

## FARE LA LEGGE ELETTORALE “SOUS L’OEIL DES RUSSES”\*\*

*1. Il legame tra i diversi aspetti delle riforme e le revisioni costituzionali “per sottrazione”. – 2. La definitiva caduta del velo d’ignoranza e il destino dell’Italicum. – 3. Fare la legge elettorale “sous l’oeil des russes” (con una provocazione “antiproporzionalista”). – 4. Premio e soglie: la matematica in aiuto della ragionevolezza?. – 5. Test di proporzionalità e assetto partitico analizzato in concreto: ciò che non fa la sentenza n. 1 del 2014. – 6. La legge n. 270 del 2005 era davvero una legge d’impianto proporzionale? – 7. Voto di preferenza e legittimazione della classe parlamentare.*

### 1. Il legame tra i diversi aspetti delle riforme e le revisioni costituzionali “per sottrazione”

Nelle prospettive di riforma sostenute dal Governo Letta, costituiva un punto fermo lo stretto legame tra revisione della forma di governo e modifica della legge elettorale. Ciò è mostrato chiaramente nella relazione finale della cd. Commissione dei 35.

Nelle prospettive di riforma attuali, questo legame logico-sistematico sembra invece essersi perduto. Al suo posto, residua tra i due profili solo un legame “politico-occasionalistico”. Esso è testimoniato dalla scelta di modificare la legge elettorale solo per la Camera dei deputati, appunto sul presupposto che il Senato apparentemente si avvierebbe a non aver più bisogno di una legge elettorale. Questo modo di impostare il rapporto tra i due profili ha conseguenze non positive in termini sistematici, anche se sembra utile a fini contingenti. Rende infatti impossibile o fortemente sconsigliabile lo scioglimento anticipato – una volta approvata la modifica alla legge elettorale della sola Camera – fino all’approvazione definitiva della riforma sul Senato. Ottiene così l’effetto apparente di “blindare” una maggioranza di governo, ma fa sospettare lesioni all’autonomo potere di valutazione, sul punto, del Capo dello Stato.

Tutto questo sul presupposto che all’approvazione della legge elettorale (per la sola Camera dei deputati) si arrivi davvero, giacché, in caso contrario, resta fermo che, producendosene le cause, lo scioglimento anticipato sarebbe reso ben possibile dal fatto che esiste una legge elettorale applicabile ad entrambi i rami del Parlamento, cioè quella risultante dalla sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale.

Questa assenza di un legame consapevole e profondo tra i due profili della complessiva riforma istituzionale – sostituito da *escamotages* politici contingenti, fragili e passeggeri – genera malesseri comprensibili e solleva obiezioni.

Circola ad esempio la tesi secondo la quale se il Senato non fosse più elettivo – e se solo la Camera dei Deputati lo fosse – ciò avrebbe determinanti effetti sul tipo di legge elettorale per la camera “residua”, e anche in punto di valutazione sulla sua conformità ai principi costituzionali come interpretati dalla già citata sentenza n. 1 del 2014. Non essendoci più, in tesi, un Senato elettivo, una seconda camera di compensazione e riflessione o di garanzia, e tutta la rappresentanza politica democratica “scaricandosi” sulla sola Camera dei deputati, ne conseguirebbe la dubbia costituzionalità di una legge elettorale fortemente selettiva (per soglie di sbarramento) e fortemente distorsiva (per premio di maggioranza).

Si tratta di una tesi non del tutto chiara nei suoi presupposti teorici e nelle sue conseguenze pratiche, e probabilmente anch’essa pensata solo per esigenze politiche contingenti, in particolare quelle di bloccare entrambi i versanti delle riforme istituzionali.

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Milano – Componente del Consiglio Superiore della Magistratura — [nicolo.zanon@unimi.it](mailto:nicolo.zanon@unimi.it)

\*\* Relazione svolta al II Seminario dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme”, tenutosi presso l’Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014.

