



**QUANTO PUÒ ESSERE DISTORSIVO IL PREMIO DI MAGGIORANZA?
CONSIDERAZIONI COSTITUZIONALISTICO-MATEMATICHE A PARTIRE DALLA
SENT. N. 1 DEL 2014***

di

Giuseppe Lodato

(Professore associato di Astronomia e astrofisica nell'Università degli Studi di Milano)

Simone Pajno

(Professore straordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Sassari)

e

Gino Scaccia

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Teramo)

24 aprile 2014

Sommario: 1. La non eccessiva distorsività del premio di maggioranza: alle prese con il paradosso del sorite? – 2. L'iter logico-giuridico della sent. n. 1 del 2014 – 3. Quando il premio di maggioranza è eccessivamente distorsivo? – 3.1. Una possibile interpretazione: premessa – 3.2. Pesare i voti – 3.3. La formalizzazione matematica del principio di non eccessiva distorsività – 4. La moltiplicazione degli effetti distorsivi dovuti alle soglie di sbarramento – 4.1. Il problema – 4.2. L'effetto distorsivo combinato di coalizioni e sbarramenti nel sistema Italicum: una formalizzazione matematica – 4.3. Una possibile soluzione – 5. Un'ultima questione da risolvere.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio è frutto del lavoro comune degli autori. Tuttavia la parte matematica contenuta nei paragrafi 3.3 e 4.3 è ascrivibile a Giuseppe Lodato, mentre la restante parte del contributo è stata scritta congiuntamente da Simone Pajno e Gino Scaccia.

1. La non eccessiva distorsività del premio di maggioranza: alle prese con il paradosso del sorite?

Con la sent. n. 1 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge elettorale politica nella parte in cui prevede l'assegnazione di un premio in termini di seggi alla lista o alla coalizione di liste che conseguono la maggioranza relativa dei voti (art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957).

La Corte – sostenuta dal consenso pressoché unanime della dottrina e dell'opinione pubblica – ha in particolare ritenuto che il premio di maggioranza sia “eccessivamente distorsivo” rispetto alle logiche proporzionaliste che caratterizzano l'impianto della legge elettorale¹. E ciò è pienamente condivisibile, perché la mancata previsione di una percentuale minima di voti per accedere al premio lasciava dispiegare l'effetto distorsivo senza alcun limite, così da risultare palesemente irragionevole. Ma, enunciato ormai dalla giurisprudenza costituzionale il principio di “non eccessiva distorsività” dei meccanismi elettorali, il problema che si pone è come applicarlo a leggi meno rozze del Porcellum (nomen omen), che ad esempio prevedano come condizione per ottenere il premio il raggiungimento di una soglia minima di voti o modulino il bonus di maggioranza in modo variabile in ragione del risultato conseguito o ancora collochino al di sotto del 55%, su cui si attestava la legge Calderoli, la percentuale massima di seggi assegnabile grazie al premio di maggioranza. Com'è noto non si tratta di un caso di scuola, ipotetico o immaginario. La bozza di legge elettorale giornalmisticamente nota come “Italicum” va proprio in questa direzione. Prevede infatti l'assegnazione di un premio di maggioranza a partire dalla soglia del 37%, in misura tale da far raggiungere a chi lo vince il 52% dei seggi. È utile chiedersi, allora, se questo premio violi il criterio della “non eccessiva distorsività” messo a punto dalla sentenza della Corte e, più in generale, in quali casi un siffatto premio si possa considerare sproporzionato. Rispondere a questa domanda, al di fuori dei casi limite quale quello scrutinato dalla sent. n. 1 del 2014, è a prima vista davvero arduo. In effetti ricorre qui il tipico caso in cui la vaghezza dei linguaggi non formalizzati espone a problemi definatori analoghi a quelli evidenziati nella riflessione filosofica tramite il paradosso del sorite, che emerge quando si voglia individuare precisamente la linea che distingue chi è calvo da chi non lo è. Quanti capelli deve avere un uomo per non essere calvo? Con un capello egli è senz'altro calvo, come lo è con due, ma aggiungendo un capello alla

¹ Sul premio di maggioranza della legge Calderoli, in modo estremamente critico, cfr., prima della sentenza n. 1 del 2014, Pinna 2013. In questa sede non ci soffermiamo sui numerosi altri profili problematici della vicenda, concernenti, tra l'altro, l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, il tema delle liste bloccate e quello degli effetti della decisione della Corte. Su questi aspetti cfr., tra gli altri, Armanno 2013, Bignami 2014, Caravita 2014, Carnevale 2013, Cerri 2013, Padula 2013.

volta, sul presupposto che si tratta di una differenza trascurabile, si giunge a definire “calvo” anche chi ha la testa coperta di capelli².

Anche il principio di non eccessiva distorsività parrebbe scontrarsi con il paradosso del sorite: quanto deve essere alta la soglia di accesso al premio per non risultare eccessivamente distorsiva delle logiche proporzionaliste? Certamente se viene fissata all’1% dei voti il principio non è soddisfatto, come non lo è se a questa soglia sommiamo lo 0,01%. Ma aggiungendo di volta in volta lo 0,01%, sul presupposto che si tratta di una differenza trascurabile, si potrebbe giungere a qualificare eccessivamente distorsivo anche il premio assegnato a chi ha conquistato il 49,9% dei voti. Il che è evidentemente controintuitivo. Come tracciare la linea di distinzione, il confine al di là del quale il premio può essere assegnato?

Insomma, il criterio proposto dalla Corte pare di agevole utilizzazione solo per i casi estremi, in cui nessuno dubita che il sistema sia (o non sia) eccessivamente distorsivo. In tutti casi intermedi, i margini di opinabilità del giudizio di non eccessiva distorsività sembrano davvero ampi, e tali da rendere sostanzialmente inutilizzabile il criterio offerto dalla Corte, se non a prezzo di una carenza di legittimazione della relativa decisione, che rischierebbe di non essere accettata dalla comunità degli interpreti e dagli attori della sfera pubblica a causa del suo troppo ampio carattere discrezionale.

Il problema non è certo nuovo per chi si confronta con la trama aperta del linguaggio giuridico e con i problemi che pone la discrezionalità giudiziale; ma almeno in questo caso non è detto che ci si debba rassegnare a consegnare il giudizio costituzionale sulle leggi elettorali a un controllo di ragionevolezza privo di qualunque prevedibile limite esterno. Forse in questo caso (sviluppando uno spunto presente in Scaccia 2014) possiamo almeno in parte illuminare le zone d’ombra del principio “di non eccessiva distorsività” tramite il sostegno del linguaggio formalizzato per eccellenza, che non soffre del paradosso del sorite: il linguaggio matematico. A questo fine dobbiamo isolare con precisione il principio di diritto enunciato dalla sent. n. 1 del 2014 per capire se esso sia traducibile in una formalizzazione matematica che consenta di tracciare la linea superata la quale il premio deve considerarsi eccessivamente distorsivo.

2. L’iter logico-giuridico della sent. n. 1 del 2014.

Perché, secondo la Corte, il premio di maggioranza della legge Calderoli è incostituzionale? Proviamo a seguire il ragionamento dei giudici di Palazzo della Consulta.

² Su tale ormai classica questione, nella dottrina giusfilosofica cfr., ad es., Moreso 1997 e Luzzati 2006.

I. La premessa da cui partire è quella secondo la quale la Costituzione non impone alcun modello di sistema elettorale, ma lascia alla discrezionalità del legislatore «la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico». Questa scelta attinge il massimo livello di politicità, ma è censurabile quando tale libertà di apprezzamento politico venga esercitata in modo manifestamente irragionevole. In particolare, il controllo sulla legge elettorale deve svolgersi nelle forme del test di proporzionalità: è diretto, cioè, a verificare se il bilanciamento fra gli interessi costituzionalmente rilevanti in materia «non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva».

