

Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*

di **Francesca Sgrò** – *Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano*

ABSTRACT: The essay analyzes the current electoral system, following law no. 165/2017 of the Italian Parliament. The electoral formula is based on a mixed system (proportional and majoritarian) e provides for candidacy of party coalitions. The work offers some reflections about the criteria in place for the election of the candidates within the lists and concludes by suggesting some possible implications for the future government stability.

SOMMARIO: 1. Particolarità dei sistemi elettorali italiani. – 2. Il sistema elettorale delineato dalla legge n. 165/2017: alcune questioni nodali e specificità di una formula eterogenea. – 3. Qualche riflessione conclusiva.

1. Particolarità dei sistemi elettorali italiani

La legge elettorale n. 165, approvata il 26 ottobre 2017 (c.d. “legge Rosato”)¹, costituisce l’ottavo modello elettorale² che è stato apprestato nell’ordinamento costituzionale italiano³. Nella

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista.

¹ Il progetto di legge n. A.C 2352 e abb. A/R – n. A.S. 2941 dal titolo «Modifiche del sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali», che ha sintetizzato in un unico testo oltre 30 progetti di legge di iniziativa parlamentare, è stato approvato in via definitiva dal Senato il 26 ottobre 2017.

² Nel computo indicato – che ha carattere meramente orientativo – si ritiene che le leggi elettorali del 1948 (n. 6, 26 e 29) ed il T.U. n. 361/1957 abbiano forgiato un unico modello elettorale di carattere proporzionale, che ha connotato la prima stagione repubblicana italiana. Tale modello – che è stato sostituito per un brevissimo arco di tempo dal sistema elettorale misto che la legge n. 148/1953 aveva introdotto per la sola Camera dei deputati – è rimasto in vigore fino alla riforma maggioritaria del 1993.

storia elettorale della Repubblica italiana, infatti, si sono alternati sistemi elettorali che sono stati adottati *expressis verbis*, cioè in virtù di una legge del Parlamento con la quale i partiti hanno siglato un nuovo e diverso patto sulla rappresentanza politica⁴, e sistemi elettorali che si sono fondati su formule “di risulta”, che cioè sono stati definiti per effetto delle dichiarazioni di parziale incostituzionalità sancite dalla Corte costituzionale con riferimento alle leggi elettorali previgenti (come accaduto nel 2014 e nel 2017)⁵. Invero, la particolarità dell’esperienza italiana è riconducibile non solo all’avvicendamento di differenti paradigmi elettorali, che tra l’altro ha avuto una significativa accelerazione negli ultimissimi anni, ma anche ad un’ulteriore specificità, in quanto alcuni dei sistemi che sono entrati effettivamente in vigore di fatto non sono mai stati applicati, cioè non sono mai stati sperimentati in occasione di una tornata elettorale.

Tenendo conto delle imminenti elezioni politiche (che si svolgeranno entro la primavera del 2018), la legge elettorale di ultima approvazione potrebbe quindi interrompere l’anomala successione di sistemi elettorali mai applicati, pur se nominalmente vigenti, che si è avviata nel 2014 quando la sentenza n. 1 della Corte costituzionale ha restituito un sistema pienamente proporzionale per entrambe le Camere e che è proseguita dapprima con l’adozione della legge elettorale n. 52/2015 – concepita nella prospettiva della revisione costituzionale allora in itinere ed inerente all’elezione della sola Camera dei deputati – e poi con la sentenza di parziale annullamento della Consulta (n. 35/2017) che ha ripristinato per entrambi i rami del Parlamento una formula elettorale sostanzialmente omogenea di stampo proporzionale. Si tratta di modelli elettorali che si sono avvicendati in rapida successione per motivi politico-istituzionali differenti, ma che non sono mai stati collaudati e sottoposti alla prova del voto.

Il sistema elettorale inaugurato dalla legge n. 165/2017 testimonia la netta preferenza del legislatore italiano verso formule miste le quali, pur consentendo di coniugare in vario modo le molteplici esigenze legate alla rappresentatività ed alla stabilità governativa, richiedono un’analisi più attenta dei dati tecnici e delle conseguenze della loro commistione, trattandosi di modelli ibridi

³ Sulla legislazione elettorale italiana cfr. di recente C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007; R. D’ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008; G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, Giuffrè, Milano, 2008; E. DE MARCO, *Sistemi elettorali e forma di governo*, in Id. *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2010; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011; A. MORRONE, *Quale riforma elettorale?*, in www.federalismi.it, n. 5/2014; A. SAITTA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; E. ROSSI, *Il sistema misto “capolista bloccato – preferenze” nell’Italicum, dopo l’eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017; C. MARTINELLI, *Il mito dell’omogeneità tra le leggi elettorali*, in *Rassegna Astrid*, n. 5/2017; S. CURRERI, *Legge elettorale: ultima chiamata*, in www.lacostituzione.info, 22 settembre 2017; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.

