

IL SISTEMA MISTO “CAPOLISTA BLOCCATO – PREFERENZE”
NELL’ITALICUM, DOPO L’ELIMINAZIONE DEL BALLOTTAGGIO.

EMANUELE ROSSI[†]

Abstract

The work analyzes the current electoral system, following sent. no. 35/2017 of the Constitutional Court, with specific reference to the criteria in place for the election of the candidates within the lists: it is considered in particular, on this aspect, the precedent established by sent. no. 1/2014, noting the substantial continuity with it. It is also analyzed the impact of the decision of the Court (with specific regard to the elimination of the runoff) on the balance between candidates elected in a closed list (through the mechanism of “list-beaders”) and candidates elected in open lists with preference vote, assessing the extent to which the maintenance of the possibility of being candidate in more than one constituency affects this balance. In this framework, some critical remarks on the current system are made from the point of view of parliamentary representation and – more generally – on the political legitimacy of MPs.

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, *Il sistema misto “capolista bloccato – preferenze” nell’Italicum, dopo l’eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

[†] Professore ordinario in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.
Contatto: e.rossi@santannapisa.it

1. Nei commenti alla sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale, relativa alla legge elettorale c.d. *Italicum*, molti - sia sul piano politico come anche in sede scientifica - si sono concentrati sulla parte della decisione relativa all'assegnazione del premio di maggioranza e all'eliminazione della previsione del ballottaggio¹. Ciò è del tutto comprensibile, attesa la valenza politica e di sistema di tale parte della decisione: e tuttavia vi è un altro aspetto della sentenza che non è di minore importanza sul versante della rappresentanza politica e della possibilità per gli elettori di scegliere i propri rappresentanti, vale a dire quella relativa alle modalità con cui verranno scelti i futuri deputati, cui si riferisce il secondo dispositivo di incostituzionalità.

Per inquadrare correttamente il problema occorre fare qualche passo indietro, e ricostruire, seppur sinteticamente, il quadro d'insieme.

2. In principio era il *Porcellum*, ovvero la legge n. 270 del 21 dicembre 2005, il cui art. 1, modificando l'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, aveva stabilito che “Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista”. Inoltre, con una modifica dell'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 (contenuta nell'art. 1, comma 10), il primo periodo del secondo comma fu sostituito con il seguente: “L'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprime il voto tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta”.

Con tali disposizioni si è così stabilito, come ricostruito dalla Corte costituzionale, “che il voto espresso dall'elettore, destinato a determinare per intero la composizione della Camera e del Senato, è un voto per la scelta della lista”, così escludendo “ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati” (così la sentenza n. 1/2014).

¹ Per un'analisi “a tutto campo” della sentenza della Corte v., invece, L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta OnLine*, n. 1/2017, 149 ss.; A. RUGGERI, La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'*Italicum*, in *Consulta OnLine*, 25 febbraio 2017.

Tale meccanismo fu ritenuto dalla Corte (nella richiamata sentenza n. 1/2014) in contrasto con il principio della libertà del voto riconosciuto dall'art. 48 Cost., in quanto esso "priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti".

Nell'ulteriore sviluppo della motivazione furono precisate le ragioni che inducevano a siffatta conclusione, in qualche misura prefigurando le condizioni che una futura legge elettorale avrebbe dovuto rispettare per non violare il principio costituzionale indicato. In particolare si affermò che la libertà di voto deve ritenersi compromessa allorché "il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce. Questi, invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito". Pertanto, "è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)".

Abbiamo dovuto riportare per esteso tali motivazioni perché esse hanno segnato il solco nel quale si sono poste sia la successiva legge elettorale che la pronuncia della Corte relativa ad essa. Una sola considerazione al riguardo: le affermazioni riportate sono del tutto giustificate in relazione alla normativa cui si riferiscono, ma risultano forse eccessive se considerate in astratto (ed in relazione agli effetti di precedente che poi hanno prodotto)². In altri termini, e ad esempio, è evidente che è contrario a Costituzione un sistema in cui "alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno

² In termini analoghi A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 15 febbraio 2017.

della indicazione personale dei cittadini”: ma questo non giustifica una lettura rigidamente *a contrariis* e quindi riduzionistica, ovvero che nell’ipotesi (estrema) in cui un solo parlamentare sia eletto con indicazione personale dei cittadini e tutti gli altri senza di essa, si possa ritenere rispettato il dettato costituzionale. Evidentemente così non è, ed anzi il rispetto del principio indicato dalla Corte dipende dal bilanciamento tra elezione bloccata e elezione con preferenza: tuttavia la drasticità delle affermazioni della Corte (lo si ripete, giustificate dalla normativa cui erano riferite) potevano offrire il fianco (come è poi successo) ad una lettura riduttiva e limitante delle stesse ad opera del legislatore.

