio rappresentante nel riparto maggioritario, potrà eleggere, sempre con il solito voto, un rappresentante nel riparto proporzionale. In questo modo, alla conclusione della procedura elettorale, i primi elettori avranno avuto a parità di voti espressi con gli altri (1), un voto di valore doppio⁷⁷¹. Il problema di questo meccanismo elettorale non è quello dovuto alla circostanza che un elettore possa eleggere due rappresentanti, ma è quello che

maggioritario-proporzionale) in cui, al pari del sistema italiano, all'elettore è assegnato un solo voto che si "trasporta" da un sistema all'altro.

⁷⁷¹ In questo senso L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit. p. 2 s. e A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, p. 10. L'obbligatorietà del voto congiunto è stata altresì criticata in quanto coarterebbe la libertà dell'elettore di poter scegliere liberamente tra V. TONDI DELLE MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 35, secondo cui la congiunzione del voto «vincola l'elettore all'unicità di voto per entrambi i circuiti rappresentativi, facendo in modo che la preferenza per il candidato del collegio uninominale implichi necessariamente (in via espressa o quantomeno presuntiva) quella per i candidati del collegio plurinominale». Per altri autori, invece, la problematica relativa all'unicità del voto sarebbe da farsi rientrare nella discrezionalità del legislatore e quindi non una questione che rileva né in relazione al principio di eguaglianza del voto né a quello della libertà del voto. Ritiene che la questione della disgiunzione del voto sia da far rientrare nella mera opportunità politica N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, cit., 25 ss. Altri, invece, sostengono che pur nella possibile violazione dell'eguaglianza e della libertà del voto le disposizioni potrebbero essere considerate costituzionalmente legittimi in quanto non sembrerebbero essere manifestamente irragionevoli (G.P. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, p. 40 s. Secondo S. CECCANTI, *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 18, invece «trattandosi di candidati alla medesima Assemblea parlamentare, sia pure su due canali diversi, il legislatore può però legittimamente operare sia nel collegare i voti sia nel renderli parzialmente o totalmente indipendenti». In relazione a questa legge elettorale inoltre sono stati sollevati dubbi circa la disposizione che prevede che il voto dell'elettore espresso per un candidato nel collegio uninominale ma non esprime alcuna preferenza per una lista della coalizione che lo sostiene viene "suddiviso" tra tutte le liste della coalizione sulla base dei rapporti di forza tra le stesse. In questo modo però vi è il rischio della violazione dell'art. 48 (voto personale) anche dell'art. 56 (voto diretto), poiché non è «possibile ricondurre in modo chiaro ed inequivocabile la volontà elettorale al partito che è il legittimo destinatario del voto». (F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, p. 6 s.). Tale meccanismo elettorale si caratterizza anche per porsi in un probabile contrasto con l'art. 48 Cost. e con i canoni della rappresentanza politica. Poiché l'elettore esprime e concorre ad esprimere una pluralità eterogenea di rappresentanti, pur sempre all'interno della medesima coalizione, che si sono presentati però in liste diverse.

lo possa fare avendo a disposizione un solo voto e che questo si “trascini” tra un’arena competitiva e l’altra.

La questione non è dissimile a quella affrontata da *Bundesverfassungsgericht* in relazione agli *Überhangmandate* (v. *supra*). Anche in quel caso, prima dell’intervento del Giudice costituzionale e della riforma introdotta nel 2011, in capo ad alcuni elettori si poteva determinare una doppia rappresentanza parlamentare⁷⁷².

In un sistema misto in senso stretto, in cui si realizza un doppio canale rappresentativo, esistono degli strumenti legislativi in grado di evitare una violazione del principio di eguaglianza. Il primo, di più facile attuazione, è, come evidenziato precedentemente, quello di distinguere nettamente la competizione elettorale maggioritaria da quella proporzionale, assegnando a ogni elettore due voti e recedendo qualsiasi effetto del risultato maggioritario su quello proporzionale o viceversa.

Per poter ottenere la disgiunzione del voto sono possibili due strade alternative. La prima, è quella di assegnare all’elettore due schede, una per il maggioritario e l’altra per il proporzionale. La seconda, è quella di assegnare all’elettore una sola scheda, ammettere la possibilità del voto disgiunto e non far “trasferire” i voti da una parte all’altra se l’elettore non vota in una delle due competizioni⁷⁷³. Con questo sistema elettorale i voti degli elettori concorrono sempre ad eleggere il medesimo numero di rappresentanti, indipendentemente dalla circostanza che essi utilizzino o meno la disgiunzione del voto.

Il secondo strumento legislativo, più tecnico, è quello di ricorrere allo scorporo dei voti che hanno concorso ad eleggere il rappresentante nel collegio maggioritario. In tal modo si riuscirebbe a garantire l’eguaglianza del voto senza spezzare del tutto il legame tra maggioritario e proporzionale, in quanto verrebbe meno la necessità di introdurre la disgiunzione del voto. Lo scorporo dei voti è quel meccanismo per il quale, al fine di determinare la cifra elettorale di una lista, si detraggono i voti ottenuti dal candidato eletto nel collegio uninominale supportato dalla lista stessa. Esistono due tipologie di scorporo:

⁷⁷² V. *supra* § 4. In questo senso si vedano anche le osservazioni di V. LOSCO, *Considerazioni sul sistema elettorale tedesco alla luce della consultazione del 27 settembre 1998*, cit., p. 634, secondo la quale «gli elettori che hanno votato una formazione che ha vinto mandati aggiuntivi riescono ad influire due volte sulla composizione politica del Parlamento: una prima con il secondo voto, quale è la norma, e una seconda volta con il primo voto, poiché i mandati aggiuntivi sono mandati diretti che fanno aumentare il numero legale dei deputati in Parlamento».

⁷⁷³ Per una panoramica empirica sull’utilizzo del voto disgiunto all’interno delle esperienze statuali che adottano tale strumento elettorale si veda lo studio di C. PLESCIA, *Split-Ticket Voting in Mixed-Member Electoral Systems. A Theoretical and Methodological Investigation*, ECPR Press, 2016.

o si scorporano tutti i voti (scorporo totale), o si detraggono un numero di voti pari al numero di voti conseguiti dal candidato arrivato secondo nel collegio uninominale aumentato di uno (scorporo parziale). Con il primo meccanismo si detraggono dal computo proporzionale tutti i voti ottenuti (aumentando la proporzionalità del sistema elettorale), con il secondo si detraggono dal computo solo i voti che sono stati sufficienti per eleggere il candidato nel collegio uninominale⁷⁷⁴. Con le suddette operazioni l'effetto sostanziale del voto di tutti gli elettori all'interno del collegio elettorale plurinominale rimane il medesimo, giacché quantomeno i voti sufficienti per eleggere il rappresentante nella competizione uninominale non vengono "riutilizzati" per assegnare seggi nel riparto proporzionale⁷⁷⁵.

Dal punto di vista della rappresentanza politica va sottolineata una certa preferenza per il sistema elettorale che prevede un doppio voto da parte di ogni elettore. Se le competizioni elettorali sono due (una maggioritaria e l'altra proporzionale) ne deriva che diversi sono i collegi elettorali nei quali il singolo elettore è inserito, diversi sono i candidati espressione dei partiti politici e parzialmente diversa è la scelta su cui ricade il voto dell'elettore (un candidato singolo e una lista di partito). Un sistema elettorale che abbia a cuore una corretta conformazione della rappresentanza politica dovrebbe includere la possibilità di discernimento dell'elettore verso un partito politico e verso un candidato che si presenta, seppur collegato ad un partito, singolarmente alla competizione elettorale⁷⁷⁶.

L'ultima questione che viene in luce con riguardo all'eguaglianza del voto tra elettori del medesimo collegio elettorale riguarda, così come richiamato nel premio di maggioranza, l'elezione nella parte proporzionale del sistema elettorale misto nei casi di sistema elettorale *multi-level*, ovvero sia quando il calcolo del voto avviene ad un livello superiore. Se si prendono le ultime elezioni del 4 marzo 2018 si può notare come oltre al problema dello slittamento dei seggi (v. cap. 2 §) anche il valore del voto degli elettori

⁷⁷⁴ La quota in sostanza è uguale al numero di voti ottenuti dal secondo classificato nel collegio uninominale aumentati di un'unità.

⁷⁷⁵ In questo senso si veda L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., p. 3, secondo cui «In assenza di scorporo, solo se i voti sono due, allora tutti gli elettori potrebbero dirsi trattati ugualmente. Tutti i voti per il collegio uninominale avrebbero lo stesso peso, così come tutti i voti per la parte proporzionale».

⁷⁷⁶ Questo sistema elettorale permetterebbe, inoltre, la presentazione di singoli candidati, non collegati ai partiti politici, che, in una fase di "crisi" del partito politico, potrebbe essere considerato un fattore positivo per rappresentatività degli elettori del collegio.

nei collegi plurinominali risulta, benché il sistema elettorale sia proporzionale, non eguale. I due esempi riportati di seguito sono relativi a due diverse disposizioni della legislazione elettorale in vigore e che si sono verificati a seguito della recente tornata elettorale del 4 marzo 2018.

Il primo è relativo alle regole per la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni.

<i>Distribuzione seggi nella circoscrizione Molise. Elezioni 2018</i>							
M5S		CDX		CDS		LEU	
Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
44,79%	2	29,81%	0	18,14%	0	3,71%	1

Se si guardano i risultati elettorali e la distribuzione dei seggi proporzionali all'intero di questa circoscrizione, che in tal caso funge anche da collegio plurinominali, è evidente una lesione dell'eguaglianza degli elettori di quel territorio. In questo caso non è rispettato nessun parametro costituzionale in tema di elezione dei membri del Parlamento. Se una forza politica ha ottenuto un seggio con un numero di voti inferiore rispetto a quelli ottenuti da un'altra lista che non ha però ricevuto alcun seggio, vi è una doppia violazione dei principi che governano la rappresentanza politica. Da un lato, infatti, non vi è rispetto del principio del voto eguale, dall'altro, vi è una lesione del principio maggioritario poiché il soggetto più rappresentativo (quello che ha ottenuto più voti) non risulta essere eletto.

Il secondo esempio riguarda la distribuzione dei seggi nei collegi plurinominali della circoscrizione che, ai sensi della disposizione legislativa, dovrebbero avvenire in modo da rispettare maggiormente il risultato elettorale ottenuto dalle forze politiche nel collegio, a danno però della variazione del numero di seggi assegnato allo stesso (*supra* cap. 2 §§ 7 e ss.). A tal fine si riportano nella tabella successiva i risultati elettorali del 4 marzo 2018 nel collegio plurinominali Emilia Romagna 04.

<i>Distribuzione seggi nel collegio Emilia 04. Elezioni 2018</i>							
CDX		CDS		M5S		LeU	
Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi	Voti	Seggi
36,12%	7	28,58%	5	26,83%	2	4,09%	0

Come si può notare, anche in questo caso, elettori dello stesso collegio hanno una capacità rappresentativa effettiva *diseguale* nonostante formalmente si applichi un sistema elettorale proporzionale che di per sé non è la causa della diseguaglianza prodotta.

Le violazioni all'eguaglianza del voto mostrate negli esempi che precedono derivano sostanzialmente dalla circostanza che il calcolo del voto avviene a livello nazionale e pertanto vi è un'alterata rappresentatività degli elettori del collegio elettorale.

È importante ribadire che il punto di osservazione è quello dell'elettore all'interno del collegio elettorale e che l'oggetto di indagine è l'eguaglianza tra questo elettore e gli elettori dello stesso collegio. Qualora l'osservazione fosse rivolta indistintamente nei confronti dei rapporti tra tutti gli elettori, questo sistema elettorale dovrebbe essere considerato legittimo perché rende eguali tra loro tutti gli elettori poiché viene applicato un sistema elettorale proporzionale a livello nazionale. In tal modo, però, si darebbe preferenza ad una proporzione meramente numerica tra gli elettori, piuttosto che alla volontà degli elettori nei collegi elettorali che dovrebbero essere gli unici soggetti chiamati a determinare la rappresentatività del proprio collegio, senza che la propria rappresentanza parlamentare sia inficiata dal voto degli altri elettori. Questi esempi dimostrano altresì che non esiste alcun sistema elettorale in grado di rispettare contemporaneamente il voto nazionale e il voto nei singoli collegi, con la conseguenza di dover ritenere seriamente suscettibili di illegittimità costituzionale i sistemi elettorali fondati su più livelli territoriali.

12. La questione della soglia di sbarramento.

Dall'interpretazione del principio di eguaglianza si dovrebbe concludere che l'eguale valenza dei voti porta ad escludere che il legislatore possa adottare all'interno del sistema elettorale proporzionale una soglia di sbarramento entro la quale una forza politica (lista e/o coalizione) non sia assegnataria di seggi che le spetterebbero sulla base della formula elettorale adottata. Le motivazioni politiche che conducono all'adozione di uno strumento che esclude taluni elettori dalla rappresentanza parlamentare sono generalmente da ricondurre alla necessità di evitare una proliferazione di componenti partitiche parlamentari. Il fine della soglia di sbarramento è perciò quello di ridurre il frazionamento e tentare di imprimere una maggiore stabilità al complessivo sistema di governo parlamentare. Dal punto di vista dell'eguaglianza la soglia di sbarramento pone un serio problema, in quanto i voti degli elettori che sulla base della formula elettorale "varrebbero un seggio" vengono esclusi, dall'espressa disposizione legislativa, che ne limita perciò discrezionalmente gli effetti rispetto agli altri voti, nonostante l'identica procedura tecnico-elettorale di trasformazione dei voti in seggi.

Per quel che riguarda la soglia di sbarramento si devono fare due valutazioni distinte.

La prima riguarda la distinzione tra le soglie di sbarramento esplicite ed implicite. Come noto, più il numero di seggi assegnato all'interno del collegio elettorale plurinomiale è ridotto maggiore sarà la soglia implicita per poter accedere alla rappresentanza politico-parlamentare all'interno di quel collegio elettorale⁷⁷⁷. La soglia implicita e la soglia esplicita vanno nettamente distinte dal punto di vista del principio d'eguaglianza. Nel caso della c.d. soglia implicita, all'interno dei collegi elettori i voti degli elettori hanno una eguale valenza effettiva poiché in grado di avere la stessa rappresentanza in termini effettivi.

Diversamente, la clausola di esclusione espressa, oltre ad essere un limite alla proporzionalità, è un limite all'eguaglianza del voto. Tutte le volte che un elettore, attraverso il proprio voto, avrebbe diritto ad un seggio parlamentare ma non lo ottiene per la clausola di esclusione, avviene una limitazione esplicita del principio d'eguaglianza del voto da parte del legislatore ordinario. Nonostante la distinzione proposta tra soglie implicite e soglie esplicite non va considerato sempre legittimo nemmeno l'effetto che produce la soglia implicita.

Quel che viene in luce è la ragionevolezza di una certa riduzione della dimensione del collegio elettorale, elemento che determina il livello della soglia implicita. Se, per esempio, il legislatore decidesse di fare tutti collegi che eleggono lo stesso numero di rappresentanti (per esempio tutti da 5), si potrebbe immaginare che la legislazione sia stata adottata per produrre una soglia di esclusione implicita del 20%.

Come per il collegio uninominale la questione è quindi quella di valutare la ragionevolezza di una determinata costruzione del collegio elettorale. Probabilmente, se la *ratio* dell'uninominale è la rappresentanza della comunità politica "più piccola" non è possibile dire la stessa cosa di un collegio che elegge, ad esempio, cinque, quattro o tre deputati, sino al collegio bi-nominale. La ragionevolezza del collegio plurinomiale è da ravvisarsi anche in questo caso nella comunità politica che si vuole rappresentare⁷⁷⁸. È difficile però stabilire quando sia ragionevole o meno una determinata scelta legislativa.

⁷⁷⁷ L'esempio classico che si propone in questi casi è quello del sistema elettorale spagnolo. In quella esperienza, il sistema risulta essere molto selettivo

⁷⁷⁸ Non a caso, il sistema elettorale delle democrazie moderne con maggior soglia implicita è il sistema elettorale spagnolo, che assume come comunità politica la Provincia.

In questo caso, la ragionevolezza della scelta del legislatore andrebbe valutata in concreto sulla base della *ratio* che ha condotto a una determinata suddivisione del territorio. Se il legislatore adottasse un sistema bi-nominale, all'interno del quale procedere con una suddivisione proporzionale⁷⁷⁹, invece di quello uninominale, la scelta potrebbe essere giustificata dall'allargamento della base rappresentativa e dalla possibilità di eleggere due rappresentanti appartenenti a soggetti politici diversi. Se, viceversa, si passasse da un sistema in collegi plurinominali, per esempio quello spagnolo, per farne un sistema di tutti collegi elettorali identici, di piccole dimensioni, allo scopo di creare una soglia per l'accesso implicita oltremodo elevata, la possibilità di incorrere in una censura di illegittimità sarebbe maggiore.

La seconda questione, che riguarda esclusivamente la soglia di sbarramento esplicita, è relativa alla diseguaglianza del voto. Come evidenziato in precedenza, la soglia di sbarramento sembra porsi in contrasto con il principio dell'eguaglianza del voto. Si può però provare a distinguere concettualmente la violazione dell'eguaglianza del voto prodotta dalla soglia rispetto a quella generata dalle formule elettorali diseguali. Quando si pone una soglia di sbarramento i voti degli elettori non vengono valutati matematicamente in modo diverso, ma alcuni di essi sono esclusi a priori dalla rappresentanza parlamentare e dal meccanismo elettorale. I sistemi con formula diseguale "trattano", invece, disegualmente voti che producono rappresentanza. La differenza, che dal punto di vista dell'eguaglianza non risolve il problema della soglia di sbarramento, potrebbe essere utile in sede di valutazione delle possibili limitazioni al principio d'eguaglianza del voto⁷⁸⁰.

12.1. Soglia di sbarramento ed efficacia dei voti. La diseguaglianza del voto dei voti alle liste sotto-soglia nelle coalizioni.

Un problema che si pone quando si analizza il principio d'eguaglianza del voto in correlazione alla soglia di sbarramento riguarda quelle disposizioni legislative che prevedono soglie di esclusione per le liste facenti parte di una coalizione, ma allo stesso tempo stabiliscono che i voti assegnati nei confronti di tali liste concorrano comunque a

⁷⁷⁹ Un sistema elettorale così strutturato era previsto in Cile dal 1989 al 2013, nel quale si prevedeva una suddivisione del territorio in collegi bi-nominali e una competizione proporzionale tra liste con voto di preferenza e assegnazione dei seggi sulla base del metodo *d'Hondt* (cfr. J. M. CAREY, *Las virtudes del sistema binomial*, in *Revista de Ciencia Política*, n. 1/2006, p. 226 ss.).

⁷⁸⁰ v. infra cap. 4 § 7.

determinare la cifra elettorale della coalizione. Tali leggi elettorali, oltre a favorire una proliferazione di liste e di «coalizioni cartello»⁷⁸¹, generano una riflessione specifica in tema di eguaglianza degli elettori, non soltanto in relazione al “valore” del singolo voto ma anche in rapporto alla rappresentanza politica stessa. La soluzione normativa richiamata è ben nota nell’ordinamento italiano che nelle ultime leggi elettorali, che prevedono la possibilità di partecipare alla competizione elettorale in coalizione, ha previsto che i voti di tutte, o quasi, le forze politiche appartenenti alla coalizione vengano contati per determinare la cifra elettorale della stessa in base alla quale assegnare i seggi alla coalizione i seggi⁷⁸². Come nella soglia di esclusione il voto per l’elettore nei confronti della lista prescelta è privo di una valenza effettiva. In questo caso però il voto rimane pienamente efficace per un’altra forza politica che, benché faccia parte della stessa coalizione, non è quella prescelta dall’elettore. All’elettore viene quindi “assegnata” una rappresentanza politica da parte di un candidato che diverrà, grazie a quel voto, un rappresentante non scelto dall’elettore⁷⁸³. In questo caso il rispetto dell’eguaglianza del voto risulta essere esclusivamente fittizio. Matematicamente il legislatore utilizza questi

⁷⁸¹ C. FUSARO, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2008, p. 359 s.. Il problema della proliferazione di liste non riguarda solo questo sistema elettorale, che però certamente ne amplifica la portata. Come nel caso delle leggi elettorali con premio di maggioranza vi sono, infatti, «micropartiti detentori di pacchetti di voti» (A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema politico nazionale*, cit., p. 112), che sono “esche” appositamente incluse nella coalizione per cercare di aumentare la cifra elettorale della stessa. I “cartelli elettorali”, che nel nostro ordinamento sono stati conosciuti principalmente in relazione ai sistemi elettorali con premio di maggioranza (sulla questione vedi anche il § 5 del prossimo capitolo) non sono però solo una specifica conseguenza di quel sistema elettorale. Come ben mette in evidenza S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2018, p. 5 s, anche la conformazione della legge elettorale attualmente in vigore, «nel contesto politico dato», ha prodotto “cartelli elettorali”. Le ragioni di tale evento sono dovute, in particolare, secondo l’Autore, alla circostanza che «la lista satellite ha un elettorato ristretto, ma tale da portare in doto alla lista aggregante una quota marginale di consenso [...]. E la forza maggiore può considerare auspicabile, a certe condizioni, che essa non consegua la soglia del tre per cento, con la conseguenza che i voti conseguiti siano distribuiti tra le altre componenti del cartello».

⁷⁸² Nella legge n. 270 del 2005 si prevedeva che tutte le liste della coalizione partecipassero a determinare la cifra elettorale della coalizione ancorché non avessero ottenuto un numero sufficiente di voti a superare la soglia di sbarramento. Parzialmente analoga è la legge elettorale attualmente in vigore nella quale si prevede che concorrano a determinare la cifra elettorale della coalizione tutte le liste che hanno superato nazionalmente l’1% dei voti validi a fronte, però, di una soglia di sbarramento che preclude l’accesso ai seggi alle liste che non ottengono il 3% dei voti a livello nazionale.

⁷⁸³ G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, cit., p. 8, secondo cui un sistema così strutturato non può essere giustificato, poiché i voti degli elettori alle liste sotto-soglia della coalizione sono voti «che concorrono alla ripartizione dei seggi (della coalizione) ma che rimangono senza rappresentanza». In relazione alla legge elettorale in vigore L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all’attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., p. 4, ritiene che tale previsione si ponga in contrasto anche con i principi del «voto libero, personale e diretto».

voti al pari di quelli sopra-soglia, ma non può considerarsi egualmente “trattato” l'elettore al quale si assegna una rappresentanza politica che lui non ha espresso.

13. Una prima conclusione. Sulle tracce di un sistema elettorale eguale

La portata costituzionale del principio d'eguaglianza non determina l'adozione di uno specifico sistema elettorale, ma limita certamente la discrezionalità del legislatore all'interno di determinati confini. Sono svariati i sistemi elettorali che rispettano l'eguaglianza del voto, mentre altri si pongono in violazione del principio. Un sistema elettorale per non essere in contrasto con il principio costituzionale d'eguaglianza deve rispondere a certe caratteristiche che discendono dalla circostanza che l'elettore non deve “contare” di più o di meno di un altro elettore che concorre a eleggere lo stesso rappresentante (nel collegio uninominale) o gli stessi rappresentanti (nel caso di collegio plurinominale).

La formula elettorale quindi per essere “eguale” deve contare i voti degli elettori tutti nello stesso modo all'interno del collegio elettorale⁷⁸⁴. Solo in questo modo tutti gli

⁷⁸⁴ Da questo non ne deve però derivare una totale libertà del legislatore di applicare regole elettorali diverse nei diversi collegi elettorali. Anche se il punto di osservazione è l'elettore di un collegio elettorale la formula elettorale deve essere la stessa per tutti i collegi elettorali, in modo tale che non possa essere dato maggior peso a determinati elettori di un collegio rispetto a quello degli altri (cfr. C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966, p. 504.). In questo caso non si tratta di indagare la composizione del collegio elettorale e il numero di seggi ad essa assegnati, ma quello di “vedere” la formula elettorale adottata all'interno di un determinato collegio elettorale. Per esempio, si potrebbe sostenere l'irragionevolezza di un sistema elettorale che conceda una rappresentanza uninominale ad alcuni e proporzionale ad altri, sempre che questo non sia giustificato da cause contingenti quali, per esempio, l'aver adottato un ente amministrativo come collegio elettorale. Oppure, ed è il caso invero più problematico, quando il legislatore preveda un sistema elettorale con premio di maggioranza solo in alcuni collegi elettorali, ovvero qualora escluda dal computo del risultato elettorale nazionale, parametro per assegnare il premio di maggioranza, il voto di alcuni elettori. Quest'ultima possibilità era prevista nella legge elettorale n. 270 del 2005 nella quale si stabiliva che i voti ottenuti dalle forze politiche nel collegio uninominale della Valle d'Aosta non dovessero essere conteggiati al fine di determinare le cifre elettorali nazionali delle liste e delle coalizioni. Su questo aspetto si vedano S. CECCANTI, *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2005; C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; T.E. FROSINI, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 235 e A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 gennaio 2006, p. 1, i quali ritengono che la disposizione contenuta nella legge n. 270 del 2005 fosse incostituzionale per violazione del principio d'eguaglianza. A tal proposito la dottrina ha sostenuto che sia possibile utilizzare formule elettorali diverse nelle diverse articolazioni dello Stato solo laddove vi sia un principio costituzionale tale da permettere tale diversificazione. Per ciò che riguarda il nostro ordinamento questo principio costituzionale è stato individuato nella tutela delle minoranze linguistiche riconosciuta dalla Costituzione. Anche in questo caso, però, deve essere ragionevole un bilanciamento tra la tutela della minoranza linguistica e l'eguaglianza del voto tra i cittadini nei collegi “tutelati” rispetto a quello degli altri cittadini insediati in collegi in cui non è presente una minoranza linguistica. Su quest'ultimo aspetto si veda

elettori avranno la stessa possibilità di essere rappresentati egualmente all'interno dell'Assemblea rappresentativa.

