LEGGE ELETTORALE E PREMIERATO ELETTIVO: TRA PROSPETTIVE DI MODIFICA E PERSISTENTI CRITICITÀ

LORENZO DE CARLO*

Sommario

1. Introduzione - 2. L'evoluzione del testo del ddl di revisione costituzionale: il superamento dell'ipotesi di costituzionalizzazione del sistema elettorale. – 3. La giurisprudenza della Corte costituzionale in merito al sistema elettorale. – 3.1. La sentenza n. 1 del 2014. – 3.2. La sentenza n. 35 del 2017. – 4. Legge elettorale e premierato: quali modelli di riferimento? – 5. Quale legge elettorale per quale premierato? – 6. Conclusioni, in prospettiva *de iure condendo*.

Abstract

The purpose of this essay is to analyse the consequences on the electoral law of the proposed constitutional reform aimed at introducing the so-called 'elective premiership'. In fact, the bill now being examined by the Senate includes the simultaneous election of the President of the Council of Ministers and the members of the Parliament, ensuring that the Head of Government has a suitable majority to support him. However, no reference is made to the electoral law for the election of both the President and the members of Parliament. It is therefore necessary to verify whether a system designed in this way can be properly adapted both to the rulings of the Constitutional Court (in particular 1/2014 and 35/2017), and more generally to the various types of electoral systems.

Suggerimento di citazione

L. DE CARLO, *Legge elettorale e premierato elettivo: tra prospettive di modifica e persistenti criticità*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2024. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

* Dottore magistrale in Giurisprudenza presso l'Università di Pisa.
Contatto: lorenzo.decarlo@gmail.com.

© 2007-2024 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVII - Fascicolo 2/2024
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Introduzione

Il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa (A.S. 935), approvato dal Senato in prima deliberazione il 18 giugno 2024, si prefigge l'obiettivo di risolvere alcune delle criticità più rilevanti osservate in relazione alla forma di governo delineata dalla Seconda Parte della Carta, con specifica attenzione a "l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare"[1]. In questa prospettiva, come è noto, si collocano le più significative proposte di revisione del dettato costituzionale contenute nel ddl, ovvero, sommariamente, la votazione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'attribuzione a quest'ultimo della facoltà di chiedere e ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere in caso di dimissioni volontarie, e, in caso di mancato esercizio di tale prerogativa (o di decadenza, impedimento permanente o morte), la garanzia della selezione del suo successore tra i parlamentari eletti in suo collegamento.

In primo luogo, prendendo le mosse da un'analisi testuale del progetto di riforma, il nuovo testo dell'art. 92 al comma 4 così dispone: "La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche", modificando altresì l'art. 57, comma 1, con l'introduzione del riferimento al meccanismo premiale su base nazionale come contemperamento del principio dell'elezione a base regionale dei membri del Senato. Tuttavia, nella formulazione del ddl trasmesso alla Camera dopo la prima lettura a Palazzo Madama manca qualsivoglia riferimento ad una disciplina di dettaglio del sistema elettorale in generale e, più in particolare, del funzionamento del premio di maggioranza, lasciando che di ciò si occupi in un secondo momento il legislatore ordinario. Una soluzione tutt'altro che priva di criticità, se si analizza l'art. 8, comma 2, del disegno di legge, che fissa il *dies a quo* dell'applicabilità delle disposizioni contenute nella riforma "dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successivi alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere".

Sotto questo profilo, bisogna osservare che, nell'eventualità in cui il Parlamento non riuscisse ad approvare celermente ambedue le discipline elettorali, il Presidente della Repubblica si potrebbe trovare a dover applicare il testo ancora vigente, ma di fatto abrogato, degli artt. 88 e 92 Cost. Ciò accadrebbe in primo luogo in caso di dimissioni del Governo attualmente in carica, dal

[1] *Relazione* al disegno di legge costituzionale n. 935, 3.

momento che la gestione della crisi e il procedimento di nomina di un nuovo esecutivo dovrebbero avvenire nel rispetto della disciplina ad oggi vigente, ma anche nell'eventualità di uno scioglimento delle Camere, tanto all'esito di una crisi di governo priva di soluzioni percorribili quanto in ragione del sopraggiungere del termine naturale della legislatura. Scenari ancor più problematici si aprirebbero quindi qualora una maggioranza parlamentare derivante da eventuali nuove elezioni (ma, in ipotesi, ciò sarebbe possibile anche nella legislatura in corso) non avesse alcuna intenzione di procedere a una revisione della disciplina in esame, cosicché la riforma costituzionale si troverebbe in una situazione di deliberata e protratta inattuazione. Parallelamente, anche in ipotesi di approvazione della riforma della legge elettorale, criticità potrebbero sorgere anche in caso di esito positivo di un *referendum* abrogativo o di declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto[2].

Ciò premesso, il presente lavoro si concentrerà sull'analisi delle prospettive che si aprirebbero in materia di legge elettorale in caso di introduzione del c.d. premierato elettivo, fermo restando che, essendo l'*iter* parlamentare giunto solo all'approvazione in prima lettura al Senato, non appaiono improbabili ulteriori modifiche al testo attualmente in esame.

2. L'evoluzione del testo del ddl di revisione costituzionale: il superamento dell'ipotesi di costituzionalizzazione del sistema elettorale

Se, come si è detto, nel testo approvato dal Senato non vi è alcun riferimento alla costituzionalizzazione del sistema elettorale, bisogna ricordare che nella sua versione originaria il ddl n. 935 conteneva alcune previsioni sul punto. L'art. 3, infatti, si prefiggeva di modificare l'art. 92 Cost. introducendo una riserva di legge per la definizione del sistema elettorale delle Camere, che avrebbe però dovuto essere informato a principi di rappresentatività e governabilità, nonché essere congegnato in modo tale da garantire l'attribuzione di un premio di maggioranza su base nazionale del 55% dei seggi in ciascun ramo del Parlamento a candidati e liste collegati al Presidente del Consiglio eletto. Tale formulazione risultava potenzialmente foriera di numerose criticità: anzitutto, infatti, si evidenziava la difficoltà nell'esaminare con compiutezza un progetto di revisione della forma di governo di simile portata senza avere chiaro le concrete modalità di attivazione del meccanismo premiale, che risultava di cruciale importanza nel delineare il rapporto tra poteri.

Da parte sua, il Ministro per le Riforme Istituzionali Maria Elisabetta Alberti Casellati durante la seduta antimeridiana della I Commissione Affari

[2] *Funditus* sul punto E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024, 2-5.

Costituzionali del Senato del 25 marzo aveva auspicato l'inizio dell'esame di un progetto di modifica della legge elettorale prima dell'approvazione in prima lettura della riforma costituzionale, ventilando l'ipotesi di attribuire il premio di maggioranza all'esito di un ballottaggio delle liste che avessero ottenuto più voti[3]. Anche il Presidente della I Commissione, l'on. Alberto Balboni (FDI), nel corso della seduta pomeridiana del 2 aprile si era pronunciato in favore di fissare una soglia minima del 40% dei voti per accedere a un eventuale ballottaggio tra i candidati a Presidente del Consiglio e attivare, in caso di vittoria, il premio di maggioranza. Inoltre, durante la discussione in Assemblea alcuni esponenti dello schieramento a sostegno del Governo Meloni si sono espressi in favore di garantire di un'adeguata rappresentatività e hanno dichiarato il loro obiettivo di scongiurare l'eventualità di un'eccessiva sovra-rappresentazione di liste o coalizioni di maggioranza relativa.

Tuttavia, ad oggi, nonostante il disegno di legge costituzionale sia stato approvato in prima lettura al Senato, non risulta che sia stata depositata dal Governo alcuna proposta in merito alla modifica della legge elettorale, né che dalla maggioranza parlamentare siano emersi progetti significativi in tal senso. Secondo quanto affermato il 25 giugno in un'intervista radiofonica dal Ministro Alberti Casellati[4], la proposta del Governo sulla legge elettorale dovrebbe essere presentata nel periodo autunnale e dovrebbe in ogni caso prevedere una soglia minima ai fini dell'attivazione del premio di maggioranza. Sotto questo profilo, sarà significativo osservare le tempistiche di trasmissione alle Camere e di effettivo esame, dal momento che, soprattutto se dovesse sopraggiungere quando l'esame alla Camera si trovasse ancora in una fase preliminare, il testo della riforma costituzionale potrebbe essere oggetto di ulteriori emendamenti.

In secondo luogo, la versione originaria del disegno di legge, oltre a costituire un *unicum* sul piano comparatistico con la precisazione in costituzione di una percentuale o comunque di un dato quantitativo relativo al numero di eletti addizionali spettanti alla lista o alla coalizione vincente, non prevedeva alcuna soglia minima di voti per accedere al premio di maggioranza rappresentato dal 55% dei seggi in ambedue le Camere, confliggendo così con la giurisprudenza costituzionale in materia. Bisogna certo considerare che sarebbe stata tutt'altro che pacifica l'ultrattività della vincolatività delle pronunce della Corte Costituzionale antecedenti a un'eventuale revisione della Carta; tuttavia, non si può non considerare che con la sentenza n. 1 del 2014 è stata dichiarata

[3] In dottrina si è tuttavia sostenuto che sia preferibile posticipare la presentazione della riforma elettorale all'eventuale approvazione della riforma costituzionale, in modo tale da non rischiare di distorcere il voto referendario che ne dovesse seguire come accaduto nel 2016, v. T.E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi.it*, 15 maggio 2024, 2.

[4] Disponibile all'indirizzo https://podcast.ilsole24ore.com/podcast/casellati-radio-24-legge-elettorale-pronta-l-autunno-AF6srh4B.

l'incostituzionalità dell'attribuzione di un premio di maggioranza alla Camera dei Deputati pari a 340 seggi su 630 per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (sul punto più approfonditamente *infra*). Bisogna altresì ricordare che la Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto del Consiglio d'Europa (c.d. "Commissione di Venezia") ha raccomandato in più occasioni di inserire nei testi delle Carte costituzionali esclusivamente principi generali in materia elettorale, così da garantire un'adeguata flessibilità nei futuri sviluppi del sistema mediante fonti primarie.

Un ulteriore elemento problematico riguardava (e tuttora riguarda, in quanto il nodo è tutt'altro che sciolto) il computo dei voti dei cittadini italiani residenti all'estero, che parrebbe essere escluso ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza su scala nazionale. Sotto questo profilo non appare chiaro quale ruolo possano ricoprire questi ultimi nell'elezione del Presidente del Consiglio, anche ammettendo di conservare immutate le attuali quote riservate di otto deputati e quattro senatori nelle circoscrizioni Esteri *ex* artt. 56 e 57 Cost.: qualora il loro voto fosse equiparato a quello dei residenti sul territorio nazionale senza dubbio il peso specifico di tali elettori aumenterebbe in modo assai significativo rispetto a quanto si è osservato fino ad oggi per le votazioni di Camera e Senato, causando potenzialmente discrasie tra gli esiti dell'una e delle altre consultazioni[5].

Continua ad essere irrisolta anche la questione relativa alla verifica dei poteri e al sindacato sull'elezione del Presidente del Consiglio, che sembrerebbe poter essere affidato alla Camera di appartenenza, dal momento che si prevedrebbe che il *premier* sia eletto nel ramo del Parlamento nel quale ha presentato la propria candidatura. Tuttavia, non vi è alcuna certezza sul punto, senza contare i profili di inopportunità che deriverebbero da un controllo parlamentare sulla legittimità e la regolarità dell'elezione di un Presidente del Consiglio in collegamento al quale è stata eletta la maggioranza dei membri della Camera e dalle cui eventuali dimissioni rischia di scaturire il termine anticipato della legislatura.

Altra criticità aveva ad oggetto l'inserimento nella Carta del principio di governabilità, caratterizzato da una forte incertezza con riferimento al suo contenuto e alla sua eventuale riconducibilità tra i valori costituzionalmente tutelati: la giurisprudenza della Consulta, infatti, già con la sentenza n. 107 del 1996 aveva affermato, sebbene con riferimento agli enti locali, che essa non fosse un valore assoluto, tale da dover essere salvaguardato a ogni costo, bensì potenzialmente recessivo in favore della rappresentatività[6]. Tuttavia, bisogna al

[5] G. CALDERISI, *La madre di tutti i flop. La riforma del premierato sarà inapplicabile se non si scioglierà il nodo del sistema elettorale*, in *Linkiesta*, 27 giugno 2024.