3. Ed infatti, a seguito della pronuncia della Corte, il legislatore decise di modificare il sistema elettorale: non però mettendo da parte il *Porcellum* e sostituendolo con un sistema del tutto diverso dal precedente (come, a mio modesto avviso, sarebbe stato opportuno), bensì operando “per aggiustamenti” alla legge dichiarata incostituzionale, individuando soluzioni in grado (nelle intenzioni dello stesso legislatore) di rimediare ai profili di incostituzionalità censurati dalla Consulta. La legge 6 maggio 2015, n. 52 (nota come *Italicum*) - come noto relativa all’elezione della sola Camera dei deputati - ha infatti introdotto un meccanismo che, con riguardo al punto specifico analizzato in questa sede, ha previsto l’articolazione del corpo elettorale in cento collegi plurinominali di dimensioni relativamente ridotte (e comunque non minuscoli, dato che ogni collegio avrà un numero medio di elettori di circa 500.000 unità³), in ciascuno dei quali dovranno essere eletti da un minimo di tre a un massimo di nove candidati, e in cui pertanto le liste dovranno essere formate da un numero di candidati certamente inferiore rispetto alle liste di cui alla legge precedente. In base alla legge, l’elettore può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista: ma in ogni lista deve essere indicato un candidato “bloccato” (il capolista), il cui unico nome compare sulla scheda elettorale (mentre i candidati cui attribuire la preferenza dovranno essere espressamente indicati dall’elettore).

Poiché è prevista, inoltre, la possibilità che ogni capolista si presenti come tale in più collegi (fino ad un massimo di dieci), l’art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, modificando l’art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, ha stabilito che il deputato eletto in più collegi deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell’ultima proclamazione, quale collegio plurinominali prescelga: con la conseguenza,

³ Essendo di circa 50 milioni il numero di elettori, secondo i dati del Ministero dell’Interno. Più o meno, quindi, dividendo 50 milioni per 100, il numero medio è di 500.000 elettori.

pertanto, che nel collegio relativamente al quale il capolista abbia effettuato l'opzione, i candidati successivi otterranno il seggio (in base alla preferenze ricevute) soltanto se in quel collegio la lista abbia ottenuto più di un seggio. E con l'ulteriore conseguenza che negli altri (eventuali) collegi, ove il capolista sia risultato eletto ma non abbia esercitato l'opzione, verranno eletti i candidati secondo l'ordine delle preferenze ricevute.

4. Anche tali previsioni normative sono state denunciate di possibile illegittimità costituzionale, come noto, da parte di alcuni tribunali ordinari (di Torino, Perugia, Trieste e Genova) nelle loro ordinanze di rimessione alla Corte costituzione in relazione alla legge nel suo complesso.

Nello specifico, il Tribunale di Messina ha sollevato questione di legittimità costituzionale sul sistema "misto" introdotto dalla legge, ritenendo che esso, configurandosi come sistema "in parte blindato ed in parte preferenziale", non garantirebbe "all'elettore la possibilità di esprimere un voto diretto, libero e personale, in quanto, particolarmente per gli elettori che votano per le liste di minoranza, potrebbe concretamente realizzarsi un effetto distorsivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capilista bloccati".

Con riguardo invece al meccanismo delle pluricandidature dei capilista bloccati, le ordinanze di rimessione hanno posto la questione della legittimità costituzionale delle previsioni che consentono al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di optare in base ad una sua mera valutazione di opportunità, non subordinando al contrario tale opzione ad alcun criterio oggettivo e predeterminato, rispettoso, nel massimo grado possibile, della volontà espressa dagli elettori. Ciò si porrebbe in contrasto, secondo il giudice *a quo*, con gli artt. 3 e 48 Cost., "in quanto il voto di preferenza espresso nei confronti di candidati non bloccati verrebbe vanificato nel collegio arbitrariamente prescelto dal candidato capolista eletto in più collegi: la sua opzione potrebbe, infatti, impedire l'attribuzione di un seggio ad un candidato che pure abbia ottenuto molti voti di preferenza, se il capolista sceglie quel collegio; al contrario, la sua scelta potrebbe determinare l'elezione di un candidato che abbia ottenuto anche un esiguo consenso personale, nel caso in cui il capolista non opti per tale collegio" (così la ricostruzione della questione di costituzionalità come operata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35/2017).