A seguito di questa conclusione si possono trarre le tracce di un sistema elettorale eguale che, da un lato, non deve alterare la volontà degli elettori del collegio elettorale e, dall'altro, deve permettere a elettori di collegi elettorali diversi di essere egualmente rappresentati nel Parlamento⁷⁸¹. Un sistema elettorale eguale deve comporsi di queste due caratteristiche per potersi dire rispettoso dell'eguaglianza del voto, poiché solo in questo modo il sistema elettorale è in grado di produrre un Parlamento che sia complessivamente rappresentativo.

All'interno della complessità delle istituzioni costituzionali potrebbero però esserci altri principi costituzionali che si pongono in tensione con l'art. 48 della Costituzione e che possono limitarne la portata, al fine di raggiungere degli obiettivi che il legislatore può perseguire all'interno di una determinata forma di governo.

⁷⁸¹ Cfr. quanto sottolineato nel corso del precedente capitolo.

CAPITOLO 4

LA STABILITÀ COME OBIETTIVO INSUFFICIENTE PER LEGITTIMARE LA DISEGUAGLIANZA DEL VOTO

1. La stabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale – 2. La ricerca della stabilità del Governo per via elettorale nella forma di governo parlamentare – 3. L'irragionevolezza dei sistemi elettorali diseguali che non garantiscono l'emersione di una maggioranza – 4. Stabilità e bicameralismo – 5. Stabilità e sistemi elettorali che “garantiscono” la stabilità. Un approccio critico alla stabilità – 6. La stabilità come obiettivo solo in apparente conflitto con la rappresentatività e l'eguaglianza del voto – 7. Soglie di sbarramento e ricerca della stabilità – 8. Stabilità e forme di governo non parlamentari.

1. La stabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Stabilita la portata costituzionale del principio d'eguaglianza del voto, è ora necessario valutare se a esso possa essere opposto un altro principio ricavabile dal dettato costituzionale, al fine di determinare se l'eguaglianza tra gli elettori possa essere attenuata ed entro quali limiti questo possa avvenire. La questione riguarda quella di stabilire se nell'ordinamento esistono principi che meritano tutela, ma che si pongono in tensione con l'eguaglianza del voto e con la funzione rappresentativa dell'Assemblea legislativa.

Se si guardano agli strumenti elettorali analizzati nel capitolo precedente, si possono notare che sono due le ragioni per le quali il legislatore utilizza regole elettorali che limitano la rappresentatività dell'elettorato. Nella maggioranza dei casi le ragioni sottese all'introduzione di un sistema elettorale diseguale sono da ravvisarsi nella ricerca della stabilità del Governo, attraverso l'introduzione di legislazioni che sovrarappresentano le forze politiche di maggioranza. In alternativa, quando il legislatore adotta sistemi che sovrarappresentano le forze politiche minoritarie, la ragione dell'immissione di un sistema elettorale diseguale è ravvisabile nella garanzia di un maggior pluralismo parlamentare. Questo secondo obiettivo che il legislatore può proporsi di raggiungere non è mai stato oggetto di pronuncia da parte del giudice costituzionale. Come noto, invece, la stabilità è un parametro utilizzato dai giudici per sindacare la ragionevolezza della legislazione elettorale.

La Corte costituzionale italiana, nelle sentenze⁷⁸⁶ che hanno avuto come oggetto il sistema elettorale per l'elezione del Parlamento nazionale, ha individuato due diversi

⁷⁸⁶ In particolare nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

obiettivi che sono in grado di limitare l'eguaglianza tra gli elettori, riferibili entrambi a un generale concetto di stabilità. Le leggi elettorali poste al vaglio della legittimità costituzionale, infatti, sono da considerarsi irragionevoli quando non riescono ad operare un corretto bilanciamento dei «*principi costituzionali* della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'uguaglianza di voto, da un lato, con gli *obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro*»⁷⁸⁷. Sono questi, secondo la Corte costituzionale, gli obiettivi costituzionalmente tutelati che il legislatore può perseguire. Le esigenze di stabilità sono quindi in grado di comprimere, ancorché parzialmente, la rappresentatività dell'Assemblea e l'eguaglianza del voto⁷⁸⁸.

Anche se la lettura che la Corte costituzionale ha offerto del principio d'eguaglianza del voto e di rappresentatività dell'Assemblea legislativa risente eccessivamente di un archetipo proporzionale⁷⁸⁹, ciò non significa che la tensione tra questi principi, e il valore costituzionale della stabilità, non possa venire in luce anche partendo da una diversa concezione dei principi richiamati.

I due obiettivi di rilievo costituzionale – stabilità e rapidità – inseriti dalla Corte nel bilanciamento e nello scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità sono strettamente collegati, anche se, invero, la stabilità riguarda la particolare forma di governo adottata dal nostro Costituente⁷⁹⁰, mentre la rapidità del processo decisionale sembrerebbe potersi riferirsi al ruolo del Parlamento e alla sua capacità funzionale indipendentemente dalla forma di governo nel quale esso è inserito.

Prima di verificare se sia possibile o meno bilanciare un principio costituzionale (la rappresentatività) con un «obiettivo di rilevanza costituzionale» (la stabilità), una prima preoccupazione, già segnalata nel corso del precedente capitolo, riguarda la difficoltà di determinare quando questo bilanciamento, posto che sia possibile effettuare, possa dirsi ragionevole.

Il concetto di stabilità è stato utilizzato nella giurisprudenza delle Corti costituzionali al fine di legittimare due aspetti della legislazione elettorale: soglia di

⁷⁸⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, punto 6 del Considerato in diritto.

⁷⁸⁸ Cfr. T.E. GIUPPONI, *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, p. 7.

⁷⁸⁹ Vedi su questo punto il precedente capitolo e in particolare il § 2.

⁷⁹⁰ v. *infra* il prossimo §.

sbarramento e premio di maggioranza. Oltre che dalla Corte costituzionale italiana, il tema della stabilità del Governo è stato utilizzato per legittimare il sistema elettorale in diverse esperienze straniere e sovranazionali. Nelle sentenze del *Bundesverfassungsgericht*, per esempio, la preoccupazione di agevolare la presenza di un Governo stabile ha comportato l'ammissione di soglie di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi, poiché idonee al raggiungimento della stabilità attraverso l'esclusione dalla rappresentanza delle forze politiche minori⁷⁹¹.

Più affine alla Corte costituzionale italiana, per quel che riguarda l'oggetto sottoposto al vaglio di legittimità, è stata la Corte europea dei diritti dell'Uomo che ha deciso su un ricorso avverso la legislazione italiana entrata in vigore con la legge n. 270 del 2005 (caso Saccomanno v. Italia)⁷⁹². Sia nella sentenza n. 1 del 2014 sia nella sentenza Saccomanno l'esigenza di stabilità ha giocato un ruolo fondamentale nella decisione dei giudici. Le Corti hanno dato però risposte molto diverse in relazione alla tematica del bilanciamento stabilità-rappresentanza. La Corte europea ha escluso che il premio di maggioranza senza soglia fosse in contrasto con i principi stabiliti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, poiché esso era funzionale alla creazione di una «maggiore stabilità di governo»⁷⁹³. Per la Corte, inoltre, il premio di maggioranza previsto dalla legislazione italiana non era comunque da considerarsi tale «da pregiudicare l'equilibrio tra i principi della giusta rappresentanza e della stabilità di governo»⁷⁹⁴. Se per la Corte europea dei diritti dell'Uomo l'esigenza della stabilità del Governo è sufficiente per ritenere legittimo il premio di maggioranza senza una soglia⁷⁹⁵, di diverso avviso è stata la Corte costituzionale italiana. Dalle due sentenze in tema di

⁷⁹¹ V. *supra* cap. 3, § 3 e in particolare la sentenza *BVerfG*, 5 aprile 1952, *BvH* 1/52 relativa alla modifica della soglia di sbarramento pre l'elezione del Parlamento del *Land Schleswig-Holstein*. Sulla giurisprudenza tedesca in materia di soglie di sbarramento si veda, per tutti, M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 1261 ss.

⁷⁹² Saccomanno e a. c. Italia, ricorso n. 11583/2008, sentenza del 13 marzo 2012. Sulla sentenza si vedano L. TRUCCO, *Sacomanno e altri c. Italia: anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2012, p. 901 ss. e R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in *forumcostituzionale.it*, 29 gennaio 2014.

⁷⁹³ Corte EDU, Saccomanno e a. c. Italia, 13 marzo 2012, paragrafo 72.

⁷⁹⁴ Corte EDU, Saccomanno e a. c. Italia, 13 marzo 2012, paragrafo 74.

⁷⁹⁵ Va notato che questa interpretazione in relazione alla legge n. 270 del 2005 non è isolata. Si possono segnalare, a tal proposito, le sentenze di merito del Tribunale e della Corte d'Appello di Milano emesse nel corso del procedimento giudiziario che si è poi concluso, dopo l'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 1 del 2014.

premio di maggioranza per l'elezione del Parlamento, seppur caratterizzate dall'essere espressione di organi che valutano sulla base di parametri diversi, si possono ottenere interessanti valutazioni in relazione al valore che viene assegnato alla stabilità. Secondo i giudici della Corte costituzionale, la stabilità è un elemento che può limitare la rappresentatività del Parlamento ma non sino al punto di snaturarne oltremodo il carattere rappresentativo. Da ciò ne deriva che il premio di maggioranza può ben essere previsto dal legislatore ordinario entro però certi limiti di "grandezza", sino a quando cioè esso non comprime eccessivamente i principi della rappresentatività e dell'eguaglianza del voto⁷⁹⁶.

Per la Corte costituzionale è illegittimo un sistema che comprime eccessivamente la rappresentatività, mentre è coerente con il dettato costituzionale prevedere una compressione del voto che sia limitata. Le norme che regolano le elezioni del Parlamento possono avere come obiettivo quello della stabilità, ma non possono incidere oltremodo sull'eguaglianza del voto. A tal proposito, la Corte costituzionale ha ritenuto che la differenza del peso del voto in uscita determinato dalla soglia del 40% di voti per l'attribuzione del 55% dei seggi fosse da considerarsi ragionevole. Questa soglia produrrebbe delle alterazioni alla volontà degli elettori che, secondo la dottrina, sono «giustificabili soltanto in quanto *ragionevoli*, ossia qualora l'effetto distorsivo funzionale alla formazione di stabili maggioranze di governo non appaia assolutamente abnorme e sproporzionato»⁷⁹⁷.

Per giungere a tale decisione, come ricordato in precedenza, la Corte costituzionale si è giovata del ricorso al bilanciamento tra principi e obiettivi di rilievo costituzionali.

In generale, si può notare è possibile il ricorso a un bilanciamento in sede di scrutinio di legittimità costituzionale solo se sono due i principi in gioco, e solamente se essi hanno la stessa "forza" all'interno del sistema delle fonti⁷⁹⁸.

⁷⁹⁶ Vedi *supra* capitolo 3 § 4.

⁷⁹⁷ E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte costituzionale di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 5.

⁷⁹⁸ Cfr. G. PINO, *Teoria e pratica del bilanciamento: tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela dell'identità personale*, in *Danno e responsabilità*, n. 6/2003, p. 577. In generale sul bilanciamento si veda R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

Come attenta dottrina ha evidenziato, però, il bilanciamento effettuato dalla Corte nei casi indagati sembra essere un bilanciamento “asimmetrico”⁷⁹⁹ che avviene tra espressi enunciati costituzionali e obiettivi che sono per lo più di natura politica⁸⁰⁰. Se per il versante della rappresentanza e dell’eguaglianza del voto i principi sono identificabili negli articoli 1, 48 e 67 della Costituzione, più problematico è trovare l’appiglio costituzionale alla stabilità del Governo. L’unico “aggancio” sarebbe quello offerto dal primo comma dell’art. 94 della Costituzione, ai sensi del quale «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere». L’istituto tipico che caratterizza la forma di governo parlamentare è il rapporto fiduciario che lega tra loro Governo e Parlamento. È proprio dal rapporto che lega indissolubilmente il Governo al Parlamento che nasce l’esigenza di stabilità, in grado di legittimare dei sistemi elettorali che comprimono l’eguaglianza del voto⁸⁰¹. La Corte include poi nel bilanciamento anche la capacità decisionale del Parlamento e la celerità della decisione parlamentare⁸⁰². Questi ultimi due sarebbero qualificati anch’essi come obiettivi costituzionalmente degni di tutela che il giudice delle leggi può utilizzare in un bilanciamento tra principi costituzionali. Anche in questo caso, come per la stabilità, la Corte costituzionale non invoca alcun parametro per sostenere i termini del bilanciamento. Se l’appiglio giuridico-costituzionale della stabilità del Governo può ritrovarsi nella parte in cui la Costituzione prevede il necessario rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo, questi ultimi obiettivi richiamati non sembrano direttamente riconoscibili all’interno del dettato costituzionale⁸⁰³. La capacità decisionale e la celerità della decisione parlamentare si inseriscono però anch’esse in un solco nel quale la legislazione elettorale non risulta più essere solamente l’elemento di costruzione della rappresentanza politica, ma diviene anche strumento per la legittimazione di una

⁷⁹⁹ C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2017, p. 227. A tal proposito G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il “seguito” della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, p. 15, parla di «bilanciamento ineguale».

⁸⁰⁰ Cfr. C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, cit., p. 227 s.

⁸⁰¹ Cfr. R. CHERCHI, *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2011.

⁸⁰² A tal proposito la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 di parla di obiettivo volto a «garantire [...] l’efficienza decisionale del sistema», l’«efficienza dei processi decisionali nell’ambito parlamentare» e volto a «rendere più rapido il processo decisionale»

⁸⁰³ Sul punto si veda O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, p. 20, il quale sostiene, condivisibilmente, che sia «forte l’impressione che l’aggancio costituzionale sia assente o alquanto debole: quale norma costituzionale, prescrive, infatti, che la «rapidità del processo decisionale» debba caratterizzare le attività parlamentari?».

maggioranza parlamentare «capace di esprimere e realizzare un indirizzo politico coerente e complessivo»⁸⁰⁴.

Una prima conseguenza di questo bilanciamento in termini diseguali riguarda la possibilità di instaurare sistemi elettorali che, da un certo punto di vista, sono da considerarsi del tutto iper-rappresentativi e che non hanno al loro interno alcun strumento che incentiva, o comunque “spinge”, verso la stabilità. Se la legislazione elettorale dovesse sempre e comunque tutelare i due termini del bilanciamento, si dovrebbe concludere che il sistema elettorale nella forma di governo parlamentare deve necessariamente essere volto a tutelare, anche solo in parte, la stabilità⁸⁰⁵. La Corte costituzionale, invece, riconosce alla rappresentatività un carattere *primario*, necessariamente da tutelare, mentre alla stabilità un carattere “secondario”, da considerarsi solo eventualmente nello scrutinio di legittimità e solo qualora il legislatore abbia avuto nella stabilità l’obiettivo che lo ha condotto alla scelta di quel sistema elettorale⁸⁰⁶.

⁸⁰⁴ G. ITZCOVICH, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion Pratica*, n. 2/2016, p. 19.

⁸⁰⁵ Come sottolinea A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l’incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *formucostituzionale.it*, 4 febbraio 2014, nelle motivazioni alla sentenza n. 1/2014 «risulta evidente che il primo interesse che viene in considerazione è quello della rappresentatività dell’assemblea elettiva [...]. Esso può essere bilanciato con quello della governabilità ma entro limiti di ragionevolezza, o meglio attraverso strumenti (soglie e/o premi) in grado di superare il test di proporzionalità. I due interessi, in sostanza, non paiono posti sullo stesso piano, soprattutto in un sistema a base proporzionale, come risulta dal fatto che, nell’eliminare il premio, che lascia una legge proporzionale (in effetti corretta da soglie di sbarramento almeno alla Camera complessivamente basse), la quale trascura l’interesse della governabilità, non ci si pone alcun problema di ragionevolezza del bilanciamento e, quindi, di costituzionalità». In senso analogo si veda M. ARMANNO, *Personale eguale libero e segreto. Il diritto di voto nell’ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 268 s. *Contra* si vedano però le considerazioni di A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in *formucostituzionale.it*, 11 maggio 2017, p. 7, secondo la quale, invece, se il bilanciamento effettuato dalla Corte costituzionale dovesse essere “preso su serio”, «i sistemi proporzionali puri, ad esempio non corretti o lievemente corretti da soglie di sbarramento bassissime, non sarebbero giustificabili alla luce del ragionevole bilanciamento tra rappresentatività e stabilità, perché irragionevolmente orientati a comprimere in modo eccessivo uno dei due termini della ponderazione». In senso analogo, con particolare riferimento alla normativa di risulta vigente dopo la sentenza n. 1 del 2014, sembra porsi F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull’equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *forumcostituzionale.it*, 7 febbraio 2014, p. 23.

⁸⁰⁶ A questo riguardo andrebbero attentamente valutate le parole utilizzate dalla Corte costituzionale che ha sottolineato che «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere *primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività*». In questo senso si vedano le acute riflessioni di A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, in *forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2017, p. 6, secondo cui nelle sentenze della Corte la

Se la stabilità non deve necessariamente rientrare nelle finalità del legislatore, non viene meno il problema di individuare entro quali limiti la stabilità possa incidere sulla composizione dell'Assemblea rappresentativa, quantomeno quando è proprio la stabilità uno degli obiettivi che il legislatore si prefigura di raggiungere mediante uno specifico sistema elettorale.

2. La ricerca della stabilità del Governo per via elettorale nella forma di governo parlamentare

Per verificare la “tenuta” del bilanciamento effettuato dal giudice costituzionale è imprescindibile provare ad attribuire un significato al termine “stabilità”.

Per comprendere i termini del bilanciamento si deve identificare che cosa sia la stabilità ricercata attraverso il meccanismo elettorale.

Quando si parla di stabilità, si può fare riferimento a una diversa serie di nozioni. Si può parlare di stabilità riferendosi alla democrazia di un Paese⁸⁰⁷ oppure al sistema politico di un Paese⁸⁰⁸, oppure ancora si può parlare di stabilità riferendosi all'indirizzo politico del Governo⁸⁰⁹ e, infine, di stabilità intesa come durata temporale degli organi costituzionali⁸¹⁰.

Quest'ultima può essere raggiunta attraverso diverse modalità con le quali regolare i rapporti tra organo legislativo e organo esecutivo. Altri ordinamenti costituzionali hanno scelto la strada della diretta legittimazione popolare dell'organo esecutivo, separando in questo modo le “sorti” dei due organi che godono entrambe di diretta legittimità popolare⁸¹¹. Questi, infatti, non possono interferire sulla durata in carica dell'altro organo: il Parlamento non può sfiduciare l'Esecutivo e questo è privo del potere di scioglimento

rappresentatività e la stabilità sono dei «valori non del tutto equipollenti, giustificandosi che il primo alla bisogna prevalga sul secondo». In senso analogo si veda G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 3, ritiene che «La Corte distingue dunque le finalità della stabilità e della rappresentanza. La prima è espressione di un obiettivo legittimo, mentre sulla seconda “si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”. È la rappresentanza pertanto che deve prevalere sulla stabilità, rappresentandone il limite».

⁸⁰⁷ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 127

⁸⁰⁸ Cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 184.

⁸⁰⁹ v. *infra* nel testo.

⁸¹⁰ v. *infra* nel testo.

⁸¹¹ Cfr. A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal parlamento controllore al parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 54. In questo senso la forma di governo presidenziale e, in senso lato, la forma di governo semipresidenziale adottata in Francia, se si guarda al rapporto tra Presidente della Repubblica direttamente eletto e Parlamento.

dell'Assemblea rappresentativa. In altri casi, invece, sono state introdotte forme di governo che, sebbene caratterizzate da un rapporto fiduciario tra Esecutivo e Assemblea parlamentare, sono contraddistinte dalla legittimazione popolare del vertice dell'Esecutivo. In questa forma di governo si prevede, poi, la clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, che serve ad accrescere la possibilità di mantenimento del vincolo fiduciario che si regge sostanzialmente sul potere di scioglimento reciproco (e relativo autoscioglimento) in capo ai due organi⁸¹².

Anche all'interno di una forma di governo parlamentare vera e propria possono essere introdotti meccanismi che rendono più difficile spezzare il legame fiduciario tra Parlamento e Governo in carica, come ad esempio la sfiducia costruttiva⁸¹³.

Questi sono però tutti strumenti di matrice istituzionale che dovrebbero riguardare eventualmente una riforma complessiva delle istituzioni, mediante la procedura di revisione costituzionale, ma non hanno a che fare direttamente con la legislazione elettorale, e nemmeno con la stabilità che si ricerca a livello elettorale. Anche i meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, come lo può essere la sfiducia costruttiva, possono rendere complessivamente più stabile il rapporto tra maggioranza parlamentare e Governo ma non hanno alcun diretto impatto sulla composizione dell'Assemblea parlamentare.

In un conteso costituzionale caratterizzato da una scarsa razionalizzazione della forma di governo parlamentare come nel nostro ordinamento, lo strumento principale al quale ricorrere per rendere stabile il rapporto tra Parlamento ed Esecutivo sembrerebbe essere la legislazione elettorale.

Se si guarda brevemente ai sistemi elettorali analizzati nel precedente capitolo, si può constatare infatti che gran parte di quelli che comportano una disegualianza del voto

⁸¹² Questo sistema di governo trae le origini dagli studi di M. DUVERGER, *Demain la République*, Julliard, Paris, 1958 e ID, *La VIe République et le régime présidentiel*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1961. Esso è stato proposto come modello istituzionale per l'ordinamento italiano da parte di innumerevoli Autori anche se in diverse varianti. A tal proposito si possono vedere le proposte di S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo "il governo di legislatura"*. Contributo per una "grande riforma" istituzionale, Giuffrè, Milano, 1984, p. 70, ID, *Per il rimodellamento della forma di governo in "governo di legislatura"*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, p. 392 ss., A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, 1990, p. 23 ss. Sulla questione della stabilità determinata dal vincolo *aut simul stabunt aut simul cadent* si veda *infra* § 8.

⁸¹³ Cfr. O CHESSA, *La difficile convivenza tra premio di maggioranza e governo parlamentare*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 203. Sulla sfiducia costruttiva, e sulle diverse tipologie che se ne ritrovano nel diritto comparato, si veda, da ultimo, M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Cacucci, Bari, 2017.

(sistema maggioritario plurinomiale, il premio di maggioranza e il sistema elettorale misto con voto congiunto) sono tutti sistemi elettorali nei quali lo strumento elettivo produce una sovra-rappresentazione della forza politica più votata. Il meccanismo elettorale viene infatti inserito nell'ordinamento per favorire o garantire l'emersione di una maggioranza assoluta al termine delle elezioni. Se si guardano i principali sistemi elettorali diseguali sperimentati nel nostro ordinamento (i premi di maggioranza) si può notare che il motivo principale della loro approvazione era quello di garantire la maggioranza in capo a una sola forza politica affinché questa fosse in grado di sostenere il rapporto fiduciario con un Governo (o quantomeno un *Premier*) presentatosi direttamente agli elettori.

Tali strumenti sono stati inseriti per rispondere essenzialmente alla paventata esigenza di far fronte alla «mera incapacità decisionale, ossia la difficoltà nel formare governi stabili, nonché l'inettitudine nel portare avanti una chiara linea politica e nell'assumere decisioni»⁸¹⁴. Queste legislazioni elettorali, talvolta accompagnate da previsioni di profonde modifiche al dettato costituzionale⁸¹⁵, sono infatti suffragate dalla ricerca di «un rapporto netto e chiaro fra una maggioranza e un'opposizione che si confrontano e si alternano al governo in base alla scelta degli elettori» che sarebbe necessario poiché nel nostro ordinamento la «democrazia non sarebbe sufficientemente “immediata” e quindi frustrerebbe l'aspirazione degli elettori a decidere direttamente, col voto, l'indirizzo politico a cui affidare il governo del Paese»⁸¹⁶.

Se questo è l'obiettivo che si vuole raggiungere con i sistemi elettorali che comprimono la rappresentatività degli elettori, è da questo obiettivo che l'analisi della possibile limitazione dell'eguaglianza del voto deve partire.

Quello che invece non entra in gioco in questo bilanciamento è un concetto di stabilità in senso ampio. Come la dottrina da tempo ha messo in evidenza, non esiste un collegamento univoco tra stabilità del Governo e stabilità della democrazia, e nemmeno tra stabilità del Governo e capacità dello stesso di rispondere agli *input* che arrivano dalla

⁸¹⁴ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 43, che si richiama a A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1979, p. 346 s.

⁸¹⁵ Si vedano a tal proposito l'introduzione della legge n. 270 del 2005 e della legge n. 52 del 2015, entrambe accomunate dalla garanzia di una maggioranza assoluta in capo a una sola forza politica alla Camera dei deputati che erano state progettate insieme a riforme del dettato costituzionale che prevedevano l'esclusione del rapporto fiduciario tra Senato della Repubblica e Governo.

⁸¹⁶ V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004, p. 22.

società, infatti, «i governi possono essere allo stesso tempo longevi e impotenti: la loro durata non è in alcun modo prova e nemmeno causa di efficienza o efficacia»⁸¹⁷. Allo stesso modo, è stato sottolineato che non corrisponde alla realtà empirica l'assunto per il quale ad una situazione politica frammentata deve necessariamente corrispondere l'incapacità di sorreggere un esecutivo e l'incapacità di prendere decisioni⁸¹⁸. Allo stesso modo, l'esperienza ha smentito l'idea per la quale un Governo che gode di ampia maggioranza parlamentare è in grado di fare politiche virtuose per il Paese⁸¹⁹.

Dal punto di vista del rapporto Parlamento e Governo allora, come ha messo ben in evidenza Giovanni Sartori, «la stabilità è soltanto una questione di durata»⁸²⁰.

Anche se la stabilità che il legislatore vuole perseguire non fosse quella del duraturo rapporto tra Parlamento e Governo, resta il fatto che il *mezzo* adottato nell'esperienza costituzionale italiana è però proprio quello del rafforzamento del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, tramite legislazioni elettorali a “diretta” investitura della *leadership* dell'Esecutivo al quale si cerca di garantire una maggioranza parlamentare⁸²¹. Da questo punto di vista, questo è l'unico valore riferibile alla stabilità che qui viene in gioco, poiché la diseguaglianza del voto è funzionale alla creazione di una maggioranza capace di sostenere un Governo che si è “presentato agli elettori”. Il resto, è una conseguenza che può o non può verificarsi ma che è estranea alla questione della legislazione elettorale che ha, in questi casi, come unico effetto quello di agevolare la formazione di una maggioranza a discapito dell'eguaglianza del voto e della rappresentatività.