II. In questo contesto un ruolo chiave è svolto dal principio costituzionale di eguaglianza del voto. Tale principio «esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto "ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi" (sentenza n. 43 del 1961), ma "non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari" (sentenza n. 43 del 1961)».

III. Secondo la Corte, tuttavia, il principio di eguaglianza del voto viene connotato da «sfumature diverse» in funzione del sistema elettorale prescelto, e ciò si riflette in un diverso giudizio sul grado di distorsione del voto costituzionalmente compatibile con la complessiva ratio del sistema elettorale in questione. In particolare nell'ambito di sistemi proporzionali, che privilegiano l'esigenza di rappresentatività dell'assemblea parlamentare, cioè della maggiore possibile aderenza fra le divisioni esistenti in Parlamento e le divisioni politiche presenti nella società, il principio di eguaglianza del voto assume un carattere più stringente che nell'ambito di sistemi maggioritari, i quali, accanto all'esigenza di rappresentatività, fanno valere la legittima esigenza costituzionale di garantire la stabilità di governo.

IV. Il modello proporzionale, inoltre, genera l'aspettativa che i meccanismi distorsivi del voto non alterino radicalmente il risultato della scelta degli elettori in termini di seggi. In questo caso, infatti, sarebbe contraddetta l'opzione fondamentale sottesa alla formula proporzionale, che è un'opzione per la rappresentatività, e solo subordinatamente per la governabilità. Il sistema maggioritario, che al contrario privilegia l'esigenza di governabilità su quella di rappresentanza, può incorporare meccanismi di più marcata distorsione del voto³.

³ Una critica – non priva di plausibilità – a questo passaggio argomentativo della sentenza è reperibile in Bignami 2014, il quale retoricamente si chiede se «una formula elettorale che attribuisce alla lista prevalente il

V. Le disposizioni della c.d. “legge Calderoli”, per la Corte, «sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale». Si tratta senz’altro di «un obiettivo costituzionalmente legittimo».

VI. Ciò non basta, tuttavia, a determinare la salvezza delle norme scrutinate, poiché esse «non si limitano (...) ad introdurre un correttivo (...) al sistema di trasformazione dei voti in seggi “in ragione proporzionale” (...), in vista del legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi, ma rovesciano la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell’assemblea parlamentare». In questo modo si produce, infatti, «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l’art. 1, secondo comma, Cost.» (corsivo aggiunto).

Sulla base di queste premesse, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale:

- i) della mancata previsione di una qualunque soglia di accesso al premio di maggioranza, proprio perché essa, rovesciando la ratio della formula elettorale proporzionale, produce tale eccessiva divaricazione tra la composizione dell’assemblea e la manifestazione del voto;
- ii) del meccanismo di assegnazione su scala regionale del premio di maggioranza per il Senato, in quanto esso comprime la rappresentatività del sistema in modo sproporzionato rispetto all’obiettivo perseguito di garantire la stabilità di governo e inoltre rimette la composizione del complessivo premio a elementi di casualità che possono rovesciare l’esito ottenuto dalle liste su base nazionale e pertanto è contraddittorio rispetto alla stessa logica di tutela della governabilità alla quale pure dichiara di ispirarsi.

In sintesi: il principio di eguaglianza del voto opera diversamente a seconda del sistema elettorale prescelto. Quando il legislatore, nell’esercizio della propria discrezionalità politica, opta per un sistema a base proporzionale, questo principio esercita pretese più esigenti,

55% dei seggi, quand’anche essa abbia ottenuto un consenso estremamente ridotto, (sia davvero proporzionale», o se «semplicemente si fing(a) di prenderla per tale». Optando per il secondo corno dell’alternativa (come suggerisce l’Autore), «l’argomento della Corte» apparirebbe come «una petizione di principio»: sarebbe «irrazionale, perché incompatibile con il modello, proprio il tratto costitutivo di un altro modello, che l’elettore conosce perfettamente e dal quale non si aspetta altro, se non che funzioni per come è stato consegnato, e non per come avrebbe dovuto esserlo». In sintesi, il rischio della decisione della Corte sarebbe quello di «inchiodare le scelte latamente discrezionali del legislatore al dagherrotipo di sistemi elettorali “alla carta”, contestando per difetto di ragionevolezza ciò che verrà percepito come un inquinamento, anziché come il tentativo di dotare il Paese di un meccanismo adatto alle sue specifiche esigenze».

spingendosi a richiedere che, in uscita, venga rispettata la logica di fondo del principio proporzionalista. Ciò non esclude in radice qualunque premio di maggioranza, ma rende costituzionalmente illegittima «l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio». Incombe dunque sul legislatore l'onere di introdurre una soglia minima «ragionevole», e dunque di individuare un meccanismo di distorsione del voto compatibile con l'opzione in favore di una formula proporzionale, che deve privilegiare l'esigenza di rappresentatività, pur potendo perseguire legittimi obiettivi di governabilità e stabilità politica⁴.

3. Quando il premio di maggioranza è eccessivamente distorsivo?

3.1. Una possibile interpretazione: premessa

Già in passato, in dottrina, si è provato a discriminare i premi di maggioranza che sono costituzionalmente legittimi da quelli che non lo sono. Il tentativo più autorevole si deve a Carlo Lavagna, che – nel notissimo scritto *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana* – osservava come fosse innanzi tutto il principio di tutela delle minoranze parlamentari a porre alcuni precisi vincoli a questo tipo di strumenti. Secondo Lavagna, ove il premio di maggioranza «fosse in misura da attribuire ad un unico complesso politico (ancorché formato per apparentamenti) un numero di seggi tale da assicurargli, in ogni caso, i quorum volta a volta richiesti dalla Carta», esso frustrerebbe il fine perseguito da quest'ultima di tutela delle suddette minoranze. Da qui la conclusione secondo la quale il premio «può ritenersi ammissibile ed anzi voluto dalla Costituzione», ma solo «all'unico scopo pratico di dare alla maggioranza reale una certa stabilità, impedendo che, per circostanze casuali, essa cessi di esser tale» (Lavagna 1952).

Come si vede, si tratta di un test ben più rigoroso di quello elaborato dalla sent. n. 1 del 2014, poiché Lavagna ritiene ammissibili solo i “premi di governabilità”, e non i premi di maggioranza in senso stretto, che – diversamente da questi ultimi – convertono una minoranza numerica in una maggioranza politica⁵. Anche per la sent. n. 1, tuttavia, tali premi si espongono a seri dubbi di legittimità costituzionale. Si potrebbe dire che sono “costituzionalmente sospetti”. Essi infatti fanno venire meno la corrispondenza fra voti e seggi scientemente e sistematicamente, e non – come può accadere ad esempio all'interno dei sistemi maggioritari uninominali all'inglese – quale effetto casuale della imprevedibile

⁴ In dottrina ha di recente sottolineato l'esigenza di evitare una eccessiva sproporzione tra voti dati e seggi attribuiti, facendo leva soprattutto sul principio di rappresentatività delle assemblee elettive, Pinna 2013.

⁵ Sui due tipi di premi di maggioranza cfr. Caravita-Luciani 1982, che ne mettono a fuoco gli aspetti problematici al netto dei problemi di costituzionalità legati al principio di eguaglianza del voto.

dislocazione del voto nei diversi collegi. La distorsione è preordinata come effetto dello schema normativo, e non come conseguenza della sua “reazione” con il mutevole contesto storico-politico. Per queste ragioni si può affermare che i premi derivanti dai sistemi maggioritari uninominali sono “naturali”, mentre quelli frutto dell’applicazione di sistemi quale quello in questa sede in discussione sono “innaturali”⁶. I secondi sono dunque sospetti, mentre non lo sono i primi.