Il suo unico aspetto di valore generale e non contingente – e che meriterebbe di essere approfondito – è semmai la sottolineatura di un problema cui si trovano di fronte le revisioni costituzionali come quella *in itinere* relativa al Senato: revisioni costituzionali che si presentano formalmente “per modificazione” (il Senato subisce modifiche profonde), ma che finiscono per essere, nella sostanza, *revisioni costituzionali per sottrazione*. Il Senato elettivo scompare, per lasciar posto a un altro genere di assemblea. Si tratta di revisioni costituzionali inevitabilmente difficili da portare a compimento, non solo perché hanno bisogno, come è specificamente nel caso, del consenso dei componenti dell’organo da modificare/eliminare, ma perché la sostanziale eliminazione dell’organo genera squilibri: nell’assetto parlamentare, nella rappresentanza politica complessivamente intesa, nelle garanzie e nei contrappesi di sistema. Resta perlopiù oscuro se ne conseguirebbe una maggior efficienza e velocità del processo decisionale organizzato dalla forma di governo, ma è invece chiarissimo a tutti quel che si perde (naturalmente, il ragionamento sulla problematicità delle “revisioni costituzionali per sottrazione” vale a condizione che ciò che si sottrae sia realmente un elemento essenziale: l’esempio del CNEL, per la cui ventilata scomparsa nessuno sembra stracciarsi le vesti, dimostra quel che si sapeva, cioè che il CNEL non ha mai contato nulla).

## **2. La definitiva caduta del velo d’ignoranza e il destino dell’*Italicum***

So bene che – nel migliore dei mondi possibile e tanto più dopo la rovinosa caduta della legge n. 270 del 2005, dichiarata incostituzionale - una legge elettorale politica andrebbe approvata da un legislatore in principio disinteressato, che pensa al bene comune, si riferisce a consolidati modelli offerti dal diritto comparato, e ha l’obiettivo di ricostruire il prestigio e l’autorevolezza del nostro Parlamento, che – come afferma la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale – è “al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione”.

Sennonché, saremmo oltremodo ingenui nel non considerare i dati della realtà. Le condizioni concrete del sistema politico-partitico mostrano lo sfaldamento dell’originario assetto bipolare, e la tendenza verso un assetto partitico tri- o addirittura quadri-polare. In tali condizioni, un accordo di vertice (quello cd. del Nazareno: l’ultima versione credo sia del 29 gennaio 2014) tra i *leaders* di quelli che, in quel momento, *apparivano* i due maggiori partiti ha ritenuto imprescindibile costruire un sistema che mantiene un premio di maggioranza, per garantire la formazione di una chiara maggioranza parlamentare altrimenti non raggiungibile: sicché la bozza di nuova legge elettorale (il cd. *Italicum*) non pare poi così dissimile dalla legge precedente, salvo per l’adeguamento alle censure del giudice costituzionale (quanto sufficiente è materia di discussione), e per l’importante previsione del doppio turno di schieramento se nessuna lista/coalizione raggiunge al primo la soglia minima.

Ma le condizioni concrete del sistema partitico rischiano di mutare ancora, e rapidamente, consegnando l’accordo del gennaio 2014 al ruolo di mera fotografia di una realtà ormai trascorsa, incapace di guardare al futuro: avremo occasione di verificarlo molto presto, alle elezioni europee, dove la formula proporzionale con sbarramento fornirà, ahimé, l’occasione ideale per eliminare del tutto, presso coloro che devono decidere la nuova legge elettorale, qualunque residuo *velo d’ignoranza* circa le proprie convenienze e i propri interessi (ammesso e non concesso che un qualche velo in precedenza esistesse..).

Con l’ulteriore rischio – o l’opportunità, a seconda dei punti di vista – che l’originario accordo sul cd. *Italicum* subisca notevoli e decisive revisioni, non foss’altro perché qualcuno – alla luce dei risultati del 25 maggio 2014 - potrebbe ritenere di non avere più alcuna convenienza a tenervi fede.

Rischiamo perciò di muoverci su sabbie molto mobili e di scrivere troppe cose sulla sabbia. Meglio concentrarsi su alcuni aspetti di fondo.

### 3. Fare la legge elettorale “*sous l’oeil des russes*” (con una provocazione “antiproporzionalista”)

Tra gli aspetti fondamentali che meritano attenzione a prescindere dalle contingenze, vi è il dato che ogni legislatore che elabora una nuova legge elettorale, dopo la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, lo fa, come diceva Carl Schmitt<sup>1</sup>, “*sous l’oeil des russes*”.

