



**GRUPPO
di PISA**
Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE – DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA 21 SETTEMBRE 2018

EGUAGLIANZA DEL VOTO E SISTEMI ELETTORALI. PROFILI COSTITUZIONALI

DANIELE CASANOVA*

SOMMARIO: 1. Tra eguaglianza del voto in “entrata” e in “uscita” – 2. La rappresentanza politica come chiave di lettura dell’eguaglianza del voto – 3. Eguaglianza e delimitazione dei collegi elettorali – 4. Eguaglianza e formula elettorale – 5. La stabilità come obiettivo insufficiente a legittimare la diseguaglianza del voto.

1. Tra eguaglianza del voto in “entrata” e in “uscita”

Discutere di eguaglianza del voto sconta di una duplice interpretazione che la dottrina ha assegnato al principio contenuto nell’art. 48 della Costituzione. Il precetto costituzionale è stato notoriamente frammentato in due: eguaglianza “in entrata” ed “in uscita”. Con la prima si è identificata l’eguaglianza tra gli elettori nel momento in cui essi esprimono il voto.

Da questo punto di vista l’eguaglianza del voto implicherebbe che a ogni cittadino con capacità elettorale attiva debba essere affidato un solo voto, o comunque un numero di voti eguali tra tutti i cittadini, e che ognuno di questi voti non possa assumere un valore diverso sulla base delle qualità soggettive dell’elettore¹. Diversamente, l’eguaglianza del voto “in uscita” sarebbe caratterizzata dalla circostanza che i voti non si limiterebbero a un eguale «valore numerico», ma dovrebbero essere caratterizzati dal medesimo «valore efficiente»².

Per quanto riguarda la portata prescrittiva dell’art. 48 della Costituzione, la maggior parte della dottrina sembra essere concorde nel ritenere che essa riguardi in via esclusiva il voto “in entrata”³, cosicché il legislatore godrebbe di una notevole discrezionalità nella definizione del

* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale, Università di Roma “la Sapienza”.

¹ Cfr. E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 969 s.

² Così S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1960, p. 451.

³ In questo senso si vedano B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la “democrazia bloccata”: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, n. 6/1982, p. 96 ss.; A. CHIMENTI, voce *Voto (diritto di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 6209; F. FURLAN, *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla*

sistema elettorale da adottare. Per contro, la dottrina minoritaria, che muove dal presupposto che in uno Stato democratico la prescrizione costituzionale debba estendersi anche alla concreta manifestazione del risultato elettorale, ha sostenuto che nell'ordinamento sarebbe prescritta una costituzionalizzazione del sistema elettorale proporzionale. Questo sarebbe l'unico in grado di rappresentare egualmente tutti gli elettori⁴. Infatti, l'eguale valenza del voto starebbe ad indicare l'impossibilità di ricorrere a sistemi elettorali nei quali i voti degli elettori abbiano una «potenzialità (valenza) del voto [...] diversa, nonostante la identica procedura»⁵.

Anche la Corte costituzionale si è mossa in questa direzione e ha differenziato il valore dell'eguaglianza del voto. Sino alla sentenza n. 1 del 2014, infatti, la Corte costituzionale ha escluso che il contenuto del principio *ex art. 48 Cost.* possa essere esteso «al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore»⁶. Diversamente, con la sentenza n. 1 del 2014 ha fatto la propria comparsa una nuova interpretazione del principio in parola.

La Corte, nel dichiarare illegittime le disposizioni della legge n. 270 del 2005 che disciplinavano il premio di maggioranza, ha ritenuto che un premio senza soglia di voti per l'attribuzione «incide [...] anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.». Per la Corte, «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto e cioè una *diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita"*»⁷. Successivamente, nella sentenza n. 35 del 2017, con la quale sono state dichiarate illegittime le disposizioni della legge n. 52 del 2015 nella parte in cui prevedevano un ballottaggio nazionale tra liste concorrenti, il Giudice costituzionale si è espresso riconoscendo l'illegittimità del ballottaggio poiché esso avrebbe prodotto, di nuovo, una «*valutazione del peso del voto "in uscita" fortemente diseguale [...] in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.*»⁸.