Come si è visto però la Corte non ha senz’altro ritenuto incostituzionale il premio di maggioranza, né ha imposto di correggere il modello proporzionale solo con premi “di governabilità”, collocando la soglia ragionevole sopra il 50%, ma ha ritenuto che, per essere proporzionato rispetto al fine suo proprio di garantire la stabilità di governo, esso non possa produrre effetti eccessivamente distorsivi dell’impianto proporzionale in cui si inserisce.

Questo arrê apre la strada a infinite combinazioni numeriche, il cui grado di aderenza alla Costituzione è altamente incerto, perché la Corte non ha fornito parametri precisi per chiarire quando si debba considerare varcato il limite di manifesta sproporzione della soglia e del premio di maggioranza. Non è dunque implausibile immaginare futuri scontri – anche dinanzi al giudice delle leggi – sulla misura in cui, nell’ambito dei modelli proporzionali, possano essere tutelate le esigenze, cui la Corte non disconosce rilievo costituzionale, di stabilità e insieme di efficienza decisionale del sistema.

Per fornire un qualche parametro di riferimento a questo test di proporzionalità e ragionevolezza del premio di maggioranza si può tentare di ricavare tale limite in via interpretativa dalla declinazione che il principio di eguaglianza del voto assume all’interno dei sistemi proporzionali, nel solco dell’argomentazione centrale della sent. n. 1 del 2014. Come è noto, il principio di eguaglianza del voto si è prestato a molteplici interpretazioni nel corso del tempo. Secondo la tesi decisamente prevalente, esso si limita a richiedere che ciascun voto contribuisca potenzialmente in modo uguale alla formazione degli organi elettivi, escludendosi dunque il voto multiplo e il voto plurimo (c.d. eguaglianza “in entrata”), e non già che esso abbia un identico peso sul risultato concreto della votazione (eguaglianza “in uscita”).

⁶ Così Sartori 2014. Contro tale distinzione si veda invece D’Alimonte 2014. Sul punto si veda inoltre Caravita-Luciani 1982, ove è reperibile una perspicua analisi del sistema elettorale allora vigente che mostra con chiarezza come premi di maggioranza “naturali” ma “occulti” possano essere assegnati anche da sistemi elettorali di tipo proporzionale.

In tal senso esiste ormai una solida tradizione giurisprudenziale⁷, nonché il sostegno della dottrina maggioritaria⁸. È stata dunque superata la ben nota ricostruzione di Lavagna secondo la quale il principio di eguaglianza del voto (inteso anche in relazione ai suoi esiti), congiuntamente a diversi altri principi (tra cui quelli dell'unità della rappresentanza politica nazionale, del concorso con metodo democratico alla sua determinazione e di eguaglianza sostanziale), condurrebbe a ritenere costituzionalmente necessaria l'adozione di un sistema elettorale «proporzionale puro», con limitatissimi «correttivi o accorgimenti» in grado di mitigarne i caratteri di base⁹.

3.2. *Pesare i voti*

Rispetto alla tradizionale lettura del principio di eguaglianza del voto la sent. n. 1 del 2014 presenta dunque evidenti aspetti di novità¹⁰. Nell'interpretazione offertane da tale decisione,

⁷ Cfr. sentt. nn. 43 del 1961, par. 2 del Considerato in diritto; 6 del 1963, par. 2 del Considerato in diritto; 60 del 1963; 429 del 1995, par. 2 del Considerato in diritto; 107 del 1996, par. 2.1. del Considerato in diritto; 15 del 2008, par. 6.2 del Considerato in diritto; ord. n. 160 del 1996: sul punto, tra gli altri, si veda Grosso 2006.

⁸ Si vedano, ad es., Paladin 1965, Caravita-Luciani 1982, Martines 1984 e Luciani 1991.

⁹ Così Lavagna 1952. La tesi secondo la quale il principio di eguaglianza degli elettori contrasterebbe con la scelta di sistemi maggioritari era già reperibile in Ambrosini 1945. Secondo Ferrara 1965, invece, l'opzione per formule proporzionali deriverebbe da una linea argomentativa che prende le mosse dal principio dell'uguale concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale. La tesi dell'uguaglianza del voto "in uscita" è stata di recente riproposta, con nuove argomentazioni, da Pinna 2013, il quale afferma che il principio democratico «pretende l'uguaglianza degli elettori, intesa nel senso che il voto da essi espresso deve avere lo stesso peso, cosicché ciascun cittadino nella scelta dei governanti conti quanto l'altro, senza alcuna discriminazione». Questo Autore, tuttavia, giunge a conclusioni meno rigide di quelle di Lavagna e Ambrosini, «salvando» la legittimità costituzionale dei sistemi elettorali maggioritari.

¹⁰ Sul punto non si può non segnalare, peraltro, che già nella sent. n. 189 del 2012 i giudici di Palazzo della Consulta avevano fatto propria una lettura del principio di eguaglianza del voto estesa anche ai suoi effetti "in uscita".

La questione sottoposta alla Corte riguardava l'articolo 14 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), che fissava il numero massimo di consiglieri e assessori regionali. Le doglianze regionali erano comprensibilmente imperniate (tra l'altro) sulla asserita violazione dell'art. 123 Cost. e degli ambiti affidati alla competenza statutaria. Sorprendentemente, la Corte ha ritenuto invece infondate le questioni di legittimità costituzionale affermando che «la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati». Viceversa, «in assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» (par. 6.1 del Considerato in diritto).

Come si vede, nella sent. n. 189 del 2012 non solo la Corte ritiene che il principio di eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost. investa anche i risultati delle operazioni elettorali, senza preoccuparsi più di tanto di confrontarsi con la sua (fino ad allora) consolidata giurisprudenza, ma arriva ad aggiungere altri due tasselli argomentativi che rappresentano senza dubbio gli aspetti più criticabili della decisione. In base al primo, l'eguaglianza del voto in uscita non riguarderebbe soltanto i voti espressi all'interno di una medesima competizione elettorale, per l'elezione di un determinato collegio, ma coprirebbe anche i voti espressi in competizioni elettorali diverse, volte all'elezione di diversi collegi: in sintesi, l'eguaglianza del voto in uscita non avrebbe una portata endoregionale bensì ultraregionale, di talché dovrebbe essere garantita anche tra gli elettori di diverse regioni. In base al secondo, tale principio riesce inoltre a fondare una competenza legislativa statale, nel totale silenzio della

infatti, il principio in questione non permette meccanismi di distorsione eccessivi e sproporzionati, tali da negare un equilibrio ragionevole tra l'esigenza costituzionale di garantire la funzione rappresentativa delle Camere e quella di assicurare la stabilità di governo. Secondo la Corte il bilanciamento fra governabilità e rappresentatività democratica non deve essere "diseguale", tale cioè da privilegiare in modo eccessivo il primo termine sul secondo.

Come tradurre in un canone operativo questa esigenza costituzionale? A questo fine è necessario recuperare parzialmente uno spunto presente proprio nel saggio di Carlo Lavagna più sopra menzionato. Secondo il chiaro Autore il principio di eguaglianza del voto richiederebbe di considerare la relazione tra il singolo voto e «i risultati finali e concreti che esso produce». Questa relazione è illustrata dalla nozione di «valenza del voto individuale», che, in senso matematico, «è espressa dal numero di seggi conquistati diviso per il numero dei voti validi emessi, a tale scopo, dai diversi gruppi di elettori». Lavagna muove dal principio di eguaglianza del voto per affermare che il sistema elettorale deve determinare tendenzialmente l'identità delle valenze del voto di ciascuno. Il che – come è noto – lo conduce pianamente alla conclusione che il sistema proporzionale puro sia costituzionalmente imposto.