[6] *Funditus*, E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *federalismi.it*, 2, 2019, 11-12.

contempo ricordare che con la già menzionata sentenza n. 1 del 2014 la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, così come risultante dopo l'approvazione della legge n. 270/2005, dal momento che la frammentazione del premio di maggioranza al Senato risultava del tutto inidonea a conseguire l'obiettivo della governabilità e dunque contraria al principio di ragionevolezza. Inoltre, da parte sua, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza *Saccomanno et al. vs. Italia* del 13 marzo 2012 ha salvato il premio di maggioranza così come risultante dalla legge Calderoli, riconoscendo le ragioni del Governo italiano basate sulla volontà di contrasto alla frammentazione delle forze politiche e alla fragilità degli esecutivi e negando che tale correttivo pregiudicasse i principi della giusta rappresentanza e della stabilità degli esecutivi[7].

Non a caso, viste le numerose perplessità anche interne alla stessa maggioranza, durante la seduta del 2 aprile la I° Commissione ha approvato l'emendamento governativo 3.2000, volto a sostituire integralmente l'art. 3 del ddl prevedendo, tra le altre cose, l'eliminazione *de plano* del riferimento al premio di maggioranza e al suo ammontare in percentuale, nonché al principio di governabilità, mentre al principio di rappresentatività è stato affiancato quello di tutela delle minoranze linguistiche. Inoltre, si è chiarito che la riserva di legge si estende al sistema elettorale tanto delle Camere quanto del Presidente del Consiglio, mentre il testo originario si riferiva esclusivamente ai membri del Parlamento. Successivamente, con l'emendamento 3.0.2000, approvato il 4 aprile, si è provveduto a coordinare l'art. 57 Cost. con il nuovo testo dell'art. 92, affiancando il premio di maggioranza su base nazionale all'assegnazione di seggi nella circoscrizione Estero quale limite al criterio generale dell'elezione del Senato su base regionale, scongiurando così eventuali tentazioni di frammentare l'operatività del meccanismo tra le varie circoscrizioni.

Pare, quindi, che l'ipotesi di costituzionalizzare previsioni di dettaglio in tema di sistema elettorale non sia prossima a concretizzarsi: tuttavia, non si può non considerare come l'attuale formulazione sia foriera di alcune incertezze. Anzitutto, la previsione di una soglia minima di voti per attivare il premio di maggioranza dovrebbe essere dettata con legge, così come il numero dei seggi aggiuntivi che sarebbero assegnati a liste o coalizioni collegate al candidato Presidente del Consiglio che abbia ricevuto più voti. La sola previsione del "rispetto del principio di rappresentatività" sarebbe effettivamente sufficiente a scongiurare soglie troppo basse o premi troppo alti? Vi è il rischio che la Corte Costituzionale sia in ipotesi chiamata a svolgere un sindacato puramente

[7] Fortemente critico nei confronti delle conclusioni della sentenza G. GUARINO, *Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza*, in *Consulta Online – Studi*, 29 settembre 2014.

di merito sulla compatibilità con la Carta delle percentuali stabilite dalla disciplina elettorale, andando così ad incidere in modo deciso sulla discrezionalità del legislatore.

Si consideri sul punto la sentenza n. 35 del 2017, nella quale la Consulta ha affermato che "al cospetto della discrezionalità spettante in materia al legislatore, sfugge dunque, in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore"[8], benché resti ferma la possibilità di effettuare un controllo di proporzionalità qualora la soglia minima sia "irragionevolmente bassa" e cagioni una distorsione eccessiva della rappresentatività in favore della governabilità. In parallelo, nonostante la natura sfuggente del principio in esame, averlo espunto totalmente dal testo costituzionale mantenendo esclusivamente (correttamente) quello di rappresentatività sicuramente non agevolerebbe la Consulta nel sindacato sul premio di maggioranza[9].

In linea generale, se l'indicazione in Costituzione dell'esatta percentuale di seggi attribuiti con il premio di maggioranza poteva apparire inopportuna, c'è il rischio che si cada nell'estremo opposto qualora il dettato della Carta sia scarno come nella formulazione attuale: non vi è alcuna indicazione, infatti, sulle concrete modalità di elezione del Presidente del Consiglio, dal momento che ci si limita a garantire la maggioranza in ambedue le Camere alle liste e ai candidati a esso collegati, senza disporre altro. Non è stabilito se il *premier* necessiti di una maggioranza semplice o assoluta per l'elezione, né se vi sia la possibilità di esprimere un voto disgiunto tra Presidente del Consiglio, Camera e Senato (e, in caso di risposta affermativa, come coordinare eventuali esiti difformi con l'attivazione del meccanismo premiale), né tantomeno, qualora si decida di inserire una soglia minima per l'accesso al premio, che cosa accada nel caso in cui essa non sia raggiunta[10]. Si tratta certamente di previsioni che richiedono un certo grado di specificità che mal si attaglia ad una Costituzione quale quella italiana, che tendenzialmente rifugge dal dettare discipline di eccessivo dettaglio in materia elettorale; tuttavia, non si può fare a meno di notare come tali elementi contribuiscano a definire i lineamenti fondamentali della forma di governo e non possano agevolmente essere rimessi alla legislazione primaria.

Inoltre, sotto un profilo comparatistico, non si può fare a meno di notare come la disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica contenuta nell'art. 7 della Costituzione della Francia sia caratterizzata da un certo grado

[8] Corte cost., sent. n. 35 del 2017, *Considerato in diritto*, § 6.

[9] Così anche P. BECCHI, G. PALMA, *Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023, 224-226.

[10] In tema anche G. CALDERISI, *La madre di tutti i flop,* cit.

di dettaglio. Pertanto, trattandosi di un tema indubbiamente cruciale ai fini di delineare la nuova forma di governo, sarebbe certamente opportuno valutare un'integrazione al testo attualmente all'esame delle Camere al fine di dettare una disciplina organica e completa di tutti i principi fondamentali in materia elettorale.

3. La giurisprudenza della Corte costituzionale in merito al sistema elettorale

3.1. La sentenza n. 1 del 2014

Nella seconda metà degli anni 2010 la Corte Costituzionale si è resa protagonista di un approfondito sindacato sulla legislazione elettorale italiana ampliando significativamente per la prima volta il perimetro del proprio ambito di intervento fino a un punto tale da condizionare decisivamente un settore dell'ordinamento fino ad allora caratterizzato da un'astensione del giudice delle leggi in favore della discrezionalità dell'operato delle Camere.

In un primo tempo, infatti, la sentenza n. 1 del 2014 ha rilevato numerosi profili di incostituzionalità della legge n. 270/2005 (c.d. legge Calderoli o *Porcellum*), che aveva disciplinato le tre precedenti tornate elettorali con esiti talvolta paradossali. La reazione del legislatore si era concretizzata nell'approvazione della legge n. 52/2015 (c.d. *Italicum*), fortemente promossa dal governo Renzi in combinato disposto con la riforma della Parte Seconda della Costituzione, mai entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum confermativo del 4 dicembre 2016. Pochi mesi dopo, anche la legge elettorale è stata oggetto di molteplici censure da parte della Consulta con la sentenza n. 35/2017, che a circa un anno dal termine naturale della XVII Legislatura si è trovata a delineare una disciplina di risulta (c.d. *Consultellum*) per evitare che, in caso di convocazione anticipata dei comizi elettorali prima di un intervento delle Camere, mancassero delle norme in grado di garantire un corretto svolgimento delle votazioni. Dalle pronunce in esame è dunque possibile trarre alcune indicazioni con riferimento ad alcune materie di sicuro interesse per il legislatore che si dovesse apprestare a definire la disciplina elettorale per un'eventuale nuova forma di governo neoparlamentare.

Nello specifico, per quanto riguarda la sentenza n. 1/2014, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni relative al premio di maggioranza per la Camera dei Deputati (340 seggi su 630 nel caso in cui tale soglia non fosse stata già raggiunta con la ripartizione proporzionale standard), in quanto contrarie a principi di proporzionalità e ragionevolezza cui tutte le norme, anche in materia elettorale, devono conformarsi. Sul punto è necessario ricordare le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, in tema di ammissibilità di referendum abrogativo di leggi elettorali, nelle quali la Consulta aveva segnalato al

Parlamento "l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento, sia pure a livello regionale, di una soglia minima di voti e/o di seggi"[11].

La Consulta ha anzitutto censurato l'assenza nella disciplina risultante dalla legge n. 270/2005 di una soglia minima di voti o seggi per l'attivazione del meccanismo premiale, che poteva cagionare un'eccessiva rappresentazione della lista di maggioranza relativa, potenzialmente in grado di divenire agevolmente assoluta anche nel caso in cui avesse ottenuto un numero non cospicuo di consensi. Si poteva creare, infatti, una distorsione abnorme fra voti espressi e seggi attribuiti[12], eccessivamente esuberante dai limiti della compatibilità con il principio di eguaglianza del voto. Si pensi, a titolo di esempio, alle elezioni politiche del 2013: alla Camera dei Deputati il voto di un elettore della coalizione "Italia, Bene Comune" aveva avuto un "valore" di circa 1.86, mentre quello di chi aveva optato per altre liste o raggruppamenti in media ammontava a 0.63, un esito paradossale se si pensa che gli scarti rispetto all'alleanza di centrodestra e al Movimento 5 Stelle erano stati assai esigui (esito ancora più estremo al Senato, ove il premio di maggioranza su base regionale aveva fatto sì che i voti necessari alla prima coalizione per conseguire un seggio potessero risultare circa quattro volte inferiori a quelli delle forze di minoranza)[13].

Inoltre, la Corte ha certificato il mancato superamento del *test* di ragionevolezza e proporzionalità da parte di un premio di maggioranza così congegnato: esso non è stato considerato idoneo al conseguimento di un obiettivo legittimamente perseguibile quale la governabilità, in quanto non risultava la soluzione meno restrittiva dei diritti oggetti di bilanciamento. Infatti, l'obiettivo della stabilità dell'esecutivo e della maggior efficienza dell'azione di governo tramite la formazione di una maggioranza parlamentare numericamente consistente in un sistema di base proporzionale teoricamente può essere raggiungibile con un meccanismo premiale che permetta di ottenere almeno il 50% +1 dei seggi alla lista o alla coalizione che abbia ricevuto più voti. Tuttavia, secondo la Consulta tale correttivo risultava sproporzionato rispetto ai mezzi nella disciplina esaminata: si produceva, infatti, un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo di rappresentanza, attraverso il quale i cittadini

[11] Corte Costituzionale, sentenza n. 16 del 30 gennaio 2008, *Considerato in diritto*, 6.1. Sul punto si veda anche M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 marzo 2008.

[12] Per un'analisi dal punto di vista matematico degli effetti distorsivi, si veda 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. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 9, 2014.

[13] D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 258-259.

esercitano la sovranità popolare *ex* art. 1 Cost., e la volontà dell'elettorato espressa attraverso il voto, dal momento che la legge n. 270 del 2005 non imponeva il raggiungimento di una soglia minima per attivare il meccanismo premiale. La Corte richiamava poi la consolidata giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) tedesco, che, sviluppandosi in un quadro di principi assimilabile a quello italiano, riconosce che, qualora il legislatore adotti un sistema proporzionale, anche solo nell'impostazione, ciò ingeneri nell'elettore il legittimo affidamento nell'assenza di distorsione degli effetti del voto al momento dell'attribuzione dei seggi che non siano strettamente preordinati a evitare pregiudizi all'operatività dell'organo parlamentare[14].