Ciò non vuol dire che nell'ordinamento non ci siano altri strumenti che possono consentire al Governo di esprimere un indirizzo politico coerente. La disciplina dell'*iter* legislativo contenuta nei regolamenti parlamentari⁸²² e altri istituti, si pensi alla questione

⁸¹⁷ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 127

⁸¹⁸ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit.,

⁸¹⁹ Cfr. G. FERRARA, *L'idolatria della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 4 marzo 2014, e G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, cit., p. 4.

⁸²⁰ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 127.

⁸²¹ Su tale aspetto A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Bibliofabbrica, Brescia, 2015, p. 32. In senso analogo possono essere lette le considerazioni di M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012, p. 2 secondo cui la governabilità è stata intesa dalle forze politiche «come stabilità e durata degli esecutivi anziché come capacità di decidere politiche in grado di governare il Paese e di farne applicazione concreta».

⁸²² Sulle modifiche intervenute ai Regolamenti parlamentari, in particolare negli anni Ottanta, caratterizzate dalla volontà di assegnare un potere maggiore al Governo in sede di dibattito parlamentare, si veda, da ultimo, E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, cit. p. 53.

di fiducia, possono essere infatti utili al Governo per “portare avanti” il proprio indirizzo politico, anche a discapito di una minor dialettica parlamentare. Non è questa la sede per indagare tali istituti e l’uso che se ne è fatto nella prassi, e nemmeno la sede per valutare se la loro previsione e il loro utilizzo siano un “bene” o meno per il parlamentarismo e per la dialettica parlamentare. Quello che invece va rimarcato è che questi possono essere strumenti che concorrono a rendere stabile l’indirizzo del Governo da un punto di vista, però, nettamente diverso da quello della legge elettorale. Essi, infatti, agevolano l’azione del Governo e lo fanno in un momento diverso della vita istituzionale del Governo (quando esso è già in carica), mentre la legislazione elettorale è prodromica alla fase di formazione della maggioranza parlamentare⁸²³. La stabilità per via elettorale è, quindi, cosa diversa dalla stabilità dell’indirizzo politico, del sistema in generale o della capacità del Governo di “prendere decisioni”.

Prima di stabilire quali sono le limitazioni al principio di eguaglianza che possono scaturire dall’obiettivo della stabilità, è opportuno distinguere i sistemi elettorali richiamati in funzione della loro capacità di garantire questa stabilità. Rispetto all’obiettivo della stabilità non tutti i sistemi elettorali “diseguali” hanno, infatti, la stessa capacità di raggiungere il fine sotteso a quelle legislazioni elettorali.

3. L’irragionevolezza dei sistemi elettorali diseguali che non garantiscono l’emersione di una maggioranza

È dalla differenziazione tra sistemi elettorali che garantiscono dopo l’elezione la maggioranza in capo ad una singola forza politica e quelli che, invece, sembrerebbero solo favorire questa emersione che bisogna partire per comprendere a fondo se la stabilità del governo è un obiettivo che viene sempre in luce per determinare la legittimità costituzionale di un dato sistema elettorale.

Un primo gruppo di leggi elettorali è da individuare in quelle legislazioni che attraverso il voto diseguale non garantiscono un’emersione della maggioranza assoluta in seno all’Assemblea rappresentativa. Nella categoria rientrano i sistemi maggioritari con

⁸²³ Anche se non va comunque dimenticato, in ogni caso, lo stretto legame che intercorre tra rappresentanza politica e modalità di svolgimento del procedimento legislativo. Il nostro Costituente, infatti, come sottolinea F. CERRONE, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato, sul progetto di revisione costituzionale (luglio 2015)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015, p. 10, ha introdotto, con particolare attenzione, un «procedimento legislativo capace di valorizzare l’apporto del pluralismo politico».

voto alla lista; i sistemi elettorali con premio di maggioranza nel quale lo stesso è assegnato a livello di collegio infra-nazionale (indipendentemente dalla circostanza che esso venga assegnato al superamento di una soglia di voti validi) e, infine, i sistemi elettorali con premio di maggioranza nei quali si prevede l'assegnazione dei seggi "premiali" in numero fisso⁸²⁴. Tutte queste leggi elettorali, pur avendo tra loro una natura estremamente diversa, sono accomunate dal fatto di non essere in grado di garantire un determinato risultato al termine delle elezioni. Parimenti, anche il premio di maggioranza nazionale con soglia per l'accesso non è in grado di predeterminare quale sarà la composizione parlamentare e quella della maggioranza. Il raggiungimento di tale obiettivo è, infatti, sottoposto al raggiungimento di un determinato consenso popolare che deve essere ottenuto dalla prima forza politica del paese. In questo caso, però, il sistema elettorale può essere studiato con quei sistemi che garantiscono, a discapito dell'eguaglianza del voto, una certa composizione dell'Assemblea. Nel sistema elettorale con premio di maggioranza sottoposta a una soglia per l'accesso, una trasformazione dei voti in seggi avviene in modo diseguale esclusivamente se viene raggiunta la soglia fissata dal legislatore. Se questa condizione non viene raggiunta esso resta un sistema elettorale, perlomeno nella nostra esperienza costituzionale, proporzionale che, come tale, non pone alcun problema di legittimità in relazione all'eguaglianza del voto.

Nelle pronunce della Corte costituzionale riguardanti il premio di maggioranza si possono individuare importanti elementi che riguardano l'irragionevolezza di un sistema elettorale che non garantisce l'emersione di una maggioranza assoluta pur producendo una diseguaglianza del voto.

Nella sentenza n. 1 del 2014, relativa alla parte della legge n. 270 del 2005 che disciplinava l'elezione del Senato della Repubblica, la Corte costituzionale ha evidenziato che il premio di maggioranza previsto per l'elezione del Senato era illegittimo poiché, oltre a soffrire delle stesse irragionevolezza del premio di maggioranza previsto per la Camera dei deputati, distorceva il voto degli elettori senza giungere all'obiettivo perseguito dalla legge, che era una maggior stabilità del sistema di governo

⁸²⁴ Intesa come assegnazione di un numero di seggi da assicurare al circuito premiale da aggiungersi a quelli ottenuti dalla lista di maggioranza relativa, senza che questo possa garantire sempre l'emersione di una certa maggioranza al termine dell'elezione (v. *supra* cap. 3, § 10.1.).

parlamentare⁸²⁵. La Corte costituzionale, in modo molto chiaro, sintetizza l'irragionevolezza del sistema elettorale previsto per l'elezione dei senatori, sostenendo che esso produce «l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo»⁸²⁶.

In effetti, il sistema elettorale assegnava sì un premio di maggioranza senza richiedere il raggiungimento di una soglia di voti, ma questo avveniva all'interno delle circoscrizioni regionali e in base ai risultati ottenuti dalle forze politiche nelle circoscrizioni stesse. Ciò ha comportato che, nelle tornate elettorali del 2006 e del 2013, la conformazione del Senato determinata dai seggi premiali fosse tale da non garantire alla forza politica di maggioranza assoluta nella Camera dei deputati di godere della stessa maggioranza anche nel Senato. Se nel 2006 il premio di maggioranza è riuscito comunque a conseguire gli effetti voluti dal legislatore, ossia determinare una maggioranza assoluta “monocolore” al termine delle elezioni – grazie però alla preponderante vittoria del

⁸²⁵ Sul punto si veda R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza. (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, n. 2/2014, in *Federalismi.it*, p. 4. Secondo A. PERTICI, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole*, in *Quaderni costituzionale*, n. 1/2014, p. 125, nel sistema elettivo previsto dalla legge n. 270 del 2005 per l'elezione dei senatori «c'è un'alterazione della rappresentatività senza alcun sicuro vantaggio per la governabilità, la formazione di una maggioranza (sufficientemente ampia) a livello nazionale essendo rimessa ad una vera e propria roulette della attribuzione dei vari premi regionali». Sul punto anche A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 13 ss. In forte critica con il sistema elettorale “escogitato” per il Senato R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, cit., pp. 72 s., il quale parla di “lotteria” dei premi di maggioranza regionali. Molto critico con la scelta legislativa adottata dal legislatore sul finire della XV legislatura è C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 108 s.

⁸²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, punto 4 del Considerato in diritto.

centrosinistra nei collegi elettorali in cui si applicavano formule elettorali diverse⁸²⁷ – è nel 2013 che l'irragionevolezza di un sistema elettorale che non garantisce la stabilità, pur ponendo una grande contrazione all'eguaglianza del voto, ha mostrato tutta la sua irrazionalità⁸²⁸. Nonostante il premio di maggioranza, infatti, si è dovuti ricorrere a una coalizione tra le forze politiche – con “rottura” peraltro della coalizione che si era presentata agli elettori – per poter far sorgere il primo Governo della XVII Legislatura⁸²⁹.

Questa si tratta certamente di un'eventualità, che aumenta, però all'aumentare delle forze politiche in campo. Infatti, se nel 2008 e parzialmente nel 2006 il tendente bipolarismo che caratterizzava il sistema politico italiano aveva permesso l'emersione di una maggioranza anche al Senato, nonostante la sconfitta del partito di maggioranza alla Camera in diverse competizioni regionali, nel 2013 questo si è reso più difficile. Se in un contesto bipolare il restante 45% dei seggi assegnati in ogni Regione è di appannaggio della lista di minoranza, è comunque possibile che essa abbia, sommando i premi regionali vinti e i seggi conquistati nelle regioni in cui è stata “perdente”, la maggioranza della composizione dell'Assemblea. Ma quando, come nel 2013, i seggi attribuiti alle liste perdenti nella Regione sono stati suddivisi tra più forze politiche, il divario che viene a crearsi tra seggi ottenuti da chi vince il premio in una Regione e quelli ottenuti dalle forze politiche perdenti è maggiore, con la conseguenza che si rende molto probabile la non emersione di una maggioranza assoluta al termine della competizione elettorale⁸³⁰.

La medesima problematica, per quel che riguarda il premio di maggioranza, si riscontrerebbe anche qualora si dovesse prevedere l'assegnazione di un numero fisso di seggi alla forza politica di maggioranza nazionale, senza per questo assicurarne la

⁸²⁷ La maggioranza assoluta dei seggi al Senato in quell'occasione è stata ottenuta dalla coalizione di centrosinistra solo grazie al risultato elettorale ottenuto in Trentino Alto Adige, dove la coalizione ha ottenuto 5 seggi e ai quattro seggi conquistati nella circoscrizione estero. Con riguardo alle circoscrizioni elettorali che assegnavano un premio di maggioranza la coalizione di centrosinistra aveva conquistato 148 seggi mentre quella di centrodestra 153.

⁸²⁸ In questo caso, infatti, la coalizione di centrosinistra, alla quale erano stati assegnati 340 seggi alla Camera dei deputati, aveva ottenuto complessivamente 123 seggi al Senato, ben lontani dalla maggioranza assoluta.

⁸²⁹ Sulla formazione del Governo guidato da Enrico Letta, sostenuto da una parte della coalizione del centrosinistra, dalle forze politiche di centro e una parte del centrodestra, si veda L. SPADACINI, *Il varo del Governo Letta: larghe intese e riforme istituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2013.

⁸³⁰ Cfr. L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, p. 92 ss. Un esempio empirico può essere utile. Se si prendono le elezioni del 2013 e del 2008 nella regione Lombardia e si guarda al risultato elettorale del Partito democratico si nota che a fronte di un risultato elettorale sostanzialmente omogeneo, 32,02% dei voti nel 2008 e 29,74% nel 2013, esso ha ottenuto nel primo caso 17 seggi mentre nel secondo 11. La differenza determinante tra le due elezioni è stata la presenza, tutt'altro che marginale, del Movimento 5 Stelle nelle elezioni del 2013.

maggioranza assoluta dei seggi. Il meccanismo elettorale in questo caso, a differenza di quello previsto per l'elezione del Senato, aumenterebbe di certo le probabilità dell'emersione di una maggioranza in seno all'Assemblea rappresentativa. I seggi premiali, infatti, sarebbero comunque assegnati a una sola forza politica e potrebbero essere sufficienti, in concreto, al raggiungimento della stabilità.

L'eventualità che ciò si possa verificare dipende però solo ed esclusivamente dalla circostanza che la forza politica di maggioranza relativa riesca ad ottenere una certa quantità di consenso popolare. Nell'ultima tornata elettorale per il rinnovo della composizione del Parlamento ellenico, per esempio, la lista di maggioranza relativa (SYRIZA) ha ottenuto il 35,46% dei voti e 145 seggi su 300⁸³¹. Per giungere a tale percentuale di seggi sono stati assegnati 50 seggi alla lista in qualità di forza politica che ha ottenuto la maggioranza relativa. L'esempio dimostra che questa tipologia di sistema elettorale non permette una costituzione della maggioranza in ogni caso.

Per quel che riguarda la possibilità di formare coalizioni di governo post-elettorali, si potrebbe sostenere che un aumento del numero di seggi alla lista di maggioranza potrebbe condurre con maggiore facilità alla formazione di una coalizione in grado di esprimere un Governo. Per giungere alla maggioranza assoluta dei seggi, infatti, sarebbe sufficiente "l'appoggio" di una forza politica "minore", rispetto alla coalizione che si renderebbe necessaria qualora venisse applicata una formula elettorale identica per la distribuzione di tutti i seggi (nell'esempio greco proporzionale). In effetti, nell'esempio greco, grazie al premio di maggioranza assegnato al partito di sinistra radicale, per la formazione del Governo è stato sufficiente l'appoggio ottenuto dal partito di estrema destra, che all'elezione ha ottenuto 10 seggi⁸³². Senza il premio di maggioranza questa coalizione non sarebbe stata sufficiente a sostenere il Governo che è stato effettivamente formato. Per esprimere un Esecutivo, infatti, sarebbe stato necessario cercare perlomeno un altro *partner* politico con il quale potersi coalizzare.

Da questo esempio, sembrerebbe potersi concludere che il premio di maggioranza sia stato strumentale a una più facile formazione del Governo. Si deve però riscontrare che l'effetto di un premio di maggioranza con tali finalità potrebbe portare, in concreto, ad un risultato esattamente opposto.

⁸³¹ Sul funzionamento del sistema elettorale greco si veda *supra* cap. 3 § 10.2.

⁸³² Il Governo formato da una componente mista di estrema destra-estrema sinistra è nato sul presupposto di un'anti europeismo che accomuna le due forze politiche.

Se il premio, per esempio, fosse assegnato ad una forza politica poco “coalizzabile”, il congegno elettorale invece di produrre gli effetti desiderati, potrebbe determinare una situazione politica nella quale proprio l’attribuzione del premio di maggioranza rende più difficoltosa l’emersione di un Esecutivo scaturito da un accordo politico, con l’estrema conseguenza, tutt’altro che inimmaginabile, che il soggetto politico a cui è stato assegnato il premio di maggioranza non entri a far parte della maggioranza di governo⁸³³.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per tutti gli altri sistemi elettorali diseguali che non garantiscono l’emersione di una maggioranza in seno all’Assemblea parlamentare. Questi sistemi elettorali (maggioritario di lista, voto plurimo a persona e premio di maggioranza assegnato in collegi elettorali), infatti non agevolano affatto l’emersione di una maggioranza in grado di esprimere un Governo. Anzi, questi meccanismi possono inficiare del tutto la possibilità che ciò avvenga, sicché il rischio è quello che al non raggiungimento del risultato la legge sia sempre censurabile per illegittimità costituzionale.

A questa ricostruzione si potrebbe avanzare una diversa lettura delle sentenze della Corte costituzionale in materia elettorale. Nella sentenza n. 35 del 2017 la Corte ha ritenuto che l’obiettivo perseguito dal legislatore sarebbe quello di «indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, *in prevalenza*, il governo del Paese»⁸³⁴, mentre nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha ritenuto che l’obiettivo della legge n. 270 del 2005 fosse quello di «*agevolare* la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare»⁸³⁵. In questo modo si potrebbe sostenere che l’obiettivo non sia tanto *garantire* una maggioranza ma favorirla, poiché il premio di maggioranza non servirebbe ad indicare la forza politica che deve sostenere il Governo ma solo quella che deve farlo *in prevalenza*. Se anche così fosse, gli esempi proposti in precedenza dimostrano che l’obiettivo di *favorire* l’emersione mediante sistemi elettorali diseguali non è comunque raggiunto,

⁸³³ Cfr. M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 10, il quale, a tal proposito, parla di «rischio dell’eterogenesi dei fini» del premio di maggioranza.

⁸³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, punto 9.2 del considerato in diritto.

⁸³⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1. del Considerato in diritto. Sulla circostanza che l’obiettivo costituzionalmente rilevante citato in quella sentenza fosse “l’agevolare” stabili maggioranza e non il “garantirle” si veda L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*, 2014, p. 9 s.

poiché nulla assicura che la forza politica beneficiaria del premio di maggioranza entri nella maggioranza di governo che esprimere la fiducia nei confronti dell'Esecutivo.

In conclusione, se il sistema elettorale produce una distorsione del voto con la finalità di raggiungere la stabilità, esso deve quantomeno produrre il risultato desiderato. In tutti questi casi, anche se l'effetto distorsivo del voto può essere minore rispetto ad altri sistemi elettorali, il fine della stabilità, che il legislatore si è prefigurato, non è necessariamente raggiunto, sicché la diseguaglianza del voto prodotta dal sistema elettorale è intrinsecamente irragionevole. Il legislatore infatti sacrifica i principi di eguaglianza del voto e di rappresentatività sull'altare della stabilità senza però che essa venga effettivamente raggiunta⁸³⁶.

⁸³⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., p. 2, secondo cui «è sicuramente illegittima la previsione di un premio di maggioranza *sine ratione* ovvero *sine causa* (come allora accadeva al Senato)». In senso analogo si veda C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017, p. 223, secondo cui la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in relazione al sistema elettorale del Senato è dovuta anche alla «palese incongruità dello strumento adoperato rispetto al perseguito obiettivo della stabilità della maggioranza parlamentare». Sempre in relazione alla legge elettorale del Senato prevista con la legge n. 270 del 2005, R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, p. 6, parla di un «non-senso, perché moltiplica l'effetto pro-maggioritario del voto in ogni singola Regione senza assicurare in alcun modo una maggioranza sicura al Senato». Secondo A. CHIARAMONTE, *La spada di Damocle sul porcellum: alcune note sparse in vista dell'imminente pronuncia della Corte costituzionale sulla l. 270/2005*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2013, p. 10, l'irragionevolezza dei premi regionali scaturirebbe dalla circostanza che essi «tradiscono la *ratio* stessa del premio di maggioranza che, laddove è previsto, non può non servire ad agevolare la governabilità». Sul punto si veda anche ID., *La base regionale dell'elezione del Senato: uno "scoglio" costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una futura (ma incerta) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento*, in *Le Regioni*, 2013 e A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *formucostituzionale.it*, 23 gennaio 2006, p. 1. Sempre in relazione al sistema elettorale disciplinato per l'elezione del Senato nella legge n. 270 del 2005 A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006, p. 112, ritiene che sia «difficile apprezzare la ragionevolezza intrinseca di una soluzione legislativa che potrebbe addirittura impedire l'individuazione di una – ed una sola – maggioranza parlamentare». In questo senso, anche se con particolare «chiave» circa i problemi relativi al raggiungimento della stabilità in un sistema bicamerale e, nello specifico, in riferimento alla vigenza della legge n. 52/2015 per l'elezione della Camera e alla previsione di un sistema proporzionale (il c.d. *Consultellum*) al Senato, si vedano M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 15 e M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, p. 11 s.; E. ROSSI, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 751; A. GRATTERI, *Quali e quante leggi elettorali?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 3 s. Secondo M. D'AMICO, S. LEONE, *Audizione resa il 3 marzo 2017 nell'ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati, nel corso dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.)*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, p. 6, i sistemi elettorali che a fronte di una riduzione della rappresentatività dell'elettorato non raggiungono l'obiettivo della stabilità non creano «un problema di costituzionalità vero e proprio», anche se le Autrici sottolineano che «rimane comunque sconsigliabile il ricorso ad uno strumento che rischia di produrre, a fronte di sacrifici, scarsi benefici». *Contra*, con riferimento ad un sistema elettorale strutturato come nell'esempio greco, sembra porsi A. MORRONE, *Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di riforma elettorale*, in *formucostituzionale.it*, 2 marzo 2017, p. 6 s.

In questi casi, infatti, non vi è alcun ragionevole bilanciamento tra rappresentatività e stabilità giacché il secondo dei due canoni non trova una realizzazione. A tali conclusioni non si giunge solo grazie alle motivazioni contenute nella sentenza n. 1 del 2014 in relazione al sistema elettorale previsto per il Senato. La dottrina, infatti, ha messo ben in evidenza che lo scrutinio di legittimità attuato mediante la tecnica del bilanciamento ha, tra le altre fasi del ragionamento giuridico, la fase «della “proporzionalità in senso stretto”» con la quale si esaminano «gli effetti dell’atto legislativo, mettendo a raffronto e soppesando i benefici che derivano dal perseguimento dell’obiettivo cui il legislatore mira e i costi, cioè i sacrifici che esso impone ad altri diritti e interessi in gioco»⁸³⁷.

Se mancano i benefici, i sacrifici non possono che essere irragionevoli.

4. Stabilità e bicameralismo

Ulteriore effetto del mancato raggiungimento della stabilità attraverso il sistema elettorale, ovverosia della maggioranza assoluta in capo a una forza politica, riguarda la ragionevolezza del sistema elettorale con formula diseguale quando esso è posto all’interno di un sistema di bicameralismo paritario, nel quale ambedue le Camere sono chiamate ad esprimere la fiducia nei confronti del Governo. Quando il rapporto fiduciario venga meno anche in una sola delle due sedi rappresentative, comporta l’obbligo di dimissioni del Governo con conseguente apertura della fase della crisi di governo, che può spingersi sino allo scioglimento anticipato, prima della scadenza naturale, di una o entrambe le Camere.

In questo conteso ordinamentale, per far sì che si possa raggiungere l’obiettivo della stabilità sarebbero necessari due sistemi elettorali *sostanzialmente identici* in grado di garantire questo risultato. La condizione per raggiungere questo risultato è, innanzitutto, che il sistema elettorale sia strutturato sull’assegnazione dei seggi sulla base del risultato elettorale nazionale, per evitare gli infausti risultati ottenuti al Senato con la legislazione elettorale del 2005.

Questa soluzione si scontra però, quantomeno nel nostro sistema, con le disposizioni di carattere costituzionale relative all’elezione del Senato. Nel nostro

⁸³⁷ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola. Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013*, in *Cortecostituzionale.it*, p. 5.

ordinamento sembrerebbe impraticabile introdurre il medesimo meccanismo “nazionale” per l’elezione di entrambe le Camere. L’impossibilità discende, in via principale, dalla previsione contenuta al primo comma dell’art. 57 della Costituzione nel quale si prevede l’elezione del Senato su base regionale⁸³⁸. La disposizione costituzionale, variamente interpretata dalla dottrina, sembrerebbe escludere che possa svolgersi anche al Senato una votazione a livello nazionale. Come ricordava Dossetti durante il dibattito in seno all’Assemblea costituente, la disposizione «ha un contenuto negativo ed esclusivo piuttosto che positivo: che le elezioni del Senato devono avere una base regionale significa che non vi devono essere per queste elezioni elementi di una Regione che concorrano ad eleggere i senatori di altre Regioni; ma nulla vieta che all’interno di una Regione si possano fare circoscrizioni distinte»⁸³⁹.

Alla luce di questa interpretazione sarebbe preclusa l’adozione di un sistema elettorale di voto nazionale poiché, inevitabilmente, esso produrrebbe un’interdipendenza tra i voti degli elettori delle diverse regioni⁸⁴⁰. La preclusione nei confronti di un sistema nazionale comporta, come conseguenza, l’impossibilità di adottare per il Senato uno dei due sistemi elettorali che possono garantire l’emersione di una maggioranza assoluta (premio di maggioranza con o senza soglia, v. *infra*), sicché il legislatore non sarebbe in grado di predeterminare, a differenza di quel che potrebbe fare con la Camera dei deputati, una certa composizione del Senato.

⁸³⁸ Sull’impossibilità di introdurre un qualsiasi elemento di calcolo del voto “nazionale” per l’elezione del Senato per contrasto con l’art. 57 della Costituzione v. A. GRATTERI, *Genesi di un precedente: l’interpretazione dell’elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi*, in *Nomos*, n. 3/2017, L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., p. 27 ss., e ID, *Su alcune problematiche in materia elettorale all’esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013, p. 2 ss.

⁸³⁹ Atti assemblea costituente del 6 dicembre 1947.

⁸⁴⁰ Con particolare riferimento all’introduzione della soglia di sbarramento del 3% a livello nazionale introdotta con la legge elettorale n. 165 del 2017 (prima disposizione che introduce una votazione nazionale per l’elezione del Senato) si veda L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all’attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 10 ss. In relazione alla soglia nazionale per l’elezione del Senato si veda però la posizione assunta dal Tribunale ordinario di Trento nell’ordinanza emessa il 29 maggio 2018. Secondo il tribunale, adottando un’interpretazione molto formalistica (v. *infra*), l’art. 57 della Costituzione «non impone che la traduzione dei voti in seggi sia effettuata interamente in ambito regionale, ma vincola il legislatore soltanto a dare rilievo alla dimensione regionale nell’individuazione dei collegi e delle circoscrizioni elettorali» (p. 32). In favore all’introduzione di una soglia nazionale anche per il Senato si veda N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 18 s.

Tali ipotesi, rendono quei sistemi elettorali che garantiscono la maggioranza, sia essi con o senza soglia, di sospetta illegittimità costituzionale. Non solo, però, in riferimento al sistema elettorale per l'elezione del Senato "su base regionale", ma anche in relazione a quello della Camera dei deputati. Il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta al Senato rende, infatti, irragionevole anche un sistema premiale "a maggioranza garantita" eventualmente previsto per l'elezione della Camera dei deputati, poiché non si produrrebbero effetti positivi in termini di stabilità nel complessivo circuito Parlamento-Governo⁸⁴¹.