⁴ Si fa riferimento – oltre che alle leggi n. 6, n. 26 e n. 28 del 1948 – alla legge n. 148/1953, al d.P.R. n. 361/1957, alle leggi n. 276 e n. 277 del 1993, alla legge n. 270/2005, alla legge n. 52/2015 ed all’ultima riforma legislativa varata dal Parlamento con la legge n. 165/2017 (insieme alle quali vanno considerati i testi di dettaglio collegati). Cfr. S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: Dalla Costituente alla legge Rosato*, in www.federalismi.it, 13 ottobre 2017.

⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014 e sentenza n. 35/2017.

il cui più autentico valore – elettorale e costituzionale – non è riconducibile ad un paradigma univoco, ma va desunto attraverso la lettura combinata di tutti gli elementi, tecnici e politici, che connotano quel metodo.

Nel verificare la razionalità di un modello elettorale misto occorre, quindi, procedere ad una valutazione di sintesi che coinvolge molteplici piani d'indagine, in quanto – dato il carattere composito della formula – i suoi effetti complessivi non sono sempre di immediata percezione. E' necessaria un'analisi ponderata dei singoli accorgimenti tecnici ex se considerati e poi valutati in una visione d'insieme, in modo da misurare con esattezza tanto il peso specifico della formula di base, quanto il rilievo che invece assumono i correttivi nell'economia generale dell'attribuzione dei seggi. In tal modo, sarà possibile identificare non solo la capacità proiettiva del sistema elettorale con riguardo alla volontà espressa dagli elettori, ma anche la sua idoneità a rappresentare ed a selezionare i partiti politici. Occorre poi rintracciare il valore "costituzionale" del sistema elettorale, in modo da accertare gli effetti che derivano dall'integrazione di metodi eterogenei con riguardo alla formazione della maggioranza parlamentare ed alle dinamiche che presiedono alla designazione del Governo.

Alla luce dell'approvazione della legge n. 165/2017, si è proceduto ad un esame (seppure in termini generali) esclusivamente diretto ad individuare il significato più autentico della formula adottata, al fine di rintracciare – ove possibile – i nuovi connotati della rappresentanza politica che tale ultimo modello elettorale mira ad innestare nell'ordinamento italiano.

Rinviando ad altri scritti più esaustivi per un commento particolareggiato della legge elettorale, si ritiene opportuno porre qui l'attenzione su alcuni punti nodali che suscitano particolare interesse per le conseguenze di ordine tecnico-giuridico e per l'incidenza sul piano costituzionale che di certo determineranno. Si fa riferimento ad aspetti specifici del nuovo sistema elettorale, alcuni dei quali riguardano singoli dettagli tecnici che appaiono particolarmente complessi ma che sono altamente incidenti sulla ripartizione dei seggi, mentre altri stimolano riflessioni di ordine politico-costituzionale inerenti alle interferenze del metodo elettorale da ultimo adottato sul sistema dei partiti e sulla complessiva forma di governo.

2. Il sistema elettorale delineato dalla legge n. 165/2017: alcune questioni nodali e specificità di una formula eterogenea

Come ormai noto, la formula elettorale delineata dalla legge n. 165/2017 prevede che presso ciascuna Camera circa 1/3 dei seggi sia attribuito con formula maggioritaria nell'ambito di collegi uninominali e che circa 2/3 siano attribuiti con criterio proporzionale (declinato secondo il criterio del quoziente naturale e dei più alti resti) all'interno di collegi plurinominali determinati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui⁶. L'impronta connotante della formula è dunque

⁶ Alla Camera saranno attribuiti nei collegi uninominali 232 seggi (dei quali 225 in 18 regioni, 1 in Val D'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige), mentre gli altri 386 seggi saranno attribuiti con criterio proporzionale. Al Senato, invece,

proporzionale⁷, mentre l'assegnazione maggioritaria dei seggi appare essere un correttivo o, meglio, un ulteriore corollario di una formula che è prevalentemente proporzionale. Il voto per il candidato uninominale, infatti, ha lo scopo di "personalizzare" il voto alla lista, cioè di individuare una personalità politica di riferimento del partito o della coalizione in ambito locale. In sostanza, la quota maggioritaria serve a consentire al partito di convogliare i voti verso il candidato di punta in ambito territoriale, che quindi viene a configurarsi quale (ulteriore) capo-lista rispetto alle candidature proporzionali ovvero, nel caso di liste collegate, quale candidato unico proposto dall'intera coalizione in ambito locale⁸.

Nelle pieghe della formula invero emergono alcune specificità sulle quali si intende porre l'attenzione, rappresentando punti nodali che, per un verso, definiscono l'identità più autentica del modello elettorale adottato e, per altro verso, consentono di prefigurare le implicazioni istituzionali e politiche che si riscontreranno nel breve futuro alla luce dell'imminente rinnovo del Parlamento.

a) In ossequio alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, che aveva censurato le lunghe liste previste dalla legge n. 270/2005 in quanto impedivano la conoscibilità dei candidati e distorcevano enormemente la volontà elettorale, la legge n. 165/2017 prevede che – ai fini del riparto proporzionale – ciascun partito predisponga presso ogni collegio una lista di candidati rigida e "corta", cioè costituita da un minimo di 2 ad un massimo di 4 candidati⁹ che siano alternati per genere¹⁰.