Analoghe argomentazioni valevano per l'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, relativo al premio di maggioranza per l'elezione del Senato, che prevedeva l'attribuzione di un numero di seggi tale da raggiungere almeno il 55% dei seggi assegnati alla singola Regione qualora tale soglia non fosse stata raggiunta dalla lista o dalla coalizione di maggioranza relativa. Si accoglievano dunque le molteplici q.l.c. di cui *supra* relative non solo alla mancanza di proporzionalità, ma anche di ragionevolezza del meccanismo premiale in vigore al Senato, reputato del tutto inidoneo a conseguire l'obiettivo della "governabilità", poiché la maggioranza in Aula sarebbe derivata da una somma casuale di premi conseguiti a livello regionale, senza alcuna certezza di poter formare uno schieramento sufficientemente numeroso a sostegno dell'esecutivo, di conseguenza si sarebbe verificata un'incoerenza interna tra una delle principali finalità della disciplina e lo strumento configurato per realizzarla[15]. Rilevavano come parametri sia l'art. 70, che attribuisce a Camera e Senato collettivamente l'esercizio della funzione legislativa, sia l'art. 94, comma 1, che dispone che il governo debba ottenere la fiducia da entrambi i rami del Parlamento, poiché perfino lo stesso buon funzionamento della forma di governo parlamentare e del sistema bicamerale era messo a rischio da un premio di maggioranza frazionato.

Per quanto riguarda invece la questione delle preferenze e delle liste bloccate, nonostante le tesi di chi riteneva che essa non fosse abilitata a intervenire su evidenti *political questions* da deferire alla discrezionalità del legislatore[16], la Corte ha censurato le previsioni (artt. 4, comma 2, e 59 del DPR n. 361/1957; art. 14, comma 1, d.lgs. n. 533/1993) che escludevano qualsiasi facoltà dell'elettore di incidere direttamente sulla selezione dei propri rappresentanti, in forza del "combinato disposto" dell'impossibilità di indicare il nome di un candidato

[14] A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale federale e lo spirito delle leggi… elettorali. Commento alla sentenza BvF del 25 luglio 2012*, in *federalismi.it*, 17, 2012.

[15] A. D'ALOIA, *Finale di partita. Incostituzionale la legge elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 dicembre 2013, 1-2.

[16] V. LIPPOLIS, *La riforma elettorale*, in *Osservatorio AIC*, giugno 2013, 7.

e della predisposizione dell'ordine delle candidature da parte del partito di riferimento, a maggior ragione in presenza della possibilità per l'eletto di scegliere la propria circoscrizione, determinando conseguentemente in modo arbitrario l'assegnazione di uno o più altri seggi. Di fatto, dunque, la scelta dell'elettore era limitata esclusivamente alla lista, la quale, specialmente nelle circoscrizioni più popolose e per le coalizioni con più possibilità di conseguire il premio di maggioranza, andava sovente a contenere un numero assai elevato di candidati, che di conseguenza risultavano assai difficilmente conoscibili ai cittadini (non si dimentichi, poi, che la redazione "centralizzata" delle liste spesso consentiva l'inserimento di candidati fortemente promossi dalle segreterie di partito ma privi di qualsiasi rapporto con i territori). Paradossalmente, l'uguaglianza del voto sarebbe stata rispettata solo qualora tutti i candidati della lista fossero stati eletti, rendendo irrilevante la posizione nella scheda che, ricordiamo, era pienamente a discrezione dei partiti, una dinamica che è stata efficacemente e in modo assai immaginifico descritta come "cooptazione aristocratica"[17].

Di seguito, la Consulta censurava le disposizioni che permettevano un'esuberanza dei partiti dallo schema previsto dall'art. 49 Cost., che certo riconosce a tali aggregazioni funzioni importanti nella determinazione della politica nazionale quali quelle di presentare alternative elettorali e di selezionare i candidati; tuttavia, essi non sono da considerare enti costituzionalmente necessari, ma solo estrinsecazioni "qualificate" della libertà di associazione anche in ambito politico. Dunque, i partiti devono limitarsi ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini e a realizzare dei programmi da sottoporre al corpo elettorale per consentire scelte più consapevoli; certamente non possono sostituirsi *in toto* al singolo candidato nella scelta effettuata dall'elettore.

Come chiarito dalla sentenza n. 203 del 1975, l'indicazione da parte del partito dell'ordine di presentazione delle candidature non lede la libertà di voto del cittadino, sempre che quest'ultimo sia "sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza"[18]. Nella disciplina in esame, date le liste bloccate e l'assenza di voti di preferenza, nonché l'assegnazione dei seggi su base nazionale alla Camera, la suddetta libertà per il cittadino risultava compromessa, in quanto veniva a mancare qualsiasi forma di indicazione personale dei candidati, sostituita da una vera e propria scelta "in blocco". Tuttavia, non si censuravano *in toto* le liste bloccate: la Corte si limitava a dichiarare

[17] P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2014, 4-5.

[18] Corte cost., sent. n. 203 del 1975, *Considerato in diritto*, § 3.

l'incostituzionalità del modello in esame, non escludendo la legittimità di sistemi che prevedessero elenchi brevi[19] o solo parzialmente predefiniti o collegi di ridotte dimensioni, anche uninominali, nei quali l'esiguo numero di candidati ne consentisse la conoscibilità[20].

La dottrina, comunque, non è pacifica al riguardo, dal momento che c'è chi ha ritenuto che anche liste bloccate molto più brevi vadano comunque a ricadere sotto l'ipotesi di incostituzionalità delineata dalla sentenza in esame[21]. Di conseguenza, la declaratoria di incostituzionalità riguarda formalmente l'impossibilità di esprimere una preferenza per un candidato, ma ciò non significa che la Corte indichi esplicitamente al legislatore di adottare un proporzionale a liste contrapposte: anche altri sistemi possono essere conformi alla Carta, sempre che la scelta dell'elettore non si riduca a un mero "voto in bianco" alla lista[22].

Dunque, non sembrerebbero esserci rischi di incostituzionalità per discipline analoghe a quella delle leggi Mattarella, dal momento che, pur essendo dichiaratamente maggioritarie e non sussistendo la possibilità di esprimere la preferenza nella quota proporzionale, farebbero salve la conoscibilità dei candidati data la presenza di collegi uninominali e di listini estremamente brevi, ancorché bloccati, nella quota proporzionale[23].

In linea generale, quindi, la Corte non proibisce al legislatore di prevedere meccanismi correttivi in senso maggioritario, tuttavia, essi devono superare il "test di proporzionalità" tra fini e mezzi e rispondere a un'esigenza di coerenza con la *ratio* alla base del sistema.

3.2. La sentenza n. 35 del 2017

Con la sentenza n. 35 del 2017 la Corte si è nuovamente pronunciata sulla legge elettorale delle Camere (nel caso in specie, solo per la Camera dei Deputati), con effetti profondamente innovativi rispetto anche a profili qualificanti della legge n. 52/2015 (giornalisticamente definita *Italicum*), in continuità con la linea intrapresa con la sentenza n. 1 del 2014, ma senza andarne a modificare *in*

[19] S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2014, 9.

[20] G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *NOMOS Le attualità nel diritto*, 3, 2013, 4.

[21] 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)*, in *federalismi.it*, 2, 2014, 5-6.

[22] F. BILANCIA, "*Ri-porcellum*" *e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013; 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*, 1, 2014.

[23] G. GUZZETTA, *La sentenza n.1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, cit., 2.

toto la struttura di fondo, un atteggiamento definito "molto deciso sul piano processuale [...] e, nel contempo, molto deferente sul piano sostanziale"[24].

La pronuncia in esame contiene numerosi profili di originalità, primo tra tutti il fatto che sono state oggetto di sindacato di legittimità costituzionale numerose questioni sollevate in riferimento a una legge elettorale fino ad allora mai applicata. Entrando nel merito delle questioni, la Consulta ha inviato innanzitutto un nuovo monito al legislatore ad astenersi dall'introdurre dei sistemi elettorali, in ipotesi anche differenziati tra i due rami del Parlamento, che ostacolino all'esito delle elezioni la formazione di maggioranze parlamentari omogenee. Tuttavia, tale formulazione è stata oggetto di critiche: non appare del tutto pacifico, infatti, se tale omogeneità che dovrebbe caratterizzare le due Camere debba riguardare i sistemi elettorali in toto, il risultato della loro applicazione o entrambi gli aspetti[25].

La Consulta si è in secondo luogo nuovamente espressa sul premio di maggioranza di 340 seggi su 615 alla lista che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti introdotto dalla legge n. 52 del 2015. I ricorrenti ritenevano che tale disposizione violasse gli artt. 1, comma 2, 3 e 48, comma 2, Cost., rilevando che tale percentuale fosse da parametrarsi sugli aventi diritto e non sui votanti effettivi, in combinato disposto con la soglia di sbarramento al 3%; si sarebbe determinata, dunque, un'irragionevole sproporzione relativa al "peso" del consenso in favore della lista vincente[26]. Tuttavia, la Corte ha dichiarato infondata la q.l.c. in oggetto, richiamando la propria giurisprudenza favorevole al legislatore nell'attribuirgli ampia discrezionalità nella selezione del sistema elettorale, con specifico riguardo alla sentenza n. 1 del 2014, che relativamente ai premi di maggioranza riteneva opportuno adottare una censura solo qualora mancasse una soglia minima di voti o di seggi cui ancorare l'attivazione del meccanismo. Sussistendo invece la soglia del 40%, la Corte ha considerato non irragionevole questa previsione, poiché non eccessivamente penalizzante delle ragioni della rappresentatività e dell'eguaglianza del voto con gli obiettivi, pur sempre di rilievo costituzionale (anche se non ha indicato la norma mediante

[24] A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2017, 4. Si veda anche S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 giugno 2017, 1.

[25] M. NARDINI, *L'omogeneità delle leggi elettorali e la "legittima aspettativa" dell'elettore (nota alla sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2017, n. 35)*, in *Amministrazione in Cammino*, 5 marzo 2017, 13 ss.; C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, in *Rivista AIC*, 1, 2017.

[26] In particolare, si osservava che tale distorsione del voto riguardasse principalmente gli elettori della lista arrivata seconda.

la quale legittimare una siffatta affermazione[27]), della stabilità degli esecutivi e della rapidità dei processi decisionali.

Inoltre, la Consulta ha affermato di non potersi esprimere sull'entità minima della soglia stabilita dal legislatore, pur facendo salvo il proprio controllo di proporzionalità nel caso in cui questa risultasse irragionevolmente bassa per attribuire un premio di maggioranza e dunque causasse una distorsione eccessiva della rappresentatività. Non si tangeva nemmeno il calcolo della soglia sui voti validi espressi anziché sugli aventi diritto, facendo salva anche qui la discrezionalità del legislatore, non sussistendo parametri costituzionali che prevenissero l'eventualità per cui, in caso di forte astensione, una "maggioranza relativa della minoranza dei cittadini" potesse attivare il meccanismo premiale. Ulteriormente, il giudice delle leggi non ha censurato la compresenza di premio di maggioranza e soglia di sbarramento, facendo rientrare anch'essa nell'alveo della discrezionalità del legislatore nel bilanciamento ragionevole tra le esigenze di rappresentatività e di governabilità, che può comprendere anche la necessità di non ostacolare la formazione degli esecutivi e di non avere un quadro partitico eccessivamente frammentario.

Ancora, non è stata considerata incostituzionale l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui due liste avessero superato al primo turno il 40% dei voti, dal momento che rientra nella normale logica di un sistema elettorale con un meccanismo premiale che le liste di minoranza ottengano un numero di seggi inferiore a quello che spetterebbe loro adottando una formula proporzionale pura, indipendentemente dalla percentuale e dalla "posizione" ottenuta. Tale conclusione non è stata condivisa da chi riteneva che solo una costituzionalizzazione della formula proporzionale (priva di correttivi eccessivamente maggioritari) potesse efficacemente soddisfare l'esigenza di tutela delle minoranze politiche[28]. Sulla stessa linea, alcuni ricorrenti lamentavano, inoltre, l'obbligo di procedere al turno di ballottaggio qualora la lista ottenesse al primo turno 340 seggi, ma non anche il 40% dei voti, ritenendo ciò contraddittorio rispetto alla *ratio* stessa del sistema elettorale. Tuttavia, anche in questo caso la Corte ha ritenuto infondato tale rilievo, in quanto sarebbe stato influenzato da un'errata interpretazione eccessivamente letterale della disposizione. Leggendola in chiave sistematica, infatti, apparirebbe chiaro che, qualora una lista avesse ottenuto al termine del primo turno almeno 340 seggi in base alla ripartizione proporzionale, non avrebbe potuto conseguirne di meno all'esito del ballottaggio, a prescindere dalla percentuale di voti ottenuta (e dunque anche al di sotto del 40%).