5. La Corte, con la appena richiamata sentenza n. 35/2017, respinge la questione sul meccanismo dei capilista (salvo che per la disciplina delle pluricandidature di cui subito si dirà), ritenendo che "mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel

quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati”.

In sostanza, confrontando il sistema dell'*Italicum* con il precedente dichiarato incostituzionale, la Corte ritiene che il nuovo si differenzia dall'altro in relazione a tre aspetti essenziali: “le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l'elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista”⁴.

A tale motivazione la Corte aggiunge una specificazione sul ruolo attribuito ai partiti dalla Costituzione, ritenendo che “l'indicazione di candidati capilista è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”⁵.

Se dunque, per tali ragioni, non vi è motivo per ritenere violato l'art. 48, secondo comma, Cost., viceversa la stessa disposizione deve ritenersi vulnerata, sempre secondo la Corte, non tanto per la previsione della possibilità di un candidato di presentarsi come capolista in più collegi (come si è detto, fino ad un massimo di dieci), quanto piuttosto per la scelta rimessa allo stesso candidato di scegliere, una volta eletto in più collegi, per quale collegio optare: tale soluzione appare arbitraria, in quanto “affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.”. In forza di tale motivazione, non potendo la Corte scegliere una tra

⁴ Ritiene che questa parte della decisione costituisca “il punto in cui la motivazione risulta meno ariosa e convincente” A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 4 marzo 2017, 9.

⁵ Merita incidentalmente sottolineare, con riguardo al tale affermazione, la sua dubbia coerenza con l'ordinanza della stessa Corte n. 79/2006, ove si legge che “le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali”.

più opzioni possibili, individua nel meccanismo residuale previsto dalla legge vigente la soluzione da applicare, vale a dire il sorteggio di cui all'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957.

6. Sin qui, dunque, la ricostruzione della vicenda, fino al punto a cui siamo arrivati.

In sostanza la Corte ha “salvato” sia il sistema misto previsto dall'*Italicum*, che prevede in ogni lista un capolista bloccato, come anche la possibilità dei capilista di candidarsi in più collegi⁶. E ciò è in larga parte conseguente alla concatenazione degli eventi che si sono descritti: in sostanza, la sentenza n. 1/2014, giudicando sul Porcellum, ha di fatto definito le condizioni minime da rispettare (condizioni, come si è detto, forse eccessivamente “possibiliste”, in quanto parametrize sulle evidenti storture della legge del 2005); la legge *Italicum* ne ha operato un'interpretazione “al limite” sebbene formalmente rispettosa (per la parte di cui si sta discutendo in questa sede, ovviamente); a quel punto la Corte non ha potuto far altro che – non volendo contraddire la propria precedente e “fresca” giurisprudenza – riconoscerne la coerenza con le proprie precedenti indicazioni (*recte*: con la Costituzione come interpretata nella propria precedente decisione)⁷.

Possiamo a questo punto riflettere su quali saranno gli effetti concreti della pronuncia della Corte: nell'ipotesi, ovviamente, che il sistema elettorale “di risulta” non venga ulteriormente modificato dal legislatore.

Merita innanzitutto considerare le conseguenze sul tema qui affrontato dell'altra parte della pronuncia della Corte, con cui è stato dichiarato incostituzionale il meccanismo del premio di maggioranza assegnato a seguito di ballottaggio: il “combinato disposto” complessivo potrebbe produrre un effetto riduttivo della possibilità per gli elettori della Camera di scegliere i propri rappresentanti (meglio: di sceglierli con il sistema delle preferenze). Ciò in quanto, per come si è detto, in ciascuno dei cento collegi previsti ogni elettore potrà votare una lista e, all'interno di essa, esprimere una preferenza per due dei candidati ivi presenti (nel rispetto dell'alternanza di genere): tuttavia se una lista prenderà un seggio, questo sarà assegnato automaticamente al capolista (e quindi le preferenze saranno inutili), mentre se alla lista saranno assegnati due o più seggi, quelli ulteriori al primo

⁶ Ritiene il meccanismo delle pluricandidature sicuramente contrario a Costituzione A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca*, cit., 7, in quanto le stesse “evocano l'idea della insussistenza di un peculiare e irripetibile legame sussistente tra il candidato e il collegio, così come invece vorrebbe il carattere anche territoriale della rappresentanza”.