Non sono ammesse le preferenze e la scelta delle liste bloccate nel riparto proporzionale dei seggi, sommandosi all'indicazione vincolata del candidato uninominale, stimola una prima riflessione circa il rischio di generare un'eccessiva compressione della libertà di scelta dell'elettore, che ancora una volta si affida alla selezione delle candidature effettuata dal partito, al quale in sostanza indirizza il proprio voto, senza alcuna possibilità di interferire sulle singole personalità

saranno assegnati nei collegi uninominale 116 seggi (dei quali 109 in 18 regioni, 1 in Val d'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige) e con criterio proporzionale i restanti 193 (in tal senso, si vedano l'art. 1 del d.P.R. n. 361/1957 e l'art. 1 del d.lgs. n. 533/1993, come modificati dalla legge n. 165/2017). Cfr. S. CECCANTI, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in www.forumcostituzionale.it, 26 ottobre 2017. Sono esclusi da tale computo i 12 seggi della Camera ed i 6 seggi del Senato che sono assegnati nella Circostrizione Estero.

⁷ L'assegnazione proporzionale dei seggi avviene su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato. A parte tale differenza e poche altre, i due sistemi elettorali previsti per l'elezione della Camera e del Senato sono sostanzialmente analoghi.

⁸ Si è parlato di un "supercapalista valido per ciascuna delle liste collegate". Cfr. C. FUSARO, *Audizione Senato 19 ottobre 2017*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/.../PROF_FUSARO.pdf

⁹ Dispongono in tal senso il nuovo comma 3 dell'art. 18-bis del d.P.R. n. 361/1957 e il nuovo comma 4 dell'art. 9 del d.lgs. n. 533/1993, innovati entrambi dalla legge n. 165/2017.

¹⁰ Cfr. art. 18-bis del d.P.R. n. 361/1957 e art. 9 del d.lgs. n. 533/1993, come modificati ed integrati dalla legge n. 165/2017. A tutela della rappresentanza di genere, la legge n. 165 prevede altresì che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 %. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista (rispettivamente a livello nazionale per la Camera e regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capalista in misura superiore al 60 %.

proposte secondo un rigido ordine di lista (salvo eventuali elezioni primarie per la designazione dei candidati).

Potrebbe, inoltre, verificarsi la circostanza che una lista ottenga un numero di seggi superiore rispetto al numero dei candidati proposti nell'ambito del collegio plurinominale¹¹. In tal caso, si avrà uno slittamento nell'attribuzione dei seggi, in riferimento al quale la legge propone una serie di soluzioni che si applicano in via subordinata. Esauriti i candidati della lista nel collegio di riferimento, i seggi saranno assegnati in prima battuta alla lista presentata negli altri collegi plurinominali della circoscrizione e, poi, ai "migliori perdenti" tra i candidati uninominali presentati nei collegi plurinominali della stessa circoscrizione oppure (in subordine) di una diversa circoscrizione¹². In caso di ulteriore esubero, i seggi saranno attribuiti ad una diversa lista della medesima coalizione nell'ambito del collegio plurinominale originario oppure nell'ambito degli altri collegi plurinominali della stessa circoscrizione. In via del tutto residuale, i seggi potranno essere assegnati ai "migliori perdenti" uninominali ed ai candidati delle liste alleate, che siano stati presentati in una circoscrizione del tutto differente da quella nella quale è stato espresso il voto¹³.

Lo slittamento, invero, è senz'altro compatibile con un riparto proporzionale dei seggi che intenda valorizzare la prospettiva nazionale della rappresentatività, ma potrebbe creare qualche dubbio di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto in ambito locale. In aggiunta alle liste bloccate, tale accorgimento potrebbe generare una traduzione non fedele della volontà elettorale, se non quando un suo sviamento. Infatti, tale metodo di calcolo con riguardo alla quota proporzionale contribuisce di certo a premiare lo schieramento indicato dall'elettore ma non promuove in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti

¹¹ Tale evenienza potrebbe verificarsi anche per effetto delle c.d. pluri-candidature. Infatti, ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 361/1957 e dell'art. 9 del d.lgs. n. 533/1993, come modificati dalla legge n. 165/2017, ciascun candidato (sia alla Camera sia al Senato) può essere inserito nelle liste elettorali (con lo stesso contrassegno) in non più di 5 collegi plurinominali, mentre può presentarsi in un solo collegio uninominale. Il candidato in un collegio uninominale può comunque presentarsi anche nei collegi plurinominali, fermo restando il limite di 5. Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore percentuale di voti validi rispetto al totale dei voti validi del collegio. Il candidato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale (Cfr. art. 85 del d.P.R. n. 361/1957 e art. 17-bis del d.lgs. n. 533/1993, come modificati dalla legge n. 165/2017).

¹² Si fa riferimento alla circoscrizione in cui la lista ha ottenuto la maggiore parte decimale del quoziente elettorale non utilizzata (cfr. art. 84 del d.P.R. n. 361/1957 nella formulazione modificata dalla legge n. 165/2017).