Ovviamente questa conclusione così rigida è frutto della posizione di Lavagna sul principio di eguaglianza del voto, su cui ci si è soffermati prima. Si può però prendere spunto dalla nozione di valenza del voto illustrata dall'Autore per dar corpo alle pretese che la peculiare lettura dell'eguaglianza del voto in uscita contenuta nella sent. n. 1 del 2014 esercita nei confronti delle norme concernenti i premi di maggioranza "in ambiente proporzionale". Pretese certo meno forti di quelle di Carlo Lavagna, ma non per questo trascurabili.

La proposta che si avanza in questa sede è la seguente: non possono essere ritenuti costituzionalmente legittimi meccanismi distorsivi che determinano l'effetto di conferire ai voti espressi a favore della coalizione vincente una valenza "in uscita" più che doppia rispetto alla valenza dei voti residui, cioè di quelli che confluiscono sulle altre liste o coalizioni. Ciò ferirebbe in modo eccessivo il principio di eguaglianza del voto, il quale richiede che «ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi», e che – calato nel contesto di un sistema a base proporzionale – impedisce il prodursi di una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'assemblea e la manifestazione del voto (sent. n. 1 del 2014, par. 3.1 del Considerato in diritto). Vediamo quali sono gli argomenti a sostegno di questa tesi.

Costituzione, ed in presenza della (sempre più criticata, ma ancora vigente) clausola di residualità regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La Corte afferma che gli effetti del premio non possono distorcere “eccessivamente” il contesto di matrice proporzionale in cui esso è inserito. Ciò vuol dire che i risultati in termini di seggi ottenuti devono comunque dipendere più dal numero di voti ottenuti che dal premio, altrimenti la logica proporzionalista non sarebbe semplicemente corretta dal premio, ma radicalmente tradita. Ora, è evidente che l’assegnazione di un premio ad una lista (o coalizione di liste) comporta una conseguenza ben precisa in termini di disequaglianza del voto. La valenza individuale del voto espresso in favore di chi ha vinto il premio – se considerata in rapporto alla valenza individuale dei voti dati a liste (o coalizioni di liste) che non hanno conseguito il premio, è evidentemente maggiore di 1, mentre ovviamente il rapporto inverso ha un valore inferiore all’unità. Ebbene, date le premesse più sopra esposte, non si può che concludere che il premio di maggioranza, per essere compatibile con il principio fissato dalla Corte, deve essere tale che il rapporto tra la valenza individuale del voto espresso in favore di chi consegue il premio e quello espresso in favore di chi non lo consegue si mantenga sempre e comunque inferiore a 2. Se così non fosse, infatti, verrebbe disperso il carattere essenzialmente proporzionale del sistema, poiché il numero di seggi ottenuto dalla lista (o coalizione di liste) vincitrice del premio verrebbe a dipendere più dal premio che non dai voti ottenuti.

In sintesi, quindi l’esigenza di stabilità può rendere tollerabile un sacrificio del principio di eguaglianza del voto, e delle particolari vesti che questo assume nel contesto di un sistema elettorale di tipo proporzionale, ma non al punto tale da assegnare alla volontà di alcuni elettori un peso doppio o più che doppio rispetto a quella di altri. Solo in questo modo si può star sicuri che i seggi ottenuti derivino più dai voti che dal premio¹¹.

3.3. La formalizzazione matematica del principio di non eccessiva distorsività

Il percorso sin qui seguito ci ha consentito di fare un notevole passo in avanti. Il principio di “non eccessiva distorsività” del premio, considerato nell’ambito del contesto in cui la motivazione della sent. n. 1 del 2014 lo inserisce, perde i suoi caratteri di vaghezza al punto da consentire l’elaborazione di una regola numerica che consenta di distinguere i premi di maggioranza che rispettano questo principio da quelli che non lo rispettano.

¹¹ Una valutazione del “peso” che i voti degli elettori dei diversi schieramenti hanno avuto in occasione dell’ultima elezione della Camera dei deputati è reperibile in Pinna 2013. Secondo la analisi di questo Autore, «senza premio di maggioranza» per ottenere i 340 attribuiti alla coalizione di centro-sinistra «sarebbero stati necessari grosso modo 18.600.000 voti». Da qui l’affermazione secondo la quale «i circa 10.000.000 voti effettivamente riportati sono stati fatti valere 18.600.000». La conclusione è che «ciascun voto è stato contato non 1 ma 1,8», mentre, dal momento che «lo 0,8 di premio è stato tolto (...) alle altre liste (...) ciascun voto ad esse dato è stato contato 0,2 anziché 1».

Tale percorso, però, è suscettibile di essere ulteriormente approfondito, tramite la formalizzazione matematica della regola più sopra enunciata.

Prima di illustrarla, una precisazione. Diversi e talora pregevolissimi sono stati in dottrina i tentativi di dare forma matematica ai processi decisionali delle Corti costituzionali. Simili ricostruzioni pongono generalmente «dogmi troppo inflessibili per i problemi non euclidei che devono essere risolti» nel giudizio costituzionale (prendendo a prestito un'espressione di Felix Frankfurter). Pur diffidando di generali teorie prescrittive della ragionevolezza, riteniamo tuttavia che almeno in riferimento alla legge elettorale, e cioè all'espressione normativa suprema della ragion politica, il tentativo di strutturare anche su basi matematiche - dunque oggettive - il test di ragionevolezza meriti di essere compiuto se non si vuole esporre la Corte alla delegittimante critica di aver deciso secondo le logiche della convenienza politica. Andiamo dunque in medias res.

I correttivi alla semplice legge elettorale proporzionale pura sono spesso espressi in termini di un "premio" di maggioranza, p , da assegnare al partito che ha ottenuto una percentuale di voti x maggiore di una "soglia" minima, x_{\min} . Il caso più distorsivo è quello in cui il partito di maggioranza relativa ha ottenuto esattamente una percentuale di voti uguale alla soglia. D'ora in poi ci concentreremo quindi su questo caso estremo e porremo dunque a base delle nostre riflessioni l'ipotesi $x = x_{\min}$.

Consideriamo un caso molto semplificato di legge elettorale, in cui il premio di maggioranza si assegna al partito di maggioranza relativa e non esistono soglie di sbarramento, e supponiamo che la previsione sia tale che la frazione di parlamentari assegnata al primo partito sia $x' = x + p$, mentre gli altri partiti si dividono in modo proporzionale ai loro voti la restante frazione $1 - x'$. Anche in questo schema semplificato si possono prevedere due possibilità: (1) che il premio p sia fisso, indipendentemente dalla percentuale di voti x ; (2) che sia fissa la frazione x' , e che ci sia quindi un premio variabile a seconda dei voti ottenuti dal primo partito (quest'ultima è la soluzione presente nell'Italicum). Il "peso" di un voto ottenuto dal partito di maggioranza relativa - ossia, per utilizzare le parole di Lavagna, la relativa "valenza del voto individuale" - si può quindi definire come il rapporto tra la frazione di seggi parlamentari conquistati e la frazione di voti ottenuti:

$$f_x = \frac{x'}{x} = 1 + \frac{p}{x}.$$

Chiamiamo invece y la percentuale di voti ottenuti da un qualsiasi altro partito, che accede alla ripartizione proporzionale della restante $1 - x'$ frazione di seggi. La frazione di seggi ottenuti da questo partito sarà quindi:

$$y' = \frac{1 - x'}{1 - x} y,$$

(dove la frazione di voti ottenuti y è stata rinormalizzata al totale dei voti esclusi quelli del primo partito, $1 - x$) e quindi la relativa “valenza del voto individuale” è:

$$f_y = \frac{y'}{y} = \frac{1 - x'}{1 - x} = 1 - \frac{p}{1 - x}.$$

Supponiamo che il criterio di “non distorsività” della legge elettorale sia che la “valenza del voto individuale” del partito di maggioranza relativa non superi il doppio della “valenza del voto individuale” degli altri partiti. Se ciò avvenisse, il voto di un elettore del partito di maggioranza relativa conterebbe più del doppio del voto di qualsiasi altro elettore. Dovremo quindi richiedere che $f_x < 2f_y$, cioè:

$$\frac{x'}{x} < 2 \frac{1 - x'}{1 - x},$$

oppure, se esprimiamo il tutto in termini del premio p :

$$1 + \frac{p}{x} < 2 \left(1 - \frac{p}{1 - x} \right).$$

Risolviendo le due semplici disequazioni troviamo quindi i criteri che devono soddisfare la soglia $x_{\min} = x$ (ricordiamo che ci siamo messi nel caso peggiore di numero di voti del primo partito uguali alla soglia) e la frazione di seggi assegnata alla maggioranza x' :

$$x' < \frac{2x_{\min}}{x_{\min} + 1},$$

oppure, se esprimiamo il tutto in termini del premio p dobbiamo richiedere:

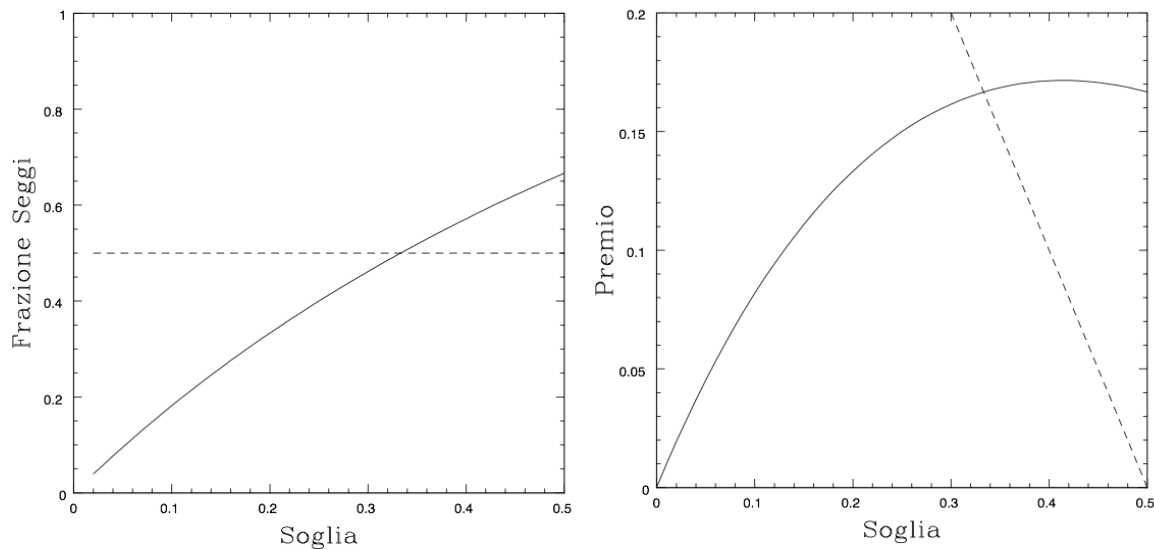
$$p < \left(\frac{1 - x_{\min}}{1 + x_{\min}} \right) x_{\min}.$$

In Figura 1 sono mostrati graficamente i due criteri: la linea continua indica il premio massimo (o il numero di seggi massimo) in modo che il criterio di cui sopra sia verificato, mentre la linea tratteggiata mostra il premio minimo (o il numero di seggi minimo) per avere una maggioranza parlamentare. La soglia e il premio si devono quindi sempre trovare nella zona tra le due curve. Dalla figura si vede subito, per esempio, che con una soglia inferiore al 33% ($x_{\min} < 1/3$) è impossibile assicurare al contempo la maggioranza parlamentare e non violare il criterio di non distorsività espresso sopra. Si può anche vedere che esiste un valore massimo del premio di maggioranza oltre il quale ogni legge elettorale risulta sicuramente distorsiva, e questo premio massimo è $p_{\max} \approx 0.17$ (notare che nella proposta di Renzi il premio massimo è del 15%).

Prendiamo come esempio concreto la soglia ed il premio previsti dalla proposta “Italicum”, cioè $x_{\min} = 0.37$ e $x' = 0.52$. Notiamo che la proposta specifica dell’Italicum è più complessa perché sono previsti sbarramenti e coalizioni (che comunque rendono ancora più distorsiva la legge, vedi sotto). In questo caso, si ha $f_x \approx 1.51$ e $f_y \approx 0.72$ e quindi il criterio di non distorsività è, seppur di poco, rispettato.

Chiaramente, tutte queste valutazioni si applicano qualora si usi come criterio quello espresso in precedenza. Criteri diversi portano evidentemente a richieste diverse su soglie e premi di maggioranza. I ragionamenti di sopra sono in ogni caso applicabili a qualsiasi altro criterio di non distorsività si voglia prendere in considerazione.

Figura 1. Criteri di non distorsività di una legge elettorale. La linea continua mostra il premio massimo consentito in percentuale (sinistra) o in percentuale di seggi rispetto al totale dell'assemblea (destra) in funzione della soglia, mostrata sull'asse delle x. La linea tratteggiata mostra il premio minimo in percentuale (sinistra) ed in numero di seggi (destra) per avere una maggioranza parlamentare. Si nota subito che con una soglia inferiore al 33% risulta impossibile soddisfare le due richieste contemporaneamente.



4. La moltiplicazione degli effetti distorsivi dovuti alle soglie di sbarramento

4.1. Il problema

I problemi dell'Italicum – e di altre simili ipotesi – parrebbero però non essere finiti qui. Nel calcolo del grado di distorsività imposto da un premio di maggioranza al contesto proporzionale in cui si inserisce, infatti, deve essere tenuta in considerazione un'altra importante caratteristica del sistema elettorale di recente proposto all'attenzione del dibattito pubblico. L'effetto distorsivo dell'Italicum rispetto alle logiche della rappresentanza proporzionale è aggravato dalla previsione di soglie di sbarramento particolarmente alte: 4,5% per le liste coalizzate, 8% per le liste non coalizzate e 12% per le coalizioni. Apertasi ormai la via del giudizio costituzionale alla legge elettorale, queste soglie potrebbero essere sindacate in quella sede e ritenute contrastanti con i principi statuti dalla sent. n. 1 del 2014.

Alla luce del percorso sin qui svolto, i problemi posti dalle soglie di sbarramento sono di due tipi differenti. Uno concerne l'effetto distorsivo combinato di premio di maggioranza e soglie di sbarramento, mentre l'altro riguarda la valutazione che deve darsi – alla luce del principio di “non eccessiva distorsività”, così come qui ricostruito – delle soglie di sbarramento considerate di per se stesse. Cominciamo dal primo, provando innanzi tutto a metterlo a fuoco.

La previsione congiunta di un premio assegnato (anche) alla coalizione di liste, e di soglie di sbarramento (anche) per le liste coalizzate può portare allo scenario nel quale una o più liste

presenti nella coalizione vincente non raggiungono la soglia e non risultano dunque assegnatarie di alcun seggio. In tali circostanze del premio di coalizione beneficeranno effettivamente solo quelle liste (o, al limite, quella lista) che superano lo sbarramento, nonostante anche i voti delle liste sotto-soglia abbiano contribuito alla vittoria. Il fattore di distorsione del premio di maggioranza, in tali eventualità, parrebbe subire un effetto moltiplicatore a causa della contemporanea presenza delle soglie di sbarramento. Il peso del voto assegnato alla lista che prende parte alla coalizione vincente, e che inoltre supera la soglia di sbarramento, calcolato in rapporto ai seggi dalla medesima conseguiti, beneficerà di un incremento ulteriore rispetto a quello di cui gode per effetto del “solo” premio di maggioranza, di cui parrebbe necessario tener conto nel compiere il giudizio di “non eccessiva distorsività” suggerito dalla sent. n. 1 del 2014. Evidentemente, la distorsività del “combinato disposto” di premio e sbarramenti sarà tanto maggiore quanto più numerosi saranno i voti di maggioranza (dati cioè a liste della coalizione vincente) che rimangono sotto-soglia (perché la relativa lista non riesce a superare lo sbarramento).