In dottrina è stata proposta anche una lettura maggiormente formalistica della disposizione costituzionale, tale da ritenere che il contenuto prescrittivo dell'art. 57 della Costituzione sia solamente quello per cui la circoscrizione elettorale non possa essere superiore al territorio regionale. Nel caso di calcolo nazionale dei voti l'unica conseguenza sarebbe quella di dover rispettare la distribuzione dei seggi che la Costituzione prevede per il Senato⁸⁴². Secondo tale interpretazione sarebbe quindi possibile utilizzare un sistema elettorale con calcolo del voto nazionale anche per l'elezione del Senato, con la precisazione che il numero di seggi assegnato a ogni Regione non possa variare al termine delle operazioni elettorali.

Anche attraverso il superamento degli ostacoli che pone l'art. 57 della Costituzione ad un'elezione su base nazionale, non vi sarebbe comunque mai la certezza di un identico risultato elettorale nelle due Camere. Vi sono diversi elementi che fanno propendere per

⁸⁴¹ Cfr. P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, p. 478.

⁸⁴² In questo senso G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *forumcostituzionale.it*, p. 7, secondo cui potrebbe ben esserci un premio di maggioranza nazionale poiché il «premio di maggioranza deve essere "calcolato" sulla base dei risultati regionali, ma solo che esso va "assegnato" tenendo conto delle ripartizioni fra le diverse Regioni. È dunque possibile prevedere un meccanismo che faccia scattare il premio di maggioranza in base ai voti di lista complessivamente conseguiti a livello nazionale e ripartisca poi i seggi assegnati come "premio" su base regionale, in misura corrispondente al peso delle singole Regioni». Allo stesso modo si veda A. CHIARAMONTE, *La spada di Damocle sul porcellum: alcune note sparse in vista dell'imminente pronuncia della Corte costituzionale sulla l. 270/2005*, cit., p. 14, e ED., *La base regionale dell'elezione del Senato: uno "scoglio" costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una futura (ma incerta) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento*, in *Le Regioni*, 2013. Nel senso che l'art. 57 Cost. ammetterebbe strumenti di calcolo del voto a livello nazionale si vedano C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; D. ARGONDISO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in *Astrid Rassegna*, n. 140/2010; S. Ceccanti, *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 4. In senso analogo sembrano porsi quegli Autori che alla vigilia dell'approvazione del c.d. *Porcellum* contestavano la legislazione prevista per il Senato (v. per tutti R. D'ALIMONTE, *Una riforma elettorale come si può*, in *Il Mulino*, n. 6/2006, p. 1185).

L'impossibilità di garantire alla stessa forza politica la maggioranza in entrambe i rami del Parlamento. L'elettorato attivo è disciplinato diversamente nel dettato costituzionale (18 anni per la Camera dei deputati e 25 per il Senato) ma, ancor più incisivamente, va sottolineato che l'elettore è libero di fare scelte diverse in relazione all'elezione di una o dell'altra Assemblea. Anche se vi fosse una legge elettorale identica per i due rami del Parlamento in grado di assegnare la maggioranza assoluta, sarebbe quindi impossibile prevedere, prima dell'elezione, una medesima composizione politica della maggioranza nelle due Camere⁸⁴³.

Nel caso del premio di maggioranza con la soglia per l'assegnazione dei seggi premiali, inoltre, non vi è certezza che in entrambe le competizioni elettorali sia la stessa lista a raggiungere la soglia e, eventualmente, che la soglia sia superata in entrambe le competizioni. Per quel che riguarda i premi senza soglia, invece, resterebbe la possibilità, tutt'altro che remota, che la lista assegnataria del premio in una Camera non lo sia anche nell'altra. Allo stesso modo, in un sistema elettorale a doppio turno nazionale (eventualmente anche con la previsione di una soglia per parteciparvi) non sarebbe garantita nemmeno la presenza delle stesse due forze politiche al ballottaggio, in particolar modo all'interno di un sistema politico, come quello attuale, in cui è forte una tri-polarizzazione delle forze politiche. Queste possibilità sono ben lungi da essere casi di scuola. Nelle elezioni del 2006, per esempio, la coalizione che aveva ottenuto la maggioranza dei voti nella competizione elettorale per l'elezione della Camera dei deputati non era la stessa che aveva raggiunto il miglior risultato nazionale al Senato⁸⁴⁴.

Per affrontare il problema della stabilità all'interno di un ordinamento costituzionale fondato sul bicameralismo paritario, in particolar modo mediante l'utilizzo di un sistema elettorale con premio di maggioranza, sono stati proposti modelli elettorali con i quali unire l'elezione di Camera e Senato. Questi modelli elettorali se, da un lato,

⁸⁴³ Anzi, come sottolinea O. MASSARI, *La riforma elettorale tra praticabilità e coerenza*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 259, analizzando l'ipotesi di due premi di maggioranza "nazionali" per Camera e Senato, «laddove l'elettore ha in mano due schede entrambe valide per la governabilità, c'è una tendenza forte [...] ad esprimere un voto cosiddetto disgiunto, con alta probabilità di due diverse maggioranze».

⁸⁴⁴ La coalizione di centro-sinistra alla Camera dei deputati aveva ottenuto la maggior cifra elettorale nazionale, mentre il risultato al Senato aveva assegnato la maggior cifra elettorale nazionale alla coalizione di centro-destra. In un contesto così strutturato, quindi, si sarebbero create due maggioranze diverse implicando, con ogni probabilità, l'impossibilità di formare un governo. Sul rendimento del sistema elettorale introdotto nel 2005 si veda L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, cit., p. 92 ss.

possono risolvere i problemi evidenziati in precedenza, dall'altro, non sembrano però privi di criticità. Un esempio è quello di prevedere un meccanismo elettorale dotato di premio di maggioranza che venga assegnato solo a determinate condizioni verificatesi in tutte e due le competizioni elettorali, come il raggiungimento di una certa soglia di voti a livello nazionale da parte della stessa forza politica sia alla Camera sia al Senato⁸⁴⁵. Questa proposta, pur nel limite di non rispettare, secondo l'interpretazione avanzata in precedenza, la disposizione dell'art. 57 della Costituzione, non sembra essere conforme ai principi di autonomia delle due Camere, tra i quali anche la possibilità che lo scioglimento intercorra solo per una di queste⁸⁴⁶.

In definitiva sembrerebbe esserci una preclusione in via generale per i sistemi elettorali premiali in un contesto di bicameralismo paritario giacché non esiste una modalità per assicurare la presenza di una maggioranza assoluta identica nei due rami del Parlamento.

In questi casi, infatti, il sistema elettorale premiale potrebbe produrre addirittura una composizione parlamentare che, invece di agevolare la formazione di maggioranze stabili, conduca esattamente al risultato opposto, precludendo qualsiasi possibilità di formare anche un Governo di coalizione. È difficile anche solo da immaginare una soluzione politica per la formazione dell'Esecutivo qualora la legislazione elettorale dovesse condurre a due maggioranze monocolori diverse tra Camera e Senato. Con ciò, in un sistema bicamerale l'obiettivo perseguito dal legislatore rischia in concreto di rivelarsi del tutto irrealizzato, con conseguente irragionevolezza di una legge che distorce

⁸⁴⁵ M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, cit., p. 9.

⁸⁴⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, voce *Sistemi elettorali*, cit., p. 936. In effetti, anche qualora il legislatore dovesse adottare un sistema elettorale con il quale assegnare la maggioranza solo allo "scattare" di determinati parametri in entrambe le Camere, lo scioglimento di solo una delle stesse produrrebbe, come conseguenza, il venir meno della garanzia della stabilità eventualmente generata attraverso il voto. Secondo M. LUCIANI, *A lezione di storia*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 4, il problema dello scioglimento delle Camere potrebbe essere risolto «con una semplice modifica dell'art. 88, comma 1, Cost.» o comunque «se la via della revisione costituzionale apparisse troppo complessa, si potrebbe stabilire che il mantenimento dei seggi in premio sia condizionato al mancato scioglimento dell'altra Camera, con la conseguenza che, ove ciò avvenisse, decadrebbero i parlamentari così eletti e subentrerebbero quelli pretermessi in ragione del premio». La soluzione proposta da Massimo Luciani ci sembra essere di improbabile attuazione. Se il primo rimedio deve passare da una riforma costituzionale, il secondo non è di più semplice applicazione. Le regole che governano l'autonomia delle Camere in relazione alla convalida delle elezioni (art. 66 Cost.), infatti, non permettono un subentro in corso di legislatura determinato dalla legislazione ordinaria, sicché si dovrebbe quantomeno ricorrere, anche in questo caso, ad una riforma del dettato costituzionale.

negativamente il voto degli elettori e può precludere la strada alla formazione di una maggioranza in grado di sostenere il Governo.

A ben vedere, questi problemi di “ingovernabilità” collegati al bicameralismo paritario potrebbero verificarsi anche con l’adozione per entrambe le Camere di sistemi elettorali identici che rispettano il principio d’eguaglianza del voto. Anche nel caso in cui si dovesse adottare un sistema proporzionale o un sistema maggioritario uninominale potrebbe, infatti, accadere che la forza politica di maggioranza assoluta alla Camera non sia la stessa presente al Senato⁸⁴⁷. Il rischio di creazione di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento al termine della competizione elettorale è però accettabile nella misura in cui questo risultato sia determinato dall’utilizzo di un sistema elettorale che non pone dubbi di legittimità costituzionale per violazione del principio del voto eguale. In questi casi, l’eventualità che si formino maggioranze diverse è dovuta solamente all’andamento elettorale espresso dagli elettori. Diversamente, quando il meccanismo elettorale produce una distorsione del voto finalizzata proprio al raggiungimento della stabilità, esso diviene irragionevole in un sistema bicamerale poiché, nonostante il sistema diseguale, l’obiettivo non si riesce necessariamente a raggiungere.

5. Stabilità e sistemi elettorali che “garantiscono” la maggioranza assembleare

Delimitato il campo di indagine, sono solamente due i sistemi elettorali, tra quelli analizzati, che possono essere valutati in un’ottica di bilanciamento tra stabilità e rappresentatività. Essi sono il premio di maggioranza senza una soglia per l’accesso e il sistema elettorale con premio di maggioranza con soglia per l’accesso, nei quali venga assegnato un numero di seggi perlomeno superiore alla maggioranza assoluta della composizione complessiva della Camera rappresentativa⁸⁴⁸. Questi sono gli unici due sistemi elettorali che, nel momento in cui “manipolano” il peso del voto dell’elettore, sono in grado di garantire l’emersione di una maggioranza parlamentare certa. Questi due sistemi elettorali sono strutturati sull’assegnazione della maggioranza assoluta in capo ad una sola forza politica. In un caso, questo avviene indipendentemente dal risultato

⁸⁴⁷ Per quel che riguarda il sistema maggioritario uninominale questo potrebbe accadere con maggior probabilità in un contesto bipolare nel quale la competizione nei collegi elettorali sia molto competitiva e la differenza di elettorato renda significativo il diverso risultato elettorale tra le due competizioni.

⁸⁴⁸ Se così non fosse, infatti, i sistemi elettorali risentirebbero nella categoria analizzata nel precedente paragrafo poiché non consentirebbero l’emersione di una maggioranza certa al termine della tornata elettorale.

elettorale da questa ottenuto, nell'altro caso, invece, l'obiettivo viene raggiunto solo alla condizione che la forza politica di maggioranza relativa abbia raggiunto un sufficiente consenso elettorale, preventivamente stabilito dal legislatore.

La stabilità, per essere realmente tale e per poter legittimare una diseguaglianza del voto, dovrebbe perdurare nel corso della legislatura, affinché possa trovare reale legittimità la *diminuito* di rappresentatività ottenuta con la legislazione elettorale.

La natura politica e non giuridica della stabilità, e con essa la dovuta distinzione tra le regole e le regolarità del diritto costituzionale (v. *infra*), discende da una serie di enunciati di natura squisitamente politica che non permettono di garantire la stabilità, ancorché essa sia stata apparentemente formata attraverso l'assegnazione a una forza politica della maggioranza assoluta dei seggi. Se la stabilità non è garantita nel corso della legislatura, infatti, si nutrono seri dubbi di legittimità per una legislazione elettorale che garantisce esclusivamente l'esistenza di una presunta e compatta maggioranza parlamentare.

Se si volge lo sguardo alle regole circa la composizione parlamentare, ci si può rendere conto che il valore della stabilità che si ricerca per via elettorale non può essere assunto come valore costituzionale, in quanto elemento impossibile da garantire. La composizione del Parlamento all'interno di una forma di stato democratica risponde infatti ad istanze che non possono essere cristallizzate.

Non si può garantire la stabilità del Governo né all'inizio né nel corso della legislatura.

Le regole costituzionali e regolamentari che disciplinano la composizione del Parlamento e le prerogative parlamentari sono molto chiare in questo senso. In primo luogo non vi è una certezza che gli eletti nelle "fila" della maggioranza votino il formatosi Governo.

In secondo luogo, non è scontato che la maggioranza "regga" per un periodo di tempo considerevole. Questo può avvenire, in misura maggiore, quando alla competizione elettorale siano coalizioni "cartello" ad aggregarsi per ottenere la maggioranza dei seggi. In questo caso, infatti, il vincolo della coalizione può essere assai labile se il principale "collante" tra le forze politiche è proprio la conquista del premio di maggioranza. Il rischio di una competizione elettorale strutturata su un premio di maggioranza è, infatti, quello di creare coalizioni che hanno come unico comune

denominatore quello di aggregarsi per la conquista del premio di maggioranza e, quindi, della possibilità di governare con l'appoggio del Parlamento⁸⁴⁹. Quando sono state applicate leggi elettorali così strutturate, vi è stata una proliferazione di partiti politici che concorrevano all'interno della coalizione, che ha fatto sì, insieme all'esigua soglia di sbarramento, che la composizione della maggioranza fosse alquanto eterogenea e di conseguenza instabile⁸⁵⁰. Nei casi di coalizioni di governo che si presentano preventivamente agli elettori, e data la loro probabile eterogeneità, anche il premio di maggioranza non riesce a garantire la stabilità del Governo, in particolare qualora gli eletti «risultino sensibili ad interessi particolari i quali li inducano a rompere la coalizione ove le loro richieste [...] non vengano soddisfatte»⁸⁵¹.

Per evitare defezioni interne alla maggioranza, e il pericolo di “ricatto” dei partiti minori della coalizione, si potrebbe immaginare che sia più corrispondente all'obiettivo di creare stabili maggioranze il ricorso a un premio di maggioranza assegnato alle liste⁸⁵², piuttosto che alle coalizioni di lista⁸⁵³, in modo tale da permettere una maggiore

⁸⁴⁹ Cfr. A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema politico nazionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, p. 112. Sul punto sembrano interessanti anche le considerazioni di G. GUZZETTA, *Un refereundum sulla legge elettorale*, in *Forum di Quad. cost.*, 24 marzo 2006, il quale parla di «partiti collegati [...] uniti per la conquista del premio, ma concorrenti per la conquista dei seggi e per la massimizzazione della propria quota relativa di consenso dentro la coalizione stessa». Sul punto si vedano anche le osservazioni di V. CERULLI IRELLI, *Forma di governo e legge elettorale*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 199, e di L. SPADACINI, *Il nesso “spezzato” tra la riforma elettorale del 2005 ed il premierato assoluto*, in *forumcostituzionale.it*, 2007, p. 1 s. In contrasto con l'adozione di sistemi elettorali con premio di maggioranza strutturati su coalizioni preelettorali si veda anche A. BARBERA, in *Una transizione all'indietro*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006, p. 90, secondo cui i soggetti politici in questi casi sono «uniti nella medesima coalizione ma divisi nella ricerca dei consensi», questo, secondo l'Autore porta a una crescita di «tensioni e conflittualità fra i partiti». Secondo P. A. CAPOTOSTI, *Riforme costituzionali, riforme elettorali e governabilità*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 172, il premio di maggioranza risulta essere «soltanto un forte incentivo alla presentazione di liste, le più svariate e numerose, ed alla formazione di maggioranze parlamentari, le più eterogenee e labili, per lucrare poi le rendite di posizione inerenti alla partecipazione al cartello elettorale che ha vinto le elezioni». In generale sulla problematica della stabilità dei governi, intesa anche come capacità di governare, dovuta alla «natura composita ed eterogenea delle coalizioni coattive e poi dei due partiti maggiori, che ha determinato costanti fibrillazioni interne alla maggioranza» si veda M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, cit., p. 8.

⁸⁵⁰ Questo è avvenuto in particolare nella tornata elettorale del 2006. La coalizione di centrosinistra, in quel caso, era formata da dodici partiti politici di cui sette avevano ottenuto seggi in Parlamento. Ai sette andrebbero aggiunti poi i seggi ottenuti dall'SVP nei collegi uninominali previsti nella circoscrizione Trentino Alto Adige.

⁸⁵¹ A. PIZZORUSSO, *Le crisi di governo nelle principali esperienze contemporanee*, in L. VENTURA, (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 164 s.

⁸⁵² Come era previsto nella legge n. 270 del 2005.

⁸⁵³ Previsione questa contenuta nella legge elettorale n. 52 del 2015.

omogeneità della maggioranza⁸⁵⁴. Anche in questo caso, però, la possibilità che il Governo possa mantenersi nel corso della legislatura è del tutto fortuita, e sempre determinata dalla situazione politica. Se l'obiettivo delle forze politiche è il raggiungimento del premio di maggioranza, aumenta la probabilità che vengano comunque creati dei "cartelli elettorali", con al loro interno diverse "anime" e correnti politiche, che rendono comunque instabile la composizione della maggioranza parlamentare⁸⁵⁵.

All'instabilità che può accompagnare una colazione elettorale o una lista elettorale eterogenea va aggiunto che la disciplina dei regolamenti parlamentari, in stretta relazione al libero mandato parlamentare, dimostrano l'impossibilità di determinare una definita composizione della maggioranza. I rappresentanti eletti possono, infatti, non confluire fin da subito nel gruppo parlamentare di riferimento o fuoriuscire dalla maggioranza in un secondo momento, anche costituendo un nuovo gruppo parlamentare⁸⁵⁶, cosicché la ricerca della stabilità per via elettorale si scontrerebbe con il dato politico del momento.

Inoltre, non si potrebbe escludere che in una certa situazione politica anche dinanzi a una maggioranza parlamentare compatta, sia questa a porre fine al rapporto fiduciario con il Governo e con il Presidente del Consiglio che si sono "presentati" agli elettori, magari dovuta ad un cambio di *leadership* all'interno del partito di maggioranza⁸⁵⁷.

⁸⁵⁴ A favore dell'introduzione di un sistema elettorale con premio di maggioranza da assegnare alla lista, al fine di «impedire la frammentazione delle maggioranze» si è espresso, tra gli altri, C. PINELLI, *Più luci che ombre. Serve un sì, in il Mulino*, n. 4/2016, p. 630.

⁸⁵⁵ Cfr. D. DE LUNGO, *Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 6, secondo il quale però questo non sarebbe paragonabile alla situazione di eterogeneità che si può creare all'interno delle coalizioni. Secondo V. ONIDA, *Per una riforma elettorale che consenta l'evoluzione del sistema politico*, in *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 270 s., in un contesto di questo tipo è decisamente presumibile che si formino «listoni» che produrrebbero una riduzione della frammentazione parlamentare e della stessa maggioranza «solo formale».

⁸⁵⁶ Cfr. E. ROSSI, *Storia di un «falso»? L'Italicum e la «governabilità»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 751. Questo vale in particolar modo per la Camera dei deputati. Va notato infatti che la recente riforma del Regolamento del Senato, approvata sul finire della XVII Legislatura, limita fortemente la possibilità di costituire nuovi Gruppi parlamentari. Sulla riforma si vedano A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018 e M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017. La modifica, che sembrerebbe funzionale alla riduzione del c.d. transfughismo parlamentare, non sembra comunque limitare la libertà del mandato del rappresentante che resta libero di entrare a far parte del Gruppo Misto (cfr. E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 10 s.).

⁸⁵⁷ Sulla distinzione tra crisi di governo che coinvolgono la maggioranza politica e quelle che coinvolgono il Governo si veda G. CUOMO *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di Governo*, Jovene, Napoli, 1962, p. 142, secondo cui «se la maggioranza si dissolve per una nuova

D'altra parte, assegnare per via legislativa la maggioranza assoluta a una sola forza politica, non riesce a irrigidire il rapporto tra maggioranza e Governo al punto che esso non possa essere "spezzato" dalla volontà della maggioranza parlamentare.

La ricerca della stabilità al termine delle elezioni, quindi, sembra assumere i tratti di un concetto idealizzato che, anche qualora fosse garantito *ex-ante* (ovverosia all'inizio della legislatura), non genera alcuna certezza di un proprio mantenimento nel tempo. La stabilità del Governo assume così i connotati di un elemento di natura prettamente politica e non giuridica⁸⁵⁸.

Per raggiungere una certa stabilità anche nel rapporto Parlamento-Governo entrano in gioco una serie di fattori non necessariamente giuridici, che prescindono dalla legislazione elettorale, in assenza dei quali si renderebbe del tutto vana l'assicurazione *ex-ante* (ovverosia all'inizio della legislatura) di una maggioranza parlamentare certa. In conclusione, quindi, l'idea per la quale una maggioranza parlamentare chiara fin da subito, e in grado di sostenere un Governo che si è presentato agli elettori con un chiaro indirizzo politico, si scontra con l'esistenza di una serie di principi costituzionali che garantiscono la libertà del rappresentante di "muoversi" all'interno del contesto politico del momento.

In questo senso, ci si potrebbe chiedere se sia corretto fondare la valutazione della legittimità costituzionale del sistema elettorale basandosi su principi che restano fermi nel corso della legislatura (la rappresentanza politica e l'eguaglianza) e sacrificarli, anche solo parzialmente, in favore di un obiettivo che, anche dove raggiunto, potrebbe caducare in qualsiasi momento.

Se il punto d'osservazione per stabilire la portata costituzionale dell'eguaglianza del voto è il singolo elettore, si dovrebbe concludere in favore dell'irragionevolezza di sistemi elettorali che sovra-rappresentano alcuni elettori, creando in capo agli stessi una maggiore rappresentanza politica, al fine di assegnare una maggioranza assoluta in capo a una forza politica se poi, nel corso della legislatura, i rappresentanti eletti grazie a questa legislazione elettorale "escono", o "non entrano" fin da subito, nella maggioranza di Governo. Il caso del 2013 è emblematico da questo punto di vista. Può dirsi ragionevole un sistema elettorale che ha aumentato notevolmente i seggi del secondo partito della

formula politica, la crisi attiene innanzitutto la maggioranza, se invece la maggioranza tiene ferma la formula politica, la crisi riguarda esclusivamente il Governo».

⁸⁵⁸ Cfr. A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 4.

coalizione di centro sinistra (SEL)⁸⁵⁹, se poi questa forza politica non ha mai sostenuto il Governo sin dall'inizio della XVII Legislatura? La risposta non può che essere negativa.

Come è stato efficacemente sottolineato «è la crisi della politica che determina l'instabilità dei governi; una crisi che nessuna tecnica distorsiva dei risultati elettorali può pretendere di risolvere»⁸⁶⁰. La crisi di “stabilità” deve essere recuperata attraverso una ristrutturazione del sistema politico, che deve partire dal sistema politico e non dall'assicurazione di maggioranze parlamentari che non godono di un sufficiente consenso popolare. Questi meccanismi elettorali, anzi, incidendo negativamente sulla rappresentatività dell'organo parlamentare, sminuiscono oltremodo il Parlamento che si regge solamente sulla legittimazione diretta del *leader* del Governo⁸⁶¹ e rendono assai complicata una rivitalizzazione del sistema politico che deve partire proprio dalla sede rappresentativa.

Le obiezioni mosse, non devono però portare a concludere che la questione possa risolversi attraverso regole che disciplinino diversamente i rapporti tra parlamentare-gruppo parlamentare di riferimento-partito politico, adottando per esempio le sempre più ricorrenti “voci” di vincoli di mandato tra parlamentare e Gruppo di appartenenza. Anche se, come è stato fatto notare, il «dibattito sulle riforme istituzionali che, ispirato dall'esigenza di garantire la *governabilità* del Paese, ha collocato il libero mandato [...] in posizione via via residuale, giacché ritenuto ostacolo all'efficiente svolgersi del processo decisionale»⁸⁶², la libertà del mandato deve essere considerata l'architrave del parlamentarismo democratico. Ogni strumento che irrigidisce il rapporto tra gruppo parlamentare e rappresentante porterebbe il nostro sistema al di fuori del circuito rappresentativo democratico.

⁸⁵⁹ Il partito Sinistra Ecologia e Libertà ha infatti ottenuto ben 37 seggi alla Camera dei deputati con un risultato elettorale nazionale del 3,2% dei voti. Stesso numero di seggi ottenuto dalla lista Scelta Civica, presentata nella coalizione Con Monti per l'Italia, che ha ottenuto però l'8,3% dei voti.

⁸⁶⁰ G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, cit., p. 3 s.,

⁸⁶¹ Cfr. A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, p. 8. In questo senso si vedano le sempre efficaci parole di V. ONIDA, *La costituzione ieri e oggi*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 53, secondo cui «La parola d'ordine della “governabilità” rischia di diventare il passepartout per soluzioni non di efficienza istituzionale, ma di estrema personalizzazione del potere e di impoverimento della democrazia».

⁸⁶² E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 182.

6. La stabilità come obiettivo solo in apparente conflitto con la rappresentatività e l'eguaglianza del voto.

Non è solamente la difficoltà di poter immaginare una stabilità duratura del legame tra Governo e Parlamento il motivo per ritenere che rappresentatività e stabilità non devono essere poste in antitesi tra loro.