Il mutamento giurisprudenziale è stato indubbiamente considerevole poiché ha dato un'innovata portata prescrittiva all'art. 48 della Costituzione. Ciononostante, la nuova interpretazione dell'eguaglianza del voto effettuata dalla Corte sembra a tratti meno dirompende di quel che potrebbe apparire a una prima lettura. Dalle motivazioni delle due sentenze richiamate, infatti, emerge che il presupposto dal quale muove la Corte è fondato sulla circostanza che la legislazione elettorale dichiarata illegittima fosse proporzionale. Così, sulla traccia segnata dal *Bundesverfassungsgericht*⁹, la Corte ha ammesso sì l'esistenza del principio dell'eguaglianza del

Costituzione, Cedam, Padova, 2008, p. 492 ss.; S. FURLANI, *Elettorato attivo*, cit., p. 450 s.; E. GROSSO, *Art. 48*, cit., p. 969 ss.; F. LANCHESTER, voce *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1128; T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, p. 83; A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche "in uscita": Falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2014, p. 48 ss.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 306 ss.; U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 144 ss.

⁴ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 856 ss.

⁵ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1985, p. 515. In senso analogo L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 11.

⁶ Corte cost., sent. n. 43/1961, punto 2 del Cons. in dir. Questa interpretazione del principio d'eguaglianza del voto è stata poi confermata nelle sentenze nn. 6/1963, 60/1963, 96/1968, 39/1973, 429/1995, 107/1996 e 160/1996.

⁷ Corte cost., sent. 1 del 2014, punto 3.1 del Cons. in dir.

⁸ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 9.2 del Cons. in dir.

⁹ Il Tribunale federale tedesco ha ammesso apertamente che il principio d'eguaglianza del voto «muta a seconda del sistema elettorale adottato, riducendosi alla *Zählwertgleichheit* in caso di adozione del maggioritario e abbracciando invece anche la *Erfolgswertgleichheit* laddove si adotti il proporzionale» (A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 476 s.).

voto “in uscita” costruendolo però sul presupposto che esso sia vincolante per il legislatore solo se questo abbia ritenuto di adottare un sistema elettorale proporzionale¹⁰.

In questo modo, sembra che il principio costituzionale sia vincolante per il legislatore solo quando esso decida di adottare attraverso la legislazione ordinaria un certo sistema elettorale, mentre adottandone altri non ne sarebbe assoggettato. Queste rigide deduzioni possono però essere parzialmente riviste, in particolare attraverso uno studio con il quale provare a delimitare i confini dell’eguaglianza del voto a prescindere dal sistema adottato, e verificare così gli eventuali limiti al legislatore che discendono da tale principio.

2. La rappresentanza politica come chiave di lettura dell’eguaglianza del voto

Per provare una meno rigida interpretazione dell’eguaglianza del voto è opportuno partire, seppur brevemente, dal concetto di rappresentanza politica all’interno di uno Stato democratico.

Superata la fase dello Stato liberale nel quale la rappresentanza si può riassumere in una designazione di soggetti “capaci” in grado di definire i contenuti della volontà generale¹¹, in uno Stato democratico la rappresentanza politica deve essere inquadrata come un rapporto rappresentativo tra eletti ed elettori.

Con rapporto rappresentativo si intende la possibilità che tra rappresentante e rappresentato si formi un raccordo continuo che permetta alla democrazia di propagarsi dal basso verso l’alto¹², in modo tale che si possano realisticamente imputare al popolo le decisioni assunte dai rappresentanti. In questo modo la democrazia verrebbe a qualificarsi non come statico governo sul popolo, ma come un complesso processo politico nel quale il popolo è parte attiva ben oltre «l’atto formale di autorizzazione elettorale»¹³. Rispetto al classico schema liberale, il rappresentato esiste e deve avere un ruolo determinante, quello di essere il soggetto principale in grado di influenzare le scelte politiche del rappresentante¹⁴. La rappresentanza politica, inoltre, per potersi reggere deve essere accompagnata da «periodiche rielezioni [...] allo scopo di offrire agli elettori il modo di controllare l’operato degli eletti, sia pure con il solo risultato di non confermare nella carica alla fine del mandato coloro che non avessero corrisposto alla fiducia in essi riposta»¹⁵.

¹⁰ Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, p. 98.

¹¹ In questo senso si possono vedere V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto Pubblico Generale*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 441 ss.; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Storia e dottrina*, Jovene, Napoli, 1904, p. 130 ss., e S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi dello Stato*, Palermo, 1898, p. 74 ss.

¹² Cfr. P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 53 s.

¹³ N. URBINATI, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago University Press, Chicago, 2006, p. 224. Sul punto si veda L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, p. 6 ss.

¹⁴ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 856, sostiene che dalla sovranità popolare ne derivi una necessaria «continua, effettiva rispondenza [...] alla reale volontà del popolo» da parte dell’organo rappresentativo. In senso analogo L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2002, p. 25 s., ritiene che debba esistere un rapporto continuativo tra eletti ed elettori poiché nella rappresentanza politica «non può mai essere [esserci] delega totale e definitiva» ma deve essere una delega «tale da consentire la continuità di influenza popolare su chi governa».