¹³ Cfr. art. 83-bis del d.P.R. n. 361/1957, integralmente sostituito dalla legge n. 165/2017. Più in particolare, una volta assegnati i seggi ai candidati indicati nella lista (non più di 4, come visto), subentreranno in prima battuta i candidati presentati dalla lista negli altri collegi plurinominali della stessa circoscrizione. Esaurite tutte le liste della circoscrizione, subentreranno i c.d. "migliori perdenti" negli altri collegi uninominali del collegio plurinominale e, successivamente, i migliori perdenti negli altri collegi uninominali della medesima circoscrizione. Saranno poi eletti i candidati presentati dalla lista nei collegi plurinominali delle altre circoscrizioni. In caso di ulteriore incapienza, si procederà proclamando eletti i candidati delle altre liste alleate presentate nel collegio plurinominale originario ovvero, poi, negli altri collegi plurinominali della circoscrizione. Nel caso in cui rimangano ancora seggi da assegnare, subentreranno i "migliori perdenti" nei collegi uninominali delle altre circoscrizioni e, infine, i candidati delle liste alleate presentate nei collegi plurinominali delle altre circoscrizioni. Per il Senato si procede analogamente, con la differenza che non si applicano le norme che consentono il subentro di candidati di altre regioni. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, Dossier n. 530/6, 10 ottobre 2017, in <http://www.camera.it/temiap/d/leg17/AC0641g>.

trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti dall'elettorato che ha espresso il voto. Si tratta di una soluzione che ancora una volta favorisce lo schieramento politico piuttosto che le singole personalità candidate, ma la cui criticità è riconducibile alla possibilità che, in ultima istanza, i voti vadano a sostenere i candidati di una diversa lista seppure della medesima coalizione: difatti, è vero che lo slittamento non distorce la volontà elettorale espressa a favore del partito singolo/coalizione, ma rischia di aumentare la distanza tra elettori ed eletti nella misura in cui la trasmigrazione dei voti si risolve nell'attribuzione del seggio a candidati non conoscibili e comunque lontani dal bacino elettorale di riferimento, in quanto appartenenti ad altre circoscrizioni o addirittura ad altre liste.

b) Viene esclusa la possibilità del voto disgiunto e l'utilizzo di un'unica scheda mira a compattare la volontà elettorale a vantaggio di un solo schieramento (sia esso lista singola oppure coalizione). Di certo, il collegamento in coalizioni aumenta le chance di vittoria dei partiti che vi aderiscono, producendo un effetto moltiplicatore rispetto alle preferenze accordate alle singole liste, e quindi tale modulo organizzativo sarà privilegiato dalle forze politiche che si candideranno alle prossime elezioni politiche (a meno che non ci siano rigide preclusioni ideologiche in senso contrario). La reintroduzione nella nuova legge elettorale della possibilità di collegamento tra liste testimonia ancora una volta la volontà del legislatore di valorizzare l'aggregazione per poli, cioè i raggruppamenti tra forze politiche affini, determinando così un sostanziale pregiudizio per le liste che intendevano concorrere senza siglare alcun apparentamento con altre liste e che, avendo da sole minori opportunità di vittoria, saranno invece spinte ad aderire ad un "cartello elettorale". Tale considerazione appare suffragata dal metodo delineato per l'assegnazione proporzionale dei seggi. Il riparto proporzionale, infatti, può conseguire ad una dichiarazione di voto esplicita, che viene espressa dall'elettore attraverso un segno posto all'interno del riquadro proporzionale (in aggiunta o in alternativa al segno che premia il candidato uninominale), oppure implicita (collegata cioè alla sola dichiarazione di voto per il candidato uninominale, che si estende alla lista o alla coalizione che lo sostiene). Tuttavia, se è agevole individuare quale schieramento (coalizione o lista singola) abbia conquistato il maggior numero di seggi nel collegio (alla luce del riparto proporzionale), non è invece di immediata percezione il modo in cui i seggi si ripartiranno all'interno della coalizione, ove non fosse tracciato alcun segno esplicito con riferimento ad una delle liste del raggruppamento.

Sul punto l'art. 58 del d.P.R. n. 361/1957 (come riformulato dalla legge n. 165/2017 all'art. 1.19) dispone che «nel caso di più liste collegate in coalizioni i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio plurinominale». Nell'impossibilità di distinguere i rapporti di forza tra le liste della coalizione, mancando un'espressione di voto diretta a favore di una specifica lista indicata in modo chiaro, i voti saranno quindi attribuiti sulla base della ripartizione che consegue alle dichiarazioni di voto esplicite degli altri elettori. In sostanza, ciò che rileva è la prima assegnazione proporzionale, effettuata sulla base dei voti inequivocabilmente diretti ad una delle liste del raggruppamento, e – sulla base di tale riparto – saranno poi attribuiti in seconda battuta i voti espressi indistintamente a favore dell'intera coalizione. Tale ultima previsione, invero, potrebbe pregiudicare il carattere personale e diretto