⁷ Valuta del tutto coerenti tra loro le sentenze n. 1/2014 e 35/2017, fino a ritenere che la seconda sia la conseguenza logica e necessaria della prima, M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 27 febbraio 2017.

verranno attribuiti in base al numero delle preferenze ottenute. Quindi, per essere ancora più chiari, soltanto i secondi seggi (e quelli ulteriori) assegnati alla lista saranno scelti dagli elettori: i primi verranno scelti dai partiti che confezionano la lista. Tutto ciò non è toccato dalla decisione della Corte: ma questa potrebbe avere effetti sul numero complessivo di seggi attribuiti in un modo (ovvero mediante capilista) o nell'altro (con le preferenze). Per fare un calcolo, occorre tenere conto delle due alternative che potrebbero realizzarsi.

In primo luogo, potrebbe verificarsi la circostanza in cui una lista ottenga almeno il 40% dei voti e quindi ad essa venga assegnato il premio di maggioranza. In questo caso, la lista che ne beneficerà otterrà 340 seggi⁸: di questi almeno 240 verranno assegnati con preferenze, mentre per gli altri 100 dipenderà dalla diffusione del voto (nonché, come si dirà, dal numero di capilista presentati su più collegi). I rimanenti 278 seggi verranno ripartiti proporzionalmente tra le altre liste (perdenti) che supereranno la soglia di sbarramento: di questi non è possibile indicare con certezza quanti saranno assegnati senza e con preferenze, però sembra assai probabile che la maggioranza di essi (fino alla teorica totalità) venga assegnata senza ricorso alle preferenze. Molto dipenderà, al riguardo, dalla diffusione del voto tra liste e tra collegi: se una lista è presente in tutti i collegi ed ottiene consensi diffusi sul territorio nazionale potrebbe non eleggere nessun candidato mediante le preferenze. In sostanza, dunque, con l'attribuzione del premio di maggioranza sarebbero garantiti almeno 240 seggi attribuiti con le preferenze (pari al 38,8%), mentre per gli altri 378 (pari al 61,2 %) tutto verrebbe rimesso ad una serie di circostanze di fatto.

Nell'ipotesi invece in cui nessuna lista ottenga il premio (eventualità esclusa dall'*Italicum*, ma possibile a seguito della sentenza della Corte), il numero minimo di 240 seggi sicuramente attribuito con le preferenze non sarebbe più garantito, ma tutto dipenderà dalla distribuzione del voto e dalle percentuali ottenute da ciascuna lista.

Proviamo a fare qualche calcolo al riguardo, basato ovviamente su ipotesi e approssimazioni. Secondo un sondaggio pubblicato nelle settimane scorse, se si andasse a votare oggi nessuna lista otterrebbe il premio di maggioranza, e due soli partiti avrebbero più di 100 seggi: il Pd (195 seggi) e il Movimento 5 Stelle (196). Gli altri starebbero sotto quota 100 (Forza Italia 80, Lega 80 e così via). Con un ragionamento un po' a spanna (ma non troppo lontano dal vero), è facilmente immaginabile che quei seggi vengano dai vari partiti

⁸ Per ragioni di semplicità non tengo conto dei seggi che verranno assegnati nei dodici collegi della Valle d'Aosta e del Trentino – Alto Adige, che potrebbero - a seconda delle circostanze - andare ad incrementare i 340 seggi della maggioranza oppure essere distribuiti con le altre liste. Si tratta di ipotesi dalle molte variabili e che non è possibile, per semplicità, tenere qui in considerazione: e che comunque non alterano in modo significativo il quadro indicato nel testo.

raccolti in pressoché tutti i collegi (forse potrebbe fare eccezione la Lega, più territorializzata): così che se ad esempio il Pd raccogliesse almeno un seggio in ciascun collegio, ciò significherebbe che 100 deputati sarebbero eletti senza preferenza (salva l'ipotesi di pluricandidature, di cui subito dirò), e 95 mediante preferenze. Se ciò valesse anche per gli altri, si potrebbe avere l'effetto di circa 200 deputati eletti con le preferenze e tutti gli altri (430) scelti dai partiti. Ovviamente i numeri possono un po' cambiare, ma questa potrebbe essere la tendenza.