¹⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1975, p. 487 s.

Il sistema elettorale, oltre che a giocare un ruolo fondamentale nella scelta dei rappresentanti e nella responsabilità politica, deve essere dunque in grado di creare un legame tra rappresentante e rappresentato poiché l'atto elettorale non può limitarsi alla sola designazione del parlamentare.

L'eguaglianza del voto si inserisce in questo contesto poiché è solo attraverso sistemi elettorali che permettono ai cittadini di concorrere e di incidere in modo eguale alla determinazione dei propri rappresentanti che può dirsi realizzata una democrazia rappresentativa nella quale il processo politico sia in grado di «assicurare a ogni cittadino un certo *peso* politico»¹⁶.

Se il sistema elettorale è lo strumento di creazione della rappresentanza politica è essenziale allora porre l'attenzione sul «luogo della rappresentanza», ovverosia sul luogo in cui si incontrano gli interessi delle parti. Questa funzione viene svolta dai collegi elettorali perché il rapporto politico rappresentante-rappresentato non può che instaurarsi all'interno di un determinato spazio territoriale. La scelta di porre l'attenzione sul collegio elettorale è dovuta alla circostanza che esso funge da luogo in cui si incontrano gli interessi tra gli elettori e i deputati eletti nel collegio. Il luogo essenziale della rappresentanza è, quindi, quello in cui l'elettore materialmente esprime il proprio voto e dove i candidati si presentano agli elettori. È da questa porzione di territorio che gli interessi frazionati di una società plurale verranno poi condotti, anche grazie «all'appartenenza di un deputato ad un partito»¹⁷ e alla mediazione *nei* e *dei* partiti, a livello nazionale, nel luogo, il Parlamento, sede della composizione «del conflitto [degli] interessi contrapposti che si manifestano entro la società pluralista»¹⁸.

3. Eguaglianza e determinazione dei collegi

Nel momento in cui il rapporto rappresentativo viene a formarsi all'interno di un collegio elettorale una delle prime implicazioni dell'eguaglianza del voto riguarda le modalità di determinazione dei collegi. Affinché gli elettori abbiano la stessa capacità di essere rappresentati in Parlamento, indipendentemente dal collegio di residenza, è necessario rispettare determinate regole nella delimitazione dei confini territoriali.

Senza poter qui ripercorrere le varie modalità con le quali possono essere suddivisi i collegi, e le diverse esigenze che entrano in gioco nel ritaglio degli stessi, va quantomeno posto l'accento sulla distinzione tra collegi elettorali uninominali e plurinominali. Quando ad essere eletto all'interno del collegio è solo un rappresentante la composizione demografica dei collegi deve essere il più possibile simile, al fine di permettere una eguale rappresentanza agli elettori residenti nei diversi collegi¹⁹. Diversamente, quando i collegi elettorali eleggono un numero superiore di rappresentanti non è necessario che vi sia un'identica composizione demografica dei collegi, ma è indispensabile che il numero dei rappresentanti sia proporzionale al numero dei residenti o degli elettori del collegio. Solo in questo modo, infatti, gli elettori collocati nei diversi collegi avranno la stessa rappresentazione nel Parlamento.

Con il collegio uninominale la preoccupazione principale dovrebbe quindi essere quella di creare collegi con una composizione demografica il più possibile coincidente. Viceversa, nel caso dei collegi plurinominali il legislatore potrebbe concentrarsi maggiormente sul mantenimento

¹⁶ R. M. DWORKIN, voce *Eguaglianza*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, v. III, Treccani, Roma, 1993, p. 489.

¹⁷ P. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1965, p. 93

¹⁸ G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Bari, 2010, p. 264.

¹⁹ R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, McMillan Press, London, 1995, p. 113.

dell'omogeneità politico-sociale-economica dei collegi, senza dare eccessivo peso alla composizione demografica che ben può essere eterogenea. Questo permetterebbe la costituzione di collegi elettorali strutturati in modo tale da rispettare i confini delle comunità amministrative, come per esempio le province.

Una questione strettamente collegata alla capacità degli elettori di essere egualmente rappresentati in Parlamento è relativa al c.d. fenomeno dello slittamento dei seggi. In quei sistemi elettorali che utilizzano un calcolo del voto nazionale, ma nei quali sono comunque costituiti dei collegi elettorali, è molto probabile che al termine delle operazioni elettorali il numero di seggi assegnati al collegio non corrisponda al numero determinato prima delle elezioni. Quando ciò accade, e nel nostro ordinamento questo avviene spesso, al termine dell'elezione alla sotto-rappresentazione di alcuni elettori vi è una sovra-rappresentazione di altri, sicché si realizza una violazione del principio d'eguaglianza, oltre che dell'art. 56, quarto comma, della Costituzione²⁰.