Nel bilanciamento stabilità/eguaglianza del voto, infatti, se l'eguaglianza è qualificabile come *diritto del cittadino* a vedersi riconosciuto dalla legge un voto eguale, oltre che libero e segreto, più complesso qualificare la stabilità in quest'ordine di principi. La stabilità, infatti, non è relativa a un diritto del singolo o ad un diritto collettivo dell'intero corpo elettorale, ma ha una propria concretizzazione esclusivamente in relazione al rapporto tra Governo e Parlamento.

Anche se parte della dottrina ha ritenuto che la legislazione elettorale, oltre ad essere funzionale alla rappresentanza politica, dovrebbe essere orientata anche alla «garanzia di un corretto funzionamento»⁸⁶³ del sistema parlamentare e alla sua capacità decisionale⁸⁶⁴, ci si deve interrogare sulla circostanza che un principio (e un diritto in capo al singolo elettore) possa essere mitigato da un obiettivo costituzionale che riguarda gli organi dello Stato e, in particolare, il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. In questo caso, infatti, il bilanciamento non sembra rientrare in quell'ordine di bilanciamenti tra principi o diritti che, per una parte della dottrina, potrebbero essere utilizzati solamente quando tra loro siano in concorso principi qualificabili come «diritti soggettivi che spettano universalmente a 'tutti' gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire; inteso per 'diritto soggettivo' qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta ad un soggetto da una norma giuridica»⁸⁶⁵.

Anche se la Corte costituzionale in diverse occasioni ha fatto uso alla tecnica del bilanciamento affrontando casi in cui l'oggetto era un «conflitt[o] tra situazioni giuridiche soggettive e interessi obiettivi dell'ordinamento costituzionale»⁸⁶⁶, resta aperta l'ipotesi

⁸⁶³ M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionale e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 142

⁸⁶⁴ In questo senso anche A. MORELLI, *Intervento*, in A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 19, secondo il quale la rappresentanza e la governabilità sono entrambe «contenuti fondamentali del principio democratico».

⁸⁶⁵ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Bari, 2001, p. 5.

⁸⁶⁶ A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008.

che in questo caso non vi sia *alcun conflitto* tra situazione giuridica soggettiva e obiettivo perseguito dal legislatore. La maggior preoccupazione che emerge dal bilanciamento utilizzato dalla Corte costituzionale riguarda, infatti, la circostanza che non pare così scontato che i due principi posti in bilanciamento siano effettivamente l'uno contrapposto all'altro, e che, quindi, manchi l'elemento che rappresenta il fondamento della tecnica del bilanciamento⁸⁶⁷.

L'alterità tra rappresentatività e stabilità, che la Corte costituzionale sembra dare per scontata, si scontra infatti dinanzi a quei sistemi elettorali che, pur essendo rappresentativi e rispettando l'eguaglianza del voto, sono comunque in grado di favorire l'emersione di stabili maggioranze. In particolar modo, è il sistema maggioritario uninominale (ad uno o due turni) ad aver dimostrato un certo grado di razionalizzazione tale da agevolare fortemente l'emersione di una maggioranza monocolora al termine delle elezioni. In questi casi, però, il risultato ottenuto non è dovuto a una struttura elettorale che sacrifica la rappresentatività degli elettori, ma alla semplice circostanza che l'eventuale maggioranza parlamentare deve essere tale nella maggioranza dei collegi⁸⁶⁸. L'esperienza del maggioritario uninominale o del proporzionale "ad effetti maggioritari", come per esempio il modello elettorale spagnolo, dimostrano che la possibilità di costituire una maggioranza politica può essere agevolata attraverso sistemi elettorali che, pur non minando il campo dalla rappresentanza, hanno lo scopo, raggiungibile pur sempre a seconda del sistema politico nel quale sono inseriti, di «influire sui processi di aggregazione politica in modo da accrescere le probabilità che vengano spontaneamente a formarsi maggioranze parlamentari stabili»⁸⁶⁹.

L'esistenza di sistemi elettorali che possono far coesistere il rispetto del principio d'eguaglianza del voto e le esigenze di agevolare la formazione di stabili maggioranze, conduce alla conclusione che non sembra potersi ravvisare nell'ordinamento la necessità di ricercare equilibri tra rappresentatività e stabilità nel tentativo di limitare la prima, ancorché parzialmente, per agevolare la seconda. Alla luce di questi dati⁸⁷⁰, andrebbe

⁸⁶⁷ Cfr. G. PINO, *Teoria e pratica del bilanciamento: tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela dell'identità personale*, cit., p. 577 ss.

⁸⁶⁸ Sul punto si veda V. ONIDA, *Riforma elettorale: un dibattito confuso*, in *Italianieuropei*, n. 1/2008, p. 23.

⁸⁶⁹ A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995, p. 142.

⁸⁷⁰ Sui risultati a cui si è pervenuti nell'esperienza inglese e spagnola si vedano i dati riportati nel capitolo 3 § 5.

forse rivalutato il bilanciamento tra la stabilità, da un lato, e la rappresentatività e l'eguaglianza del voto, dall'altro. Questi sono, infatti, principi e obiettivi costituzionali che possono pacificamente coesistere. La rappresentatività dell'elettorato e l'eguaglianza politica dovrebbero essere sempre il fulcro del parlamentarismo democratico. Esse dovrebbero, in un contesto di democrazia mediata, persistere costantemente, senza cedere il passo ad altre esigenze che, oltre a non poter essere garantite, possono essere agevolate senza ricorrere a una limitazione dell'eguaglianza del voto.

I fautori del sistema elettorale con premio di maggioranza hanno da sempre sostenuto che questo sistema elettorale sarebbe in grado di imprimere «un rafforzamento del Primo Ministro che è, da tempo, la caratteristica di tutti i sistemi parlamentari funzionanti (Regno Unito, Cancellierato tedesco, premierato spagnolo)»⁸⁷¹. Non si vuole negare che i sistemi istituzionali citati siano funzionanti e siano anche tendenzialmente stabili e abbiano, il primo in particolare, i tratti caratteristici di una «democrazia di investitura»⁸⁷². Anche in questo caso, però, il problema è quello del mezzo utilizzato per raggiungere questo obiettivo. Quando il mezzo è un sistema elettorale che non produce alcun tipo di problema in relazione all'eguaglianza del voto, l'effetto che esso produrrà sulla possibilità dell'emersione di una maggioranza assoluta in capo ad una sola forza politica sarà del tutto “naturale”. Diversamente, il sistema con premio di maggioranza per giungere allo stesso risultato manipola il voto dell'elettore.

Questi sistemi elettorali sono molto selettivi e possono anche ridurre la frastagliata compagine parlamentare, ma essi comunque non garantiscono *ex lege* la maggioranza assoluta in capo a una forza politica. È vero che nell'esperienza del collegio maggioritario uninominale inglese risultati elettorali dimostrano una netta e tendenziale sovra-rappresentazione della forza politica di maggioranza relativa, che permette di conseguenza l'emersione di una maggioranza “chiara” e monocolora al termine delle elezioni, ma questo non significa però che ciò accada sempre e che la legge sia “costruita” con quel fine.

⁸⁷¹ A. BARBERA, *Traccia per l'Audizione sulla legge elettorale Camera dei deputati 13 aprile 2015*, in *forumcostituzionale.it*, p. 3. Sulla capacità di creare una maggioranza parlamentare dei sistemi elettorali razionalizzati si veda anche S. CECCANTI, *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2011, p. 118 ss., il quale però ritiene che lo stesso effetto possa legittimamente imporsi anche con il premio di maggioranza.

⁸⁷² Parlava di democrazia di investitura E. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 363.

In più occasioni – l’ultima a seguito delle votazioni del 2017⁸⁷³ – all’esito della tornata elettorale nessuna forza politica è stata in grado di ottenere una maggioranza assoluta e quindi di appoggiare in “solitudine” il Governo con a capo il *leader* del partito. In questi casi, per far fronte al c.d. *Hung Parliament* la soluzione è stata superata attraverso la costituzione di una coalizione di governo⁸⁷⁴ o dando vita a un Governo di minoranza⁸⁷⁵.

Il modo migliore per provare a dare stabilità al sistema politico-parlamentare e, di conseguenza, al rapporto Parlamento-Governo è proprio quello di orientarsi verso sistemi di elezione che siano razionalizzati, ma pur sempre pienamente rappresentativi, e solo laddove nel loro naturale svolgimento saranno in grado di produrre una maggioranza “elettorale” ne potrà discendere la piana formazione di un Governo “scelto dai cittadini”. Laddove, invece, la divisione sociale è tale da non poter produrre una maggioranza preconstituita all’esito dell’elezioni, le forze politiche dovranno necessariamente trovare un accordo per sostenere un Governo di coalizione (o eventualmente di minoranza): l’unico, in quel dato momento storico-politico, in grado di rappresentare la frammentazione parlamentare, che non è nient’altro che il rispecchiamento della frammentazione sociale.

Allo stesso modo, anche in questi sistemi elettorali qualificati come sistemi a diretta investitura del *leader* del Governo – si pensi alla convenzione costituzionale inglese di affidare il Governo al *leader* del partito di maggioranza – nulla esclude che il Governo possa cambiare nel corso della legislatura. Questo, inoltre, può avvenire anche senza

⁸⁷³ Come riporta G. CARVALE, ‘England does not love coalitions’? *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *Federalismi.it*, n. 10/2011, p. 2, la mancata emersione di una maggioranza nel Parlamento inglese si è verificata, oltre che nel 2017, nel 1910, nel 1923, nel 1929 e nel 1974 e nel 2010.

⁸⁷⁴ Alla coalizione di governo si è ricorsi nel 2010 e nel 2017. Nelle ultime elezioni, infatti, il partito di maggioranza (quello conservatore) ha ottenuto 318 seggi dei 650 che compongono la Camera dei comuni. Allo stesso modo, nelle elezioni del 2010, il *Conservative and Unionist Party* ha ottenuto 306 seggi. Sull’accordo di Governo tra partito conservatore e liberali che ha dato vita al Governo Cameron dopo le elezioni del 2010 si vedano V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constituion*, Hart Publishing, Oxford, 2011; C. FUSARO, *L’accordo conservative-lib-dem alla base del governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2010, p. 639 ss.; C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionale alla luce del Coalition agreement*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2010, p. 645 ss.; ID, *Molto rumore per nulla, ovvero il referendum elettorale nel Regno Unito*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 375 ss.

⁸⁷⁵ Come ricorda V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constituion*, cit., p. I, prima del 2010 la mancata emersione di una maggioranza assoluta al termine delle elezioni era stata risolta dando vita a governi di minoranza.

modificare l'esistente maggioranza parlamentare, come ha dimostrato, da ultimo, il passaggio di Governo tra David Cameron e Theresa May⁸⁷⁶. Quanto accaduto nel Regno Unito nel corso dell'ultima legislatura è l'ennesima dimostrazione che nella forma di governo parlamentare la stabilità della maggioranza non è necessariamente collegata all'esistenza di un Governo guidato da una *leader* presentatosi agli elettori. In tutte le forme di Stato democratiche fondate sulla forma di governo parlamentare, il Parlamento resta sempre il titolare del potere fiduciario e può, in qualsiasi momento, sfiduciarne uno⁸⁷⁷ per assegnare ad altri la titolarità dell'Esecutivo o sostenerne un altro a seguito delle dimissioni del primo.

La stabilità del Governo e la ricerca di una maggioranza "certa" per via elettorale, attraverso sistemi elettorali diseguali, si pongono quindi in contrasto con l'esigenza di una Camera rappresentativa dell'elettorato. Anche quando il sistema elettorale è poco "diseguale", ma garantisce l'emersione di una maggioranza certa al termine dell'elezione, si sta istituendo nell'ordinamento un diverso canale di legittimazione del potere, che non è più quello rappresentativo ma è quello "governante", che non può però trovare spazio in un sistema costituzionale fondato sulla democrazia rappresentativa⁸⁷⁸.

7. Soglie di sbarramento e ricerca della stabilità

Le esigenze di stabilità evidenziate in relazione al sistema elettorale in senso stretto sono marcatamente distinte dalle ragioni che inducono alla previsione di soglie d'accesso per la ripartizione dei seggi.

Anche con questi meccanismi viene introdotto un sistema elettorale fortemente diseguale, poiché, per una scelta legislativa ben determinata, vengono escluse classi di

⁸⁷⁶ La stessa situazione che si è verificata anche nel passaggio tra Tony Blair e David Cameron del 2015, o ancora nel 1976 dopo le dimissioni del Governo guidato dal *leader* del partito labourista Harold Wilson e il subentro del Governo guidato da James Callaghan.

⁸⁷⁷ Sempre nel Regno Unito una mozione *motion of no-confidence* è stata approvata nei confronti del Governo guidato da James Callaghan. Il caso in esame dimostra che anche quando vi è una maggioranza al termine delle elezioni (in questo caso, seppur di poco), nulla impedisca alla maggioranza parlamentare di sfiduciare quello che era, sino a quel momento, il proprio *leader*. Come ricorda G. PASQUINO, *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2002, p. 557, Callaghan, sebbene godeva inizialmente della maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni, ancor prima del voto di sfiducia «fu costretto a portare a termine l'intero mandato con un governo del tutto logorato, sostanzialmente di minoranza»

⁸⁷⁸ Poco cambierebbe da questo punto di vista se il premio di maggioranza fosse assegnato alla forza politica che ha già ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi. Anche in questo caso, aumentare il numero dei seggi assegnati alla prima forza politica del Paese non trova una giustificazione nella stabilità del Governo in quanto restano valide le stesse criticità segnalate in relazione al premio di maggioranza.

elettori dalla rappresentanza politica parlamentare. Vale la pena di ribadire, però, che la disequaglianza del voto operata dalla soglia di sbarramento è concettualmente diversa da quella operata dalla formula elettorale che “conta” i voti in modo diseguale. Nel caso della soglia di sbarramento l’intervento del legislatore è volto a neutralizzare il “peso” di alcuni voti, mentre nel caso di formule elettorali diseguali sono i voti che producono una rappresentanza politica ad avere un diverso peso nella determinazione dell’elezione dei rappresentanti⁸⁷⁹.

Anche dal punto di vista della stabilità i fini perseguiti dal legislatore con l’introduzione di soglie di sbarramento sono diversi da quelli che vogliono essere raggiunti attraverso formule elettorali diseguali. Come la Corte costituzionale tedesca ha avuto modo di ribadire in più occasioni, la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento sarebbe da ricondurre alla necessità di escludere dal circuito rappresentativo quelle forze politiche minoritarie che potrebbero impedire la formazione del Governo⁸⁸⁰. La ragione stessa della soglia di sbarramento è quindi quella di favorire l’emersione di una maggioranza parlamentare e non di garantirla. A differenza dei sistemi elettorali analizzati in precedenza, in particolare di quelli con premio di maggioranza, l’effetto che si vuole raggiungere non è certamente quello di garantire una maggioranza al termine dell’elezione. L’obiettivo, in questo caso, è semmai quello di favorire l’emersione di una maggioranza attraverso il naturale aumento del numero di seggi assegnati alle forze politiche che superano la soglia di sbarramento.

Al pari del premio di maggioranza con soglia per l’accesso, anche la soglia d’esclusione dovrebbe misurarsi in un bilanciamento tra rappresentatività/eguaglianza e stabilità, al fine di identificare la soglia che non sacrifichi le prime nella ricerca di favorire irragionevolmente la seconda.

Adottando la tecnica del bilanciamento, però, si riscontrano le stesse problematiche rilevate in relazione al premio di maggioranza, relative all’identificazione del limite ragionevole di voti (o seggi) entro cui fissare la soglia⁸⁸¹. Come per il premio di

⁸⁷⁹ Vedi, in relazione a questa distinzione, *supra* capitolo 3 §12.

⁸⁸⁰ In questo senso si veda anche la posizione assunta dalla Corte costituzionale per la quale «la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (Corte costituzionale, sentenza n. 193 del 2015, punto 4.2 del Considerato in diritto).

⁸⁸¹ Come per il premio di maggioranza, anche per la soglia di sbarramento la dottrina ha indicato dei limiti che sarebbero ragionevoli. Su questo punto si veda L. PALADIN, *Il principio costituzionale*

maggioranza, anche in relazione alle soglie di sbarramento la giurisprudenza ha dato risposte molto diverse. Se, come ricordato, il Tribunale federale tedesco ha dichiarato illegittima una soglia del 7,5% poiché incompatibile con il principio d'eguaglianza del voto e con il carattere rappresentativo delle Assemblee elettive, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha dato risposte ben diverse. Nel caso *Yumak e Sadal v. Turkey* riguardante le soglie di esclusione previste nell'ordinamento turco la Corte ha ritenuto che, dato il sistema politico del Paese, sia costituzionalmente accettabile la soglia del 10% prevista dal legislatore turco⁸⁸².

Per valutare la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento è necessario però distinguere le tipologie di soglia di sbarramento. Le soglie di sbarramento vanno infatti distinte tra quelle che escludono una forza politica dal riparto dei seggi sulla base del risultato ottenuto a livello del collegio elettorale, e quelle che escludono dai seggi le liste sulla base del relativo risultato elettorale nazionale, sebbene esse debbano essere presentate nei collegi elettorali.

Le seconde rischiano di essere irragionevoli per loro natura, poiché sono tendenzialmente indeterminabili prima della tornata elettorale (v. *infra*). La soglia posta a livello nazionale ha una ricaduta in termini effettivi sul risultato elettorale espresso dagli elettori nel collegio elettorale. La circostanza per la quale gli elettori del collegio saranno o meno rappresentati in Parlamento dipende, infatti, dal risultato elettorale delle liste collegate con medesimo contrassegno presentatosi negli altri collegi elettorali, e non dal risultato elettorale della lista nel collegio elettorale. La questione da porsi è la seguente: può dirsi realmente rappresentata una parte di elettorato, quella del collegio, che ha espresso una preferenza, magari anche consistente, nei confronti di una forza politica che non ha ottenuto un risultato “nazionale” sufficiente per ottenere seggi? Queste soglie producono una non rappresentazione di una parte di elettorato indipendentemente dalla volontà espressa da questi elettori. Queste soglie sembrerebbero irragionevoli anche

d'eguaglianza, Giuffrè, Milano, 1965, p. 314, secondo cui «può essere valida la previsione per cui non compete la rappresentanza ai partiti che non abbiano raggiunto una cifra elettorale superiore al 5% della massa dei voti, ma sembra già molto discutibile l'elevazione del «quorum» al 10%». In senso analogo C. PINELLI, *I sistemi elettorali, pregi e difetti*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 45, ritiene che una soglia «al di sopra del cinque per cento rischierebbe di pregiudicare la rappresentatività».

⁸⁸² Sulla sentenza richiamata si veda A. CERRI, *Dopo la sentenza della Corte – Il nodo della legge elettorale*, in *Nomos*, n. 3/2013, p. 3 s. La soglia presente in Turchia è quella più alta prevista negli ordinamenti occidentali. Negli altri casi le soglie si attestano infatti, dove alte, al 5% (come in Germania), mentre tendenzialmente hanno valori intorno al 3% (attualmente prevista dalla legge n. 165 del 2017 e per l'elezione della Camera spagnola).

perché è impossibile conoscere in anticipo gli effetti che esse avranno sugli elettori di un collegio elettorale. Si pensi, per esempio, al caso in cui un partito politico localizzato conquisti anche un più che discreto risultato elettorale in alcuni collegi, ma la somma di tutti i voti non sia sufficiente a superare lo sbarramento nazionalmente imposto. In conclusione, non può dirsi certamente rappresentato l'elettorato di un collegio elettorale nel quale una forza politica riesca ad ottenere un numero sufficiente di voti, che consentirebbero l'elezione di uno o più parlamentari, ma ciò sia impedito dalla soglia di sbarramento posta a livello nazionale

Nelle legislazioni elettorali così strutturate talvolta si è cercato di porre rimedio a questo "inconveniente" introducendo anche soglie a livello del collegio stesso. In questi casi, assai rari nel panorama delle legislazioni elettorali, a una soglia di sbarramento nazionale si accompagna una soglia alternativa, più elevata, posta a livello del collegio elettorale superata la quale una lista ha comunque diritto alla ripartizione dei seggi anche se non supera la soglia imposta nazionalmente⁸⁸³. Nella legge n. 165 del 2017, per quel che riguarda l'elezione del Senato, si prevedono due diverse soglie. Hanno diritto ad accedere alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono almeno il 3% dei voti validi a livello nazionale. Alla ripartizione dei seggi accedono però anche le liste che hanno superato il 20% dei voti validi in una circoscrizione regionale pur non avendo superato il 3% nazionale. Tale soglia, che comunque riguarda la circoscrizione e non il collegio, fa comprendere che per il legislatore il risultato elettorale nazionale sia l'oggetto principale sul quale far ricadere la soglia di sbarramento, giacché quella circoscrizionale è decisamente elevata.

In definitiva, la questione dirimente è quella di capire quale sia la ragionevolezza di un sistema elettorale che sembrerebbe voler rispecchiare in modo identitario la società, attraverso il sistema proporzionale nazionale, se ad esso si contrappone poi una soglia di esclusione, che non conduce certamente al rispecchiamento dell'intero elettorato nella sede parlamentare.

L'ultima questione riguarda la soglia di sbarramento posta a livello del collegio elettorale. Le considerazioni che verranno sviluppate valgono, però, in linea generale

⁸⁸³ Un esempio in questo senso, assai raro nelle esperienze elettorali di altri ordinamenti, è presente anche nella legislazione elettorale svedese per l'elezione del *Riksdag*, nella quale si prevede che una forza politica per ottenere un seggio deve aver ottenuto almeno il 4% dei voti a livello nazionale, oppure il 12% dei voti in uno dei collegi elettorali plurinominali.

anche con riguardo della soglia di sbarramento nazionale, al netto delle criticità evidenziate precedentemente in relazione alla rappresentatività dei singoli collegi elettorali.

Senza voler trovare la ragionevolezza in una determinata soglia piuttosto che un'altra, va rilevato che il legislatore utilizza questo strumento legislativo per impedire un'eccessivo frazionamento parlamentare. Da un certo punto di vista, la riduzione della frammentazione parlamentare può essere considerata un obiettivo costituzionalmente legittimo, in quanto può essere positivo per la decisione politica evitare una situazione di multipartitismo esasperato⁸⁸⁴. Il problema, però, è che lo strumento della soglia di sbarramento potrebbe non essere il più ragionevole per raggiungere questo obiettivo.

Come evidenziato anche in relazione alle formule elettorali diseguali, esistono sistemi elettorali in grado di essere molto razionalizzati, ed evitare così un pluripartitismo esasperato. Oltre al sistema maggioritario uninominale, anche il sistema proporzionale fondato su collegi elettorali di dimensioni medio-piccole, come quello spagnolo, possono ridurre l'emersione di eccessive componenti parlamentari. Come noto, infatti, alla riduzione del numero di parlamentari eletti nel collegio plurinominale corrisponde un maggior effetto disproporzionale del voto e la necessità di un maggior numero di consensi per poter esser eletti⁸⁸⁵. Se al medesimo effetto che si vuole ottenere con soglie di sbarramento "artificiali", si può pervenire attraverso un sistema in sé più "naturale", che non produce alcuna recessione del principio d'eguaglianza del voto, con ogni probabilità è verso questo secondo strumento che il legislatore si dovrebbe orientare.

8. L'esigenza di stabilità e forme di governo non parlamentari.

La stabilità non viene in luce esclusivamente con riguardo alla forma di governo parlamentare. Perlomeno nelle sentenze dei giudici costituzionali, vi sono state altre due occasioni, che riguardano due diverse forme di governo, nelle quali è stato utilizzato un bilanciamento tra rappresentatività ed eguaglianza del voto, da un lato, e stabilità,

⁸⁸⁴ Come sembrerebbe indicare anche la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 239 del 2018 in tema di sbarramento per le elezioni europee dei rappresentanti spettanti all'Italia, nella quale la Corte ha sottolineato che nella «relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione, cui consegue l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea, la clausola di sbarramento persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati ne renda particolarmente complessa la formazione, mettendo così a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo».

⁸⁸⁵ Cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 91.

dall'altro. Queste verranno analizzate per chiedersi se a una diversa forma di governo si possa accompagnare una differente esigenza di stabilità che sia tale da legittimare o non legittimare strumenti legislativi che, viceversa, sarebbero da considerarsi illegittimi o legittimi quando instaurati in un contesto di forma di governo parlamentare.

Il primo caso è relativo al premio di maggioranza per l'elezione delle Assemblee regionali e comunali, il secondo caso riguarda, invece, le soglie di sbarramento per le elezioni europee.

Comuni e regioni sono caratterizzate da una forma di governo fondata sulla clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, stante la quale una volta espressa la sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della Regione si incorre nello scioglimento dell'Assemblea rappresentativa. Allo stesso modo, le dimissioni del vertice dell'"esecutivo" comportano l'automatico scioglimento dell'Assemblea. Nel nostro ordinamento questa forma di governo è accompagnata da una contestuale elezione dei due organi che non si ferma, però, a una mera contestualità temporale ma si caratterizza per essere anche una contestualità "elettorale" che garantisce, nella maggioranza dei casi, l'assegnazione della maggioranza assoluta del Consiglio alla formazione politica collegata al Sindaco o al Presidente eletto⁸⁸⁶. Per quel che riguarda i comuni sotto i 15.000 abitanti questo risultato è sempre garantito, mentre per quel che riguarda quelli sopra i 15.000 abitanti, l'emersione della maggioranza assoluta in capo alla forza politica che si presenta all'elezione collegata al Sindaco eletto è sempre garantita, tranne nel caso in cui il Sindaco sia proclamato eletto al secondo turno ma una forza politica diversa abbia già superato al primo turno il 50% dei voti validi⁸⁸⁷.

Anche le normative elettorali regionali, sin dalla disciplina transitoria introdotta però con la legislazione statale, sono accomunate dal disciplinare, nella maggior parte dei casi, sistemi elettorali *majority assuring*, ovverosia sistemi con i quali si garantisce sempre l'assegnazione della maggioranza assoluta in capo alla forza politica che sostiene il candidato Presidente della Giunta regionale eletto al termine della competizione

⁸⁸⁶ Con particolare riferimento al caso delle elezioni regionali parte della dottrina ha evidenziato che la norma che introduce la contestualità del voto non indicasse però meramente una temporaneità temporale. In questo senso si vedano C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale, Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee rappresentative I*, Giappichelli, Torino 2001, p. 40; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 247 s.; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino 2007, p. 158.