Anche in questo caso è possibile offrire una formalizzazione matematica del problema, traendo spunto proprio dal sistema c.d. *Italicum*.

4.2. L'effetto distorsivo combinato di coalizioni e sbarramenti nel sistema Italicum: una formalizzazione matematica

Come fatto sopra per il caso di una semplice legge elettorale con premio di maggioranza e senza soglie di sbarramento, procediamo adesso ad un tentativo di formalizzazione matematica, basata sugli stessi principi, del caso in cui siano invece presenti anche delle soglie di sbarramento che impediscano l'accesso ai seggi ai partiti elettoralmente meno solidi. Chiamiamo x e y le percentuali di voti della coalizione vincitrice del premio e di una qualsiasi altra coalizione, rispettivamente. Chiamiamo x_i e y_i le percentuali di voti ottenuti da un qualsiasi partito sopra la soglia di sbarramento nelle due coalizioni. Chiamiamo infine z_x e z_y la percentuale totale dei voti sotto la soglia di sbarramento in ciascuna coalizione (per esempio, se nella coalizione x , con uno sbarramento al 5%, ci fosse un partito al 4% ed uno al 3%, allora $z_x = 0.07$). Si può facilmente verificare che in questo caso la valenza del voto individuale per un partito sopra la soglia di sbarramento nella maggioranza e per uno sopra la soglia di sbarramento nella minoranza sono rispettivamente dati da:

$$f_{x_i} = \frac{x'}{x - z_x},$$

per un partito di maggioranza, e da

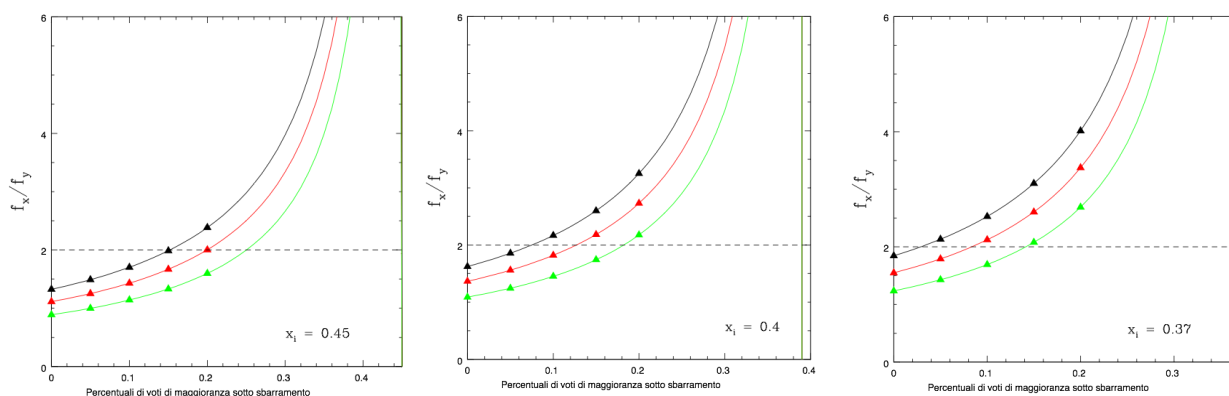
$$f_{y_i} = \frac{1 - x'}{1 - x} \frac{y}{y - z_y},$$

per un partito di minoranza, così che il loro rapporto è:

$$\frac{f_{x_i}}{f_{y_i}} = \frac{x'}{1 - x'} \frac{1 - x}{x - z_x} \left(1 - \frac{z_y}{y}\right).$$

Come si nota, la valenza individuale del voto di ogni partito sopra la soglia di sbarramento, sia di maggioranza che di minoranza, dipende in questo caso anche da quanti voti, tra quelli della propria coalizione, siano finiti sotto la soglia, con un evidente aumento della valenza individuale del voto - sia per un partito di maggioranza che per uno di minoranza - quanto maggiore è la percentuale di voti sotto la soglia di sbarramento. Il rapporto tra le valenze individuali del voto tra un partito di maggioranza ed uno di minoranza può aumentare o diminuire quindi in base alla frazione di voti sotto soglia nelle due coalizioni di maggioranza o minoranza, rispettivamente.

Figura 2. Effetto distorsivo del meccanismo di coalizioni e sbarramenti dell'Italicum. I grafici mostrano il rapporto tra i pesi elettorali di un partito di maggioranza ed uno di minoranza, in funzione della percentuale di voti di maggioranza sotto lo sbarramento. I triangoli rappresentano grossomodo il caso di 0, 1, 2, 3 e 4 partiti di maggioranza sotto la soglia del 5%. Le tre linee si riferiscono ai casi di nessun partito di minoranza sotto la soglia (curva nera), 1/6 dei voti di minoranza sotto la soglia (linea rossa) ed 1/3 di voti di minoranza sotto la soglia (linea verde). La linea tratteggiata indica il valore $f_{x_i}/f_{y_i} = 2$, che abbiamo definito come soglia di non eccessiva distorsività. I tre grafici si riferiscono ai casi $x = 0.37$ (sinistra), $x = 0.4$ (centro) e $x = 0.45$ (destra).



In Figura 2 riportiamo il valore del rapporto f_{x_1}/f_{y_1} nel caso dell'Italicum ($x' = 0.52$, $x_{\min} = 0.37$) in funzione della percentuale di voti sotto lo sbarramento della coalizione vincitrice, z_x . I triangoli indicano i valori $z_x = 0, 0.05, 0.1, 0.15, 0.2$ (cioè, con una soglia di sbarramento al 5%, indicano grossomodo i casi di 0, 1, 2, 3 e 4 partiti di maggioranza sotto lo sbarramento). Le tre curve si riferiscono a tre diversi valori di $z_y/y = 0, 1/6, 1/3$ (cioè nessun partito di minoranza sotto lo sbarramento, oppure 1/6 dei voti di minoranza sotto lo sbarramento, oppure 1/3 di voti di minoranza sotto lo sbarramento), indicati con la curva nera, rossa e verde, rispettivamente. La linea tratteggiata indica il valore $f_{x_1}/f_{y_1} = 2$, che abbiamo definito come soglia di non eccessiva distorsività. I tre grafici si riferiscono al caso in cui la coalizione vincitrice sia appena sopra la soglia, $x = x_{\min} = 0.37$ (sinistra), e due casi (ovviamente meno distorsivi) in cui la coalizione vincitrice sia più vicina alla maggioranza assoluta, $x = 0.4$ (centro) e $x = 0.45$ (destra). Come si vede, persino in casi in cui la coalizione vincitrice ottenga il 40%-45% dei voti, il peso di un partito di maggioranza in una coalizione con molti partiti sotto lo sbarramento può facilmente essere 3-4 volte maggiore di quello di uno di minoranza. Il che sembrerebbe configurare senz'altro un effetto eccessivamente distorsivo, almeno alla luce del criterio sin qui adoperato.