Una prima conseguenza dell'eguaglianza del voto è quindi quella di far dubitare della legittimità costituzionale di quei sistemi elettorali che non permettono agli elettori un "peso" eguale nella formazione dell'Assemblea rappresentativa a causa di un calcolo del voto che avviene a un livello territoriale superiore a quello del collegio elettorale²¹.

Non è solo questa però l'implicazione dell'eguaglianza del voto in relazione ai collegi elettorali. In generale, infatti, adottare sistemi di calcolo nazionale (anche soglie di sbarramento nazionali), ma suddividere il territorio in collegi elettorali, espone gli elettori del collegio al rischio di una debole rappresentatività in Parlamento. Non può infatti dirsi rappresentato l'elettorato di un collegio elettorale nel quale una forza politica riesca ad ottenere un numero sufficiente di voti, che consentirebbero l'elezione di uno o più parlamentari, ma ciò sia impedito dalla soglia di sbarramento posta a livello nazionale.

4. Eguaglianza e formula elettorale

Stabilite le modalità con cui determinare i collegi elettorali, la seconda connessione dell'eguaglianza del voto con il sistema elettorale riguarda la formula elettorale e le modalità con le quali i voti vengono, attraverso questa, trasformati in seggi.

Come sostenuto da autorevole dottrina, l'eguaglianza del voto dovrebbe indicare al legislatore che lo strumento elettorale deve essere costituito in modo tale da far sì che tutti i voti siano valutati dalla legge in modo aritmeticamente uguale²². Se a questo si unisce il precetto dell'eguaglianza del voto "in entrata", il risultato a cui si perviene è che nella legislazione elettorale il precetto d'eguaglianza pretende che «ciascun voto cont[i] uno, a prescindere di chi l'abbia espresso e da chi l'abbia ricevuto»²³.

²⁰ Nel quale si prevede espressamente l'assegnazione dei seggi ai collegi elettorali in proporzione alla popolazione in essi residente.

²¹ Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 43. Sulla questione relativa allo spostamento di seggi tra un collegio e l'altro si vedano anche le osservazioni di L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos*, n. 2/2016.

²² C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966, p. 505.

²³ P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2014, p. 2.

L'elemento che deve caratterizzare il voto in senso sostanziale è proprio la modalità con la quale il sistema elettorale *valuta i voti degli elettori*. Contare uno – “in uscita” – è il requisito principale per l'attuazione di una rappresentanza politica caratterizzata dall'egual “peso” politico degli elettori. In linea generale, quindi, per poter garantire l'eguaglianza del voto in senso sostanziale è sufficiente che il voto espresso da un elettore venga “pesato” come tutti gli altri voti, sicché il sistema elettorale che assegna a tutti i voti il medesimo “peso” è un sistema in grado di garantire l'eguaglianza del voto.

La questione che viene in gioco è però quella di stabilire quali siano i voti che devono essere “pesati” in modo aritmeticamente eguale. Infatti, se i voti da “pesare” in modo uguale fossero i voti di tutti gli elettori che partecipano all'elezione, la conclusione alla quale si dovrebbe pervenire sarebbe quella di una necessaria costituzionalizzazione del sistema proporzionale.

Se si parte però dalla rappresentanza quale rapporto concreto che si instaura nel collegio elettorale il punto d'osservazione per valutare l'eguaglianza del voto non può che essere il punto di vista del singolo elettore chiamato a votare nel proprio collegio. Se la rappresentanza è un rapporto politico che nasce tra qualcuno che elegge, l'elettore, e dei soggetti che si presentano all'elezione, i possibili rappresentanti, il principio di eguaglianza dovrebbe riguardare differenziazioni non irragionevoli tra soggetti posti sullo stesso piano, che, nel caso in esame, sono gli elettori collocati nello stesso collegio elettorale.

Parlare di voto eguale “in uscita” significa, quindi, ritenere che devono essere valutati egualmente i voti degli elettori che esprimono il proprio voto all'interno della stessa specifica competizione elettorale, affinché nessuno di essi possa “contare” di più o di meno sulla base del soggetto politico preferenziato²⁴. Il “peso” politico degli elettori deve essere valutato all'interno del collegio nel quale essi votano perché una corretta rappresentanza politica può formarsi solamente dando agli elettori il potere di incidere in modo eguale per l'elezione degli stessi candidati.