Nel corso del procedimento di formazione della legge elettorale, la concretissima possibilità di un futuro (e abbastanza rapido) intervento del giudice costituzionale è, in altre parole, un dato presente ed imminente. Attraverso quello che - ad avviso di tanti autorevoli colleghi (e anche mio) - è stato il grave *vulnus* all’incidentalità del sistema di giustizia costituzionale recato dalla sentenza 1 del 2014, si è creata per le leggi elettorali una via d’accesso alla Corte costituzionale ormai percorribile in modo relativamente facile e veloce, attraverso l’azione di accertamento mero. Ciò determina, in più, come osserva Beniamino Caravita<sup>2</sup>, l’incognita del confronto con le diverse idee e tendenze che i vari giudici *a quibus* (e non già stavolta la sola Corte di Cassazione) potranno esibire, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni in materia elettorale. La ben nota natura “diffusa” del potere giudiziario potrà anche in questo caso mettersi proficuamente all’opera.

Si dirà, ed anzi per la verità lo si è già ampiamente detto, che in ciò non vi è nulla di strano, e che anzi la sentenza della Corte costituzionale pone finalmente termine all’inammissibile esistenza di una zona franca dai controlli, e ripristina, anche sulla più politica delle leggi, la necessaria preminenza dei principi dello Stato costituzionale di diritto. Meno trionfisticamente e più cautamente, direi che la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 induce, molto più che in passato, a ragionare della legge elettorale in termini di legittimità costituzionale, con largo ricorso, in particolare, a quell’incertissimo parametro che è la cd. “ragionevolezza”. Senza trascurare che il massiccio utilizzo, nel discorso collettivo della “comunità degli interpreti” intorno al tema della legge elettorale politica, delle linee teoriche fondamentali elaborate dalla sentenza acuisce l’abitudine tipica dei costituzionalisti a trasformare ogni critica ed osservazione di merito in dubbio di costituzionalità.

Già in molti commenti sulle varie versioni dell’*Italicum* abbondano previsioni di nuove questioni di legittimità costituzionale, con prognosi fauste o infauste sul loro esito, a seconda delle preferenze personali dello studioso su ciò che è o non è ragionevole. Non è possibile ovviamente evitare tutto questo: ma, io credo, sarebbe almeno necessaria maggiore misura, per evitare che ogni scelta politicamente non gradita venga tacciata d’incostituzionalità.

Quando leggo i giudizi *tranchant* che una parte del versante culturale radicalmente filo-proporzionalistico dispensa sulla sicura incostituzionalità di qualche aspetto della bozza di nuova legge elettorale, mi viene in mente – lo riconosco, per reazione! - un percorso logico inverso ma speculare a quello che i giudizi in questione conducono. E mi chiedo così se non si potrebbe sostenere a pari diritto l’irragionevolezza e l’eccessiva distorsione prodotte da un sistema elettorale proporzionale che, come fanno notare con una certa malizia Sara Lieto e Pasquale Pasquino<sup>3</sup>, attribuisce un enorme e del tutto sproporzionato potere “coalizionale” ai piccoli partiti nei confronti dei loro alleati maggiori. Perché non si può dimenticare – soprattutto non lo possiamo dimenticare noi italiani, con le nostre esperienze concrete - che i sistemi proporzionali consegnano inevitabilmente ai piccoli e piccolissimi partiti poteri di veto e di ricatto, e in fin dei conti un potere di vita e di morte sugli esecutivi: sicché, a voler trasformare la critica di merito in dubbio di costituzionalità (secondo una logica che, ripeto, non condivido), perché non ritenere questa, anch’essa, un’irragionevole distorsione dell’eguaglianza del voto, considerata questa volta sul versante dell’obbiettivo – anch’esso costituzionalmente rilevante! - di “garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale” (parole testuali usate dalla sentenza n. 1 del 2014)? Riconosco che si tratta di una tesi ardita, non foss’altro perché, in principio, il potere coalizionale (o di ricatto) dei piccoli partiti in presenza di un sistema proporzionale è un mero fatto, e non invece un congegno normativo artificiale escogitato appositamente (quale è, sul versante che attira le ire dei proporzionalisti, il premio di maggioranza), o meglio dipende da circostanze di fatto specifiche, e non si basa, se non in misura indiretta, su una specifica disposizione della legge elettorale da sospettare d’incostituzionalità. Ma si badi che non è sempre così, alme-

<sup>1</sup> C. SCHMITT, *Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen*, in *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Berlin, ristampa 2002, pag. 79 ss. Trad. it. *L’epoca delle neutralizzazioni e delle spolticizzazioni* in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1998, pag. 167 ss.

<sup>2</sup> B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. 2 del 2014, pag. 1 del paper.