[27] A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2017, 3.

[28] L. RONCHETTI, Referendum *costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

Relativamente al ballottaggio, i giudici *a quibus* dubitavano della legittimità costituzionale della conformazione complessiva di tale sistema, in quanto avrebbe privilegiato eccessivamente l'esigenza della governabilità rispetto al principio di rappresentatività, segnalando, inoltre, la possibilità di attivare il meccanismo premiale al secondo turno pur senza avere un adeguato radicamento nel corpo elettorale, non sussistendo alcuna soglia minima per accedervi che non fosse il 3% di sbarramento. Inoltre, essi chiedevano alla Consulta di dichiarare l'incostituzionalità anche dell'impossibilità di apparentamenti e collegamenti tra liste in sede di ballottaggio e, analogamente a quanto rilevato per la soglia del premio di maggioranza, del computo della percentuale del 50% più uno dei voti necessari per attivare il meccanismo premiale al secondo turno in base ai suffragi validi espressi e non agli aventi diritto.

La Corte, dopo aver ricordato (sent. n. 1 del 2014) la legittimità del meccanismo premiale a condizione che esso non cagioni una sovra-rappresentazione eccessiva della lista che lo ottiene, ha dichiarato l'incostituzionalità del premio di maggioranza di 340 seggi assegnato in sede di ballottaggio indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti per violazione degli artt. 1, comma 2, 3 e 48 della Costituzione, dal momento che si proietterebbero nel c.d. "*Italicum*" gli stessi profili di incostituzionalità presenti nella disciplina previgente, seppur confinati a un eventuale doppio turno.

Ad ogni modo, non è il ballottaggio in sé ad essere illegittimo, ma lo è nella configurazione delineata da parte del legislatore. Anzitutto, il secondo turno non consiste in una nuova votazione rispetto a quella del primo, ma nella sua prosecuzione; dunque, può risultare coerente che *medio tempore* non siano autorizzate forme di apparentamento. Difatti, la ripartizione dei seggi al termine del ballottaggio è invariata rispetto al primo turno per tutte le liste non vincitrici, compresa anche quella ammessa al secondo turno ma risultata perdente. Tale conclusione non è risultata unanimemente persuasiva: c'è chi ha evidenziato che il secondo turno non sarebbe una ripetizione del primo, ma la sua necessaria integrazione, e che la lista vincitrice non sarebbe la meccanica amplificazione dei voti dati al primo turno a una minoranza, bensì l'espansione di una maggioranza di almeno il 50%+1 dei votanti. Il ballottaggio, infatti, rappresenterebbe un'occasione per far valere la seconda preferenza degli elettori e per permettere loro una votazione supplementare, in modo tale da scegliere comunque un candidato che rispecchi in una certa misura i propri valori[29].

Secondo la Corte, è necessario distinguere tra premio di maggioranza, quale quello configurato dalla legge n. 52/2015, e premio di governabilità, ovvero un meccanismo finalizzato a garantire un numero addizionale di seggi alla lista o

[29] P. PASQUINO, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2017, 2-3.

alla coalizione che abbia ottenuto al primo o al secondo turno almeno il 50% dei voti e destinato ad aumentare. Il premio di maggioranza, invece, consente di raggiungere il 50%+1 dei seggi alla prima lista o coalizione per numero di voti indipendentemente dall'aver raggiunto almeno la metà dei suffragi. Secondo la Corte, quindi, il premio di governabilità è costituzionalmente legittimo *ex se*, mentre quello di maggioranza è soggetto a un *test* di ragionevolezza e proporzionalità relativo all'entità della soglia minima per attivare il meccanismo. Di conseguenza, il "combinato disposto" tra premio di maggioranza e ballottaggio come configurato nella disciplina in esame non risultava compatibile con il dettato costituzionale in materia[30].

Sulla linea della sentenza n. 1 del 2014, il premio di maggioranza assegnato in seguito a un ballottaggio continua a presentare il rischio di un eccessiva compressione del carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e dell'eguaglianza del voto *ex* art. 48, comma 2, Cost., posto che una lista può raggiungere al primo turno un consenso esiguo, seppur sufficiente ad accedere alla seconda fase della consultazione, per poi vedersi assegnato un numero di seggi più che doppio rispetto a quanti ne avrebbe ottenuti ordinariamente. Nel caso in esame, le condizioni di accesso al ballottaggio non risultavano abbastanza stringenti, e la Corte non poteva certo modificarle direttamente con interventi additivi o manipolativi, compito spettante al legislatore nell'esercizio della sua (limitata) discrezionalità.

Bisogna osservare, poi, che la Corte ha qualificato espressamente la legge n. 270/2005 come un sistema proporzionale, nonostante l'effetto maggioritario rappresentato dal ballottaggio, dato che il riparto dei seggi avviene fondamentalmente in base ai voti ottenuti anche per la lista perdente al secondo turno[31]; di conseguenza, non si poteva non rilevare una forte disuguaglianza nella valutazione del peso del voto in uscita con riferimento al secondo turno, anche in relazione all'aspettativa dell'elettore di fronte a un sistema così congegnato[32]. Tuttavia, si è osservato come non sia agevole la formazione di una siffatta aspettativa di fronte a un sistema sostanzialmente misto: non si comprenderebbe come il convincimento dell'elettore possa essere disatteso nel momento in cui sappia che la lista di maggioranza relativa andrà a ottenere un certo numero di seggi in premio, dovendo considerare che sussiste il rischio che, a fronte di tale meccanismo, la traduzione di voti in seggi possa risultare assai meno

[30] *Amplius*, E. ROSSI, *Storia di un «falso»? L'Italicum e la «governabilità»*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2015.

[31] R. MARTINELLI, *La sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale: nota critica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 maggio 2017, 2.

[32] G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 157-158.

soddisfacente per la formazione selezionata, qualora non abbia beneficiato del meccanismo premiale[33].

In linea generale, secondo la Corte, ogni sistema elettorale deve preliminarmente assicurare il valore costituzionalmente tutelato della rappresentatività, posto che le Camere sono le sedi della rappresentanza politica nazionale *ex* art. 67 Cost.; dunque, un eventuale ballottaggio non può minare tale presupposto fondamentale, dovendo sempre rispettare il quadro delle complessive funzioni spettanti alle assemblee in una forma di governo parlamentare.

Per quanto riguarda la composizione delle liste, infine, la Corte ha ricordato la censura già effettuata in merito con la sentenza n. 1/2014 in materia di candidature bloccate, riservando però alla discrezionalità del legislatore la scelta della disciplina più opportuna per regolare in dettaglio la materia. Inoltre, la Consulta ha salvato la legittimità delle candidature in più collegi, le c.d. "multicandidature", che sono state anzi valutate funzionali a mitigare le rigidità del voto bloccato e a favorire la presenza di seggi da assegnare a eletti con preferenze, seppur ribadendo la necessità di individuare un meccanismo non arbitrario. Tuttavia, c'è chi ha osservato che tale meccanismo avrebbe perpetuato, seppur parzialmente, le dinamiche di incertezza nell'instaurazione del rapporto diretto di rappresentanza tra elettore ed eletto, considerando l'imprevedibilità degli eventuali meccanismi di subentro[34].

Nella pronuncia in esame, il giudice delle leggi ha sottolineato la radicale diversità della disciplina introdotta dalla legge n. 52 del 2015 rispetto a quella previgente: le liste erano presentate in 100 collegi plurinominali di dimensioni ridotte ed erano formate da un numero di candidati assai meno elevato, con il "blocco" esclusivamente del capolista. Inoltre, a differenza della legge Calderoli, nel c.d. "*Italicum*" solo il primo nominativo presente sulla scheda risultava eletto in base alla designazione della forza politica di appartenenza, mentre i successivi potevano essere selezionati dagli elettori esprimendo fino a due voti di preferenza, realizzando così il requisito della personalità del voto. Una siffatta combinazione non ostava assolutamente alla conoscibilità dei candidati. D'altra parte, la figura del capolista bloccato risponde al riconoscimento *ex* art. 49 del ruolo fondamentale dei partiti nella determinazione della politica nazionale attraverso la partecipazione alle elezioni, riconoscendo comunque un margine di manovra alle segreterie dei gruppi organizzati o comunque ai loro organi decisionali centrali[35]. Di conseguenza, il principio della libertà di voto *ex*

[33] M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 231.

[34] L. TRUCCO, *"Sentenza* Italicum*": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online – Studi*, 1, 2017, 158-159.

[35] G. DELLEDONNE, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017, 814-815; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n.*

art. 48 Cost. non risultava violato e le norme in merito rientravano nella discrezionalità del legislatore. Lo stesso valeva per la possibilità che le liste minori eleggessero i propri candidati solo tra i capilista bloccati: la Corte lo ha ritenuto un "rischio accettabile" non suscettibile di censura in quanto configurato nei limiti della conformazione dei partiti e nell'ottica di un sistema in cui sono numerose le variabili in grado di determinare l'assegnazione dei seggi ai candidati, osservando che, soprattutto ove il consenso fosse maggiormente diffuso, sussisteva la possibilità di selezione anche tramite le preferenze.

Tuttavia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del DPR n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui prevedeva che il deputato eletto in più collegi plurinominali potesse scegliere autonomamente quale seggio vedersi assegnato. Infatti, l'assenza di un criterio oggettivo in proposito risultava ad avviso della Corte manifestamente in contrasto con il principio della personalità del voto *ex* art. 48 Cost., benché esso sia presidiato parzialmente dalla possibilità di esprimere preferenze. Nello specifico, non era da considerarsi compatibile con il suddetto principio il potere del candidato in ispecie di designare di fatto il rappresentante di uno o più altri collegi elettorali, condizionando così l'esito dei voti, anche di preferenza, espressi dagli elettori. Dal momento che erano solo i capilista ad essere bloccati e a potersi presentare in più collegi (e non tutti i candidati come per il Parlamento europeo, dove tra l'altro le preferenze sono generalizzate, si veda in proposito la sentenza n. 104 del 2006), appariva irragionevole attribuire loro la facoltà di scegliere la circoscrizione da rappresentare, includendo o escludendo discrezionalmente altri candidati e distorcendo dunque l'esito in uscita del singolo voto. Risultavano così violati gli articoli 3 e 48, comma 2, Cost., non bilanciabili in questo caso con altri interessi di rango costituzionale, in quanto, non sussistendo la possibilità di esprimere preferenze per i capilista, non era meritevole di tutela la volontà di questi ultimi di scegliere una specifica circoscrizione nell'ottica di instaurare un legame con gli elettori e le realtà del territorio[36].

La normativa di risulta lasciava il sorteggio come metodo di scelta, ma la Corte stessa ha invitato il legislatore a sostituire tale metodo con una regola "scientifica" e non discrezionale, maggiormente rispettosa della volontà degli elettori. A titolo di esempio, essa ha proposto di attribuire il seggio al capolista nel collegio in cui il secondo candidato della medesima aggregazione abbia ottenuto, in percentuale, il minor numero di preferenze rispetto alle altre

1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, 49 ss.

[36] E. ROSSI, *Il sistema misto "capolista bloccato - preferenze" nell'* Italicum*, dopo l'eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1, 2017, spec. 9-11.

circoscrizioni o, in alternativa, in quello dove la lista abbia conseguito la maggiore cifra elettorale in percentuale.

4. Legge elettorale e premierato: quali modelli di riferimento?

Ciò premesso, prima di entrare nel dettaglio con riferimento agli specifici sistemi elettorali e alla loro compatibilità con il premierato, è necessario analizzare quali siano le modalità nelle quali tale tema è affrontato nei modelli di riferimento.