La ragione che conduce a ritenere che l'eguaglianza del voto vada riferita ai voti degli elettori all'interno di una determinata ripartizione territoriale, e non a quelli dell'intero corpo elettorale, è da collegarsi al principio d'eguaglianza formale *ex art. 3, primo comma, della Costituzione*. L'eguaglianza formale è, notoriamente, un principio che «si esplica non nel dovere di trattare tutti e sempre in modo uguale rispetto a tutto, ma in quello di trattare in modo uguale le situazioni uguali e in modo diseguale le situazioni diseguali»²⁵. Nel caso del sistema elettorale, la situazione diversa è quella per la quale l'elettore è collocato in un collegio elettorale *diverso* da quello in cui sono posti altri elettori. La conseguenza di ciò è che gli elettori sono chiamati a votare per candidati diversi e concorrono, quindi, all'elezione di soggetti diversi rispetto a quelli degli elettori degli altri collegi.

Il punto di ancoraggio dell'art. 48 Cost non è, quindi, da ravvisarsi nell'art. 3, comma 2, del dettato costituzionale e nell'eguaglianza sostanziale in esso prevista²⁶, ma è riconducibile nel solco dell'eguaglianza formale²⁷. L'individuazione della situazione eguale o diversa non risulta poi essere nella disponibilità del legislatore: la distinzione degli elettori sulla base di una suddivisione territoriale è prevista espressamente all'art. 56, quarto comma, della Costituzione.

In conclusione, il principio di eguaglianza del voto in senso sostanziale, come eguale “peso” nella trasformazione dei voti in seggi, non richiede che il legislatore adotti formule proporzionali,

²⁴ P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, p. 473.

²⁵ M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Carocci, Roma, 2018, p. 2.

²⁶ Come sostenuto per esempio da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 823 ss.

²⁷ Qualifica l'eguaglianza del voto *ex art. 48 Cost.* come «specificazio[e] del principio di cui al comma 1 dell'art. 3» A. PIZZORUSSO, voce *Eguaglianza (diritto di)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, v. III, Treccani, Roma, 1993, p. 496.

ma necessita di formule elettorali nelle quali il voto di un elettore deve avere lo stesso “peso” rispetto agli elettori che hanno il potere di incidere nella stessa specifica competizione elettorale. Una legge elettorale in linea con l’eguaglianza del voto non deve quindi valutare nello stesso modo i voti di ogni singolo elettore astrattamente considerato, ma deve “trattare” allo stesso modo i voti degli elettori posti nella medesima situazione.

Anche interpretando in questo modo il principio dell’eguaglianza del voto rimane però aperta la problematica relativa ai voti che restano improduttivi di effetti nonostante l’utilizzo della medesima formula elettorale. Questa seconda tipologia di voti è comune a tutti i sistemi elettorali, anche ai più proporzionali. La quantità di voti che non producono rappresentanza può essere più o meno accentuata, e questo dipende dal numero di seggi che vengono assegnati ad un collegio elettorale e dalla formula elettorale adottata.

Voti che vengono “pesati” in modo diverso tra loro e voti che “non contano” sono però da mantenere distinti dal punto di vista della loro legittimità rispetto al parametro dell’eguaglianza del voto. I secondi acquistano un valore in termini rappresentativi solo qualora, insieme agli altri voti espressi nei confronti del medesimo candidato o della medesima lista, sono in numero sufficiente a produrre un seggio parlamentare. I primi, invece, sono tutti voti che producono seggi parlamentari, ma siccome sono “pesati” in misura diversa tra di loro, producono un diverso numero di seggi nonostante l’identica procedura elettorale. In questo modo, si può sostenere che solo la seconda ipotesi costituisca una violazione del principio d’eguaglianza, mentre la prima rientri nell’alveo del naturale funzionamento di un determinato meccanismo elettorale²⁸.

Dal principio d’eguaglianza del voto, così come ricostruito, non ne discende quindi un obbligo costituzionale verso un determinato sistema elettorale. Ne deriva, più semplicemente, che i voti degli elettori del collegio devono concorrere egualmente all’elezione dei candidati di quel collegio, attraverso l’applicazione di una formula elettorale che non “pesi” diversamente il voto degli elettori all’interno del collegio di riferimento.

Da questa interpretazione derivano però tutta una serie di limitazioni alla discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema elettorale da adottare. In particolare, sarebbe precluso l’utilizzo di alcuni sistemi elettorali che sono caratterizzati dall’assegnazione di un diverso “peso” al voto dei vari elettori. Essi sono il sistema elettorale con premio di maggioranza e il sistema elettorale plurinomiale maggioritario.