Sintetizzando quanto esposto in questo paragrafo tramite il riferimento ai grafici presenti in Figura 2, si può dunque osservare:

- a) che quanto maggiori sono i voti di maggioranza sotto-soglia, tanto più è forte la distorsione, aumentando di conseguenza la possibilità che la valenza individuale del voto per un partito di maggioranza sopra soglia sia uguale o superiore al doppio della valenza del voto per un partito di minoranza (sempre sopra soglia);
- b) che quanto maggiori sono i voti di minoranza sotto-soglia, tanto meno forte è la distorsione (per ognuno dei tre grafici, si noti il passaggio dalla curva nera, alla rossa, fino a quella verde);
- c) che tanto più ampiamente ha vinto la coalizione che consegue il premio, tanto più sono mitigati gli effetti distorsivi del sistema elettorale (al riguardo, si noti il passaggio dal primo, al secondo, al terzo grafico);
- d) infine, che si possono verificare casi tutt'altro che implausibili, i quali determinano però una distorsione notevole, e decisamente superiore alla “soglia di non eccessiva distorsività”; si prenda ad esempio il primo grafico, che prende le mosse dall'ipotesi in cui la coalizione di maggioranza ha ottenuto “appena” il 37 per cento dei voti: ebbene, se i voti di maggioranza sotto-soglia si attestano attorno al 15 per cento, e non ci sono partiti di minoranza falciati

dallo sbarramento (si consideri dunque la curva nera), l'effetto distorsivo sarebbe tale da conferire alla valenza del voto per un partito di maggioranza un valore triplo della valenza del voto per un partito di minoranza.

4.3. Una possibile soluzione

La conclusione cui si è giunti nel paragrafo che precede parrebbe dunque essere davvero minacciosa per il c.d. Italicum, e più in generale per la tecnica consistente nella combinazione di premio di maggioranza e clausole di sbarramento. Per rispettare il principio di “non eccessiva distorsività” le soglie di sbarramento dovrebbero mantenersi molto basse, e il premio dovrebbe scattare solo nel caso in cui si sia conseguita un'alta percentuale di voti, pena l'incostituzionalità del sistema elettorale considerato. Queste soglie potrebbero essere ritenute eccessive, perché sacrificano la rappresentatività delle Assemblee elettive alla riduzione della loro frammentazione politica, aggiungendosi al premio di maggioranza, che già di per sé riduce la rappresentatività delle Camere.

Ma è corretto escludere del tutto i voti di maggioranza sotto-soglia quando si calcola la “valenza individuale” del voto di maggioranza sopra-soglia? Se la risposta è positiva, allora è chiaro che i margini per combinare insieme premi e sbarramenti sono davvero ridotti. Ci sono però ragioni che possono spingere in direzione opposta.

L'idea sottesa ai calcoli proposti nel paragrafo che precede è semplice: da un lato i voti di maggioranza sotto-soglia, esattamente come i voti di minoranza sotto-soglia, non determinano l'elezione di alcun deputato (o senatore), mentre dall'altro gli eletti di maggioranza sono espressione solo ed esclusivamente del voto dato alla lista di cui fanno parte, e non anche dei voti (sempre di maggioranza, ma) sotto-soglia. Nessuna delle due affermazioni, però, è pienamente persuasiva.

Gli eletti tramite il premio, infatti, lo saranno anche in ragione e per effetto dei voti di maggioranza sotto-soglia, e d'altra parte il vincolo di coalizione tra le liste fonda una relazione tra tali voti e gli eletti per mezzo del premio di cui non è possibile tener conto, e che certamente non sussiste, ad esempio, tra voti espressi nei confronti di una lista ed eletti in una lista alla prima non coalizzata. In altre parole, il sistema del premio di maggioranza (anche) per coalizioni di liste determina in vincolo tra queste rispetto al quale l'espressione del voto non è indifferente. Si vota per un candidato, ove vi sia la possibilità della preferenza (e questo, come si sa, non è il caso dell'Italicum). Si vota per la lista, concorrendo a formare la cifra elettorale di quest'ultima, in ragione della quale verrà effettuato il riparto proporzionale dei seggi. Infine, si vota anche (e talvolta soprattutto, se si tengono a mente le dinamiche

politiche italiane degli ultimi anni), per una coalizione di liste, con il preciso obiettivo di far conseguire a quella coalizione anziché ad altre il premio di maggioranza.

Alla luce di queste considerazioni non si può non rivedere l'idea di applicare il "principio di non eccessiva distorsività" nella formulazione più sopra esposta anche al "combinato disposto" di premio e soglie di sbarramento. Chi è eletto col premio lo è anche in ragione dei voti di minoranza sotto-soglia. Non è corretto, dunque, valutare la distorsività del sistema misurando la valenza individuale dei voti di maggioranza sopra-soglia e ignorando del tutto questi ultimi. Certo, è plausibile la tesi secondo la quale comunque combinare insieme premio e soglie determina un certo effetto moltiplicatore della distorsione delle logiche del rispecchiamento proporzionale. Tuttavia, alla luce di quanto appena esposto, siamo indotti a valutare con più elasticità quella quota di effetto distorsivo dovuto all'innesto delle soglie sul tronco del premio, perché tale distorsione, in parte, è solo apparente. Per di più, come si è mostrato nel paragrafo che precede, l'effetto distorsivo diminuisce all'aumentare dei voti di minoranza sotto-soglia: da questo punto di vista, dunque, le soglie di sbarramento parrebbero aiutare a contenere la distorsione.

Tutto questo, ovviamente, non porta a risultati matematicamente certi, come nel caso del premio di maggioranza isolatamente considerato. Per tale aspetto, dunque, dobbiamo rassegnarci ad applicare il "principio di non eccessiva distorsività" all'effetto combinato di premio e soglie di sbarramento senza l'ausilio di un linguaggio altamente formalizzato, e tornare a confrontarci con la ben nota vaghezza del linguaggio giuridico.

5. Un'ultima questione da risolvere

Come si accennava, le soglie di sbarramento danno luogo ad un ulteriore problema, ove le si consideri alla luce del "principio di non eccessiva distorsività" così come sopra formalizzato. Il voto dato ad un partito che non supera la soglia non contribuisce in alcun modo alla formazione dell'assemblea elettiva. Considerato in rapporto agli eletti, quel voto vale 0. Ciò parrebbe dunque condannare senz'altro all'incostituzionalità qualunque soglia di sbarramento, e ciò perché per quanto basse esse siano, il voto espresso in favore di una lista che le supera varrà sempre infinitamente di più del voto dato ad una lista che non le supera.

Questa linea di ragionamento però, rivela già a prima vista qualche crepa logica. Come è stato efficacemente osservato, infatti, «qualunque sistema elettorale (anche il più proporzionale che si possa immaginare) subordina (...) l'accesso alla rappresentanza parlamentare al raggiungimento di un minimo di consenso elettorale e contiene perciò sempre una clausola di sbarramento, per quanto esigua, implicita ed occulta possa essere» (Luciani 1991, in senso

analogo ad es. anche D'Alimonte 2014). In sintesi, tutti i sistemi elettorali portano sempre a “sprecare” alcuni voti, e a questa regola non si sottraggono neanche i sistemi proporzionali, per il fenomeno dei resti. E i voti “sprecati”, considerati in rapporto agli eletti, valgono per l'appunto 0.

D'altra parte, ci sono buone ragioni per sostenere che il principio di non eccessiva distorsività, nella formulazione matematica sopra proposta, non possa essere utilizzato neanche per valutare l'effetto distorsivo dovuto alle soglie di sbarramento isolatamente considerate. Esiste infatti una profonda differenza tra la logica di funzionamento del premio di maggioranza, e quella delle soglie di sbarramento. Il primo conduce sempre al sacrificio di qualcuno in favore di un altro. Il voto dato alla lista o coalizione di liste che vince il premio sarà sempre più “pesante” di quello rivolto a chi non lo vince. Il problema, come si è visto più sopra, è capire quanto può essere accettabile, dal punto di vista del diritto costituzionale, questo squilibrio.