Partendo dalle elaborazioni dottrinali, il modello proposto da Maurice Duverger prevedeva un'elezione contestuale di Assemblea Nazionale e Presidente del Consiglio con un rigido meccanismo *simul stabunt simul cadent*, con l'obiettivo di informare il quadro partitico nel senso di un assetto bipolare sul modello Westminster[37] e dunque introdurre correttivi in senso maggioritario al sistema proporzionale puro in vigore in Francia in quel momento[38]. In Italia la forma di governo neoparlamentare ha riscosso un discreto successo a livello teorico: Aldo Maria Sandulli teorizzava un'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del Consiglio con sistema maggioritario a doppio turno, conservando il proporzionale per le Camere[39], mentre Costantino Mortati suggeriva di applicare il maggioritario ad entrambe le votazioni, sebbene con una valorizzazione del Presidente della Repubblica ai fini di attenuare la rigidità del principio *simul stabunt simul cadent*[40]. Serio Galeotti, da parte sua, si fece promotore di un *referendum* per superare il proporzionale anche senza ricorrere ad una revisione costituzionale, nell'ottica di una transizione verso una "democrazia immediata"[41]. Il medesimo autore propose anche, stavolta nel contesto di una forma di governo neoparlamentare, l'elezione diretta e simultanea del Presidente del Consiglio e delle Camere con l'utilizzo del voto alternativo-trasferibile a turno unico per il primo, del proporzionale per le seconde[42]. Anche Augusto Barbera si è pronunciato più volte in favore di una riforma istituzionale che partisse dalla revisione della legge elettorale nel senso di una valorizzazione del principio maggioritario e dei collegi uninominali, preferibilmente a doppio turno e con un minimo correttivo proporzionale, idonei

[37] *Amplius*, M. DUVERGER, *Demain, la République*, Juilliard, Paris, 1958.

[38] Si veda anche S. CECCANTI, G. TONINI, *Il premierato: matrici ideali e problematiche*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2, 2004, 1.

[39] A.M. SANDULLI, *Intervento*, in *Gli Stati*, 10, 1973.

[40] C. MORTATI, *La Costituzione e le crisi*, in *Gli Stati*, 10, 1973.

[41] S. GALEOTTI, *L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Diritto e Società*, 1989, 365 ss.

[42] S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983. Più approfonditamente su tale proposta anche A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1998, 81 ss.

a fungere da base per "governi di legislatura legittimati direttamente dal corpo elettorale"[43].

Più recentemente, Stefano Ceccanti ha tentato di configurare un nuovo modello di forma di governo neoparlamentare con legge elettorale caratterizzata da una formula prevalentemente maggioritaria e non proporzionale, in modo tale da concentrare la competizione tra gli schieramenti alternativi di governo e non all'interno di questi ultimi, rilevando poi l'esigenza di consentire agli elettori di indicare sulla scheda il nome del *premier*, superando i meccanismi di mero collegamento dei candidati nei collegi al candidato alla Presidenza del Consiglio. Sotto il profilo della disciplina elettorale, poi, si è proposto di adattare le leggi Mattarella (leggi n. 276 e 277 del 1993) in modo tale da renderle compatibili con il premierato riducendo la quota proporzionale a un 10% intangibile e sfruttando il 15% dei seggi come meccanismo di salvaguardia dell'attribuzione della maggioranza al candidato vincente: qualora, infatti, la coalizione a sostegno di quest'ultimo non avesse raggiunto autonomamente il 55% dei seggi con il meccanismo ordinario, vi sarebbe stato un recupero dei migliori tra i non eletti sfruttando la quota in oggetto fino al raggiungimento della soglia prevista. Qualora invece questa "quota di riserva" non fosse risultata necessaria (o non integralmente), i seggi in questione sarebbero stati assegnati con metodo proporzionale[44].

Quanto alle concrete proposte di modifica della Carta, bisogna anzitutto segnalare quella presentata nella XII Legislatura dal comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato nel maggio del 1994 dal Governo Berlusconi I (c.d. "Comitato Speroni"), che su impulso di Serio Galeotti ipotizzò una riforma dell'art. 92 con elezione a suffragio universale e diretto del Primo Ministro in concomitanza con le elezioni della Camera dei Deputati e a maggioranza assoluta dei voti espressi. Qualora tale soglia non fosse stata raggiunta al primo scrutinio, si sarebbe tenuto un secondo turno di ballottaggio entro quindici giorni tra i due candidati più votati. Ci si limitava poi a disporre che il sistema elettorale fosse maggioritario, lasciando al legislatore ordinario la scelta dei concreti meccanismi di trasformazione dei voti in seggi; tuttavia, rimaneva ferma la necessità di terminare il procedimento per l'elezione dei deputati solo dopo il secondo turno, in modo da garantire la possibilità di assegnare seggi ulteriori alla coalizione a sostegno del candidato Primo Ministro vincente. Inoltre, si proponeva di consentire la presentazione della candidatura a Primo Ministro solo a partiti o forze politiche che, autonomamente o congiuntamente, avessero già presentato propri candidati con il

[43] A. BARBERA, *Fuoriuscire dalla proporzionale*, in *Il Politico*, 2, 1991, 210-217.

[44] Si veda S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, Relazione al Seminario della Fondazione Italianieuropei, Roma, 9 gennaio 2003, 11.

medesimo contrassegno per l'elezione della Camera dei Deputati. Tuttavia, i lavori della Commissione non ebbero esito a causa della caduta del Governo Berlusconi I nel dicembre 1994.

Anche dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. "Commissione D'Alema" istituita nella XIII Legislatura fu prodotta dal Comitato "Forma di governo" una bozza di revisione della Carta volta a introdurre una forma di governo neoparlamentare[45]. Nell'articolato presentato il 28 maggio 1997 dall'on. Cesare Salvi (PDS), tuttavia, l'elettività del Primo Ministro non era pienamente diretta: si prevedeva, infatti, che dovesse sussistere un collegamento tra quest'ultimo e i candidati alla Camera dei Deputati, sebbene sulla scheda dovesse comunque apparire il nome del potenziale *premier* e fosse possibile organizzare delle primarie regolate con legge per selezionare il profilo più idoneo a competere per tale carica. Tuttavia, sarebbe stato il Presidente della Repubblica a nominare Primo Ministro, una volta proclamati tutti i deputati, il candidato in collegamento al quale la maggioranza di questi ultimi fosse stata eletta[46]. Tale progetto, seppur non costituzionalizzando le specifiche previsioni, presupponeva che il sistema elettorale si fondasse su collegi uninominali[47] e non contemplava un premio di maggioranza, che comunque non si rendeva in sé necessario in quanto l'elezione del *premier* risultava una conseguenza naturale di quella delle Camere, dal momento che il sistema partitico, asseritamente bipolare, avrebbe dovuto garantire che dalle urne uscissero una maggioranza e un'opposizione ben definite. Ad ogni modo, la proposta non ebbe successo, dal momento che, posta di fronte all'alternativa tra il premierato e un modello semipresidenziale, la Commissione si espresse in favore di quest'ultimo, che comunque mai si concretizzò, in quanto venne a mancare l'accordo politico tra maggioranza e opposizione sul quale si reggevano i lavori dell'organo parlamentare.

Un simile modello fu poi riproposto anche nella riforma costituzionale promossa dal Governo Berlusconi II e approvata definitivamente il 16 novembre 2005: anche in questo caso, il Primo Ministro sarebbe stato nominato dal Presidente della Repubblica in base all'esito delle votazioni per la Camera dei Deputati. Il progetto prevedeva poi che la legge avrebbe dovuto dettare una disciplina elettorale tale da "favorire la formazione di una maggioranza" collegata al candidato *premier*. Quanto al sistema elettorale, con ogni probabilità la riforma sottendeva l'entrata in vigore nel breve termine di una riforma della

[45] Disponibile all'indirizzo https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed03210.htm.

[46] Critico in tal senso G. PASQUINO, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *il Mulino*, 4, 1997, 685 ss.

[47] Successivamente l'autore tornerà sul tema in C. SALVI, *La prima ragione della riforma elettorale: ridare autonomia e autorevolezza al parlamento e agli eletti*, Intervento al seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, in *Astrid Rassegna*, 75, 2008.

disciplina delle votazioni di Camera e Senato, dal momento che era imminente l'approvazione della legge Calderoli (legge n. 270 del 21 dicembre 2005) volta a sopprimere i collegi uninominali e a introdurre un premio di maggioranza in entrambe le Camere. Tuttavia, anche in questo caso la revisione della forma di governo non ha avuto successo, dal momento che il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 ha registrato un esito negativo.

Tuttavia, nell'ordinamento italiano l'esperienza che più si avvicina alla forma di governo neoparlamentare è rappresentata dal modello regionale e comunale (sopra i 15.000 abitanti), nei quali vige una rigida applicazione del principio *simul stabunt, simul cadent*, volta a garantire stabilità alle giunte e legittimazione diretta a sindaci e presidenti delle Giunte regionali, nonché un forte collegamento tra elettori ed eletti. Introdotta in primo luogo per Comuni e Province con la legge n. 81 del 1993, essa è stata poi estesa alle Regioni ordinarie con legge costituzionale n. 1 del 1999 e successivamente alle Regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta) con legge costituzionale n. 2 del 2001.

Il nuovo testo dell'art. 122, comma 1, Cost. dispone, infatti, che il sistema di elezione del Presidente, degli altri competenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali siano disciplinati con legge regionale, seppur nell'alveo dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, sancendo così una potestà legislativa concorrente in materia elettorale, mentre il comma 5 stabilisce l'elezione del Presidente della Giunta regionale a suffragio universale e diretto, salvo disposizioni diverse contenute nello statuto regionale. La legge quadro n. 165 del 2004, poi, ha riaffermato i suddetti principi, rimarcando in particolare l'esigenza di formare maggioranze stabili in Consiglio regionale e di assicurare la rappresentanza delle minoranze, nonché la contestualità dell'elezione di Consiglio e Presidente della Giunta, se quest'ultimo è votato a suffragio universale e diretto[48]. Le Regioni si sono conformate pressoché tutte alla suddetta previsione, tranne la Valle d'Aosta, che continua a eleggere indirettamente il Presidente della Giunta all'interno del Consiglio regionale, e il Trentino-Alto Adige, in cui tale carica è ricoperta secondo un criterio di alternanza tra i Presidenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano, ambedue però votati direttamente.

In linea generale, quindi, i sistemi elettorali regionali sono caratterizzati dalla previsione di un turno unico con attribuzione di un premio di maggioranza di consistenza variabile (mai comunque superiore al 60%) in base ai suffragi ottenuti da attribuire alle liste a sostegno del candidato Presidente della Giunta risultato vincitore, con disposizioni non omogenee in materia di numero di preferenze esprimibili, soglie di sbarramento e possibilità di voto

[48] *Amplius*, M. TROISI, *Rappresentatività e governabilità nella legislazione elettorale regionale*, Cacucci, Bari, 2011.

disgiunto. Il ballottaggio è configurabile solo in Toscana qualora nessuno dei candidati a Presidente abbia raggiunto il 40% dei consensi al primo turno.

Ad oggi, la giurisprudenza costituzionale in tema di premi di maggioranza regionali non ha mai censurato la presenza di simili correttivi: in ultimo, la sentenza n. 193 del 2015 non ha affrontato la questione nel merito, limitandosi a dichiararne l'inammissibilità per irrilevanza. In particolare, le censure avanzate dal TAR della Lombardia riguardavano, per quanto di interesse per il presente lavoro, l'assenza di una soglia minima di voti di lista o di voti del Presidente per l'attribuzione di un premio di maggioranza, potenzialmente lesiva dell'art. 122 Cost. in quanto eccessivamente penalizzante per le minoranze elettorali, nonché l'eccessiva dipendenza della composizione del Consiglio Regionale dai consensi ricevuti personalmente dal Presidente della Giunta, senza che rilevassero, se non in via subordinata, quelli rivolti alle singole liste[49]. Tuttavia, soprattutto a seguito delle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 si sono accentuati i dubbi sull'applicabilità dei principi espressi dalla Corte alle legislazioni elettorali regionali: nonostante l'indubbia specificità del Parlamento, infatti, si è notato che i parametri di costituzionalità presi in esame dalla Corte, soprattutto gli artt. 1, comma 2, e 3, non possono non considerarsi validi anche per le Regioni, dal momento che attengono alla concreta estrinsecazione del principio democratico e all'uguaglianza dei cittadini. Di conseguenza, si è dubitato in particolare della legittimità costituzionale dei premi di maggioranza attivabili senza una soglia minima di voti raggiunti e senza comunque che le liste collegate al candidato Presidente eletto abbiano raggiunto almeno il 50%[50].