Per quel che riguarda il premio di maggioranza, di certo maggior interesse rispetto al plurinomiale maggioritario, va sottolineato che esso è un meccanismo che, indipendentemente dalla quantità di seggi premiali assegnati, “pesa” diversamente il voto degli elettori, distinguendo tra voti espressi verso la forza politica di maggioranza e voti espressi verso le altre forze politiche con l’obiettivo di sovra-rappresentare i primi e sotto-rappresentare i secondi. In questo modo, però, il voto del singolo elettore assume un diverso “peso” nella determinazione dell’elezione sulla base della forza politica votata.

²⁸ Sul punto L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all’attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 2, in relazione ai sistemi elettorali maggioritari uninominali, ritiene che la circostanza per la quale molti voti non producono rappresentanza «non costituisce una violazione del principio di uguaglianza, perché tale esito è imposto dall’unicità del seggio in palio nel collegio uninominale. Conformemente al principio di uguaglianza, dunque, gli elettori dei candidati di minoranza nel collegio uninominale non ottengono nulla: i loro voti sono improduttivi di rappresentanza». Contro tale impostazione si pone chi, invece, ritiene che non possa parlarsi di eguaglianza del voto quando vi sia un numero di voti, anche elevato, che non abbia nessun valore in termini di rappresentatività (cfr. in tal senso S. FURLANI, *Elettorato attivo*, cit., p. 451).

Non sarebbero, invece, in contrasto con l'art. 48 della Costituzione quei sistemi elettorali che non "pesano" in modo diverso i voti assegnati dagli elettori nel collegio elettorale di riferimento, anche se producono una grande differenziazione degli effetti del voto complessivamente considerati. La questione riguarda principalmente la legittimità del sistema elettorale uninominale. Questo sistema, pur potendo alimentare un'elevata divaricazione tra voti ottenuti dalle forze politiche a livello nazionale e numero di seggi complessivamente a esse assegnato, garantiscono, in ogni caso, lo stesso "peso" a ogni singolo voto espresso all'interno di un determinato collegio elettorale²⁹.

5. La stabilità come strumento inefficace a legittimare la disegualianza del voto

Nelle sentenze in materia di legislazione elettorale con premio di maggioranza la Corte costituzionale ha censurato questo meccanismo quando distorce eccessivamente il voto. Per valutare quando ciò avviene, la Corte costituzionale ha posto come tecnica per stabilire l'illegittimità costituzionale del premio di maggioranza il bilanciamento tra la rappresentatività del Parlamento e l'eguaglianza del voto, da un lato, e la stabilità del Governo, dall'altro.

Prima di poter considerare se il ricorso al bilanciamento è condivisibile sul terreno dell'argomentazione utilizzata dalla Corte, va sottolineato che non in tutti i sistemi elettorali che utilizzano una formula diseguale si riscontra la stessa efficienza in termini di stabilità. Nella sentenza n. 1 del 2014, relativa alla legge elettorale per l'elezione del Senato, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo il premio di maggioranza assegnato all'interno di ogni circoscrizione regionale anche perché inidoneo al raggiungimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore (la stabilità)³⁰. Sarebbero quindi irragionevoli sistemi elettorali diseguali con i quali non si assegnasse la maggioranza assoluta dei seggi dell'Assemblea poiché, a fronte di una limitazione della rappresentatività, non produco alcun risultato in termini di stabilità³¹.

Da questa premessa ne deriva che sono solamente due i sistemi elettorali che potrebbero essere realmente misurati in un'ottica di bilanciamento tra stabilità e rappresentatività-eguaglianza perché unici a garantire la stabilità tramite l'assegnazione della maggioranza assoluta in capo a una sola forza politica al termine delle elezioni. Essi sono il sistema elettorale con premio di maggioranza senza una soglia e quello con premio di maggioranza con soglia per l'accesso, nei

²⁹ Cfr. M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 17 e L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*, p. 14.

³⁰ Secondo la Corte costituzionale, infatti, la previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza su scala regionale produce «l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo» (Corte cost., sent. 1 del 2014, punto 4 del Cons. in dir.).

³¹ M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 2 e p. 10, il quale, con particolare riferimento alla possibilità di prevedere un numero di seggi fisso e predeterminato da assegnare come premio di maggioranza alla prima forza politica del Paese (sul modello greco), ricorda che tali sistemi potrebbero portare al risultato opposto, quello cioè di impedire la formazione di una maggioranza parlamentare, in particolar modo se il premio di maggioranza venisse attribuito a una forza politica "non coalizzabile" (p. 11 s.).

quali venga però necessariamente assegnato un numero di seggi perlomeno superiore alla maggioranza assoluta della composizione della Camera rappresentativa. Se per la Corte costituzionale è illegittimo un sistema che comprime eccessivamente la rappresentatività, per la stessa è coerente con il dettato costituzionale prevedere una compressione del voto limitata. Il bilanciamento così strutturato permette alla Corte costituzionale di dichiarare illegittimo il sistema elettorale premiale previsto dalla legge n. 270 del 2005 e il sistema a doppio turno nazionale inserito con la legge n. 52 del 2015. Il valore dell'obiettivo della stabilità è invece tale da non condurre alla dichiarazione di illegittimità del premio di maggioranza al raggiungimento della soglia del 40% dei voti prevista da quest'ultima legge.