Si può quindi osservare che l'eliminazione del ballottaggio, come risultato della sentenza della Corte, e il conseguente soltanto eventuale premio di maggioranza, potrebbero produrre effetti riduttivi della possibilità di attribuire seggi mediante preferenze: paradossalmente, dunque, con la sentenza della Corte la possibilità per l'elettore di scegliere i propri candidati mediante indicazione sulla scheda viene potenzialmente ridotta. Ed infatti nell'ipotesi di attribuzione del premio di maggioranza almeno 240 seggi su 618 sarebbero sicuramente (cioè *matematicamente*) attribuiti con le preferenze, mentre per gli altri 378 non è possibile fare ipotesi certe (se non ritenere, come detto, che la grande maggioranza venga attribuita senza preferenze); senza attribuzione del premio, al contrario, non vi sarebbe nessuna certezza sul numero minimo di seggi assegnato con le preferenze, ed addirittura sarebbe possibile (seppure assai improbabile) che tutti i seggi vengano assegnati ai capilista (nell'ipotesi in cui il voto popolare fosse molto frammentato e tutte le liste ottenessero tutti i propri seggi in collegi diversi).

A ciò deve aggiungersi un ulteriore elemento. Nella circostanza in cui il premio di maggioranza venga assegnato, si potrebbe produrre l'effetto concreto che la maggioranza dei deputati di maggioranza sia eletta con preferenze, mentre i gruppi di opposizione potrebbero quasi interamente essere composti da deputati eletti come capilista: una situazione che potrebbe produrre il rischio di "una rappresentanza parlamentare a mo' di Arlecchino, con una maggioranza legittimata in buona parte dalle preferenze ed un'opposizione di eletti in larga parte indiretti"⁹. Al contrario, se nessuna lista ottenesse il premio, quella differenza tra maggioranza e opposizioni verrebbe tendenzialmente a ridursi: non certo a venir meno (tanti più seggi una lista ottenga, tanti più eletti avrà con le preferenze), e tuttavia ad equilibrarsi maggiormente.

7. Il secondo fattore che deve essere valutato riguarda la possibilità di pluricandidature come capolista, fino a una massimo di dieci collegi. Tale

⁹ A. RAUTI, *Intervento*, in A. RUGGERI – A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015, 80.

possibilità, come è stato osservato, produce, anche in questo caso paradossalmente, la possibilità di “liberare seggi per le preferenze”¹⁰. Ed infatti nell’ipotesi estrema in cui nei cento collegi vi siano dieci capilista che si presentano ciascuno in altrettanti collegi, soltanto quei dieci sarebbero eletti senza preferenze, mentre tutti gli altri seggi assegnati alla stessa lista verrebbero attribuiti mediante le preferenze. Come è evidente tali numeri possono variare in base alle scelte dei partiti: diminuendo il numero dei collegi in cui ciascun capolista si presenta, diminuiranno di conseguenza i seggi “liberati” (se nessun capolista fosse candidato in più di un collegio, quella lista potrebbe eleggere fino a cento candidati senza preferenze). Così che il meccanismo delle pluricandidature, contestato e contestabile per un verso (in quanto esso risulta lesivo “della logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione”, per usare le parole della Corte¹¹), si configura all’opposto come strumento utile a consentire l’attribuzione di un maggior numero di seggi mediante preferenza. Tutto ciò, occorre ricordare, è tuttavia rimesso alle scelte dei partiti, in quanto dipenderà da essi decidere, al momento della presentazione delle liste, quanti capilista complessivamente mettere in campo. Anche su questo punto meriterebbe riflettere su cosa convenga maggiormente ai partiti: senza entrare troppo nel merito della questione, pare tuttavia evidente che un partito che voglia determinare in via preventiva la propria rappresentanza parlamentare si orienterà a ridurre al minimo le pluricandidature; al contrario, se prevarranno logiche di visibilità per leader in grado di raccogliere più consensi sul territorio, il partito presenterà tali leader su più collegi, rischiando in tal modo che la propria rappresentanza venga in larga misura decisa dalle preferenze espresse dagli elettori¹².

Vi è poi la questione del sorteggio per il capolista che sia risultato eletto in più collegi: ipotesi come noto prevista come residuale nella legge ma divenuta la regola a seguito della sentenza della Consulta. Tale previsione rischia di costituire un ulteriore fattore di allontanamento fra elettori ed eletto, in quanto tende a diminuire quel legame esistente fra candidatura bloccata e territorio limitato di riferimento, che è uno dei presupposti giustificativi delle candidature bloccate secondo la sentenza n. 1/2014. Ed infatti il candidato

¹⁰ Come aveva osservato ancora A. RAUTI, *op. cit.*, 79, ripreso dall’ordinanza di rimessione del Tribunale di Messina, nonché nel punto 11.2 della stessa sentenza n. 35/2017.

¹¹ Anche secondo L. TRUCCO, *Sentenza Italicum*, cit., 158, “è possibile pensare che le multicandidature mettano sotto stress una sicura capacità del sistema di instaurare, per il tramite del voto, un qualche rapporto diretto di rappresentanza fra elettori ed eletti”. Secondo A. PERTICI, *Memoria per l’indagine conoscitiva sul sistema elettorale*, promossa dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (*paper*), le pluricandidature “contribuiscono a non rendere chiaro al cittadino per chi sta votando”.