In parallelo, l'art. 73 TUEL in materia di elezione del consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti prevede al comma 10 l'assegnazione del 60% dei seggi alle liste o alle coalizioni collegate al candidato sindaco risultato vincente tanto al primo turno quanto al ballottaggio, fatto salvo il caso della c.d. "anatra zoppa"[51]. La disciplina in esame non prevede una soglia minima di voti per accedere al secondo turno e, in caso di vittoria, per ottenere il premio di maggioranza; si potrebbe dunque sostenere che un premio di maggioranza superiore al 60% sia costituzionalmente compatibile,

[49] *Funditus*, A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 novembre 2015, 1-20.

[50] Così R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte Costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 3, 2013, 1-6. Perplessità condivise anche da D. Casanova, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2016, 1-22.

[51] Tale circostanza si verifica quando al primo turno una lista o una coalizione a sostegno di un candidato sindaco che non abbia personalmente ottenuto almeno la metà dei voti validi e sia poi stato sconfitto al secondo turno abbia superato il 50% dei voti validi.

essendo stato avallato dalla Corte con le sentenze n. 107 del 1996 e n. 275 del 2014.

Bisogna ricordare sul punto che la sentenza n. 35 del 2017 ha specificamente affrontato la questione, evidenziando l'infondatezza del paragone tra il premio di maggioranza per le Camere assegnato all'esito di un ballottaggio tra liste o coalizioni più votate e quello previsto per l'elezione dei sindaci nei Comuni con più di 15.000 abitanti. La differenza, infatti, sarebbe ontologica: oltre alla radicale diversità dei poteri e delle competenze in concreto[52], il sindaco è una carica monocratica ed eletta direttamente, presidiata dal principio *simul stabunt simul cadent* nei rapporti di fiducia con il Consiglio comunale, a sua volta eletto con formula proporzionale in coincidenza del primo turno; dunque, un premio di maggioranza nel caso in specie è ragionevole anche in presenza di un doppio turno, rispondendo a logiche distinte[53]. La Consulta ha fatto leva, dunque, sulla disomogeneità tra l'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale e quella dei rappresentanti della Nazione nel contesto di una forma di governo parlamentare. Tuttavia, in caso di approvazione della riforma costituzionale in esame, si potrebbe ancora parlare di forma di governo parlamentare? Al di là delle classificazioni teoriche, tra le quali bisogna ricordare la formula "forma di governo neoparlamentare" proposta da Maurice Duverger[54], appare evidente che le considerazioni della Corte non sarebbero applicabili immediatamente a un modello caratterizzato da un'elezione contestuale e collegata di Presidente del Consiglio e membri delle Camere[55].

È altrettanto necessario, ad ogni modo, ricordare che la Consulta nella pronuncia summenzionata ha distinto ulteriormente tra premio di maggioranza in senso tradizionale, volto a garantire il raggiungimento di almeno il 50%+1 dei seggi alla lista o alla coalizione che abbia ottenuto più voti, e premio di governabilità, finalizzato a garantire una rappresentanza ulteriore allo schieramento che abbia già superato, al primo o al secondo turno, la fatidica soglia della metà

[52] Sul punto V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in *Astrid*, 21 giugno 2004, 19; U. DE SIERVO, *Senato della Repubblica. Prima Commissione. 28 novembre 2023 Consultazione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935. Alcune considerazioni critiche*, documento acquisito dalla I° Commissione del Senato, 29 novembre 2023, 1.

[53] V. anche F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, LXXXV-LXXXVI.

[54] Tale formulazione appare per la priva volta in due articoli pubblicati da M. DUVERGER sul quotidiano *Le Monde* il 12 e 13 aprile 1956, intitolati *Réformer le régime. I. Un système présidentiel?* e *Réformer le régime. II - Un véritable régime parlementaire*. Sul punto, con particolare attenzione all'origine della terminologia, ID., *Il regime semipresidenziale francese*, in *Studi Urbinati – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 1998, 304-307.

[55] *Contra*, S.E. PIZZORNO, *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2024, 8-9.

dei suffragi. Di conseguenza, il meccanismo predisposto per le elezioni amministrative dei Comuni con più di 15.000 abitanti rientrerebbe nel secondo *genus*, risultando pertanto *ex se* costituzionalmente legittimo, mentre l'eventuale correttivo previsto dalla legge elettorale delle Camere sarebbe comunque suscettibile di un sindacato di ragionevolezza e proporzionalità. Ciò, beninteso, a meno che non si predispongano strumenti tali da garantire che un candidato e la lista o la coalizione a suo sostegno non raggiungano almeno il 50%+1 dei voti, come potrebbe accadere ad esempio con un secondo turno qualora questa soglia non sia raggiunta in prima battuta.

Sotto il profilo comparatistico, come è noto, l'unica applicazione ad oggi verificatasi della forma di governo neoparlamentare è stata in Israele, dove con legge fondamentale approvata il 18 marzo del 1992 è stata introdotta l'elezione diretta del Primo Ministro, da svolgersi contestualmente a quella del Parlamento monocamerale, la *Knesset*. Sebbene teoricamente il *premier* fosse eletto all'esito di una votazione a doppio turno, di fatto la competizione fu sempre tra i due candidati delle forze politiche principali (i conservatori del *Likud* e i laburisti di *HaAvoda*) e si risolse in una tornata singola[56]. Tuttavia, la legge elettorale per la *Knesset*, allora caratterizzata da un sistema proporzionale puro con metodo d'Hondt, soglia di sbarramento all'1,5% e liste bloccate, non era stata modificata, benché fosse stata da molti indicata come la principale causa dell'instabilità e della scarsa durata degli esecutivi e della frammentarietà dei partiti, cosicché nelle consultazioni disciplinate dalla legge elettorale in oggetto (1996 e 1999[57]) si continuò a votare su schede separate e con formule differenti, il che paradossalmente ha favorito ulteriormente spinte centrifughe e la crescita delle formazioni minori[58]. Rimaneva poi il rapporto di fiducia tra Primo Ministro e *Knesset*, il cui voto sui ministri era equiparabile a una mozione di fiducia iniziale, non v'è dunque da stupirsi se tanto il governo Netanyahu quanto il governo Barak ebbero vita breve e furono caratterizzati da una fortissima conflittualità interna[59]. Dato il fallimento di tale soluzione, cagionato senza dubbio dall'aver ignorato la fortissima interazione che intercorre tra forma di governo

[56] I candidati *premier* dei partiti minori, quando erano presenti, spesso si ritiravano dopo l'avvio della campagna elettorale quando si accorgevano di non avere concrete speranze di successo, appoggiando l'uno o l'altro candidato delle forze maggiori.

[57] Nel 2001 si tennero elezioni anticipate per il solo *premier*.

[58] Un sistema così congegnato, infatti, permetteva agli elettori di selezionare tanto il candidato *premier* del partito maggiore che avrebbe guidato il nuovo governo, quanto la forza politica, spesso minore, che ritenessero rispecchiare maggiormente i propri ideali e che avrebbe appoggiato l'esecutivo, cfr. G. DORON, M. HARRIS, *Public Policy and Electoral Reform. The Case of Israel*, Lexington Books, Lanham, 2000, p. 72.

[59] Sul punto E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 2002, 239-267.

e legge elettorale[60], con la nuova legge fondamentale del 2001 è stato reintrodotto il sistema previgente con selezione del Primo Ministro da parte della *Knesset*, sebbene con l'aggiunta di nuovi elementi di razionalizzazione della forma di governo con introduzione della sfiducia costruttiva[61].

Ne consegue dunque che il modello israeliano rappresenta più che un esempio un vero e proprio spauracchio per il legislatore italiano: appare evidente come, in assenza di un adeguato collegamento tra riforma costituzionale e legge elettorale, si rischi di paralizzare completamente il sistema e di contraddire gli obiettivi stessi alla base della revisione della Carta. Tale prospettiva risulterebbe tutt'altro che improbabile anche in un modello che stabilisse un collegamento tra le votazioni del Presidente del Consiglio e dei membri del Parlamento, soprattutto qualora il testo costituzionale non definisse in modo compiuto tutti i principi fondamentali della disciplina elettorale.

5. Quale legge elettorale per quale premierato?

Se il progetto di riforma in esame dovesse avere esito positivo, si porrebbero anzitutto due ordini di problemi. In primo luogo, è necessario chiedersi se, in considerazione del nuovo assetto della forma di governo e della modifica del dettato costituzionale, la giurisprudenza della Corte in materia dovrebbe ancora ritenersi applicabile. Nulla vieta in linea di principio al legislatore di superare il contenuto delle pronunce di illegittimità della Consulta mediante la revisione della Carta, fatta salva la remota ipotesi di declaratoria di incostituzionalità per contrasto con i principi supremi dell'ordinamento così come configurato dalla sentenza n. 1146 del 1988. Si tratterebbe certo di un'eventualità foriera di gravissime conseguenze nel rapporto tra poteri, dal momento che la Corte travalicherebbe i confini ad essa attribuiti dalla Carta per salvaguardare il rispetto di valori e principi intangibili anche mediante revisione costituzionale facendo leva su uno strumento che essa si è auto-attribuita in via giurisprudenziale[62]. In linea generale, appare assai improbabile che si giunga a un tale esito, soprattutto in ragione della modifica apportata al testo del ddl, che attualmente si limita a prevedere l'assegnazione di un premio su base nazionale nel rispetto del principio di rappresentatività[63].

[60] R.Y. HAZAN, *Executive-Legislative Relations in an Era ofAccelerated Reform: Reshaping Government in Israel*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1997, 329-350.

[61] Per una trattazione più approfondita si rinvia a E. OTTOLENGHI., *Israele: un premierato fallito*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, il Mulino, Bologna, 2005, 155 ss.; S. PASQUETTI, *La nuova forma di governo israeliana*, in *Il Politico*, 2, 1998, 311-331.

[62] *Amplius* sul tema S. GAMBINO, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale della forma repubblicana dello Stato*, in *ASTRID online*, 29 luglio 2008, 1-24.

[63] Si veda anche E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl costituzionale Meloni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2, 2024, 19-20.

Al di là di tale ipotesi, è comunque utile notare che, come già ricordato in precedenza con riferimento all'applicabilità della sentenza n. 1 del 2014 alle Regioni, i parametri di costituzionalità impiegati dalla Corte nelle pronunce in esame rimarrebbero invariati anche in caso di esito positivo dell'*iter* di revisione della Carta attualmente in corso. In particolare, per il premio di maggioranza si è fatto riferimento agli artt. 1, comma 2, 3, 48, comma 2, e 67 della Costituzione, la cui precettività rimane fuori da ogni dubbio. Analogamente, si mantiene fermo per il legislatore elettorale il vincolo dell'idoneità dei sistemi elettorali di Camera e Senato, seppur potenzialmente differenziabili, a garantire la formazione di maggioranze omogenee, a maggior ragione in virtù del fatto che i poteri dei due rami del Parlamento risultano immutati. Non v'è quindi dubbio che dinamiche come quelle risultanti dalla legge n. 270/2005 non siano in alcun modo riproponibili finché permane il bicameralismo paritario.