<sup>3</sup> S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), Rassegna 3 del 2014, pag. 10 del paper.

no per il *Porcellum* ante sentenza 1/2014: qui si potrebbero proprio trovare specifiche disposizioni della legge elettorale cui imputare un vizio di irragionevolezza per violazione del principio del voto uguale, nel senso che l'elettore di un micro-partito si trova ad avere un peso incomparabilmente maggiore, nelle fasi critiche, di quello dell'elettore di un grande partito. Per esempio, le cause della caduta del Governo Prodi II vanno ricercate nella norma che prevedeva la ripartizione dei seggi fra tutte le liste della coalizione vincente che avessero ottenuto almeno il 2% dei voti su base nazionale, ricordando inoltre che partecipava alla ripartizione anche la migliore delle liste che non avesse conseguito tale 2%.: ne conseguì che le sorti dell'esecutivo furono messe nelle mani di pochissimi parlamentari di micro-partiti.

#### 4. Premio e soglie: la matematica in aiuto della ragionevolezza?

Lasciando cadere la provocazione, l'esempio appena fatto dimostra, da una parte, che il ragionamento imperniato sull'ugual peso in uscita del voto può essere usato a 360 gradi, e dall'altra serve per invocare prudenza nell'utilizzo disinvolto dei vizi di costituzionalità come arma critica contro le scelte in tema di legge elettorale.

Tornando dunque al clima culturale che la sentenza n. 1 del 2014 ha diffuso nella "comunità degli interpreti", non trovo ad esempio convincente ragionare in termini di incostituzionalità in relazione alla percentuale specifica che costituisce la soglia di voti minima per accedere al premio, prevista ora dall'*Italicum*. Come osserva Antonio D'Aloia<sup>4</sup>, la Corte ha censurato la mancanza in sé di una "ragionevole" soglia minima di voti per l'attivazione del premio, ma ben difficilmente, invece, potrebbe accettare di giudicare non più, semplicemente, l'assenza di tale soglia, ma la sua adeguatezza quantitativa. Sarebbe forte il rischio d'invasione la sfera della discrezionalità legislativa, che la Corte stessa definisce ampia in materia elettorale: è difficile insomma immaginare che uno scarto di percentuali (dal 35 al 37 o al 40 per cento) possa meccanicamente riflettersi in termini di irragionevolezza più o meno manifesta della soluzione prescelta dal legislatore.

Non sono per la verità mancati (Gino Scaccia da solo<sup>5</sup>, e poi con Simone Pajno e Giuseppe Lodato<sup>6</sup>, un astrofisico docente dell'Università degli Studi di Milano: si noti che anche il *Bundesverfassungsgericht* ha utilizzato i pareri dei matematici, attivando i suoi poteri istruttori, per comprendere i meccanismi di funzionamento dei mandati in eccedenza, in alcune recenti sentenze<sup>7</sup>) pregevoli tentativi, anche sulla scorta di alcune ri-letture delle tesi di Carlo Lavagna sul principio di uguaglianza del voto, di rintracciare un *criterio numerico* per stabilire qual è il confine tra ragionevolezza e irragionevolezza del premio di maggioranza (per gli autori citati, non sarebbero legittimi meccanismi distorsivi che diano ai voti espressi a favore della coalizione vincente un valore in uscita più che doppio rispetto al valore in uscita dei voti residui, perché ciò ferirebbe in modo eccessivo il principio di uguaglianza del voto). Sono tentativi di strutturare su basi matematiche – dunque oggettive – lo stesso *test* sulla ragionevolezza del premio, ciò che assomiglia molto alla quadratura del cerchio. Ma qualunque giudizio si voglia dare sulla pregevolezza (che, ripeto, riconosco) dei tentativi di fondare su basi oggettive il principio di non eccessiva distorsività, essi sono e restano tesi individuali, e questi stessi autori riconoscono che invece la Corte costituzionale, nella sentenza, non ha fornito parametri per chiarire quando si debba considerare varcato il limite di manifesta sproporzione della soglia e del premio di maggioranza. Sicché si è piuttosto in presenza di tentativi *ex post* di costruire una teoria intorno alla scelta realizzata dalla sentenza, della quale l'unica cosa certa è che ha censurato la mancanza radicale della soglia.

<sup>4</sup> A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in <http://www.confronticostituzionali.eu/?p=957>.

<sup>5</sup> G. SCACCIA, *Riflessi ordinali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in <http://www.confronticostituzionali.eu/?p=954>.

<sup>6</sup> G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. N. 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 9 del 2014.