dell'espressione di voto dell'elettore (di cui all'art. 48 e all'art. 56 Cost.), non essendo possibile ricondurre in modo chiaro ed inequivocabile la volontà elettorale al partito che è il legittimo destinatario del voto. Anche questo frammento della legge elettorale si risolve in un'ulteriore promozione del collegamento in coalizioni, in quanto ciò che rimane incontestabile e non trasferibile è il voto alla coalizione nel suo complesso, mentre la ripartizione dei seggi tra i partiti della coalizione tradurrà in modo fedele solo i voti che sono stati esplicitamente indirizzati ad una delle liste collegate e uniformerà a tale distribuzione anche i voti espressi indistintamente a favore dell'intera coalizione. Sono quindi i voti direttamente riconducibili ad una delle liste alleate quelli che determineranno i rapporti di forza all'interno della coalizione, mentre la ripartizione dei voti non immediatamente indirizzati ad una delle liste alleate avverrà in seconda battuta, ricalcando la prima assegnazione proporzionale dei seggi.

Questo meccanismo potrebbe alimentare profili di incertezza non solo con riguardo alla definizione della cifra elettorale di ciascuno dei partiti alleati, ma anche in vista della designazione del candidato comune alla premiership di governo tra i capilista della coalizione, che è intimamente legata all'esito elettorale. Tali punti di complessità, che rischiano di minare la compattezza delle liste collegate, aumentano se si tiene conto che non è previsto lo scorporo dei voti ottenuti nel collegio uninominale dal computo dei voti espressi per il riparto proporzionale. I consensi manifestati per il candidato maggioritario, pertanto, andranno ad incidere sul calcolo proporzionale ma in modo "più che proporzionale", aumentando cioè il peso dei voti espressi con riguardo alla quota proporzionale. In sostanza, data l'assenza dello scorporo, i seggi saranno assegnati allo schieramento (partito o coalizione) di maggioranza relativa in modo più che proporzionale.

Tale disproporzionalità – in sé funzionale a dare maggiore stabilità all'esito elettorale, premiando i più forti – può diventare critica se il meccanismo viene applicato a vantaggio di una coalizione al cui interno non sono misurabili in modo agevole (sulla base cioè dei soli consensi elettorali) i rapporti di forza tra le singole componenti partitiche. Il rischio, in particolare, è che risulti elusa la volontà elettorale e, per certi versi, distorta l'espressione di voto. L'assenza di una chiara definizione del peso elettorale di ciascuna lista collegata (a causa della già indicata incidenza dei voti non immediatamente riconducibili alle liste infra-coalizione) potrebbe, oltretutto, essere fonte di tensione a danno della compattezza della coalizione e potrebbe compromettere il processo di designazione del Governo, prima ancora della sua tenuta¹⁴.

c) La nuova legge elettorale ha uniformato la soglia di sbarramento per l'accesso dei partiti in Parlamento che si attesta al 3% per le liste singole ed al 10% per le coalizioni, sia alla Camera sia al Senato¹⁵. Con riguardo al collegamento tra le liste si prevede, in particolare, che – ferma la necessità

¹⁴ La complessità del meccanismo di ripartizione dei voti della legge n. 165/2017 è, d'altronde, confermata dalla previsione (invero già presente nella recente legislazione elettorale italiana) della facoltà conferita ai Presidenti degli uffici elettorali di farsi assistere da uno o più esperti nello svolgimento delle operazioni elettorali. Cfr. art. 83.1 del d.P.R. n. 361/1957 nella versione riformulata dalla legge n. 165/2017.

¹⁵ Al Senato si prevede che, qualora la lista (singola o collegata) non ottenga il 3% a livello nazionale, possa ugualmente avere una rappresentanza parlamentare se raggiunge la soglia del 20% in ambito regionale (ai sensi del nuovo art. 16-bis inserito dalla legge n. 165/2017 nel *corpus* del d.lgs. n. 533/1993).