Le censure della Consulta, quindi, mantengono la propria attualità: in caso di approvazione di una disciplina elettorale che dovesse entrare in contrasto con i principi affermati nella giurisprudenza oramai consolidata, la declaratoria di illegittimità costituzionale sarebbe una conseguenza inevitabile, che a sua volta aprirebbe una situazione di vero e proprio intrico istituzionale, dal momento che assai difficilmente la normativa di risulta sarebbe immediatamente applicabile in caso di scioglimento delle Camere e convocazione di nuove elezioni.

Entrando nel merito con riferimento ai sistemi elettorali, appare chiaro che l'esigenza di fondo sia quella di agevolare quanto più possibile la governabilità che la riforma costituzionale si prefigge di assicurare, fermo restando che sarebbe del tutto illusorio aspettarsi soluzioni taumaturgiche dall'ingegneria costituzionale. Appare in primo luogo assai arduo conciliare l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la garanzia di un'adeguata maggioranza a suo sostegno con un sistema elettorale basato esclusivamente o prevalentemente su collegi uninominali, che non assicurano in alcun caso l'assegnazione di un numero idoneo di seggi alle forze politiche collegate al candidato vincitore. Sul punto non è da trascurare la proposta di recupero della disciplina delle leggi Mattarella, già proposta in tempi passati da Stefano Ceccanti e ora ripresa da Tommaso Edoardo Frosini, con l'utilizzo totale o parziale della quota proporzionale del 25% per consentire al Presidente del Consiglio eletto, se del caso, di raggiungere la soglia del 55%[64]. Per altro verso, però, vi è il rischio di creare dinamiche iper-maggioritarie, soprattutto in presenza di un quadro partitico frammentario o di una votazione a turno unico. L'incentivo a coalizzarsi rappresentato dal sistema elettorale è indubbiamente assai significativo e senza alcun

[64] T.E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi.it*, 15 maggio 2024.

dubbio il quadro partitico si avvierebbe verso un tendenziale bipolarismo; tuttavia, nulla può garantire che le opposizioni abbiano un'adeguata rappresentanza, con il conseguente rischio di disattendere la previsione del nuovo art. 92, comma 2. Non si porrebbe certamente il tema della percentuale minima di voti per l'attivazione del premio di maggioranza, ma potrebbero sorgere criticità ulteriori e potenzialmente più gravi.

Appare anzitutto chiaro che a ben poco servirebbe un recupero proporzionale del 25%, anche volendolo considerare completamente appannaggio delle opposizioni, qualora potenzialmente uno schieramento sia in grado di conseguire la totalità dei collegi uninominali. Le recenti elezioni inglesi, pur collocandosi in un contesto politico e istituzionale completamente differente, sono esemplificative sotto questo profilo: con il 33,70% il *Labour Party* ha ottenuto 412 seggi su 650, pari al 63,63% del totale. Un simile esito, se non prevedibile, è quantomeno ipotizzabile in Regno Unito, dove il sistema di *checks and balances* e le numerose garanzie per le opposizioni contengono eventuali derive ipermaggioritarie; tuttavia, una simile situazione sarebbe del tutto sconosciuta nel nostro Paese, generando quindi conseguenze imprevedibili. Nonostante i poteri delle Camere non risultino formalmente oggetto di revisione in senso restrittivo con la riforma attualmente all'esame delle Camere, appare chiaro che il collegamento dei candidati di Camera e Senato a un aspirante Presidente del Consiglio, con tanto di attribuzione di un premio di maggioranza all'eletto, rischia di aumentare ulteriormente la subalternità dei membri del Parlamento nei confronti del Governo e in particolare del *premier*[65]. Non sarebbe perciò improbabile che la tendenza alla marginalizzazione delle Camere si accentuasse ulteriormente, con una maggioranza relegata a mero esecutore del programma di governo, magari promosso a colpi di decretazione d'urgenza, e un'opposizione, tra l'altro priva di qualsiasi statuto, completamente inerme.

Sotto un opposto profilo, appare del tutto controintuitivo prevedere un sistema articolato per la maggior parte in collegi uninominali e solo in misura marginale in circoscrizioni plurinominali e prevedere poi un tetto massimo di seggi attribuibili alla lista o alla coalizione a sostegno del candidato Presidente risultato vincitore. Sarebbe in ipotesi configurabile la possibilità di sottrarre allo schieramento maggioritario tutti i seggi eccedenti la percentuale massima, magari partendo da quelli dove avesse conseguito il minor numero di voti, e attribuirli ai secondi classificati in tali collegi, ma una simile soluzione rischierebbe di violare macroscopicamente l'art. 48 Cost., con particolare riferimento alla personalità e all'eguaglianza del voto tanto sotto il profilo dell'elettorato attivo quanto di quello passivo.

[65] *Funditus*, F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella "democrazia decidente"*, in *Federalismi.it*, 15 maggio 2024, IV-IX.

Un'ulteriore questione, sebbene di minore rilevanza, riguarda la posizione dei candidati alla Presidenza del Consiglio: con un sistema articolato in collegi uninominali sarebbe indefettibile l'individuazione di un meccanismo volto a garantire l'attuazione della previsione dell'art. 92, comma 3. Dal momento che niente garantisce che il candidato riesca a farsi eleggere nel collegio uninominale da lui prescelto, forse si renderebbe opportuna l'introduzione di un seggio *ad hoc* per il *premier*.

Più in generale, nel sistema italiano i collegi uninominali non hanno mai assunto il ruolo cruciale negli equilibri politici e partitici tipico del modello inglese e americano[66]: accade sovente, infatti, che le candidature siano decise direttamente dalle segreterie dei partiti senza adeguate consultazioni con la base, specialmente qualora vi sia la quasi certezza di ottenere il seggio, allorquando è assai frequente il fenomeno del c.d. "paracadute", volto ad assicurare ad esponenti di spicco la garanzia di vedersi assegnato uno scranno nella legislatura successiva. Sono pressoché inesistenti poi i meccanismi di selezione mediante elezioni primarie a livello territoriale; risultano rari anche i casi in cui un candidato è radicato effettivamente nel proprio collegio di appartenenza, creando un effettivo legame con gli elettori e le realtà del territorio. Un ulteriore elemento di debolezza è rappresentato, almeno nella disciplina vigente, dalla possibilità per i principali esponenti delle forze politiche di presentare la propria candidatura anche o soltanto nei collegi plurinominali, dove hanno la pressoché assoluta certezza di essere eletti, il che svilisce ulteriormente il ruolo dei collegi uninominali, spesso reputati indesiderabili o comunque troppo insidiosi da parte dei *leader* stessi, che preferiscono sottrarsi a una competizione diretta.

Analogamente foriera di criticità sarebbe l'ipotesi di mantenere il sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale attualmente in vigore: qualora, infatti, i collegi uninominali fossero in numero troppo ridotto e di dimensioni eccessivamente estese, essi rischierebbero di perdere la propria specifica funzione di rappresentanza di territori tendenzialmente circoscritti e omogenei e di garantire la conoscibilità dei candidati e lo sviluppo di un loro proficuo rapporto con gli elettori. Aumentandone invece il numero, permarrebbe sempre il rischio di eccessive distorsioni in caso di esiti spiccatamente favorevoli a uno schieramento: in questo caso, infatti, sarebbe necessario recuperare meccanismi di scorporo su ampia scala con le criticità che ne conseguirebbero.

Più in generale, la previsione di un premio di maggioranza su base nazionale appare radicalmente incompatibile con la presenza di collegi uninominali, che rispondono a una logica correttiva completamente differente. Tutto ciò,

[66] Sul punto si veda anche G. 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*, 3, 2017, 1-41.

ovviamente, andrebbe letto alla luce dell'eventuale possibilità di esprimere un voto disgiunto tra candidati alla Presidenza del Consiglio e al Parlamento o addirittura la predisposizione di schede differenti: in caso affermativo, infatti, la complessità del meccanismo aumenterebbe ulteriormente, dal momento che si perderebbe qualsiasi certezza di collegamento tra gli esiti dell'una e dell'altra votazione. Tuttavia, una simile previsione sarebbe forse incompatibile con il nuovo dettato costituzionale, dal momento che l'art. 92 indicherebbe esplicitamente l'esigenza di garantire la maggioranza dei seggi "alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio". Ne consegue che sarebbe inammissibile consentire anche solo la possibilità di *cohabitation* come nel modello francese, rendendo così incompatibile con le esigenze di funzionalità del sistema l'espressione del suffragio in modo disgiunto o, addirittura, su schede diverse, con alcuni dubbi sul rispetto della libertà di voto *ex* art. 48 e del divieto di mandato imperativo *ex* art. 67 Cost.[67].

Tali considerazioni spingono dunque a ritenere non adattabile il modello francese di elezione dei membri dell'*Assemblée Nationale* in collegi uninominali assegnati al candidato che al primo turno raggiunga il 50% dei voti (purché sia pari ad almeno 1/4 degli elettori iscritti alle liste del collegio) o, qualora questo non accada, al vincitore del secondo turno, al quale sono ammessi necessariamente i primi due classificati ed eventualmente tutti coloro che abbiano conseguito il suffragio di almeno il 12,5% degli aventi diritto. Tale sistema, infatti, postula lo svolgimento delle elezioni di Presidente della Repubblica e membri dell'Assemblea Nazionale in date differenti, sebbene assai vicine temporalmente; il doppio turno alla francese potrebbe dunque essere applicato a una forma di governo neoparlamentare solo qualora quest'ultima non prevedesse la contestualità tra le due votazioni, che rappresenta un elemento utile a favorire, se non a vincolare, l'omogeneità dei consensi rivolti a *premier* e Camere. La recente esperienza francese, infatti, insegna come non vi sia garanzia del fatto che il Presidente eletto ottenga una maggioranza idonea all'*Assemblée Nationale* anche se le votazioni per quest'ultima seguono di soli due mesi quelle per il Capo dello Stato. Inoltre, un simile meccanismo non è in alcun modo compatibile con la previsione di un premio di maggioranza, oltre appunto a non adattarsi in alcun modo a un modello nel quale si pretenda di garantire la medesima legittimazione popolare al Capo del Governo e al Parlamento.

Per altro verso, è evidente come una formula elettorale proporzionale pura, priva di correttivi in senso maggioritario, non risulta idonea a garantire in ogni caso la formazione di una maggioranza assoluta a sostegno del Capo del

[67] Effettua numerosi rilievi critici sul punto, evidenziando il rischio di "una scelta mostruosa dal punto di vista democratico" rappresentata dalla subordinazione dell'elezione dei membri delle Camere a quella del Presidente del Consiglio, C. PINELLI, *L'elezione del Presidente del Consiglio sarebbe "un'occasione in più" offerta agli elettori?*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 7, 2024.

Governo, come già accaduto nell'esperienza israeliana. Dovrà dunque essere introdotto un meccanismo *majority-assuring* sotto forma di premio di maggioranza: a fronte dell'esigenza di rispettare le indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte, appare inevitabile fissare una soglia minima per l'attivazione di tale strumento. Non v'è dubbio che il dibattito in merito alla quantificazione sarà assai acceso: l'ipotesi più gettonata sembra collocare la soglia al 40%, ma è tutt'altro che scontato che una simile percentuale risulti adeguata, salvo immaginare un immediato superamento dell'attuale assetto multipolare in favore di un ritorno al bipolarismo[68]. Che cosa accadrebbe, dunque, qualora la percentuale minima non fosse raggiunta? Si potrebbe forse recuperare la soluzione del ballottaggio tra liste e coalizioni prevista nella legge n. 270/2005 per l'attribuzione di una certa quota di seggi, ma anche in questo caso nulla garantirebbe che due formazioni riescano ad accedervi. In termini analoghi si porrebbe la questione qualora il premio di maggioranza alle liste fosse attribuito in base all'esito di un eventuale ballottaggio tra i soli primi due candidati a Presidente del Consiglio.