¹² Con l’ulteriore effetto che, in base alla regola del sorteggio di cui subito si dirà, il partito non sarà più in grado di decidere neppure in quale collegio far eleggere il capolista che risulti plurivincitore.

capolista, per paradosso, potrebbe essere eletto a rappresentare un territorio dove la propria lista ha avuto una performance modestissima o fallimentare (pur ottenendo un seggio) e – di conseguenza – non essere eletto dove magari abbia ottenuto un successo straordinario e magari si sia maggiormente impegnato in campagna elettorale. Allo stesso modo, potrebbe accadere che un candidato che abbia ottenuto un *exploit* straordinario in termini di preferenze venga penalizzato dal sorteggio del capolista del proprio collegio, mentre venga premiato un candidato di altro collegio che magari abbia ottenuto pochissime preferenze ma sia comunque giunto primo nella propria lista.

E' evidente che tutti questi possibili inconvenienti si sarebbero potuti evitare escludendo la possibilità di candidature multiple, almeno nelle dimensioni consentite dalla legge, o perlomeno prevedendo un meccanismo automatico di individuazione del collegio in cui considerare eletto il capolista pluricandidato¹³. Tuttavia quest'ultima soluzione sarebbe stata possibile soltanto con un intervento del legislatore, perché è evidente che non vi sia un'unica soluzione costituzionalmente obbligata¹⁴. L'ipotesi del sorteggio, come detto, è stata quella che la Corte ha trovato nella legge: e di essa si è dovuta accontentare, peraltro sottolineandone il carattere residuale¹⁵.

8. La situazione complessiva che si paventa, nell'ipotesi in cui non si provveda in qualche modo a modificare la legge elettorale, suscita alcune perplessità di fondo, per due ragioni almeno.

¹³ Ad esempio, come suggerito da A. PERTICI, *Memoria*, cit., proclamando eletto il capolista nel collegio dove il più votato con le preferenze ha avuto il risultato peggiore rispetto agli altri candidati della sua stessa lista negli altri collegi. Secondo A. RAUTI, *Intervento*, cit., 100, condiviso da A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca*, cit., 7, si dovrebbe invece considerare eletto il candidato nel collegio in cui sia stato percentualmente più votato: credo si debba intendere dove *la lista* è stata percentualmente più votata.

¹⁴ Da ricordare che, nella motivazione della sentenza n. 35/2017, vengono indicate due possibilità alternative, evidentemente ritenute entrambi ammissibili sul piano costituzionale: quella per cui “il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – il quale sarebbe eletto in luogo del capolista – abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista” (che è l'opzione prospettata da A. PERTICI e riportata nella nota precedente); oppure l'ipotesi di dichiarare eletto il capolista nel collegio in cui “la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista” (che dovrebbe corrispondere all'ipotesi formulata da A. RAUTI).

¹⁵ Volendo, la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionale il sistema delle pluricandidature in quanto, non essendo previsto un meccanismo razionale per l'assegnazione del seggio al plurivincitore, il sistema stesso si rivela irrazionale: ma forse si sarebbe trattato di una soluzione un po' forzata, ed è comprensibile che la Corte si sia accontentata dell'ipotesi del sorteggio prevista in via residuale dalla legge.

In primo luogo perché la previsione della possibilità di esprimere le preferenze produce una situazione in cui si inducono i partiti e soprattutto i singoli candidati ad impegnarsi in una campagna elettorale mirata a raccogliere preferenze, con tutte le conseguenze ben note sia sul versante delle spese elettorali che su quello della conflittualità interna ai partiti e alle liste. Conseguenze, queste, che in linea generale possono essere accettabili e sopportabili purché bilanciate dal valore ritenuto positivo del meccanismo delle preferenze, e ben indicato dalla Corte nella sentenza n. 1/2014, relativamente alla “libertà di scelta degli elettori nell’elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare”, in diretto riferimento quindi alla stessa libertà del voto di cui all’art. 48 Cost. E tuttavia tale bilanciamento necessita che i due interessi in gioco possano essere entrambi perseguiti, perché se uno di essi viene sacrificato per conseguire l’altro, e quest’ultimo ha minime possibilità di essere realizzato, il sacrificio del primo risulta irragionevole. In altri termini: se il meccanismo delle preferenze vale a bilanciare gli inconvenienti che esso produce sui versanti indicati, occorre che esso sia in grado di produrre risultati apprezzabili; ma per quanto detto non vi è alcuna garanzia che mediante il sistema delle preferenze possa eleggersi un numero adeguato di deputati.