per ciascuna coalizione di ottenere il 10% in ambito nazionale¹⁶ – le liste collegate potranno conquistare una legittima rappresentanza alla sola condizione che raggiungano il 3%. A differenza della legge elettorale n. 270/2005, è stato eliminato il vischioso meccanismo delle soglie infra-coalizione che aveva consentito a numerosi piccoli partiti di entrare in Parlamento (ottenendo solo il 2% alla Camera e il 3% al Senato), pur non avendo la sufficiente forza elettorale per accedervi da soli, dato lo sbarramento più consistente previsto per le liste singole (fissato al 4% alla Camera e all'8% al Senato). Nella nuova formula, invece, la lista infra-coalizione che (al pari della lista singola) non ottiene almeno il 3% delle preferenze non guadagna alcun seggio, ma se riesce a raggiungere l'1% in ambito nazionale i consensi ad essa indirizzati non saranno persi ma contribuiranno ad accrescere il paniere di voti della coalizione di appartenenza. Tale previsione – che ha l'incontestabile pregio di evitare la dispersione del voto – aumenterà senz'altro la presenza di liste minori connotate per la tutela di interessi molto settoriali (se non quando micro-settoriali), la cui unica ambizione è quella di accrescere il peso elettorale della coalizione nel suo complesso giocando la carta degli interessi particolaristici, anche senza aspirare a conquistare un seggio. Si assisterà probabilmente al proliferare di piccoli partiti e liste civiche ciascuna delle quali sarà diretta, ad esempio, alla tutela di singoli interessi ambientalistici o di specifiche categorie sociali o alla promozione di interessi di categoria settoriali, il cui principale obiettivo politico sarà quello di sollecitare e veicolare il consenso elettorale verso la difesa di esigenze particolaristiche ed interessi individualistici, a discapito di una visione politica omogenea e di ampio respiro. La questione coinvolge, in termini sistemici, la prospettiva che intende adottare l'organizzazione politica e le caratteristiche sulle quali vuole puntare per la propria rivitalizzazione e, in termini pragmatici, la linearità e la coerenza dell'offerta politica¹⁷. In particolare, si rileva che la promozione del raggruppamento in coalizioni, che la formula elettorale sembra caldeggiare, deve evitare di tradursi in una congerie di micro-liste che rimangono disarticolate e non sono annodate in una prospettiva d'insieme. L'esperienza della legge n. 270/2005 e le logiche opportunistiche che hanno orientato la condotta di molti piccoli partiti schierati all'interno dei due poli di riferimento (centro-destra e centro-sinistra) e che hanno portato al collasso di quel modello devono essere scongiurate. Occorre quindi evitare la costituzione di cartelli elettorali funzionali solo a carpire il voto, senza alcuna concreta progettualità comune. E' ben vero che nell'attuale legge elettorale i piccoli partiti non ottengono alcuna rappresentanza parlamentare se non raggiungono la soglia del 3%, ma potrebbe ingenerarsi una confusione nell'offerta politica, alla luce dell'elevato numero di piccole liste che tale meccanismo promuove. A ciò si aggiunga che, avendo dimezzato il numero di firme richieste ai nuovi partiti – che cioè non hanno una precedente rappresentanza in Parlamento – per depositare la

¹⁶ Insieme alla soglia prevista per l'intera coalizione, è necessario che almeno una lista collegata raggiunga il 3% dei voti. Cfr. art. 83 del d.P.R. n. 361/1957 e art. 16-bis del d.lgs. n. 533/1993, come modificati dalla legge n. 165/2017.

¹⁷ Sul tema cfr. S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Liguori Editore, Napoli, 1977; D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 1982; P. AVRIL, *Saggio sui partiti* (1985), trad. it. a cura di R. BALDUZZI, A. GIOVANNELLI, Giappichelli, Torino, 1990; E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007; E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), *Heinrich Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

propria candidatura (ridotto da 1.500 firme a circa 750)¹⁸, la legge n. 165/2017 incentiva anche per tale via la candidatura di piccole liste gregarie dei partiti elettoralmente più consistenti della coalizione.

Ci si augura che la definizione delle alleanze pre-elettorali e la selezione dei partiti che vi aderiranno sia ispirata dalla medesima ideologia politica (nel suo significato più elevato) e dalla consonanza nella progettualità, trattandosi degli unici collanti in grado di garantire un'azione politica coerente, seppure corale, e la futura stabilità governativa, a prescindere dall'esito elettorale e dalle forze che saranno premiate. Sul punto si osserva che la formula è congegnata in modo che – come già rilevato – gli effetti maggioritari siano notevolmente ridimensionati. Pertanto, l'apparentamento in coalizioni non assolve alla funzione di garantire l'alternanza e di conferire indiscussa capacità governativa al polo di maggioranza, ma – considerato altresì lo spiccato pluripartitismo che connota l'attuale sistema politico italiano – è principalmente diretto a coagulare le molteplici forze politiche intorno a singoli raggruppamenti, molti dei quali saranno capitanati dai partiti di maggiore consistenza elettorale accanto ai quali si collegheranno molte differenti liste minori (c.d. liste ponte). Essendo quindi prevalente la connotazione proporzionale nell'economia della formula e venendo a mancare uno stringente vincolo di alleanza tra le forze coalizzate (che invece il sistema maggioritario incoraggia), potrebbe in questo caso generarsi il rischio di una diaspora delle liste della coalizione subito dopo le elezioni, che consentirebbe di alterare gli equilibri tracciati dal voto e di inaugurare la formazione di maggioranze variabili e governi instabili. In sostanza, non vi è alcun accorgimento tecnico che aiuti a garantire la coerenza e la solidità dell'offerta elettorale proposta da ciascuna coalizione. E' dunque solo la condivisione ideologica quella che potrà garantire la riuscita della formula elettorale non solo sul piano della tenuta politica delle coalizioni, ma soprattutto sul fronte della compattezza delle forze che andranno a sostenere il Governo. Lo sgretolamento della coalizione dopo le elezioni reca in sé un'eventualità più che pernicioso, potendosi risolvere in un tradimento della sovranità elettorale che verrebbe perpetrato dai partiti a danno degli elettori proprio a causa del coinvolgimento nell'alleanza di liste che hanno pochissime chance di conquistare un seggio ma che puntano a solleticare gli interessi particolaristici dell'elettorato per carpirne il voto (c.d. liste civetta), aspirando a raggiungere anche solo l'1% dei consensi con la sostanziale finalità di promuovere l'intera coalizione.