In considerazione di ciò, quindi, la presenza di una soglia minima per l'attivazione del premio di maggioranza appare da un lato un elemento necessitato, in quanto specificamente richiesto dalla Corte Costituzionale, dall'altro un potenziale ostacolo, tra l'altro non disciplinato in alcun modo dalla Carta, all'effettiva funzionalità della disciplina risultante dalla riforma. Non sembra del resto ammissibile che, qualora nessuno schieramento raggiunga la soglia, la distribuzione dei seggi avvenga secondo una formula proporzionale, dal momento che si contraddirebbe la *ratio* stessa del nuovo testo costituzionale. L'ordinamento dovrebbe quindi confidare in ultima istanza sulla funzionalità dell'incentivo a coalizzarsi rivolto ai partiti da un sistema elettorale così congegnato: una garanzia non del tutto rassicurante, considerando l'innegabile crisi che stanno affrontando da anni le forze politiche nel nostro Paese.

È necessario poi interrogarsi sull'effettivo ammontare del premio di maggioranza: nel testo originariamente presentato si prevedeva di fissare in Costituzione il 55% dei seggi, è dunque probabile che la riforma elettorale confermi tale soglia, in quanto idonea ad evitare che una lista o una coalizione a sostegno del *premier* eletto, soprattutto qualora non abbia ottenuto una percentuale significativa al primo turno e sia risultata vincitrice al ballottaggio, riesca a raggiungere i *quorum* per procedere in autonomia non solo alla revisione della Costituzione senza possibilità di sottoporre la legge a *referendum* (2/3 dei componenti dell'Assemblea), ma anche all'elezione dei giudici della Corte

[68] Si pensi sotto questo punto di vista che sia alle elezioni politiche del 2013 sia a quelle del 2018 nessuna coalizione ha superato la soglia del 40% (alla Camera dei Deputati nel 2013 addirittura non è stato raggiunto neanche il 30%).

Costituzionale di nomina parlamentare dopo il terzo scrutinio (3/5 dei componenti del Parlamento in seduta comune, pari al 60% dei seggi)[69].

In linea generale, appare opportuno evitare derive iper-maggioritarie se non plebiscitarie, che rischierebbero di svilire ulteriormente il ruolo del Parlamento, anche in considerazione delle proposte di modifica della disciplina dello scioglimento delle Camere contenuta nel disegno di legge costituzionale[70]. Il Presidente del Consiglio, infatti, sarebbe potenzialmente in grado di imporre alle Camere l'attuazione del programma di governo facendo leva sulla propria legittimazione popolare diretta e sulla minaccia del termine anticipato della legislatura. Si verificherebbe un vero e proprio rovesciamento dei rapporti di forza rispetto alla disciplina vigente[71], dal momento che la maggioranza sarebbe tale in quanto eletta in collegamento al candidato *premier* vincitore e non avrebbe nessuno strumento effettivo per imporre al Governo il rispetto delle prerogative parlamentari, a meno di non essere disposta a rischiare lo scioglimento delle Camere[72]. Pur non essendo formalmente modificate le prerogative dell'esecutivo, quindi, i rapporti di forza tra quest'ultimo e il Parlamento risulterebbero fortemente sbilanciati, rendendo opportuno fugare l'eventualità di una sovra-rappresentazione delle forze di maggioranza.

6. Conclusioni, in prospettiva *de iure condendo*

Avviandosi a trarre le conclusioni, è a questo punto opportuno tentare di delineare un modello di legge elettorale che risulti compatibile tanto con le esigenze di rappresentatività quanto con quelle di governabilità e rispetti la giurisprudenza della Consulta in materia.

Un primo nodo fondamentale riguarda l'omogeneità o meno di sistema elettorale tra Presidente del Consiglio e membri delle Camere, presupponendone l'identità tra Camera e Senato e assumendo l'impossibilità di esprimere un voto disgiunto. Se è innegabile che il testo attualmente all'esame del Parlamento sottenda una precedenza logica della disciplina dell'elezione del *premier*

[69] Su tali rischi si veda F. SORRENTINO, *I rischi del premierato*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 7, 2024.

[70] Il nuovo testo dell'art. 94 prevedrebbe la facoltà per il Presidente del Consiglio eletto di chiedere (e ottenere) lo scioglimento delle Camere in caso di dimissioni volontarie. Qualora questi non esercitasse tale prerogativa, la possibilità di conferire l'incarico a un nuovo *premier* sarebbe limitata temporalmente (al massimo una volta nel corso della legislatura) e la scelta del Presidente della Repubblica potrebbe ricadere o sul Presidente dimissionario o su un parlamentare eletto in collegamento a quest'ultimo.

[71] In tema si veda A. SCHILLACI, *Tra forma di governo e forma di Stato: aspetti critici del premierato*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 7, 2024.

[72] Sul punto *funditus* S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2002, 107 ss. Con specifico riferimento al ddl costituzionale, si veda anche S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2, 2024, 145-146.

rispetto a quella di deputati e senatori, è necessario prendere le mosse dall'esame dalla votazione del Presidente del Consiglio, che obbligatoriamente deve candidarsi in una delle due Camere. L'elezione in oggetto deve avvenire a suffragio universale e diretto: si pone pertanto l'alternativa tra un turno unico sul modello regionale e un doppio turno sul modello dei Comuni con più di 15.000 abitanti, con possibilità di evitare il ballottaggio solo in caso di raggiungimento immediato del 50% o, volendo, del 40%, soglia in vigore nei Comuni della Sicilia con popolazione superiore alle 15.000 unità, potenzialmente idonea a far scattare il premio di maggioranza. Qualora si dovesse optare per la seconda opzione, sarebbe certamente assicurato il rispetto della giurisprudenza della Corte in materia di accesso al premio di maggioranza, senza dubbio costituzionalmente legittimo qualora sia attribuito alla lista o alla coalizione a sostegno del candidato Presidente che abbia conseguito il 50%+1 dei voti al primo o al secondo turno. Tuttavia, sarebbe necessario evitare che si ricrei il meccanismo della c.d. "anatra zoppa", soprattutto qualora fosse possibile disgiungere il voto al candidato *premier* da quello alle liste a suo sostegno. Sotto altro profilo, appare opportuno, come già ricordato, evitare che il premio di maggioranza sia eccessivamente consistente, non superiore al 55%, così da scongiurare sovra-rappresentazioni *ultra modum*.

In linea generale, pertanto, l'introduzione del ballottaggio sembra essere la soluzione più idonea per contemperare le esigenze di governabilità e di rispetto della *ratio* che sta alla base della riforma del premierato e l'esigenza costituzionalmente tutelata di garantire un'adeguata rappresentatività, evitando eccessive distorsioni degli esiti del voto.

Si pone quindi il tema del sistema elettorale di Camera e Senato: la predisposizione di un premio di maggioranza su base nazionale sembra chiudere la strada a qualsiasi ipotesi di suddivisione del territorio in collegi uninominali, mentre appare ben più indicato un proporzionale puro che permetta di valorizzare adeguatamente le coalizioni e caratterizzato da una soglia di sbarramento non eccessivamente alta, in modo tale da assicurare un'adeguata rappresentanza anche a forze politiche minori, potenzialmente non in grado di eleggere un proprio Presidente del Consiglio, ma comunque dotate di un consenso idoneo a ottenere un sufficiente numero di seggi, ovviamente con specifiche disposizioni volte a garantire la tutela delle minoranze linguistiche.

Tuttavia, l'attribuzione di una legittimazione popolare diretta al Presidente del Consiglio rischia di accentuare ulteriormente il *cleavage* tra cittadinanza e parlamentari, i quali, come si è visto, sono spesso pressoché ignoti ai propri elettori, privi di radicamento con il proprio collegio e selezionati con modalità tutt'altro che trasparenti, a maggior ragione dopo la riduzione del numero di deputati e senatori, che ha contribuito ad aumentare le dimensioni delle unità territoriali di riferimento, rendendo ancora più complessa la conoscibilità dei

candidati. In parallelo, è ben evidente la tendenza alla personalizzazione della politica e all'accentramento nelle mani dell'esecutivo non solo di sempre maggior potere decisionale, ma anche di rilevanza dal punto di vista mediatico, a scapito di qualsiasi forma di intermediazione tramite i rappresentanti. Ne consegue che, nell'ottica di un proficuo rapporto tra poteri, non pare consigliabile comprimere ulteriormente il potere dei singoli elettori di selezionare i propri rappresentanti alla Camera e al Senato, nella forse vana speranza di favorire mediante la legittimazione popolare diretta un recupero della centralità del Parlamento.

Inoltre, in considerazione della giurisprudenza costituzionale in materia, presupponendo il superamento dei collegi uninominali in favore di un sistema proporzionale si riproporrebbe il problema delle liste lunghe e bloccate tipico della legge n. 270/2005, per le quali i problemi di conoscibilità dei candidati erano ancora maggiori rispetto a quelli riscontrabili nella disciplina attualmente in vigore, caratterizzata da listini bloccati ma brevi nella quota proporzionale. Sembra pertanto indefettibile un ripristino della possibilità (o addirittura un'introduzione dell'obbligo) di esprimere almeno una preferenza, magari ricalcando la disciplina delle elezioni europee, che prevede la facoltà di indicare fino a tre nomi, rispettando l'alternanza di genere. Si potrebbe al massimo ammettere che il solo capolista sia "bloccato", così da contemperare le esigenze di selezione centralizzata dei candidati da parte delle forze politiche con quelle di conoscibilità da parte degli elettori. Sulla stessa linea, sarebbe consigliabile consentire la candidatura in più collegi al solo capolista bloccato, come previsto dal c.d. *Italicum*, prevedendo però meccanismi di subentro certi e privi di discrezionalità da parte dell'assegnatario del seggio in caso di elezione in più circoscrizioni.

In conclusione, per comprendere come si svilupperanno i rapporti tra proposta di revisione costituzionale e di modifica della legge elettorale sarà necessario anzitutto osservare il dato temporale. Non è ad oggi chiaro se il legislatore preferirà anteporre la riforma elettorale, che non necessita di maggioranze qualificate e non è sottoponibile a *referendum* confermativo, alla revisione costituzionale: molto dipenderà dall'effettiva applicabilità della disciplina anche in caso di mancato esito positivo dell'*iter* del ddl sul premierato. Senza dubbio sotto il profilo procedurale risulterebbe maggiormente corretta la sequenza opposta, con la discussione della proposta di riforma elettorale solo in caso di esito positivo della revisione della Carta. Tuttavia, il rischio è che, visto lo scarso dettaglio delle previsioni in materia elettorale, la natura stessa della riforma della Carta non sia pienamente intellegibile senza una previa presentazione della disciplina di dettaglio affidata alla legge ordinaria. Analoghe valutazioni potrebbero estendersi a un eventuale *referendum* confermativo, con gli elettori che potrebbero trovarsi privi della possibilità di esprimere una scelta

pienamente consapevole, con il conseguente rischio di trasformare la scelta in un *test* di gradimento dell'esecutivo proponente, al posto di concentrare l'attenzione sul merito del quesito.

In linea generale, risulterebbe preferibile intervenire sul testo del progetto di riforma durante l'esame alla Camera, in modo tale da correggere le non poche discrasie che ancora caratterizzano il contenuto della proposta. Vi è ancora margine, infatti, per individuare soluzioni in grado di rendere il progetto di revisione costituzionale più completo e internamente coerente, magari provando a raggiungere una maggiore condivisione della riforma al di là degli schieramenti. Al contrario, velocizzare l'*iter* parlamentare senza affrontare le tuttora persistenti criticità rischierebbe di portare all'approvazione di un testo non chiaro e non autosufficiente, dal momento che profili di indubbio rilievo nella definizione della forma di governo sarebbero rimessi alla legge elettorale. Quest'ultima, però, non sarà necessariamente già stata modificata al momento dell'eventuale approvazione del ddl costituzionale, e, anche qualora ciò accada, nulla garantirà che la nuova disciplina sia effettivamente idonea ad assicurare la funzionalità del sistema e la compatibilità con la Carta. Qualora non si approntassero adeguati correttivi, infatti, ancor prima di chiedersi se la riforma sia effettivamente in grado di garantire un miglior rendimento della forma di governo e una maggior partecipazione dei cittadini alla scelta dei propri rappresentanti, sarebbe necessario interrogarsi sull'idoneità del nuovo testo anche solo a dettare una disciplina in concreto applicabile.