⁸⁸⁷ Art. 73 del Testo Unico degli Enti Locali.

elettorale. In altri casi, invero pochi, la disciplina elettorale non è tale da garantire sempre la maggioranza assoluta in capo a una sola forza politica pur essendo previsto, anche in questi casi, un sistema elettorale con premio di maggioranza⁸⁸⁸.

In generale le problematiche relative a queste legislazioni elettorali sono due. La prima riguarda la legittimità dei premi di maggioranza senza soglia dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 in relazione all'utilizzo del meccanismo per l'elezione del Parlamento nazionale. La seconda riguarda, invece, la circostanza che il premio venga assegnato non alla coalizione o lista singola più votata ma a quella collegata al Presidente risultato eletto nell'elezione. Vi è, quindi, uno strettissimo legame nell'elezione tra i due organi, che impedisce la formazione di una maggioranza parlamentare diversa da quella collegata al candidato Presidente eletto anche nelle regioni in cui si prevede il voto disgiunto⁸⁸⁹.

Dopo la sentenza n. 1 del 2014, la dottrina si è interrogata sui possibili effetti della pronuncia sui premi di maggioranza senza soglia previsti a livello regionale. La maggior parte degli Autori è concorde nel ritenere che in questo caso il premio di maggioranza

⁸⁸⁸ In particolare ciò può avvenire nelle regioni che non hanno modificato la disciplina transitoria per l'elezione del Consiglio regionale. In questi casi, infatti, il premio di maggioranza non è necessariamente sufficiente a garantire la maggioranza assoluta in capo alla lista collegata al presidente eletto poiché dopo l'entrata in vigore degli Statuti (che hanno dovuto indicare il numero dei consiglieri regionali) non è più possibile, come accadeva prima, aumentare il numero complessivo dei componenti del Consiglio regionale per garantire la maggioranza assoluta a una forza politica. Su questo aspetto si veda M. MASSA, *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri, lo statuto vincola la legge regionale*, in *Dirittiregionali.org*, 17 giugno 2011. Ci sono poi altri due casi di sistemi elettorali diseguali che non garantiscono l'emersione di una maggioranza assoluta al termine della tornata elettorale. Il primo riguarda la legge elettorale siciliana nella quale si prevede che 80 seggi dei 90 che compongono l'Assemblea vengano assegnati proporzionalmente tra le liste che superano lo sbarramento fissato al 5%, mentre i restanti 10 seggi vengano attribuiti come premio alle liste collegate al Presidente eletto. Il premio di maggioranza riesce così a garantire la maggioranza assoluta solo qualora il numero di seggi ottenuti nel riparto proporzionale sia tale che sommato ai seggi premiali produca la maggioranza assoluta. Sulla legge siciliana si veda S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2015, 991 ss. Simile alla legge siciliana è la recente normativa introdotta dalla Regione Lazio. In questo caso si prevede l'assegnazione dell'80% dei seggi con metodo proporzionale, mentre il restante 20% viene attribuito come premio di maggioranza alle liste collegate con il Presidente eletto. Per ottenere la maggioranza assoluta il Presidente deve ottenere circa più del 30% dei voti. Vi sono poi due casi di veri e propri premi di maggioranza con soglia per l'attribuzione dei seggi: nelle Marche la soglia è fissata al 35% e in Sardegna al 25%. Sulla legge elettorale delle Marche si veda G. DI COSIMO, *Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche*, in *Le Regioni*, n. 3/2015, p. 683 ss. Sulla legge sarda M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. N. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post "porcellum"*, in *Le Regioni*, n. 3/2014, p. 496. Per completezza va ricordato che anche le poche Regioni che adottano ancora la legislazione elettorale statale non sono più in grado di garantire una maggioranza al termine dell'elezione.

⁸⁸⁹ Nelle regioni in cui è previsto il voto disgiunto, ovverosia la possibilità per l'elettore di esprimere un voto per una lista non collegata al Presidente candidato che l'elettore ha intenzione di votare, potrebbe realizzarsi la situazione in cui la forza politica più votata non sia quella collegata al Presidente eletto.

senza soglia deve essere considerato legittimo, poiché inserito all'interno di una forma di governo fondata sulla clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*⁸⁹⁰. Secondo questa opinione, all'interno della forma di governo attuata nelle regioni è necessario garantire una maggioranza al Presidente eletto, poiché in assenza di una maggioranza il sistema diverrebbe troppo instabile. Un Governatore senza maggioranza rischierebbe infatti con troppa facilità di essere sfiduciato o, viceversa, questo potrebbe dimettersi causando lo scioglimento anche del Consiglio regionale. La forma di governo sarebbe un parametro in grado di legittimare la compressione della rappresentatività in favore di una stabilità. Ne discenderebbe, dunque, che i “paletti” fissati dalla Corte costituzionale nelle sentenze relative al premio di maggioranza per l'elezione del Parlamento nazionale non avrebbero alcun tipo di “effetto” indiretto in relazione alla legittimità costituzionale delle normative elettorali regionali. In questa forma di governo, infatti, l'esigenza di stabilità, da assicurare al termine dell'elezione, dovrebbe avere una portata costituzionale più incisiva di quella che assume all'interno di una forma di governo parlamentare, con la conseguenza che il bilanciamento tra rappresentatività e stabilità operato dalla Corte nella sentenza n. 1/2014 dovrebbe risolversi in modo diverso⁸⁹¹.

La Corte costituzionale è sembrata muoversi nella direzione della dottrina appena richiamata. Per quel che riguarda il premio di maggioranza, nella sentenza n. 275 del 2014, relativa all'elezione dei consigli comunali della Regione Trentino Alto Adige, i giudici costituzionali hanno rilevato che «[n]el dare il proprio voto al sindaco, la

⁸⁹⁰ Ritengono costituzionalmente legittimo il premio di maggioranza senza soglia per l'accesso perché previsto all'interno di una forma di governo diversa da quella parlamentare A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2014, p. 4187 ss.; S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di comuni e regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 82 ss.; ID, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione sul premio di maggioranza regionale*, in *Forumcostituzionale.it*; F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, cit., 74 ss.; G. TARLI BARBIERI, G. TARLI BARBIERI, *La selezione delle classi politiche locali ad opera delle leggi elettorali*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Rodorigo, Roma, 2014, p. 174 s. e S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo*, cit., p. 992 s.

⁸⁹¹ Su questo punto si veda in particolare A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., 4188, secondo la quale, inoltre, anche la valutazione circa l'uguaglianza del voto dovrebbe essere effettuata diversamente. A tal proposito, secondo S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione sul premio di maggioranza regionale*, cit., p. 8 le dinamiche della forma di governo neoparlamentare dovrebbe condurre necessariamente verso sistemi elettori in grado di garantire la maggioranza assoluta alla forza politica che esprime il Presidente della Regione.

manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo»⁸⁹².

In modo analogo, affrontando le questioni di legittimità costituzionale relative alla soglia di sbarramento prevista nella Regione Lombardia, la Corte ha accentuato di nuovo il ruolo della forma di governo ritenendo che «il collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente [...] appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*»⁸⁹³.

Il vincolo del *aut simul stabunt aut simul cadent* sarebbe in grado di legittimare sistemi elettorali anche molto distorsivi, o comunque più distorsivi di quelli che possono essere previsti per l'elezione di Camera e Senato. Oltre alle problematiche evidenziate in precedenza, come la dottrina ha sottolineato, la stabilità del sistema istituzionale nella forma di governo neoparlamentare sarebbe già determinata dalla contestualità dell'elezione⁸⁹⁴ e dalla clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*. Quest'ultima, in particolare, sarebbe in grado di dare stabilità al sistema senza la necessità di ricorrere all'utilizzo di sistemi elettorali che comprimono l'eguaglianza del voto e la rappresentatività dell'elettorato regionale⁸⁹⁵.

⁸⁹² Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto.

⁸⁹³ Corte costituzionale, sentenza n. 193 del 2015, punto 4.2 del Considerato in diritto.

⁸⁹⁴ Effetti di interazione forte tra l'elezione di due organi a causa della parziale simultaneità dell'elezione sono riscontrabili anche in Francia. In quell'ordinamento il Capo dello Stato e il Parlamento vengono eletti a un ristretto intervallo temporale tale da poter presumere che la forza politica che esprime il Capo dello Stato, eletto poche settimane prima, sia una forza politica che possa ottenere un buon risultato elettorale. Sull'evoluzione del rapporto tra legislazione elettorale e forma di governo in Francia, in particolar modo dopo la parziale unificazione temporale delle due elezioni si veda X. PHILIPPE, *Forma di governo e sistemi elettorali in Francia*, in *Ianus*, n. 8/2013, 159 s. Come avverte però M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012, p. 29, in Francia «l'elezione del Presidente due mesi prima dell'Assemblea nazionale ha un effetto di trascinamento nell'attribuzione della maggioranza al partito del Presidente, ma gli effetti che complessivamente il sistema produce dipendono dal ruolo dei due maggiori partiti e dal gioco delle alleanze»

⁸⁹⁵ Cfr. P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova 2001, p. 111 s.; P. Ciarlo, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, p. 132; M. COSULICH, *Sette regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Le Regioni*,

Che la stabilità di questa forma di governo sia da addebitarsi alla clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, posta a livello costituzionale, e non alla legislazione elettorale, è parzialmente dimostrato anche dall'esperienza dello Stato di Israele, unico esempio in cui è stata utilizzata questa forma di governo. In quel caso l'elezione del Presidente e della *Knesset* avvenivano nel medesimo momento temporale, con due competizioni che avevano però un autonomo conteggio elettorale e non si influenzavano l'una con l'altra. In quell'esperienza, l'assenza di uno stretto collegamento elettorale e l'adozione del sistema proporzionale per l'elezione dell'Assemblea potevano certamente produrre una situazione nella quale il Primo ministro si sarebbe trovato a «fare i conti con un Parlamento che esprime una maggioranza di diverso orientamento politico»⁸⁹⁶. Questo, però, non ha comportato almeno in quell'esperienza eccessivi problemi di instabilità⁸⁹⁷.

Un diverso collegamento tra stabilità e forma di governo è stato espresso anche dal *Bundesverfassungsgericht* in relazione alle soglie di sbarramento previste nella legislazione tedesca per le elezioni europee⁸⁹⁸ e per le elezioni dei consigli comunali che non eleggono più il Sindaco⁸⁹⁹.

In questi casi il Tribunale federale si è spinto a dichiarare illegittima la soglia di sbarramento basandosi essenzialmente sulla circostanza che, non essendoci un rapporto fiduciario tra Parlamento europeo e Commissione, non risulta ragionevole porre delle soglie di sbarramento. La loro funzione sarebbe, quindi, quella di facilitare l'emersione di una maggioranza e di un Esecutivo quando si è all'interno dei parametri di una forma di governo parlamentare. Non è questa la sede per valutare se effettivamente manchi un legame tra i due organi europei⁹⁰⁰, la questione rilevante, ai nostri fini, è che anche in questo caso quel che è ritenuto legittimo in una forma di governo non lo è in un'altra.

n. 3/2015, p. 614, il quale sottolinea che è la clausola *aut simul stabunt aut simul cadent* che rende «estremamente stabili gli esecutivi regionali, quasi a prescindere dall'ampiezza della maggioranza di cui essi dispongono in Consiglio».

⁸⁹⁶ M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 1/2015, p. 137.

⁸⁹⁷ Sull'esperienza israeliana si veda L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, cit., p. 113 ss.

⁸⁹⁸ V. in particolare la sentenza del 2014 con la quale il Tribunale federale tedesco dichiara l'illegittimità della soglia di sbarramento fissata nel 3% dei voti.

⁸⁹⁹ BVerfGE 13 febbraio 2008.

⁹⁰⁰ Una critica sul punto è ravvisabile in S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *forumcostituzionale.it*, 7 luglio 2014. In senso analogo A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 6, ritiene che la decisione del Tribunale federale tedesco sia «concettualmente poggiate su presupposti errati».

Queste sentenze sembrano dimostrare che i limiti all'eguaglianza del voto siano funzionali a stabilizzare il rapporto Parlamento-Governo e non, invece, a risolvere eventuali problemi di "incapacità" decisionale del Parlamento. Questo si rende evidente nel momento in cui la ragione che porta i giudici a ritenere illegittime queste clausole è la circostanza che, in questi casi, «il sistema elettorale non è in funzione del governo, ma della *mera rappresentanza*»⁹⁰¹.

Il ragionamento sotteso alla dottrina volta a legittimare i sistemi elettorali diseguali (quando sono inseriti in una forma di governo neoparlamentare), e quello che porta la Corte tedesca, invece, a contrastare la diseguaglianza del voto solo quando è assente il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo non sembrano del tutto condivisibili. I principi costituzionali riferiti al diritto di voto e alla rappresentatività dell'Assemblea vengono, infatti, "calati" all'interno di una forma di governo e modellati sulla base di essa.

Se si guarda invece alla forma di governo come a quell'insieme di regole costituzionali che «caratterizzano la distribuzione del potere politico tra gli organi costituzionali»⁹⁰² si dovrebbe convenire che essa non dovrebbe incidere sulle regole e sui principi che caratterizzano la formazione dell'Assemblea rappresentativa e del rapporto tra rappresentanti e rappresentati. La Corte costituzionale ha, invece, avuto modo di sottolineare che la legge elettorale deve «armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento»⁹⁰³. È vero che la legge elettorale può influire sui rapporti di forza tra legislativo ed esecutivo, ma la ricerca di queste influenze e di questi equilibri, se si vuole restare nell'ambito della democrazia rappresentativa, non può andare in contrasto con le disposizioni costituzionali relative alla rappresentanza politica e al diritto di voto.

⁹⁰¹ A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, cit., p. 6.

⁹⁰² M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino 2013, p. 6.

⁹⁰³ Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2010, punto 2.1. del Considerato in diritto.

CENNI CONCLUSIVI

Se, come abbiamo provato a ricostruire all'inizio di questo lavoro, il sistema elettorale è l'unico strumento in grado di produrre rappresentanza politica parlamentare è imprescindibile, in un sistema democratico, che esso sia fondato sull'eguale capacità rappresentativa degli elettori. Provando a tirare le fila di quanto argomentato nel corso di questo lavoro, si può ricordare innanzitutto che per poter svolgere questo compito il sistema elettorale deve essere caratterizzato da talune peculiarità che non si risolvono nella "mera" disputa tra la preferenza per il sistema elettorale proporzionale o per quello maggioritario.

La questione di una reale eguaglianza tra gli elettori pone problematiche ben più complesse che quelle di orientarsi verso un sistema elettorale piuttosto che un altro.

L'eguaglianza del voto disciplinata nella nostra Carta costituzionale impone una serie di limitazioni nella scelta del sistema elettorale, affinché esso non violi il principio contenuto all'art. 48 della Costituzione. Se si resta all'interno di tali parametri di legittimità costituzionale è il legislatore che può, nella sua discrezionalità, decidere di orientarsi verso un certo sistema elettorale. La scelta verso un specifico sistema può essere caratterizzata da diverse prospettive che il legislatore intende perseguire: un sistema proporzionale può significare la volontà di creare un Parlamento quanto più proiettivo della popolazione; viceversa, un sistema maggioritario può voler dire ricercare per via elettorale la fuoriuscita di una maggioranza in grado costituire un Governo. Queste scelte sono però di natura eminentemente politica e non riguardano l'eguaglianza degli elettori.

Quel che, invece, il principio d'eguaglianza impone al legislatore è stato espresso nelle precedenti pagine. Un sistema elettorale, per essere in linea con il dettato costituzionale, necessita di alcune caratteristiche essenziali, risolte le quali il legislatore può liberamente muoversi.

Il principio d'eguaglianza vive in una stretta connessione con la rappresentanza politica, poiché l'art. 48 della Costituzione funge da garanzia alla creazione di una rappresentanza eguale.

Se l'elettore dovesse avere lo stesso potere di eleggere un rappresentante, al pari di qualsiasi altro elettore, l'art. 48 della Costituzione implicherebbe forme di trasformazione dei voti in seggi che, oltre a dovere proporzionali, dovrebbero avvenire a livello nazionale. Nella rappresentanza politica in cui il ruolo fondamentale è, invece, quello del

rappresentato, che in un rapporto dinamico e consensuale con il rappresentante può concorrere a portare istanze nel Parlamento che verranno mediate in quella sede, propria del compromesso politico, serve qualche cosa in più.

Lo strumento fondamentale della rappresentanza politica, necessario a garantire l'eguaglianza del voto, è da ravvisarsi in primo luogo nel collegio elettorale. Questo non può essere visto solo come luogo "tecnico", formale e impersonale nel quale l'elettore compie l'atto elettivo. Al collegio deve essere riconosciuto dalla legge un ruolo di primaria importanza nella rappresentanza politica, perché esso è il luogo di raccordo tra l'elettore e l'eletto. Dal ruolo svolto dal collegio elettorale nella rappresentanza politica ne conseguono tre aspetti dell'eguaglianza del voto che riguardano: la conformazione del collegio elettorale, l'applicazione della formula elettorale e la formula elettorale stessa. Dal primo punto di vista il collegio elettorale deve essere costituito in modo tale da impedire che vi sia un diverso "peso" del voto di un elettore sulla base del collegio elettorale di residenza. Per quanto riguarda l'applicazione della formula elettorale, sono stati definiti di dubbia legittimità costituzionale i sistemi elettorali che prevedono una trasformazione dei voti in seggi a livello nazionale, ma all'interno di una struttura legislativa che prevede i collegi elettorali. La presenza di questo elemento comporta una duplice problematica poiché, da un lato, non garantisce l'eguale rappresentanza degli elettori a causa del c.d. fenomeno dello slittamento dei seggi. Dall'altro lato, però, è anche causa della formazione di una rappresentanza politica che non consente la formazione di un rapporto tra eletti ed elettori. Infine, l'eguaglianza del voto in relazione alla formula elettorale, dovrebbe comportare la legittimità costituzionale solo di quei sistemi che "pesano" i voti degli elettori nello stesso modo. I voti non di tutto il corpo elettorale, ma di quella parte del corpo elettorale racchiuso all'interno di un determinato collegio elettorale poiché, solo questi sono i soggetti che concorrono tra loro all'elezione degli stessi rappresentanti.

Quello appena tratteggiato rappresenta un modello di sistema elettorale dentro il quale il legislatore può muoversi con la più completa discrezionalità, nel tentativo di produrre il sistema parlamentare e di governo desiderato, senza la necessità di ricorrere a sistemi elettorali diseguali che nulla hanno a che vedere con la rappresentanza politica che deve rimanere, specie in momenti di classe politica debole, il baricentro del sistema costituzionale. Come si è cercato di mettere in evidenza, però, il legislatore ha adottato

sistemi elettorali diseguali allo scopo di preconstituire una maggioranza in grado di sostenere un Governo. La ricerca della stabilità per via elettorale si scontra, però, con il necessario carattere rappresentativo dell'Assemblea elettiva. La ricerca della stabilità tramite sistemi elettorali diseguali si scontra, quindi, con l'idea stessa della democrazia rappresentativa, che si fonda essenzialmente sull'eguale rappresentatività degli elettori.

Quando si cerca di alterare la rappresentatività per giungere a razionalizzare i rapporti tra Parlamento e Governo si esce dal campo della rappresentanza politica e si cerca di imprimere al sistema elettorale un ruolo al quale questo però non deve assolvere.

La funzione essenziale e non eludibile del sistema elettorale è quello di creare una rappresentanza politica eguale tra gli elettori. Quando questa funzione viene meno, il rischio è quello di uscire dall'alveo della democrazia rappresentativa per andare verso altre forme di legittimazione del potere. Questo non significa ammettere che la stabilità del Governo non possa essere un obiettivo per il legislatore. L'obiettivo può essere però raggiunto con sistemi elettorali che garantiscono agli elettori di avere egual "peso" nella determinazione dei propri rappresentanti.

Le problematiche relative alla stabilità del Governo e alla proliferazione dei partiti possono essere superate anche senza uscire dai parametri dell'eguaglianza del voto.

In definitiva, è la rappresentanza politica che può aiutare a risolvere le difficoltà che l'ordinamento politico e istituzionale italiano si trovano, ancora oggi, a dover affrontare. Il sistema elettorale, se certamente non è in grado di risolvere da solo la crisi del Parlamento e la profonda crisi dei partiti, può però essere il principale strumento per "rivitalizzare" il sistema politico attraverso sistemi che siano finalmente rappresentativi e che garantiscano al singolo elettore una concreta parità di trattamento.

BIBLIOGRAFIA

- ACCARINO B., *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- AGOSTA A., *Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale (in tema di rappresentatività e efficienza)*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- AGOSTA A., *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- AGOSTA A., *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007.
- AGUAIR DE LUQUE L., *Forma di governo e sistema elettorali in Spagna*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme Elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995.
- ALBERTI A., *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 maggio 2017.
- ALESKEROV F., HOLLER M.J., KAMALOVA R., *Power distribution in the Weimar Reichstag in 1919–1933*, in *Annals of Operation Reserch*, n. 1/2014.
- ALMAGISTI M., *Lessico della politica: Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998.
- ALTMAN M., *Traditional Districting Principles: Judicial Myths vs. Reality*, in *Social Science History*, n. 2/1988.
- ALVAREZ R. M., HALL T. E., *Resolving Voter Registration Problems: Making Registration Easier, Less Costly, and More Accurate*, in R. M. ALVAREZ, B GROFMAN (a cura di), *Election Administration in the United States*, Cambridge University Press, New York, 2014.
- AMABILE G., *La proporzionalità della rappresentanza politica ed il sistema dell'urna multipla*, Marghieri, Napoli, 1901.
- AMATO G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962.
- AMBROSINI G., *Sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1946.
- ANGIOLINI V., *Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1998.
- ANZALONE C. A., *Supreme Court Cases on Political Representation, 1787-2001*, Routledge, New York, 2015.
- APOSTOLI A., *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.
- APPLEBAUM A., *Britain after Brexit: a transformed political landscape*, in *Journal of Democracy*, n. 1/2017.
- ARANGIO RUIZ G., *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda*, Luigi Pierro, Napoli, 1906.

- ARANGIO RUIZ V., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Napoli, 1913.
- ARAVANTINO LEONIDI G., *Riscrivere le regole del gioco necessità o opportunismo? la nuova legge elettorale greca e il dibattito sulla revisione costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2016.
- ARCOLEO G., *Diritto costituzionale. Storia e dottrina*, Jovene, Napoli, 1904.
- ARCONZO G., *Sul premio di maggioranza: con o senza soglie minime di voti?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2008.
- ARDANT P., *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1988.
- ARGONDISO D., *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in *Astrid Rassegna*, n. 140/2010.
- ARIZA W. D., *Enforcing the Equal Protection Clause: Congressional Power, Judicial Doctrine, and Constitutional Law*, New York University Press, New York, 2016.
- ARMANNO M., *Personale eguale libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- ATLESON J. B., *The Aftermath of Baker v. Carr. An Adventure in Judicial Experimentation*, in *California Law Review*, v. 51/1963.
- AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 4 novembre 2008.
- AZZARITI G., *Critica alla democrazia identitaria*, Bari, Laterza, 2005.
- AZZARITI G., *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007.
- AZZARITI G., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Bari, Laterza, 2010.
- AZZARITI G., *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011.
- AZZARITI G., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2013.
- AZZARITI G., *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013.
- AZZARITI G., *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.
- AZZARITI G., *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in A. GIGLIOTTI (a cura di), *Seminario. I pro e i contro dell'Italicum*, in *Nomos*, n. 3/2015.
- BACCETTI C., *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014.
- BACKSTROM C. H., ROBINS L., *The Supreme Court Prohibits Gerrymandering: A Gain or a Loss for the States?*, in *Publius: The Journal of Federalism*, n. 3/1986.
- BAILYN B., WOOD G. S., *Le origini degli Stati Uniti*, Mondadori, Milano, 2007.
- BAKER G. E., *The Reapportionment Revolution. Representation, Political Power, and the*

- Supreme Court*, Random House, New York, 1966.
- BALBO C., *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Felice le Monnier, 1857.
- BALDASSARRE A., *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1979.
- BALDINI G., PAPPALARDO A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- BALDINI V., *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanza di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista Aic*, n. 4/2011.
- BALDINI V., *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale, in dirittifondamentali.it*, 18 marzo 2014.
- BANKS C. P., *The State and Federal Courts. A Complete Guide to History, Powers, and Controversy*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 2017.
- BARBERA A., *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, 1990.
- BARBERA A., *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999.
- BARBERA A., *Una transizione all'indietro*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006.
- BARBERA A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008.
- BARBERA A., *Appunti per la riforma del sistema elettorale (Testo presentato in occasione dell'audizione sui temi della riforma elettorale presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, Roma, 4 maggio 2011)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011.
- BARBERA A., *Traccia per l'Audizione sulla legge elettorale Camera dei deputati. 13 aprile 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015.
- BARBERA A., *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- BARBERA A., *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016.
- BARNETT H., *Constitutional & Administrative Law*, Routledge, London, 2002.
- BARNETT H., *Constitutional & Administrative Law*, Routledge, London, 2017.
- BASSO L., *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in L. BASSO, M. D'ANTONIO (a cura di), *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Tomo I., Giuffrè, Milano, 1966.
- BASSO L., *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, 1958.
- BEETHAM D., WEIR S., *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge, London, 1998.

- BEHRMAN R. W., *Equal or Effective Representation: Redistricting Jurisprudence in Canada and the United States*, in *The American Journal of Legal History*, n. 2/2011.
- BENTHAM J., *Plan of parliamentary reform*, London, 1818.
- BERTOLINI F., *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Editoriale scientifica, Napoli, 1997.
- BETTINELLI E., *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Politica del diritto*, 1975.
- BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982.
- BETTINELLI E., *Elezioni politiche*, in *Digesto – Discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990.
- BETTINELLI E., *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995.
- BETZU M., *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte Costituzionale 271 del 2010*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 agosto 2014.
- BETZU M., CIARLO P., *La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno. Commento all'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 1633 del 2009*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010.
- BILANCIA F., *“Ri-Porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.
- BIN R., *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, n. 1/2013.
- BIN R., *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le Regioni*, n. 4/2013.
- BIN R., *Chi è responsabile delle «zone franche»*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte: Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Giappichelli, Torino, 2017.
- BIONDI F., *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1946.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica del parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2/1947.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1949.
- BLACKBURN R., *The Electoral System in Britain*, McMillian Press, London, 1995.
- BLACKBURN R., KENNON A., *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London, 2002.