Le soglie di sbarramento hanno invece una logica significativamente diversa. Sono volte a indurre negli attori politici comportamenti (ritenuti) virtuosi. Se si mantengono entro certi limiti, consentono processi di aggregazione delle forze politiche tali da escludere l'applicazione della clausola di sbarramento. Gli attori politici (partiti ed elettori) sono indotti ad assumere dunque comportamenti strategici, come la ricerca di alleanze con partiti vicini e la pratica del c.d. “voto utile”, senza eccessivo sacrificio per le ragioni della rappresentanza politica.

È stato sostenuto, in passato, che dall'art. 49 Cost. deriverebbe l'incostituzionalità di sistemi elettorali che inducono i partiti a determinati comportamenti politici (Caravita-Luciani 1982). Questa conclusione pare invero eccessiva, poiché i comportamenti elettorali “indotti”, come riconosce la stessa sent. n. 1 del 2014, possono corrispondere a fini costituzionalmente rilevanti. Del resto, la tesi sopra esposta è stata significativamente modificata da uno degli Autori che l'ha sostenuta, il quale ha successivamente osservato, in modo decisamente convincente, che «tutti i sistemi elettorali sono in qualche modo costrittivi per gli attori della competizione che regolano, visto che impongono di tenere l'una piuttosto che l'altra strategia politica». Da ciò la conseguenza secondo la quale il limite costituzionale riguarderebbe le soglie «mirate» a specifici competitori, e non quelle che valgono, «almeno in astratto», per tutti i competitori (Luciani 1991). A fianco di questi limiti andrebbero poi collocati quelli derivanti «dallo stesso principio democratico-pluralistico», che escluderebbe selezioni eccessive della rappresentanza parlamentare (Luciani 1991).

Proseguendo su questa linea argomentativa si può ritenere costituzionalmente legittima la predisposizione di clausole di sbarramento, in quanto annoverabili tra gli strumenti volti «ad

agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» (sent. n. 1 del 2014, par. 3.1 del Considerato in diritto): come si è visto, si tratta di parole che la Corte riferisce al premio di maggioranza, ma possono valere evidentemente anche per le soglie di sbarramento. Ciò, naturalmente, a patto che queste ultime si mantengano sufficientemente basse, poiché altrimenti la “pistola alla tempia” dell’esclusione dalla rappresentanza politica potrebbe essere allontanata solo pagando un prezzo molto alto, sia dal punto di vista delle forze politiche, che dovrebbero progettare alleanze con partiti ideologicamente distanti, sia dal punto di vista degli elettori, per i quali le logiche del “voto utile” rischierebbero di diventare davvero indigeste. Anche in questo caso, dunque, siamo costretti ad abbandonare la rassicurante certezza delle formule matematiche per tornare alla strutturale vaghezza del linguaggio giuridico ed alle tortuose strade del giudizio di ragionevolezza.

Certo, è arduo elaborare un attendibile “test di ragionevolezza” per la clausola di sbarramento. In chiave comparata, è utile però osservare che quasi tutti¹² i sistemi elettorali proporzionali prevedono una soglia di sbarramento collocata fra il 3 e il 5%, talvolta applicandola a livello di circoscrizione (Germania, Spagna, Belgio, Bulgaria), talvolta a livello nazionale (Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Lettonia). Non prevedono soglie di sbarramento, infatti, solo Finlandia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera. D’altro canto, fra i Paesi del Consiglio d’Europa, solo Liechtenstein (8%), Russia e Georgia (7%), hanno soglie superiori al 5%.

Non è senza rilievo, inoltre, che l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, nella risoluzione del 18 aprile 2007, ha affermato che nelle elezioni politiche di democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al 3%, pur riconoscendo l’ampio spazio di discrezionalità del quale gode in materia il legislatore; e che la stessa Corte Edu, pur riconoscendo che la soglia di sbarramento del 10% prevista dalla legge elettorale turca non contrasta con il diritto del popolo alla scelta del corpo legislativo (art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU), ha considerato tale soglia «eccessiva» da un punto di vista generale (Corte EDU 8 luglio 2008, Yumak e Sadak c. Turchia).

Da ultimo va ricordato, sempre in un orizzonte comparatistico, che la Corte costituzionale tedesca, alle cui riflessioni sul principio di eguaglianza del voto la sentenza n. 1/2014 fa esplicito riferimento, ha ritenuto compatibile con il predetto principio una clausola di sbarramento (Sperrklausel) del 5% per le elezioni politiche nazionali (BVerfG, decisione del 5.4.1952 – BVerfGE 1, 248), mentre ha vietato quella medesima clausola (sempre del 5%)

¹² Non prevedono alcuna soglia Finlandia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera.

nelle elezioni per il Parlamento europeo, nelle quali l'esigenza di massima rappresentatività dell'Assemblea parlamentare è preminente su ogni altra considerazione di semplificazione del quadro delle forze parlamentari, visto che il Parlamento europeo non assolve la funzione di formare e sostenere con la fiducia il "Governo" dell'Unione (BVerfG, decisione del 9.11.2011 – BVerfG 2BvC 4/10). Tale conclusione è stata di recente ribadita, con la decisione adottata il 26 febbraio 2014, anche per la clausola di sbarramento del 3%. Pure in tale caso, infatti, si è ritenuto che il principio di eguaglianza del voto - il quale, secondo il Tribunale costituzionale federale, richiede che la voce di ciascun votante abbia la stessa influenza nel determinare la composizione dell'assemblea - sia stato leso senza che ciò possa in alcun modo essere giustificato da esigenze costituzionalmente rilevanti, ed in particolare da quella di assicurare la funzionalità del Parlamento europeo.

Indicazioni bibliografiche

- Ambrosini G. (1945), *Sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze.
- Armano M. (2013), *Il sistema delle liste bloccate. Riflessioni tra retorica democratica, divieto di mandato imperativo e ruolo dei partiti politici*, in www.federalismi.it, n. 24/2013.
- Bignami M. (2014), *La Corte costituzionale interviene in via “semi-incidentale” sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in corso di pubblicazione
- Caravita B. (2014), *La riforma elettorale alla luce della sent. n. 1/2014*, in www.federalismi.it, n. 2/2014.
- Caravita B., Luciani M. (1982), *Oltre la «democrazia bloccata». Ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, 6, 91 ss.
- Carnevale P. (2013), *La Cassazione all’attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della suprema Corte*, in *Nomos* 1-2013.
- Cerri A. (2013), *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos* 1-2013.
- D’Alimonte R. (2014), *Con il premio l’elettore sceglie chi governerà*, ne *Il Sole 24ore*, 28 gennaio.
- Ferrara G. (1965), *Alcune considerazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 269 ss.
- Grosso E. (2006), *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet giuridica-Wolter Kluwer Italia Giuridica, Milano, 961 ss.
- Lavagna C. (1952), *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 849 ss.
- Luciani M. (1991), *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti.
- Luzzati C. (2006), *Ricominciando dal sorite*, in M. Manzin, P. Sommaggio (a cura di), *Interpretazione giuridica e retorica forense*, Milano, Giuffrè, 29 ss.
- Martines T. (1984), *Art.56-58*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branza*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 43 ss.
- Moreso J.J. (1997), *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Padula C. (2013), *Spunti di riflessione sull’azione di accertamento e l’incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in www.consultaonline.it.
- Paladin L. (1965), *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano, Giuffrè.

Pinna P. (2013), Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale, in Quad. cost., 471 ss.

Sartori G. (2014), Io lo chiamerei bastardellum, ne Il corriere della sera, 26 gennaio.

Scaccia G. (2014), Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale, in www.confronticostituzionali.it.