Ed ancora. Con la previsione delle preferenze, l’elettore ha la convinzione di poter scegliere il proprio candidato (o i propri candidati, purché di genere diverso): ma tale convinzione rischia di essere vanificata alla prova dei fatti. E questa conseguenza mi pare addirittura peggiore rispetto alla previsione di non riconoscere affatto la possibilità di esprimere preferenze: almeno in quest’ultimo caso la prospettiva è chiara da subito, mentre nella prima si crea un’illusione, che può essere vanificata alla prova dei fatti. Giustamente qualcuno ha rilevato, con riguardo al sistema dell’*Italicum*, la “sua perdurante capacità di disorientare l’elettore”¹⁶.

Non so quanto ciò rilevi sul piano della costituzionalità: qualcuno ha ipotizzato che la coesistenza immaginata tra voto di preferenza e capilista bloccati, all’interno del medesimo collegio, possa comportare un problema di costituzionalità in relazione all’art. 51 Cost.¹⁷, ritengo in relazione all’uguaglianza richiesta nell’accesso alle cariche pubbliche. Ed in effetti un’altra A. ha ritenuto che il congegno legislativo in questione introduce una

¹⁶ L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta OnLine*, 2015, I, 291.

¹⁷ G. TARLI BARBIERI, *Intervento* nel corso dell’Indagine conoscitiva per l’istruttoria legislativa nell’ambito dell’esame in sede referente dei disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati, seduta della I Commissione del Senato della Repubblica, 25 novembre 2014, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/309738.pdf>, 49.

disparità di trattamento tra i candidati, non risolvendo peraltro il dubbio se si tratti di una disparità rientrante o meno nella discrezionalità del legislatore¹⁸.

Mi pare difficile, al riguardo, ritenere che il problema sia risolvibile mediante il controllo di costituzionalità, avendo la Corte affermato in passato che la parità di condizione dei candidati imposta dall'art. 51 non può considerarsi violata da un criterio di ripartizione e di assegnazione dei seggi che sia oggettivamente predeterminato e che operi in modo eguale per tutti i candidati¹⁹ (e su quest'ultimo punto potrebbe sussistere qualche dubbio nella legislazione attuale); ma soprattutto considerando che la sentenza n. 35/2017 non pare far trasparire dubbi al riguardo, giustificando anzi il sistema della legge con il ritenere che il capolista è "l'unico candidato bloccato il cui nome compare sulla scheda elettorale", e che l'elettore può esprimere fino a due preferenze.

Malgrado questo, mi pare che le ragioni di perplessità, pur (forse) non apprezzabili sul piano costituzionale, nondimeno siano di particolare rilevanza su quello sociale e politico, specie considerato il clima complessivo di diffusa diffidenza da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni rappresentative e del sistema dei partiti. Si pensi infatti ad una situazione di fatto in cui l'elettore decida di andare a votare (decisione che con il clima di astensione registrato ultimamente non deve risultare scontata), si impegni per conoscere i candidati e i loro programmi, esprima una preferenza con consapevolezza: ed all'esito di tutto ciò constati che tale impegno è in larga parte risultato vano, in quanto l'unico eletto della lista votata sia risultato il capolista (eventualità che, come detto, potrebbe verificarsi nella maggioranza dei casi). Non mi pare che tutto ciò costituisca né un incentivo alla partecipazione attiva e consapevole alla vita politica, né un contributo nella direzione della credibilità delle istituzioni.

La seconda perplessità complessiva deriva dalla circostanza che, in base al sistema in essere, quanto sin qui detto vale per la Camera dei deputati ma non anche per il Senato, dove il sistema dei capilista bloccati non è previsto, e perciò le preferenze avranno pieno effetto. E ciò se da un lato induce a ritenere che tutti i "big" (o sedicenti tali) cercheranno di presentarsi alla Camera (magari come capilista) e non al Senato, dall'altro rende ancora di più disomogeneo il sistema elettorale, potendo provocare un ulteriore disorientamento negli elettori. E' facile immaginare infatti – e sempre nell'ipotesi in cui il sistema elettorale resti quello che è attualmente – che la campagna elettorale nei territori, che vive molto più dell'impegno dei

¹⁸ L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis"*, cit., 291.