Come anticipato, dalla lettura delle sentenze in materia elettorale si può notare che la Corte costituzionale si è giovata del ricorso al bilanciamento tra principi.

Il ricorso a un bilanciamento è possibile se sono due i principi in gioco e se essi hanno la stessa forza all'interno del sistema delle fonti³². Come è stato fatto notare, il bilanciamento effettuato dalla Corte nel caso specifico sembra però un bilanciamento diseguale, che avviene tra espressi enunciati costituzionali e obiettivi che sono per lo più di natura politica³³. Se sul versante della rappresentanza e dell'eguaglianza del voto i principi sono individuabili negli articoli 1, 48 e 67 della Costituzione, più problematico è trovare l'appiglio costituzionale alla stabilità del Governo. L'unico "aggancio", non espressamente richiamato dalla Corte costituzionale, sarebbe quello offerto dal primo comma dell'art. 94 della Costituzione, ai sensi del quale «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere». L'istituto tipico che caratterizza la forma di governo parlamentare sarebbe quindi l'elemento in grado di legittimare sistemi elettorali che comprimono l'eguaglianza del voto. È la ricerca di uno stabile rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, infatti, l'obiettivo che queste legislazioni elettorali si prefigurano di raggiungere.

Per valutare se la stabilità può essere un obiettivo in grado di limitare l'eguaglianza del voto e la rappresentatività del Parlamento è importante soffermarsi sulla concreta possibilità di realizzare attraverso il meccanismo elettorale l'obiettivo di un Governo stabile.

Se si svolge lo sguardo alle regole circa la composizione parlamentare si può notare che il valore della stabilità non può assumersi come valore costituzionale poiché *impossibile da garantire*. La composizione del Parlamento all'interno di una forma di stato democratica risponde infatti ad istanze che non possono essere soggette a preliminare certezza. Le norme costituzionali e i regolamentari parlamentari che disciplinano le prerogative parlamentari e la composizione interna del Parlamento sono molto chiare in questo senso. In primo luogo, non vi è certezza sul fatto che gli eletti nelle "fila" della maggioranza, alla quale viene garantita la maggioranza assoluta, votino la fiducia al formato Governo o comunque mantengano questo rapporto fiduciario nel corso della legislatura. Questo può avvenire in misura maggiore quando alla competizione elettorale siano coalizione ad aggregarsi per ottenere la maggioranza dei seggi. Il vincolo che lega la coalizione può essere assai labile se il principale motivo di aggregazione tra le forze politiche è la conquista del

³² Cfr. G. PINO, *Teoria e pratica del bilanciamento: tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela dell'identità personale*, in *Danno e responsabilità*, n. 6/2003, p. 578

³³ In questo senso C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2017, p. 227. Non a caso la Corte costituzionale ha qualificato solo la rappresentatività e l'eguaglianza del voto come principi, mentre la stabilità è stata identificata come «obiettivo di rilievo costituzionale» o come «obiettivo costituzionalmente legittimo».

premio di maggioranza³⁴. Quando sono state applicate leggi elettorali così strutturate vi è stata una proliferazione di partiti politici che concorrevano all'interno della coalizione, che ha fatto sì, insieme all'esigua soglia di sbarramento, che la composizione della maggioranza fosse alquanto eterogenea. Nei casi di coalizioni di governo che si presentano preventivamente agli elettori anche il premio di maggioranza non riesce a garantire la stabilità del Governo, in particolare qualora gli eletti «risultino sensibili ad interessi particolari i quali li inducano a rompere la coalizione ove le loro richieste [...] non vengano soddisfatte»³⁵. Per evitare defezioni interne alla maggioranza si potrebbe immaginare che sia più consono all'obiettivo di creare stabilità il ricorso a un premio di maggioranza assegnato alle liste. Anche in questo caso la possibilità che il sostegno al Governo possa perdurare nel corso della legislatura è però frutto del momento politico. Se l'obiettivo delle forze politiche è il raggiungimento del premio di maggioranza si eleva infatti la probabilità che vengano comunque creati dei “cartelli elettorali” con al loro interno molte “anime” che renderebbero instabile, al pari della coalizione, la maggioranza parlamentare³⁶.