d) Come già rilevato, la nuova legge elettorale presenta numerosi accorgimenti tecnici che sono diretti ad incentivare l'aggregazione dei partiti in coalizioni, sebbene – in ossequio allo spirito proporzionale che connota in modo prevalente la formula – non sia previsto alcun obbligo per le

¹⁸ La presentazione delle liste deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e non oltre 2.000 elettori all'interno di ciascun collegio plurinomiale (cfr. art. 18-bis del d.P.R. n. 361/1957, come modificato dalla legge n. 165/2017), ma – solo per le prime elezioni successive all'entrata in vigore della legge – le sottoscrizioni potranno essere ridotte alla metà (cfr. Disposizioni finali e transitorie della legge n. 165/2017). Al Senato, inoltre, il numero delle sottoscrizioni per la presentazione di candidature (le stesse fissate per la Camera, quindi da 1.500 a 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio plurinomiale) è ridotto alla metà (circa 750 firme) per le liste che presentano candidati nei collegi plurinominali in tutte le circoscrizioni regionali. Non è, invece, richiesta la sottoscrizione delle liste collegate ai gruppi parlamentari della XVII legislatura costituiti tra il 1° gennaio 2014 ed il 15 aprile 2017.

liste collegate di depositare un programma politico comune, ma ciascuna formazione presenta la propria offerta elettorale ed indica il proprio capolista.

La possibilità di candidarsi all'interno delle coalizioni induce dunque i partiti a stringere alleanze pre-elettorali per aumentare le opportunità di vittoria. In tal modo, il sistema politico contemporaneo – connotato da uno spiccato pluripartitismo – si aprirà a nuovi moduli organizzativi in cui ciascuno schieramento potrà diventare una galassia formata da tanti partiti dalla consistenza elettorale variabile. Sarà quindi necessario che, in vista dell'appuntamento elettorale, la pletora di partiti che andrà a costituire ciascuna coalizione adotti una visione politica condivisa, così da annodare le liste che la compongono intorno ad un “comune sentire”, cioè ad impianto valoriale e programmatico che, senza mortificare le specificità di ciascuna formazione, garantisca all'intera alleanza omogeneità degli intenti e convergenza negli obiettivi.

Nell'attuale dicotomia tra partiti tradizionali e formazioni antisistema, così come tra partiti europeisti e partiti anti-europeisti, la coesione tra le liste collegate sarà la chiave di volta per la credibilità dell'offerta politica non solo in vista delle elezioni, ma anche della tenuta dei futuri equilibri di governo. L'aggregazione in coalizioni potrebbe tuttavia stridere con l'impronta prevalentemente proporzionale che connota il riparto della maggior parte dei seggi parlamentari, generando una soluzione originale sul piano della formazione del Governo, in quanto alcune coalizioni pre-elettorali potranno ulteriormente collegarsi tra di loro per dare vita a governi di coalizione post-elettorale.

Come noto, il sistema proporzionale non determina l'assegnazione della maggioranza dei seggi ad un solo partito, ma tende a distribuire i seggi secondo i voti ottenuti da ciascuna forza politica e, in una forma di governo parlamentare, conduce alla formazione di Governi di coalizione post-elettorali. Alla luce della formula da ultimo adottata, sarà dunque necessario che la maggior parte delle forze elette in Parlamento trovi un accordo per compattare una maggioranza parlamentare che sosterrà un governo necessariamente di coalizione.

L'innesto in questo schema del modulo aggregativo delle coalizioni genera un doppio collegamento, in quanto ciascuna formazione è tenuta a stringere un duplice ordine di alleanze, una in vista della tornata elettorale e l'altra in funzione della formazione del Governo. Ciò potrebbe determinare un rimodellamento radicale del programma elettorale presentato da ciascuna lista ed un'eccessiva segmentazione tanto della maggioranza parlamentare, quanto della compagine governativa. Infatti, tenendo conto dell'attuale multipartitismo che connota l'organizzazione politica italiana, le coalizioni pre-elettorali – che sono già frutto di un compromesso tra le forze interne collegate¹⁹ – saranno costrette a siglare un ulteriore accordo politico per andare a comporre un variegato governo di coalizione. In definitiva, la connotazione identitaria di ciascun partito che aspira alla rappresentanza parlamentare sbiadisce, in quanto – a prescindere dal programma presentato – ciascuna forza sarà tenuta a ridefinire la propria prospettiva politica ed ideologica,

¹⁹ Già la scelta dei candidati uninominali della coalizione potrebbe creare non poche tensioni, specialmente alla luce delle implicazioni del voto maggioritario nella definizione dei rapporti di forza tra i partiti della coalizione e nell'individuazione del candidato comune alla *premiership* di governo.

sacrificando talora la tutela di interessi specifici in nome della mediazione: ciò si verificherà sia nella fase pre-elettorale, con riguardo ai partiti che decideranno di collegarsi in coalizioni (scegliendo oltretutto un comune candidato uninominale), sia nella fase post-elettorale, quando le coalizioni andranno a comporre un governo di coalizione più ampio.