- BLUNTSCHLI G. G., *La politica come scienza*, Vallardi, Napoli, 1879.
- BÖCKENFÖRDE E-W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1985.
- BOGDANOR V., *The Coalition and the Constituion*, Hart Publishing, Oxford, 2011.
- BOGLIETTI G., *La democrazia e il governo parlamentare*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, n. 2/1884.
- BOGNETTI G., *Malapportionment ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1966.
- BORISYUK G., JOHNSTON R., RALLINGS C., THRASHER M., *Parliamentary Constituency Boundary Reviews and Electoral Bias: How Important Are Variations in Constituency Size?*, in *Parliamentary Affairs*, n. 1/2010.
- BORSI L., *Storia, nazione, costituzione: Palma e i preorlandiani*, Giuffrè, Milano, 2007.
- BRADLEY A. W., EWING K. D., *Constitutional and Administrative Law*, Vol. 1, Pearson, Harlow, 2007.
- BRANZOLI-ZAPPI E., *Le circoscrizioni elettorali e il nuovo censimento*, in *Nuova antologia*, 1902.
- BRESCHI D., *La legge Acerbo e la resa incondizionata della classe politico-parlamentare italiana*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Edizioni della Normale, Pisa, 2012.
- BRUNELL T., *Redistricting and Representation: Why Competitive Elections are Bad for America*, Routledge, New York, 2008.
- BRUNELLI G., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 656.
- BUHAGIAR A., LAURI J., *STV in Malta. A crisis?*, in *Voting matters*, v. 26/2009.
- BURKE E., *Letter to Sir Hercules Langrishe (1782)*, in R. B. MCDOWELL, W. B. TODD (a cura di), *The Writings and Speeches of Edmund Burke, Vol. 9: I: The Revolutionary War, 1794-1797, II: Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- BURKE E., *Riflessioni sulla rivoluzione in Francia*, Roma, Ideazione editrice, 1988, p. 195).
- BURKE E., *Speeches at His Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Pool*, trad. it., in L. ORNAGHI, *Il concetto di "interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 221,
- BUSIA G., SCE J., *Le principali proposte di riforma: schede*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, p. 55 s.
- BUTLER D., BUTLER G., *British Political Facts*, Palgrave Macmillan, London, 2011.
- CACIAGLI M., *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CAIRNEY P., MCGARVEY N., *Scottish Politics*, Palgreve McMilian, London, 2013.
- CALAMANDREI P., *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 2 febbraio 1953.

- CALVANO R., voce *Italiani all'estero (voto degli)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2014.
- CANTARO A., *Introduzione*, in G. CANTANARO, A. CANTARO, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, ESI, Napoli, 1992.
- CAPOCCIA G., *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, Bulzoni, Roma, 1995.
- CAPORALI G., *Considerazioni sulla rappresentanza politica*, in *Diritto e Società*, 2007.
- CAPOTOSTI P. A., *Riforme costituzionali, riforme elettorali e governabilità*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- CARAVALE G., *'England does not love coalitions'? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *Federalismi.it*, n. 10/2011.
- CARAVALE G., *La "faglia" della Brexit*, in *Nomos*, n. 2/2016.
- CARAVITA B., *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, n. 2/2014.
- CARAVITA B., LUCIANI M., *Oltre la "democrazia bloccata": ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, n. 6/1982.
- CARBONI A., MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.
- CARETTI P., *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001.
- CAREY J. M., *Las virtudes del sistema binomial*, in *Revista de Ciencia Política*, n. 1/2006.
- CARLASSARE L., *Art. 90*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Il Presidente della Repubblica. Tomo II. Art. 88-91*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1984.
- CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.
- CARLASSARE L., *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2002.
- CARLASSARE L., *Rappresentanza politica: un concetto complesso*, in AA. VV. *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 13. Seminario 2002*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CARLASSARE L., *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*.
- CARLASSARE L., *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Cedam, Padova, 2004.
- CARLASSARE L., *Sovranità popolare e stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi dell'ordinamento repubblicano. II Sovranità e democrazia*, Bari, Laterza, 2006.

- CARLASSARE L., *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007.
- CARMINATI A., *La pubblicità del potere da mezzo di partecipazione democratica a strumento di propaganda nella crisi della forma di governo parlamentare*, in AA. VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero, Vol. II. La libertà di informazione e la democrazia costituzionale*, ESI, Napoli, 2014.
- CARNEVALE P., *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013.
- CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, vol. II, Paris, 1922.
- CARRE DE MALBERG R., *Le loi expression de la volonté générale*, Paris, 1931.
- CARROZZA P., voce *Nazione*, in *Digesto di discipline pubblicistiche*, v. X, UTET, Torino, 1999.
- CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola. Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013*, in *Cortecostituzionale.it*.
- CASERTANO A., *Il diritto di voto: storia, dottrina funzione*, Pierro, Napoli, 1911.
- CASONATO C., *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, Provincia Autonoma di Trento. Giunta, Trento, 1998.
- CASONATO C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, 1998.
- CATALANO S., *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di comuni e regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014.
- CATALANO S., *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione sul premio di maggioranza regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015.
- CAVALERI P., *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova 2001.
- CECCANTI S., *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2005.
- CECCANTI S., *Sistema elettorale: un buon trasformatore di energia o una macchina fotografica?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2011.
- CECCANTI S., *"Amicus Fulco, Sed magis amica veritas"*, in *Nomos*, n. 3/2013.
- CECCANTI S., *L'Italicum come rimedio alla frammentazione*, in A. GIGLIOTTI (a cura di), *Seminario. I pro e i contro dell'Italicum*, in *Nomos*, n. 3/2015.
- CECCANTI S., *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli, Torino, 2016.

- CECCANTI S., *Legge elettorale: i rischi di “benaltrismo costituzionale” nei ricorsi*, in *Nomos*, n. 3/2017.
- CECCANTI S., *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un’armonizzazione ragionevole*, in *Nomos*, n. 1/2017.
- CECCHERINI E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1997.
- CELOTTO A., *La legge elettorale: quali prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- CERMEL M., *La democrazia nei partiti. Volume I. Dal Periodo costituente all’insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, Cedam, Padova, 1998.
- CERRI A., *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Giuffrè, Torino, 1999.
- CERRI A., *Dopo la sentenza della Corte – Il nodo della legge elettorale*, in *Nomos*, n. 3/2013.
- CERRONE F., *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato, sul progetto di revisione costituzionale (luglio 2015)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015.
- CERULLI IRELLI V., *Forma di governo e legge elettorale*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- CERVATI A. A., *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Tomo I, art. 70-74*, Zanichelli, Bologna, 1985.
- CHERCHI R., *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2011.
- CHESSA O., *La difficile convivenza tra premio di maggioranza e governo parlamentare*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- CHESSA O., *Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.
- CHIARA G., *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004.
- CHIARAMONTE A., *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CHIARAMONTE A., *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- CHIARAMONTE A., *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011.
- CHIARAMONTE A., *Premio di maggioranza e sistema politico nazionale*, in A. CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G., *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011.
- CHIARAMONTE A., *La base regionale dell’elezione del Senato: uno “scoglio” costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una futura (ma incerta) revisione*

dell'assetto bicamerale del Parlamento, in *Le Regioni*, 2013.

CHIARAMONTE A., *La spada di Damocle sul porcellum: alcune note sparse in vista dell'imminente pronuncia della Corte costituzionale sulla l. 270/2005*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2013.

CHIMENTI A., voce *Voto (diritto di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

CHIMENTI P., *Il principio rappresentativo nel diritto costituzionale moderno*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1907.

CIARLO P., *Il presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001.

CIAURRO G. F., *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *Il Politico*, n. 1/1977.

CIAURRO L., *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006.

CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010.

COAKLEY J., GALLAGHER M. (a cura di), *Politics in the Republic of Ireland*, Routledge, London, 2009.

COMELLAS J. J., ANDRÉS-GALLEGO J. (a cura di), *Historia general de España y América. La epoca de Franco*, Tomo XIX-2, RIALP, Madrid, 1987.

CONNIFF J., *The Useful Cobbler: Edmund Burke and the Politics of Progress*, New York, State University of New York Press, 1994.

CONSTANT B., *Interesse generale e interessi particolari*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983.

CONTE C., *I principi fondamentali del diritto di voto nella Costituzione Italiana*, in *Giustizia e Società*, n. 1-2, 1966.

CONTE F., *Al Rosatellum manca un petalo: un seggio resterà vacante (forse)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 marzo 2018.

COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/1980.

COSULICH M., *Sette regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Le Regioni*, n. 3/2015..

COSULICH M., *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. N. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post "porcellum"*, in *Le Regioni*, n. 3/2014.

COTTA S., voce *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, v. III, Novara, 2006.

COX G. W., *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2005.

COZZI A. O., *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2014.

- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, v. I, Giuffrè, Milano, 1960.
- CRISAFULLI V., NOCILLA D., voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXVII, Giuffrè, Milano, 1977.
- CRISAFULLI V., *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. Civ.*, n. 10-11/1958.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.
- CROCE M., *Appunti in tema di costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.
- CROCKER R., *The House of Representatives Apportionment Formula: An Analysis of Proposals for Change and Their Impact on States*, in *Congressional Research Service*, 26 agosto 2016.
- CROSA E., *Osservazioni sulla rappresentanza politica*, in AA. VV., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Sansoni, Firenze, 1937.
- CUOMO G., *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di Governo*, Jovene, Napoli, 1962.
- CURRERI S., *I gruppi parlamentari nella XIII Legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, 1999.
- CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.
- CURRERI S., *Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.
- CURRERI S., *La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2015.
- CUTTS D., GOODWIN M., MILAZZO C., *Defeat of the People's Army? The 2015 British general election and the UK Independence Party (UKIP)*, in *Electoral Studies*, v. 48/2017.
- D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A., *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, in *Il Mulino*, n. 1/2006.
- D'ALIMONTE R., *Una riforma elettorale come si può*, in *Il Mulino*, n. 6/2006.
- D'ALIMONTE R., *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007.
- D'ALIMONTE R., *Il premio di maggioranza: questioni di principio*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carrocci, Roma, 2011.
- D'AMICO M., LEONE S., *Audizione resa il 3 marzo 2017 nell'ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati, nel corso dell'esame delle proposte di*

- legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.), in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017.
- D'ANDREA A., *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006.
- D'ANDREA A., *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.
- D'ANDREA A., *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.
- D'ANDREA A., *L'orpello della democrazia*, Bibliofabbrica, Brescia, 2015.
- D'ANDREA A., *Le funzioni di controllo: dal parlamento controllore al parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- D'ANTONIO M., *La regolazione del partito politico*, in M. D'ANTONIO, G. NEGRI (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Giuffrè, Milano, 1983.
- DE CARIA R., *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2009.
- DE FIORES C., *Premio di maggioranza e doppio turno nel dibattito italiano*, in G. CANTANARO, A. CANTARO, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, ESI, Napoli, 1992.
- DE FIORES C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007.
- DE FIORES C., *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- DE LA BIGNE DE VILLENEUVE M., *Traité de Droit Constitutionnel II*, Paris, Sirey, 1929.
- DE LUNGO D., *Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.
- DE PETRIS A., *Cambiare perché tutto resti com'era? la nuova legge elettorale per il Bundestag. Con un'intervista al prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, n. 18/2013.
- DE PETRIS A., *Il tribunale costituzionale federale e lo spirito delle leggi... elettorali. Commento alla sentenza byf3/11 del 25 luglio 2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2012.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1991.
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- DELLEDONNE G., *Il Bundesverfassungsgericht dichiara incostituzionale la clausola di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno al Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.
- DELLEDONNE G., *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2014.

- DELLEDONNE G., «Base proporzionale» e premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2014.
- DEMURO G., *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* 10 marzo 2014.
- DENNISON J., *The Rug Pulled from Under Them: UKIP and the Greens*, in *Parliamentary Affairs*, v. 71/ 2018.
- DI COSIMO G., *Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche*, in *Le Regioni*, n. 3/2015.
- DI GIOVINE A., S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998.
- DI GIOVINE A., *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.
- DI MARTINO A., *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2017.
- DICKMANN R., *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza. (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014,
- DICKMANN R., *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2014.
- DICKMANN R., *A proposito dell'italicum. Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale di cui alla legge n. 52 del 6 maggio 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 giugno 2015.
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere. Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017.
- DIMINO M., B SMITH, M. SOLIMINE, *Voting Rights and Election Law*, LexisNexis, New York, 2010.
- DINAN J., *The Virginia State Constitution*, Oxford University Press, New York, 2014.
- DOGLIANI M., *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in P. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento. Atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- DOGLIANI M., GIORGI C., *Art. 3*, Carocci, Roma, 2018.
- DOHERTY M., *Public Law*, Routledge, London, 2016.
- DUGUIT L., *Traité de droit consitutionnel*, vol. II, Paris, 1928.
- DUSO G., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano 2003.

DUSO G., *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, in *Quaderni fiorentini*, XLI 2012, p. 13.

DUVERGER M., *Demain la République*, Julliard, Paris, 1958

DUVERGER M., *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Colin, Paris, 1950.

DUVERGER M., *La VIe République et le régime présidentiel*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1961.

DWORKIN R. M., voce *Eguaglianza*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, v. III, Treccani, Roma, 1993.

EDELMAN M., *Democratic Theories and the Constitution*, State University of New York Press, Albany, 1984.

ELIA E., *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

ELIA L., *Riflessioni sui sistemi elettorali. Intervento al Seminario di Astrid "La riforma elettorale e il referendum"*, in *Astrid-online.it*, p. 2,

ELIA L., *Una formula equivoca. L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958.

ELTON G. R., *The Parliament of England 1559-1581*, Cambridge, Cambridge University press, 1986.

ESMEIN A., *Eléments de droit constitutionnel française e comparé*, Paris, 1927.

ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

ESPOSITO C., *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, v. I, Cedam, Padova, 1940.

ESPOSITO C., *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, v. 2/1937.

ESPOSITO M., *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2011.

EULAU H., *Chancing Views of Representation*, in I. DE SOLA POOL (a cura di), *Contemporary Political Science: toward empirical theory*, New York, 1967.

EULAU H., KARPS P.D., *Le componenti della responsività*, in D. FISICHELLA, (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983.

EULAU H., *Legislatore e ruoli rappresentativi*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983.

EULAU H., WAHLKE J. C., BUCHANAN W., FERGUSON L. C., *The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke*, in *American Political Science Review*, n. 53/1959.

FABBRINI S., *USA: maggioritario e sistema di governo presidenziale*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

- FERRAJOLI C. F., *La responsabilità politica come responsabilità per rappresentanza*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 150.
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Bari, 2001.
- FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Bari, Laterza, 2007.
- FERRARA G., *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2/1965.
- FERRARA G., *Il presidente di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965.
- FERRARA G., *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973.
- FERRARA G., *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Democrazia e diritto*, n. 4-5/1979.
- FERRARA G., *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere. Tomo I. Art. 55-63*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1984.
- FERRARA G., *Rappresentanza e governo nazionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 6/1988.
- FERRARA G., *Sulla rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998.
- FERRARA G., *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006.
- FERRARA G., *Ricostruire la rappresentanza politica*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007.
- FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2009.
- FERRARA G., *Le ragioni attuali del sistema elettorale proporzionale*, in F. BASSANINI, R. GUALTIERI (a cura di), *Per una moderna democrazia europea: l'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Passigli, Firenze, 2009.
- FERRARA G., *In un paese civile*, in *Nomos*, n. 3/2013.
- FERRARA G., *L'idolatria della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 4 marzo 2014.
- FERRARI G. F., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXV, Treccani, Roma, 1991.
- FERRARI G. F., *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme Elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995.
- FERRARI G., voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XIV, Giuffrè, Milano, 1965.
- FERRI G. P., *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010.
- FERRI G. P., *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.
- FERRI G., *Rappresentanza politica. (Contributo ad una ricostruzione del concetto)*, Athenaeum, Roma, 1936.

- FILIPPETTA G., *Pluralismo e centralità rappresentativa delle assemblee parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2003.
- FILIPPONE-THAULERO S., *La legge elettorale tedesca e le elezioni per il rinnovo del Bundestag del 16 ottobre 1994*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 2/1995.
- FIORAVANTI M., *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, Laterza, Bari, 1990.
- FIORAVANTI M., *La genesi dello Stato liberale*, in AA. VV., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, 2010.
- FIORAVANTI M., *La Magna Carta nella storia del costituzionalismo*, in *Quaderni Fiorentini*, XLV, 2016.
- FISICHELLA D., *Sviluppo democratico e sistema elettorale*, Sansoni, Firenze, 1970.
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia*, Bologna, il Mulino, 1982.
- FISICHELLA D., *Sul concetto di rappresentanza politica*, in ID (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983.
- FISICHELLA D., *La rappresentanza politica: alcuni problemi concettuali*, in AA. VV., *Seminario su: Quale riforma della rappresentanza politica?*, Giuffrè, Milano, 1985.
- FODERARO S., *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Rodrigo S.A., Roma, 1941.
- FODERARO S., *Collegio uninominale e scrutinio di lista nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1946.
- FOLEY E. B., M. J. PITTS, DOUGLAS J. A., *Election Law and Litigation: The Judicial Regulation of Politics*, Kluwer, New York, 2014.
- FRACANZANI M. M., *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello stato*, Cedam, Padova, 2000.
- FRAENKEL E., *Democrazia collettiva*, in F. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, Edizioni lavoro, Roma, 1982.
- FRAENKEL E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato Costituzionale Democratico*, Giappichelli, Torino, 2005.
- FRAU M., *La sfiducia costruttiva*, Cacucci, Bari, 2017.
- FRIEDRICH C. J., *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Vicenza, 1950.
- FROSINI T. E., *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008.
- FURLAN F., *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.
- FURLAN F., *Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.
- FURLANI S., *La legge elettorale del 1956 per il Bundestag*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1957.

- FURLANI S., voce *Collegio elettorale*, in *Novissimo Digesto*, v. III, Utet, Torino, 1959.
- FURLANI S., *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto italiano*, v. VI, UTET, Torino, 1960.
- FURLANI S., voce *Rappresentanza politica*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIV, UTET, Torino, 1967.
- FURLANI S., *L'astensionismo e i suoi effetti sui risultati elettorali*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/1984.
- FURLANI S., *Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale*, in *Nuovi studi politici*, n. 4/1985.
- FURLANI S., *Elezioni. I) Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma, 1989.
- FUSARO C., *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.
- FUSARO C., *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- FUSARO C., *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2008.
- FUSARO C., *L'accordo conservative-lib-dem alla base del governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2010.
- FUSARO C., *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011.
- FUSARO C., *Memoria per l'Audizione sui progetti di legge e le petizioni presentate in materia elettorale. 15 aprile 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014
- FUSARO C., *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 dicembre 2015.
- FUSARO C., *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- FUSARO C., STROPPIANA L., ZAMPOLLA S., *Forma di governo regionale, Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee rappresentative I*, Giappichelli, Torino 2001.
- GABRIELE F., *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi...).* *Riflessioni sulla sentenza Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 2014.
- GALEOTTI S., *Per il rimodellamento della forma di governo in "governo di legislatura"*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983.
- GALEOTTI S., *Un governo scelto dal popolo "il governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Giuffrè, Milano, 1984.
- GALLAGHER M., MITCHELL P., *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

- GEHRLEIN W. V., LEPELLEY D., *The Value of Reserch Based on Simple Assumptions ababout Voters' Preferences*, in D. S. FELSENTHAL, M. MACHOVER (a cura di), *Electoral Systems: Paradoxes, Assumptions, and Procedures*, Springer, London, 2012.
- GENALA F., *Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni. Ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze*, Milano, 1871.
- GERBER C. F., *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1971.
- GIANFRANCESCO E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2008.
- GIANFRANCESCO E., *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.
- GIGLIOTTI A., *La riforma elettorale e il "gattopardo"*, in *Nomos*, n. 3/2013.
- GIROTTI D., *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2015.
- GIUPPONI T. E., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014.
- GIUPPONI T. E., *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017.
- GRASSO P. G., *Sui sistemi elettorali a collegio uninominale con rappresentanza delle minoranze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 5/1955.
- GRATTERI A., *Quali e quante leggi elettorali?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- GRATTERI A., *Genesi di un precedente: l'interpretazione dell'elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi*, in *Nomos*, n. 3/2017,
- GROSSO E., *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, v. I, UTET, Torino, 2006.
- GROSSO E., *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- GROSSO E., *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte costituzionale di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.
- GUELI V., *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la rappresentatività degli organi di governo*, in ID., *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1976.
- GUIDI U., *Diritto elettorale politico*, Milano, 1924.
- GUIZOT F., *Discours Académiques suivis de divers essais de philosophie littéraire et politique*, Paris, Librairie académique, 1861.
- GUZZETTA G., *Un refereendum sulla legge elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 marzo 2006.
- GUZZETTA G., *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014.

- GUZZETTA G., *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 gennaio 2014.
- HANDLEY L., *A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation*, in L. HANDLEY, B. GROFMAN (a cura di), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- HANDLEY L., *Towards Developing International Standards*, in L. HANDLEY (a cura di), *Delimitation Equity Project*, IFES, Washington, 2006.
- HAYDEN G. M., *The False Promise of One Person, One Vote*, in *Michigan Law Review*, n. 2/2003.
- HAZAN R. Y., *Riforma elettorale e sistema politico in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/1999.
- HEBERT J. G., SMITH P. M., VANDENBERG M. E., DESANCTIS M. B., *The Realist's Guide to. Avoiding the Legal Pitfalls*, ABA, New York, 2010.
- HELLER H., *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto e dello Stato e del diritto internazionale*, in ID., *La sovranità dello Stato e altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987.
- HIBBING J. R., PATTERSON S. C., *Representing a Territory: Constituency Boundaries for the British House of Commons of the 1980s*, in *The Journal of Politics*, n. 4/1986.
- HOFFECKER C. E., BENSON B. E., *The Development of Constitutionaism in Delaware*, in G. E. CONNOR, C. W. HAMMONS (a cura di), *The Constitutionalism of American States*, University of Missouri Press, Columbia, 2008.
- HYLAND C., *Constitutional Law - Mahan v. Howell - Forward or Backward for the One Man-One Vote Rule*, in *DePaul Law Review*, n. 4/1973.
- IMARISIO L., MASSA PINTO I., *La sentenza n. 1 del 2014 sull'incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4/2013.
- INGBERG S., *Elections*, in K. L. HALL, J. W. ELY, J. B. GROSSMAN (a cura di), *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, Oxford Univeristy Press, Oxford, 2005.
- ITZCOVICH G., *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion Pratica*, n. 2/2016.
- JELLINEK G., *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949.
- JENNINGS I., *Party Politics, v. I: Appeal to the People*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960.
- JEWELL M. E., *Commentary*, in N. W. POLSBY (a cura di), *Reapportionment in the 1970s*, University of California Press, Berkeley, 1971.
- JOHNSTON R. J., *Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues*, in B. GROFMAN, A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Algora, New York, 2003.
- JOHNSTON R. J., PATTIE C. J., *From the Organic to the Arithmetic: New Redistricting/redistribution Rules for the UK*, in *Election Law Journal*, n. 11/2012.

- JOHNSTON R. J., PATTIE C., DORLING D., ROSSITER D., *From Votes to Seats: The Operation of the UK Electoral System since 1945*, Manchester University Press, Manchester, 2001.
- JONA G., *Il mandato nella rappresentanza odierna*, in *Il Filangieri*, settembre 1892.
- JONA G., *La rappresentanza politica*, Editore Sarasino, Modena, 1892.
- JONA G., *Valore sociologico della rappresentanza*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1892.
- KAASE M., *Personalized Proportional Representation: The «Model» of the West German Electoral System*, in A. LIJPHART, B. GOFMAN (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, New York, 1984.
- KEITER R. B., *The Wyoming State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1980.
- KELSEN H., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- KELSEN H., *Chi dev'essere il custode della Costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981.
- KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004.
- KURLAND P. B., *Equal in Origin and Equal in Title to the Legislative and Executive Branches of the Government*, in *Harvard Law Review*, 1964..
- LABAND P., *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, in *Biblioteca di Scienze politiche ed amministrative*, Torino, 1925.
- LABRIOLA S., voce *Rappresentanza*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006.
- LACAVA P., *Sulla riforma della legge elettorale*, Napoli, 1881.
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- LANCHESTER F., *Introduzione. Sistema elettorale e strategia di riforma del sistema politico italiano*, in AA. VV., *Seminario su: Quale riforma della rappresentanza politica?*, Giuffrè, Milano, 1985.
- LANCHESTER F., *Sulla responsabilità politica*, in ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990.
- LANCHESTER F., *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993.
- LANCHESTER F., *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, Milano, 2002.
- LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006.
- LANCHESTER F., *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari* in *Nomos*, n. 3/2013.
- LANCHESTER F., *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2014.