<sup>7</sup> Sentenze del 25 luglio 2012 e del 3 luglio 2008. In dottrina, cfr. R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, 207 ss. e A. DE PETRIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al prof. Friedrich Pukelsheim*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18 del 2013.

## 5. Test di proporzionalità e assetto partitico analizzato in concreto: ciò che non fa la sentenza n. 1 del 2014

Ma soprattutto, io osserverei che la sentenza - e questo mi pare singolare, proprio in quanto essa insiste sul parametro della manifesta irragionevolezza e utilizza il *test* di proporzionalità richiamando la giurisprudenza europea - sembra peccare di *astrattismo* e costruisce quella che è apparsa a molti una teoria generale dei rapporti tra Costituzione, rappresentanza politica e legge elettorale, senza considerare a sufficienza il contesto politico partitico nel quale *in concreto* si applica una legge elettorale. Si noti che questa assenza di concretezza, che caratterizza la soluzione di merito adottata dalla sentenza di merito, si somma (con un effetto complessivo moltiplicatore) alla strutturale astrattezza della questione vista in termini processuali, cioè alla questione di l.c. così come essa nasce nel giudizio *a quo*, caratterizzato dalla sostanziale mancanza di incidentalità: le due astrattezze, in qualche modo, si sorreggono a vicenda e a vicenda si enfatizzano, ciò che determina il complessivo aspetto "dottrinale" della sentenza.

Sarebbe stato forse possibile, io credo, argomentare lo stesso risultato (l'accoglimento delle questioni sollevate) in modo molto diverso, evitando almeno l'astrattezza della soluzione di merito. Detto in sintesi, ciò che può essere ragionevole (o non manifestamente irragionevole) in un contesto tendenzialmente bipolare - o addirittura bipartitico - può evidentemente diventare irragionevole o manifestamente irragionevole in un contesto nel quale tale bipolarismo si sfaldi, lasciando spazio a un sistema tri- o addirittura quadri-polare.

Per fare un esempio che a me pare particolarmente efficace, si ricordino i referendum promossi da Giovanni Guzzetta nel 2008 e le sentenze che li dichiararono ammissibili: uno dei quesiti mirava ad attribuire il premio di maggioranza non già alla coalizione ma alla singola lista più votata. L'assenza di soglia minima per accedere al premio ne risultava enfatizzata, e non a caso - certo - comparve nella sentenza di ammissibilità il primo noto monito al legislatore circa il rischio di eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, che avrebbe potuto acquisire la maggioranza dei seggi anche con un numero relativamente esiguo di voti. Ma, al tempo stesso, molti - in una situazione concreta nella quale i dati statistici dicevano che i voti dati alle due maggiori coalizioni si avvicinavano costantemente, nelle varie elezioni a partire dal 2001, al 90% del totale dei suffragi espressi quindi in un contesto politico-partitico che sembrava ineluttabilmente bipolare e che anzi pareva poter essere incoraggiato verso il bipartitismo<sup>8</sup> - non dubitavano della piena ragionevolezza del premio anche se attribuito ad una singola lista, perché ritenevano assai improbabile, in concreto, che la lista vincente ottenesse, in quel dato contesto, una percentuale di voti inferiore al 35-38% (e si facevano confronti con i sistemi maggioritari francese e inglese, per mostrare che, anche in assenza di premi di maggioranza appositamente e consapevolmente distorsivi, il 35% circa dei voti finiva normalmente per corrispondere al 60% circa dei seggi nell'assemblea parlamentare<sup>9</sup>).

Quest'assenza di concretezza, questo indugiare su riflessioni teorico-generalistiche non è affatto presente, ad esempio, nelle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* sui cd. "mandati in eccedenza"<sup>10</sup>, che studiano assai dettagliatamente l'andamento delle elezioni e situano nella concreta dinamica partitica il funzionamento della cosiddetta "ponderazione negativa dei voti". Non è presente nemmeno in alcune note sentenze della Corte Europea dei diritti dell'Uomo che si occupano di lesioni a diritti convenzionali dovute a leggi elettorali. In particolare, nel noto caso *Yumak e Sadak c. Turchia* (Grande Camera, sentenza 8 luglio 2008), i ricorrenti, invocando l'art. 3 del Protocollo 1, ritenevano che l'imposizione di una soglia di sbarramento del 10% alle elezioni legislative violasse la libertà di espressione dei cittadini nella scelta dell'organo legislativo. Con ampi e dettagliati riferimenti alla storia delle elezioni politiche turche, la Corte Europea arrivò qui (sia pur a maggioranza) alla conclusione che una soglia di sbarramento collocata al 10% può essere eccessiva in generale, ma non lo era nel caso specifico, considerato il contesto politico concreto delle elezioni sotto esame. La Corte concluse perciò che non vi era stata violazione dell'art. 3 Protocollo 1.