Tale meccanismo si riflette in modo incisivo sull'organizzazione politica tout court, generando effetti contraddittori. Si consideri infatti che il sistema proporzionale tende a rimarcare il ruolo del partito politico quale “cinghia di trasmissione” nel processo ascensionale che dalla sovranità popolare si dipana fino alle istituzioni, legittimandole. Tuttavia, la formula de quo – privilegiando le coalizioni in un contesto multipartitico – stempera drasticamente tale effetto ed anzi i partiti politici perdono la propria impronta connotante, in quanto saranno indotti a rimodellare la propria identità politica e ad uniformarla in nome della tenuta della coalizione. Si tratta di un effetto che viene moltiplicato, se si tiene presente che nel prossimo scenario multi-polare le forze coalizzate dovranno stringere un nuovo e diverso accordo politico per sostenere il Governo, che quindi sarà di certo eterogeneo, in quanto “figlio” di una successiva alleanza tra più coalizioni.

Non può sottacersi poi che il rischio della disgregazione delle coalizioni successivamente alle elezioni potrebbe rendere ancora meno lineare il percorso di designazione del Governo e potrebbe alimentare un clima di tensione e di instabilità governativa dovuto alla mutevolezza degli equilibri parlamentari, che aprirebbe la strada a ripetute crisi di Governo²⁰. La ridotta incidenza di implicazioni maggioritarie nella ripartizione dei seggi non consente, infatti, di cementare il vincolo di alleanza siglato dalle forze della coalizione e di trasformarlo in un impegno di carattere istituzionale, per cui lo stesso potrà essere scisso per mere contingenze politiche, lasciando ciascuna formazione libera di svolgere il proprio mandato senza alcun obbligo di coerenza con le altre liste della coalizione.

3. Qualche riflessione conclusiva

Ogni formula elettorale produce effetti che non possono essere preventivati con matematica certezza e che possono essere riscontrati solo dopo la prova del voto, venendo ad essere coinvolte nella rappresentanza politica alcune variabili meta-giuridiche che – come tali – sono mobili e mutevoli. La legge n. 165/2017, impiantando un nuovo sistema elettorale, ha cercato di modellare un paradigma che per molti versi è coerente con l'attuale pluralismo che connota l'organizzazione politica italiana. Tale formula privilegia la rappresentanza proporzionale (che genererà governi di coalizione), consentendo anche alle liste minori (che raggiungono almeno il 3%) di trovare una legittima rappresentanza parlamentare, ma cerca al contempo di presidiare la stabilità attraverso la promozione del collegamento in coalizioni e tenta altresì di rinsaldare il fil rouge tra elettori ed eletti attraverso il ricorso ad alcuni accorgimenti, quali i collegi uninominali e le liste corte. In

²⁰ Cfr. A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, op. cit.; M. OLIVETTI, *Rosatellum bis: la nuova legge elettorale in G.U.*, in www.quotidianogiuridico.it, 13 novembre 2017.

sostanza, sono stati apprestati diversi accorgimenti tecnici per coniugare le esigenze di rappresentatività e governabilità che ogni sistema elettorale deve soddisfare.

Nella commistione tra metodo proporzionale e maggioritario emergono invero alcune contraddizioni, o meglio alcune singolari accorgimenti tecnici che non appaiono del tutto coerenti tra loro, ed il cui esito (elettorale e politico) non emerge ictu oculi dalla formula nel suo complesso, risultando un'incognita che si svelerà dopo le elezioni, con la prova della tenuta del Governo e della maggioranza parlamentare che lo sosterrà.

Di certo, l'effetto collaterale da scongiurare è l'implosione delle coalizioni pre-elettorali, che comporterebbe una frammentazione pericolosa, aprendo la via alla disgregazione parlamentare ed all'instabilità governativa. La formula infatti, pur promuovendo le alleanze tra partiti, non crea un vincolo politico-istituzionale tra le liste collegate (come si desume, ad esempio, dalla mancata previsione di un programma comune o di un leader della coalizione, oltre che dalla limitata incidenza delle implicazioni maggioritarie nell'assegnazione dei seggi) ed, anzi, lascia ciascuna forza libera di gestire il mandato parlamentare in modo autonomo, senza dover rimanere necessariamente legata alle altre liste alleate. Ciò è senz'altro legittimo (in ossequio al divieto di mandato imperativo) e coerente con la matrice proporzionale che connota in modo prevalente la formula, ma tale possibilità non deve tradursi in mera strategia politica, rivelando una finalità fraudolenta dei partiti che si alleano solo in funzione del consenso elettorale ma senza la volontà di realizzare un percorso politico condiviso. Ne conseguirebbe non solo l'elusione della sovranità popolare per effetto del tradimento dell'offerta elettorale proposta, ma anche il rischio di maggioranze molto fluide e variabili e di governi compositi che potrebbero avvicinarsi rapidamente, contando di volta in volta sul sostegno di singole forze politiche attinte da differenti coalizioni, ma senza alcuna coesione e prospettiva d'insieme. Sarà quindi in larga misura l'autorevolezza e la coerenza ideologica e programmatica dei partiti in competizione l'unica garanzia per un efficace funzionamento della nuova formula elettorale.