¹⁹ M. MIDIRI, *sub art. 51*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 1023.

candidati nella ricerca di preferenze piuttosto che del ruolo svolto dai partiti e dalle liste complessivamente intese, sarà molto più accesa per l'elezione dei senatori piuttosto che dei deputati. Anche su questo dobbiamo rilevare un paradosso: quel Senato che nella riforma costituzionale approvata dal Parlamento (e respinta dal referendum del 4 dicembre) doveva essere trasformato in una Camera eletta indirettamente, i cui componenti avrebbero dovuto rappresentare le istituzioni territoriali, si troverebbe, con questa legge elettorale, ad avere un *surplus* di legittimazione politica rispetto ai deputati, in maggioranza eletti senza voto di preferenza e sulla base di scelte espresse dai partiti politici (ovvero, secondo il linguaggio giornalistico di moda, “nominati”).

9. Mi accorgo, rileggendo quanto sin qui scritto, che molta parte delle mie considerazioni si basano su un presupposto concettuale: e cioè che l'elezione mediante voto di preferenza sia “più democratica”, o comunque preferibile, rispetto all'elezione attraverso capolista bloccato. Conviene allora riflettere un po' su questo punto.

Le ragioni che potrebbero rovesciare la valutazione negativa di tale presupposto sono strettamente connesse al ruolo dei partiti²⁰, ma anche alle loro modalità di organizzazione interna, e soprattutto di selezione delle candidature. Il primo tema è stato colto nella sentenza n. 35/2017, ed in particolare in quel passaggio, sopra ricordato, nel quale la Corte ricorda che “l'indicazione di candidati capilista è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”.

Non vi è dubbio, al riguardo, che valorizzare il ruolo dei partiti, come la nostra Costituzione fa, significa consentire loro di svolgere una delle principali e classiche funzioni ad essi attribuite, ovvero la selezione delle candidature e la conseguente partecipazione ad elezioni, come principale canale di determinazione della politica nazionale²¹. Peraltro, tra “selezione

²⁰ Si potrebbe infatti ritenere (e sperare) che attraverso i capilista bloccati i partiti consentano l'elezione di persone di alta levatura intellettuale, culturale o sociale, che magari non sarebbe opportuno sottoporre ad una competizione con preferenze, ma la cui presenza in Parlamento potrebbe risultare particolarmente proficua. Si ricordi, al riguardo, come ciò avvenne in Assemblea costituente, grazie al meccanismo elettorale che prevedeva l'assegnazione di alcuni seggi alle liste presenti nel collegio unico nazionale.

²¹ V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell'articolo 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1968, 17

delle candidature” e “individuazione degli eletti” sussiste un evidente scarto logico: ma in linea generale possiamo condividere l’assunto che il riconoscimento costituzionale del ruolo dei partiti presuppone l’attribuzione di poteri nell’ambito della selezione della classe politica. Ma dato per acquisito tale presupposto, il problema si sposta sul *come* detta selezione dovrebbe realizzarsi: giustamente si è affermato, al riguardo, che “il vero problema giuridico-costituzionale non sarà quello di avere un Parlamento composto da molti ‘nominati’, ma quello di “come” saranno *selezionati* questi ‘fortunati’”²². Su questo punto, che non è evidentemente secondario, la sentenza della Corte poteva essere meno elusiva: esso pone il problema complesso della democrazia interna dei partiti, con tutti gli aspetti ad esso connessi, e soltanto in parte risolto dalla recente legislazione (*de iure condito* e *de iure condendo*) in materia²³. E per il quale lo stesso meccanismo delle primarie, che in un primo tempo aveva acceso entusiasmi soprattutto in alcune forze politiche, ha conosciuto di recente episodi che ne hanno di molto ridotto il grado di affidabilità²⁴. Non è il caso qui di affrontare tali tematiche: ma occorre almeno segnalare come, soprattutto nell’attuale momento sociale e politico, la legittimazione sostanziale dei partiti richiede procedure aperte, trasparenti e realmente efficaci di selezione delle candidature alle diverse elezioni, senza le quali il processo di delegittimazione rischia di coinvolgere, sempre di più, le stesse istituzioni rappresentative.

²² A. SPADARO, *Intervento*, in A. RUGGERI– A. RAUTI (a cura di), *Forum sull’Italicum*, cit., 74.

²³ Per considerazioni in merito a questi aspetti, da ultimo, v. A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 5 marzo 2017.

²⁴ Si v., da ultimo, la vicenda delle elezioni primarie per la selezione del candidato sindaco al Comune di Napoli organizzate dalla coalizione di centro-sinistra nel 2016, ben descritta da L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciolina? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3 /2016, 7 settembre 2016.