In ogni caso, però, le regole parlamentari, da un lato, e la libertà del mandato parlamentare sancita nel dettato costituzionale, dall'altro, non possono assicurare la compattezza della maggioranza nel corso della legislatura³⁷. I rappresentanti eletti possono non confluire fin da subito nel gruppo parlamentare di riferimento o fuoriuscire dalla maggioranza in un secondo momento, anche costituendo un nuovo gruppo parlamentare, cosicché l'assegnazione del premio di maggioranza e l'“assicurazione” della stabilità per via elettorale si scontrerebbe inevitabilmente con la contingente situazione politica. Anche dinanzi ad una maggioranza parlamentare compatta, però, non è da escludere che la stessa possa porre fine al rapporto fiduciario con il Governo e con il Presidente del Consiglio che si sono “presentati” agli elettori.

La stabilità del Governo assume così i connotati di un elemento di natura prettamente politica e non giuridica³⁸. Per raggiungere un certo livello di stabilità entrano in gioco tutta una serie di fattori non giuridici, e che prescindono dalla legislazione elettorale, in assenza dei quali si renderebbe del tutto vana l'assicurazione *ex-ante* (ovverosia all'inizio della legislatura) di una maggioranza parlamentare certa.

La maggior preoccupazione che emerge dal bilanciamento utilizzato dalla Corte costituzionale riguarda però la circostanza che non pare scontato che i due principi posti in bilanciamento siano effettivamente l'uno contrapposto all'altro. L'alterità tra rappresentatività e stabilità si scontra dinanzi a quei sistemi elettorali che pur essendo rappresentativi e rispettando l'eguaglianza del voto sono comunque in grado di favorire l'emersione di stabili maggioranze. In particolar modo, è il sistema maggioritario uninominale (ad uno o due turni) ad aver dimostrato un certo grado di razionalizzazione tale da agevolare fortemente la fuoriuscita di una maggioranza al termine delle elezioni.

In quel caso, però, il risultato ottenuto non è dovuto ad una struttura elettorale che sacrifica la rappresentatività degli elettori, ma alla semplice circostanza che l'eventuale maggioranza

³⁴ Cfr. A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema politico nazionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, p. 112.

³⁵ A. PIZZORUSSO, *Le crisi di governo nelle principali esperienze contemporanee*, in L. VENTURA, (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 164 s.

³⁶ Segnala questo rischio V. ONIDA, *Per una riforma elettorale che consenta l'evoluzione del sistema politico*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 270 s.

³⁷ Cfr. E. ROSSI, *Storia di un «falso»? L'Italicum e la «governabilità»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 751.

³⁸ Cfr. A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 4.

parlamentare deve essere tale nella maggioranza dei collegi. L'esperienza del maggioritario uninominale o del proporzionale ad effetti maggioritari, come per esempio il modello elettorale spagnolo, dimostra che la possibilità di creare una maggioranza assoluta al termine delle elezioni può essere agevolata attraverso sistemi elettorali che pur non minando il campo dalla rappresentanza hanno lo scopo, raggiungibile pur sempre a seconda del sistema politico, di «influire sui processi di aggregazione politica in modo da accrescere le probabilità che vengano spontaneamente a formarsi maggioranze parlamentari stabili»³⁹. Per tali ragioni non sembra potersi ravvisare nell'ordinamento la necessità di ricercare equilibri tra rappresentatività e stabilità nel tentativo di limitare la prima, ancorché parzialmente, per agevolare la seconda. La rappresentatività dell'elettorato e l'eguaglianza politica dovrebbero essere sempre il fulcro del parlamentarismo democratico. Esse dovrebbero persistere costantemente in un contesto di democrazia mediata senza cedere il passo ad altre esigenze che, oltre a non poter essere garantite, possono essere agevolate senza ricorrere a una limitazione dell'eguaglianza del voto.

Il modo migliore per provare a dare stabilità al sistema politico-parlamentare e, di conseguenza, al rapporto Parlamento-Governo è proprio quello di aprire la strada a sistemi di elezione che siano razionalizzati, ma pur sempre pienamente rappresentativi, e solo laddove nel loro naturale svolgimento produrranno una maggioranza “elettorale” ne potrà discendere la piana formazione di un Governo “scelto dai cittadini”, mentre laddove la divisione sociale è tale da non poter produrre una maggioranza preconstituita all'esito dell'elezioni, le forze politiche dovranno necessariamente trovare un accordo per sostenere un Governo di coalizione (o eventualmente di minoranza): l'unico, in quel dato momento storico-politico, in grado di rappresentare la frammentazione parlamentare, che non è nient'altro che il rispecchiamento della frammentazione sociale.

³⁹ A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995, p. 142.