- LASKY H. J., *Democrazia in crisi*, Bari, Laterza, 1935.
- LASKY H. J., *Studies in the problem of sovereignty*, New Haven, 1937.
- LASKY H. J., *Introduzione alla politica*, Roma, 1955.
- LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1952.
- LAVAGNA C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella costituzione italiana*, Cagliari, 1953.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1985.
- LEE A., *The Hawaii State Constitution*, Oxford University Press, New York, 2011.
- LEENKNEGT G., VAN DER SCHYFF G., *Reforming the Electoral System of the Dutch Lower House of Parliament: An Unsuccessful Story*, in *German Law Journal*, v. 8, n. 12/2007.
- LEFEBVRE G., *La Révolution française*, Paris, 1951.
- LEIBHOLZ G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- LI CALZI M., *Aritmetica per la Costituzione: la ripartizione dei seggi al Senato*, in M. EMMER (A CURA DI), *Matematica e Cultura 2008*, Springer, Milano, 2008.
- LIETO S., PASQUINO P., *Un'ordinanza particolare. Sull'ammissibilità ed il merito della richiesta di controllo di costituzionalità della legge elettorale*, in *ASTRID rassegna*, n. 14/2013.
- LIETO S., PASQUINO P., *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 marzo, 2014.
- LIETO S., *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 luglio 2014.
- LIJPHART A., *Electoral System and Party System. A study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, New York, 1994.
- LIJPHART A., PINTOR R. L., SONE Y., *The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Exmples*, in B. GROFMAN, A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Algora, New York, 2003.
- LIJPHART A., *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85*, in *The American Political Science Review*, n. 2/1990.
- LOCKE J., *Due trattati sul governo*, Giappichelli, Torino, 1982.
- LODATO G., PAJNO S., SCACCIA G., *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014.
- LONGI V., *La legge “truffa” del 1953 e le proposte della bicamerale*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/1997.
- LONGO E., *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

LOSICO V., *Considerazioni sul sistema elettorale tedesco alla luce della consultazione del 27 settembre 1998*, in *Diritto pubblico*, 2000.

LOSICO V., *Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003.

LOUSSE E., *Governanti e governati in Europa occidentale durante il basso medioevo e l'età moderna*, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Le istituzioni parlamentari nell'Ancien Régime*, Guida, Napoli, 1979.

LOWELL A. L., *The Government of England. Volume I*, p. 199, Macmillan, London, 1912.

LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991.

LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.

LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004.

LUCIANI M., *Appunti per l'audizione innanzi il Senato della Repubblica - I Commissione, Affari costituzionali, Roma, 20 novembre 2014*, in *senato.it*.

LUCIANI M., *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017

LUCIANI M., *A lezione di storia*, in *Nomos*, n. 1/2017.

LUCIFERO R., *Introduzione alla libertà. La macchina per far parlare il popolo: la legge elettorale*, Edizioni del secolo, Roma, 1944.

LUPO N., *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017.

LUTHER J., BOGGERO G., *Alcune domande sul significato delle elezioni federali tedesche*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2013.

LYNCH P., WHITAKER R., *UKIP is Posing Important Challenges to the Conservatives, but as the Eurosceptic Party Continues to Rise it Faces its Own Dilemmas*, in *LSE British Politics and Policy Blog*, 8 maggio 2014.

LYON A., *Constitutional History of the UK*, Routledge, London, 2016.

MAESTRI G., *«Sospetto di incostituzionalità»: riflessioni sul monito del presidente della Corte sulla legge elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 aprile 2013.

MARANINI G., *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Corbaccio, Milano, 1995.

MARONGIU A., *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche assemblee costituzionali*, Argaglia, Urbino, 1948.

MARONGIU A., *L'istituto parlamentare dalle origini al 1500*, Giuffrè, Milano, 1949.

- MARONGIU A., *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna*, Roma, Senato della Repubblica, 1962.
- MARONGIU A., voce *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981
- MARSOCCI P., *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- MARTINELLI C., *Le principali riforme costituzionale alla luce del Coalition agreement*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2010.
- MARTINELLI C., *Molto rumore per nulla, ovvero il referendum elettorale nel Regno Unito*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013.
- MARTINES T., *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992.
- MARTINES T., *Introduzione al diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994.
- MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, (a cura di G. SILVESTRI), Giuffrè, Milano, 2012.
- MARTINUZZI A., *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 maggio 2014.
- MASSA M., *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri, lo statuto vincola la legge regionale*, in *Dirittiregionali.org*, 17 giugno 2011.
- MASSARI O., *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 35.
- MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004.
- MASSARI O., *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Nomos*, n. 3/2013.
- MASSARI O., *La riforma elettorale tra praticabilità e coerenza*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- MASTELLEONE S., *Storia del pensiero politico europeo*, vol. I, UTET, Torino, 1989.
- MASTROPAOLO A., *La parabola della rappresentanza*, in AA. VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 17. Seminario 2006*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 73.
- MASTROPAOLO A., VERZICHELLI L., *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2006.
- MATTEI C., «*Germania. Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge elettorale federale del 25 novembre 2011*», in *Civitas Europa*, n. 1/2013.
- MAY M., MONCRIEF G., *Reapportionment and Redistricting in the West*, in G. MONCRIEF (a cura di), *Reapportionment and Redistricting in the West*, Lexington books, New York, 2011.
- MAZIE S. V., *American Justice 2015: The Dramatic Tenth Term of the Roberts Court*,

- University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2015.
- MAZZARELLA F., *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello stato liberale di diritto*, in *Quaderni fiorentini*, XLI, 2012.
- MAZZAROLLI L., *Art. 48*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.
- MCILWAIN C. H., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- MCKAY D. H., PATTERSON S. C., *Population Equality and the Distribution of Seats in the British House of Commons*, in *Comparative Politics*, n. 1/1971.
- MCKAY R. B., *Reapportionment: The Law and Politics of Equal Representation*, Twentieth Century Fund, New York, 1965.
- MCKEE P., *The Republic of Ireland*, in V. BOGDANOR, D. BUTLER (a cura di), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- MCLEAN I., *Are Scotland and Wales overrepresented in the House of Commons?*, in *Political Quarterly*, n. 66/1995.
- MCLEAN I., MORTIMORE R., *Apportionment and the Boundary Commission for England*, in *Electoral Studies*, n. 3/1992.
- MELCHIONDA E., *L'alternanza prevista. La competizione nei collegi uninominali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2001.
- MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017.
- MICELI V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Boncompagni, Perugia, 1892.
- MICELI V., *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, Società editrice libraria, 1898.
- MISSIROLI A., *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, il Mulino, 1994.
- MORELLI A., *Intervento*, in A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015.
- MORRONE A., voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008.
- MORRONE A., *Exit porcellum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* 15 febbraio 2014.
- MORRONE A., *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2014.
- MORRONE A., *Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di riforma elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 marzo 2017.
- MORRONE A., *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, *Rivista AIC*, n. 3/2017.

- MORTATI C., *La rilevanza giuridica del concetto di nazione*, in *Raccolta di scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1972.
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972.
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Cedam, Padova, 1975.
- MORTATI C., *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere, Tomo II, Artt. 64-69*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986.
- NAPOLI C., PERTICI A., *L'organizzazione della Regione*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015
- NARDINI M., *Dal doppio turno di coalizione al doppio turno di lista. E il doppio turno di collegio?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 luglio 2014.
- NICOTRA I., *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *ConsultaOnline*, 2014.
- NOCILLA D., CIAURRO L., voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987.
- NOCILLA D., *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, v. II, Cedam, Padova, 1985.
- NOCILLA D., voce *Popolo*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXIV, Giuffrè, Milano, 1985.
- NOCILLA D., *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, v. II, Cedam, Padova, 1995.
- OLIVETTI M., *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- OLIVITO E., *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013.
- OLIVITO E., *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.
- ONIDA V., *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004.
- ONIDA V., *Per una riforma elettorale che consenta l'evoluzione del sistema politico*, in *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- ONIDA V., *La costituzione ieri e oggi*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- ONIDA V., *Riforma elettorale: un dibattito confuso*, in *Italianieuropei*, n. 1/2008.
- ONIDA V., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014.
- ORLANDO V. E., *La riforma elettorale*, Hoepli, Milano, 1883.

- ORLANDO V. E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbéra, 1889.
- ORLANDO V. E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto Pubblico Generale*, Giuffrè, Milano, 1940.
- ORNAGHI L., *Il concetto di "interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984.
- ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *DPCE*, n. 4/2015.
- ORTINO S., *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Giuffrè, Milano, 1966.
- PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.
- PALADIN L., *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in ID., *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008.
- PALERMO F., WOELK J., *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, v. II, Pellas, Firenze, 1884.
- PAPA A., *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale scientifica, Napoli, 1998.
- PAPIER H-J., *Überhangmandate und Verfassungsrecht*, in *JuristenZeitung*, n. 6/1996.
- PARPWORTH N., *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- PASQUINO G., *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Bari, 1986.
- PASQUINO G., *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2002.
- PASQUINO P., *Sieyes, Constant e il «governo dei moderni». Contributo alla storia del concetto di rappresentanza politica*, in *Filosofia politica*, n. 1/1987.
- PASQUINO P., *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 aprile 2017.
- PATERNOSTO A., *Sulla dottrina della rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Tipografia del Senato, Roma, 1878.
- PEDULLÀ L., *M5S: al Senato, in Sicilia, più seggi che candidati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 marzo 2018.
- PEGORARO L., RINELLA A., *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017.
- PERASSI T., *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni. Contenuto e limiti della distinzione*, in *Rivista di Diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1901.
- PERGOLESÌ F., voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia Italiana*, II Appendice, v. XXIII, Treccani, Roma.
- PERTICI A., *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014.
- PERTICI A., *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014.

- PERTICI A., *La riforma della legge elettorale in corso di approvazione*, in *Osservatorio costituzionale*, febbraio 2015.
- PERTICI A., ROSSI E., *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 gennaio 2006.
- PESOLE L., *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanza contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2014.
- PHILIPPE X., *Forma di governo e sistemi elettorali in Francia*, in *Ianus*, n. 8/2013.
- PIERANDREI F., *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, in *Jus*, n. 1/1953.
- PIERANTONI A., *Trattato di diritto costituzionale*, Marghieri, Napoli, 1873.
- PIERGIGLI V., *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 1/2014*, in *Ianus*.
- PINELLI C., *I sistemi elettorali, pregi e difetti*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- PINELLI C., *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010.
- PINELLI C., *Più luci che ombre. Serve un sì*, in *il Mulino*, n. 4/2016.
- PINELLI C., *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017;
- PINELLI C., *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2017.
- PINNA P., *Il premio di maggioranza alla prova dell'uguaglianza del voto*, in *Diritto e Storia*, n. 11/2013.
- PINNA P., *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013.
- PINNA P., *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2014.
- PINO G., *Teoria e pratica del bilanciamento: tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela dell'identità personale*, in *Danno e responsabilità*, n. 6/2003.
- PIRETTI M. S., *Sistemi elettorali e struttura del Parlamento*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001.
- PIRETTI M. S., *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, il Mulino, Bologna, 2003.
- PIRETTI M. S., *Il premio di maggioranza: dalla legge "Acerbo" alla Commissione Bozzi*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011.
- PISANESCHI A., *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015.

- PITKIN H. F., *The concept of representation*, University of California press, Berkley, 1967.
- PITKIN H. F., *I due volti della rappresentanza*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983.
- PITKIN H. F., *La controversia mandato indipendenza*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983.
- PITKIN H. F., *Representation and Democracy: Uneasy Alliance*, in *Scandinavian Political Studies*, n. 3/2004.
- PIZZORUSSO A., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1976.
- PIZZORUSSO A., voce *Eguaglianza (diritto di)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, v. III, Treccani, Roma, 1993.
- PIZZORUSSO A., *Le crisi di governo nelle principali esperienze contemporanee*, in L. VENTURA, (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001.
- PIZZORUSSO A., *I nuovi sistemi elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995.
- PIZZORUSSO A., *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- PLESCIA C., *Split-Ticket Voting in Mixed-Member Electoral Systems. A Theoretical and Methodological Investigation*, ECPR Press, 2016.
- PODETTA M., *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017.
- POLI M. D., *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008.
- POWERS W. B., *Karcher v. Daggett: The Supreme Court Draws the Line on Malapportionment and Gerrymandering in Congressional Redistricting*, in *Indiana Law Review*, 1984 p. 631 ss.
- PRESUTTI E., *La circoscrizione elettorale italiana è ingiusta?*, in *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*, n. 5/1913.
- PRETI L., *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957.
- PRIMICERIO L., *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino 2007.
- PROCTER D., *R v. Boundary Commission for England, Ex parte Foot and others ([1983] 1 QB 600)*, in *All England Law Report*, n. 1/1983.
- PROSPERETTI U., *L'elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano, 1954.
- PUKELSHEIM F., ROSSI M., *Wahlssystemnahe Optionen zur Vermeidung negativer Stimmgewichte*, in *JuristenZeitung*, n. 19/2010.

- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Art. 41*, in *Commentario allo Statuto del Regno. Volume II (dall'art. 24 all'art. 47)*, Unione Tipografica editrice, Roma, 1909.
- RAE D. W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967.
- RANELLETTI O., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912.
- RANELLETTI O., *La rappresentanza nel nuovo ordinamento politico e amministrativo italiano*, in *Rivista di diritto Pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1929.
- RAUTI A., *Intervento*, in A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015,
- REDLICH N., ATTANASIO J. B., GOLDSTEIN J. K., *Understanding Constitutional Law*, LexisNexis, New York, 2012.
- REID J. P., *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago University press, Chicago, 1989.
- REID J. P., *Constitutional history of the American Revolution. The Authority to Tax*, University of Wisconsin press, Madison, 2003.
- REPETTO G., *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.
- RESCIGNO G. B., voce *Sovranità*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XXII, UTET, Torino, 1898.
- RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.
- RESCIGNO G. U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994.
- RESCIGNO G. U., *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, n. 4/1995.
- RIDOLA P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, v. II, Cedam, Padova, 1985.
- RIDOLA P., *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Bari, 1988.
- RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Vol. II, Cedam, Padova, 1995.
- RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- RIDOLFI A., *La rappresentanza politica, il suffragio, ed i sistemi elettorali: profili storici del dibattito italiano dal 1848 alla prima guerra mondiale*, in AA. VV., *Il diritto tra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, v. IV., Arcane, Roma, 2010.
- RIKER W.H., *The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, in *The American Political Science Review*, n. 4/1982.

- RIMOLI F., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014.
- RINALDI E., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.
- RINAUDO C., *Saggio storico sulle origini del governo rappresentativo nei regni di Castiglia, di Francia e d'Inghilterra*, Torino, Vincenzo Bonda, 1876.
- RIVIEZZO A., *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 febbraio 2017.
- ROEDERER P. L., *Abus d'un mot à l'aide dunquel on a fait d'horribles choses*, in *Journal de Paris*, 15 gennaio 1797.
- ROMANO A., *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015.
- ROMANO S., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898.
- ROMANO S., *Diritti pubblici subiettivi*, SEL, Milano, 1900.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1943.
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947.
- ROMBOLI R., *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro italiano*, 2013.
- RONCHETTI L., *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.
- ROSA-CLOT M., *The Apportionment Act of 1842: 'an odious use of authority'*, in *Parliaments, Estates and Representation*, n. 1/2011.
- ROSANVALLON P., *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, il Mulino, Bologna, 2005.
- ROSINI M., *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014.
- ROSS R. E., *Recreating the House: The 1842 Apportionment Act and the Whig Party's Reconstruction of Representation*, in *Polity*, 2017.
- ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966.
- ROSSI E., *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, n. 12/2013.
- ROSSI E., *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- ROSSI L., A. VOLPICELLI, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana*, Treccani, Roma, 1935.

- ROSSI L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Vol. 1: Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894.
- ROSSI L., *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1941.
- ROSSITER D. J., JOHNSTON R. J., PATTIE C. J., *The Boundary Commissions: the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, Manchester University Press, Manchester, 1999.
- ROSSITER D., JOHNSTON R., PATTIE C. J., *Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK*, in *Parliamentary Affairs*, n. 4/2013.
- ROUSSEAU J. J., *Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza fra gli uomini*, Roma, Editori Riuniti, 1968.
- ROUSSEAU J. J., *Il contratto sociale*, libro III, in ID., *Scritti politici*, UTET, Torino, 1970.
- ROUX A., TERNEYRE P., *Principio d'eguaglianza e diritto di voto*, in *Politica del diritto*, n. 3/1991.
- ROWLEY G., *The Redistribution of Parliamentary Seats in the United Kingdom: Themes and Opinions*, in *Area*, n. 1/1975.
- RUBECHI M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016.
- RUGGERI A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 febbraio 2017.
- RUSSO A., *Apportionment e voto eguale. La giurisprudenza costituzionale in materia di malapportionment e di gerrymandering*, in *Atti della Reale Accademia Peloritana dei Pericolanti*, v. LXI, 1992.
- RUSSO A., *"Irragionevolezza" del sistema proporzionale puro? Un caso emblematico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2002.
- RUSSO A., *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Giuffrè, Milano, 2008.
- SAITTA A., *La Costituzione francese del 1875*, Sansoni, Firenze, 1946.
- SAITTA A., *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975.
- SALANDRA A., *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1875.
- SALERNO G. M., *Art. 57*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990.
- SALERNO G. M., *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017.
- SARTORI G., *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, n. 4/1957.
- SARTORI G., *Il Parlamento. (Appunti su una ricerca)*, Sansoni, Firenze, 1961.

- SARTORI G., *Sistemi rappresentativi*, in ID., *Democrazia e definizioni*, Bologna, il Mulino, 1969.
- SARTORI G., *Proporzionalismo, frazionalismo e crisi dei partiti*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, n. 1/1971.
- SARTORI G., *The Theory of Democracy Revisited*, vol. I, Chatam House, Chatam, 1987.
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- SASSON V. M., *Shaw v. Reno: is a remedial racial gerrymandering another victim of the pursuit of the color-blind constitution?*, in *New England Law Review*, v. 92, n. 2/1995.
- SCACCIA G., *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale. (Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati 14 gennaio 2014)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014.
- SCACCIA G., *La legge elettorale "Italicum" fra vincoli sistematici ed equilibri costituzionali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015.
- SCARROW H. A., *Partisan Gerrymandering. Invidious or Benevolent? Gaffney v. Cummings and Its Aftermath*, in *The Journal of Politics*, n. 3/1982.
- SCHEFOLD D., *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme Elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995.
- SCHEPIS G., *I collegi elettorali*, in *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1943*, vol. I, a cura dell'Istituto centrale di statistica – Ministero per la Costituente, Failli, Roma, 1946.
- SCHEPIS G., *I principali sistemi per l'assegnazione dei seggi: aspetti tecnici della macchina elettorale*, Caparrini, Empoli, 1956.
- SCHEPIS G., voce *Elezioni (storia dei sistemi elettorali in Italia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano,
- SCHEPIS G., *I sistemi elettorali. Teoria – Tecnica – Legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955.
- SCHEPIS G., *Analisi statistica dei risultati*, in A. SPREAFICO, J. LA PALOMBARA (a cura di), *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Edizioni di comunità, Roma, 1963.
- SCHMECKEBIER L. F., *Congressional Apportionment*, Brookings Institution, Washington, 1941.
- SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SCHMITT C., *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981.
- SCHUBERT G., C. PRESS, *Measuring Malapportionment*, in *The American Political Science Review*, n. 2/1964.
- SEARING D. D., *The Role of the Good Constituency Member and the Practice of Representation in Great Britain*, in *The Journal of Politics*, v. 47, n. 2/1985.

SGRÒ F., *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 febbraio 2014.

SGRÒ F., *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.

SHIELDS J. N., *Whigs Reform the "Bear Garden": Representation and the Apportionment Act of 1842*, in *Journal of the Early Republic*, n. 3/1985.

SICA G., *L'abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei "saggi" del Presidente Napolitano*, in *Federalismi.it*, n. 14/2013.

SICA G., *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, n. 4/2008.

SICLARI M., *Le zone d'ombra nei giudizi di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale*, in AA.VV., *Itinerari di giustizia*, Giuffrè, Milano, 2007.

SIEYÈS E. J., *Che cos'è il Terzo stato*, Editori Riuniti, Roma, 1972.

SIEYÈS E. J., *Discorso sul veto regio nella seduta del 7 settembre 1789*, in ID., *Opere e testimonianze politiche*, v. I, Giuffrè, Milano, 1993.

SILVESTRI G., *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995.

SINTOMER Y., *Tirage au sort et démocratie délibérative. Une piste pour renouveler la politique au XXIe siècle?*, in J. ELSTER, A. LE PILLOUER (a cura di), *A quoi servent les élections?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013.

SIOTTO PINTOR M., *Il sistema parlamentare rappresentativo. Mali e rimedi*, Torino, Roux Frassati, 1895.

SIOTTO PINTOR M., *Le riforme del regime elettorale. La dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Athenaeum, Roma, 1912.

SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.

SMITH R. M., *Liberalism and American Constitutional Law*, Harvard University Press, London, 1985.

SOBERG SHUGART M., WATTENBERG M. P. (a cura di), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University press, Oxford, 2001.

SOBRINO G., *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) "zona franca" alla (auspicabile) "zona a statuto speciale" della giustizia costituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 15/2017.

SONNINO S., *Della rappresentanza proporzionali in Italia*, Firenze, 1872.

SPADACINI L., *Il nesso "spezzato" tra la riforma elettorale del 2005 ed il premierato assoluto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007.

SPADACINI L., *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Bibliofabbrica, Brescia, 2009.

SPADACINI L., *Il varo del Governo Letta: larghe intese e riforme istituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2013.

SPADACINI L., *Su alcune problematiche in materia elettorale all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013.

SPADACINI L., *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014.

SPADACINI L., *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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2015.

SPADACINI L., *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. Tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos*, n. 2/2016.

SPADACINI L., *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017.

SPADACINI L., *La sentenza n. 35 del 207 della Corte costituzionale in materia di slittamento di seggi tra le ripartizioni territoriale e i suoi possibili sviluppi*, in G. P. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Editori Riuniti, Napoli, 2017.

SPOSTO S., voce *Parlamento*, in *Il Digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, 1910.

STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

STAIANO S., *La rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

STAIANO S., *Rappresentanza (relazione introduttiva)*, Aa.Vv., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Jovene, Napoli, 2017.

STAIANO S., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018,

STAVINSKI R. K., *Mandate of Equipopulous Congressional Districting: Karcher v. Daggett*, in *Boston College Law Review*, n. 2/1985.

STUART MILL J., *Considerazioni sul governo rappresentativo. La crisi del vecchio regime e la nascita della democrazia moderna*, Editori Riuniti, Roma, 1997.

SUZUKI J., *Constitutional Calculus: The Math of Justice and the Myth of Common Sense*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2015.

SZIPRO G. G., *La matematica della democrazia. Voti, seggi e parlamenti da Platone ai giorni nostri*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013.

TARCHI R., *Rappresentanza universale e rappresentanza di interessi fra diciannovesimo e ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze University press, Firenze, 2006.

TARLI BARBIERI G., *L'individuazione dei collegi uninominali nelle elezioni provinciali: un caso (risolto) di vuoto di tutela in materia elettorale*, in *Le Regioni*, n. 1/2011.

TARLI BARBIERI G., *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee:*

- ovvero quando il Consiglio di Stato “riscrive” una legge elettorale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2014.
- TARLI BARBIERI G., *La selezione delle classi politiche locali ad opera delle leggi elettorali*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Rodorigo, Roma, 2014.
- TARLI BARBIERI G., *Lo “slittamento dei seggi” all’esame della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2014.
- TARLI BARBIERI G., *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il “seguito” della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017.
- TARLI BARBIERI G., voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2017.
- TITTONI T., *Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale*, in *Nuova antologia*, 1919.
- TOMUSCHAT C., *Germany’s Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?*, in *German Law Journal*, n. 1/2013, p. 236.
- TONDI DELLA MURA V., *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.
- TONDI DELLE MURA V., *Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla proposta di legge, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015.
- TRAVERSA S., *La riserva di legge d’Assemblea*, in ID, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi. (Studi)*, Giuffrè, Milano, 1989.
- TRIBE L. H., *American Constitutional Law*, v. I, New York Foundation Press, New York, 2000.
- TRUCCO L., *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.
- TRUCCO L., *Saccomanno e altri c. Italia: anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2012.
- TRUCCO L., *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l’«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2013.
- TRUCCO L., *Il sistema elettorale “Italicum” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. (note a prima lettura)*, in *ConsultaOnline.it*.
- TRUCCO L., *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, *ConsultaOnline*, n. 1/2015.
- TRUCCO L., *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2015.
- URBINATI N., *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago University Press, Chicago, 2006.

- URBINATI N., *Lo scettro senza re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009.
- URSINO C., *Le proposte in campo: formule e modelli*, in G. CANTANARO, A. CANTARO, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, ESI, Napoli, 1992.
- VAN DER VELDE R. J., *One Person-One Vote Round III: Challenges to the 1980 Redistricting*, in *Cleveland State Law Review*, 1984.
- VIGEVANI G. E., *Il voto all'estero interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/ 2002.
- VILLARI S., *L'elezione del Presidente nel sistema costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1961.
- VILLONE M., *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- VILLONE M., *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diventa manifesta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017.
- VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948.
- VIZIOLI N., *Possibili conseguenze della sentenza corte cost. 1/2014 sulla legge elettorale per il parlamento europeo e sul disegno di legge n. 1385*, in *Ianus*, n. 10/2014.
- VOLPI M., *Le riforme elettorali in Francia. Una comparazione con il «caso» italiano*, Bulzoni, Roma, 1987.
- VOLPI M., *Introduzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995.
- VOLPI M., *Crisi della rappresentanza e della partecipazione politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.
- VOLPI M., *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italiana*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2001.
- VOLPI M., *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012.
- VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2013.
- VOLPI M., *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015.
- VOLPI M., *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- VOLPI M., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 1/2015.
- WALLER R., *The 1983 Boundary Commission: Policies and Effects*, in *Electoral Studies*, n. 3/1983.
- WHITE J. P., THOMAS N. C., *Urban and rural representation and State legislative Apportionment*, in *The Western Political Quarterly*, n. 4/1964.
- WILLIAMS D. G. T., *Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy*,

in *William & Mary Law Review*, 1986.

ZAGREBELSKY G., *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014.

ZAMPETTI P., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1965.

ZANELLA R., *The Maltese electoral system and its distorting effects*, in *Electoral Studies*, v. 9/1990.

ZANGARA V., *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e Germania*, Zanichelli, Bologna, 1938.

ZANGARA V., *La rappresentanza istituzionale*, Cedam, Padova, 1952.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

ZANON N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.

ZANON N., *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

ZICCHITTU P., *La doppia strumentalità della lingua ovvero la tutela dei diritti linguistici nei contratti di pubblico servizio*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016. \