Insomma, avrei trovato più convincente il ragionamento della nostra Corte costituzionale sull'irragionevolezza dell'assenza di soglia minima se esso fosse ancorato (anche) ad una approfondita analisi sulle trasformazioni del sistema partitico, dei flussi di voto effettivi ecc.

<sup>8</sup> Cfr. C. FUSARO, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quad. Cost.*, 2/2008, 362.

<sup>9</sup> Si veda ad esempio G. ARCONZO, *Sul premio di maggioranza: con o senza soglie minime di voti?*, in *Quad. Cost.*, 2/2008, 365.

<sup>10</sup> Cfr. specificamente i punti 146 - 151 della sentenza 25 luglio 2012 e i punti 130 - 133 della sentenza del 3 luglio 2008, citate nella nota 7.

Solo da analisi collocate a questo livello argomentativo (cioè da analisi basate su elementi concreti tratti dal contesto), a mio avviso, potrebbero effettivamente iniziare ragionamenti sulla ragionevolezza delle diverse soglie di sbarramento previste dall'*Italicum*, e in particolare della soglia collocata all'8% per le liste non in coalizione, anche considerando che la soglia di sbarramento si somma al premio di maggioranza, con effetto moltiplicatore della distorsione del principio di uguaglianza del voto.

## 6. La legge n. 270 del 2005 era davvero una legge d'impianto proporzionale?

Vi è un altro presupposto di fondo indiscusso dal quale la Corte costituzionale muove, e che potrebbe viceversa essere sottoposto a discussione critica. L'idea cioè che la legge n. 270 del 2005 sia caratterizzata nella sua struttura ed ispirazione profonda dall'opzione per la formula proporzionale, sicché alla stregua di tale ispirazione fondamentale e alla luce di un principio di uguaglianza del voto nettamente ambientato in clima proporzionalistico, andrebbe sindacata la congruità del premio, cioè di un consapevole meccanismo distorsivo della rappresentatività, applicato in nome dell'altro valore da contemperare con quest'ultima, cioè la cd. "governabilità", o, meglio, la stabilità dell'esecutivo. Perché in effetti ci si potrebbe non implausibilmente chiedere, come fa Marco Bignami<sup>11</sup>, se una formula elettorale, come quella della legge n. 270 del 2005, che attribuiva alla lista prevalente il 55% dei seggi, quand'anche essa avesse ottenuto un consenso estremamente ridotto, sia davvero proporzionale. Come è noto, gli scienziati della politica hanno opinioni diverse sul punto, ma si può almeno ricordare quella di Giovanni Sartori, per il quale i sistemi elettorali con premio di maggioranza costituiscono una variante del sistema maggioritario: pur sottolineando che il premio presuppone quasi sempre un sistema proporzionale, egli ritiene decisivo che l'obiettivo del premio sia quello di definire o rafforzare una maggioranza parlamentare, analogamente a ciò che si propongono i sistemi maggioritari (sul punto richiama l'attenzione Francesca Biondi<sup>12</sup>).

La Corte ha scelto una tesi diversa: ne dobbiamo rispettosamente prendere atto, ma restando consapevoli che il panorama delle interpretazioni possibili resta più ampio.

## 7. Voto di preferenza e legittimazione della classe parlamentare

Una parola sola, in conclusione, sulla questione delle liste bloccate e delle preferenze, sulle quali si esercita disinvoltamente la Corte costituzionale, prevedendo una addizione che appare a rime assai poco obbligate (le liste possono essere bloccate se "corte" e se assicurino "conoscibilità" dei candidati, ma a che punto scatti invece la lesione alla Costituzione da rimediare nell'unico modo asseritamente possibile, cioè con la preferenza, la Corte non lo chiarisce).

Il riferimento, tra l'altro, all'art. 67 cost. quale fondamento del voto di preferenza è singolare e solleva interrogativi. La Corte resta sulle generali e non sceglie nemmeno di ancorarsi a un riferimento testuale, forse disponibile. L'articolo in questione fa infatti riferimento a un'attività rappresentativa che non esclude l'esistenza di un mandato, ma lo definisce non vincolante: "senza vincolo di mandato" vuol dire che un mandato c'è, ma non obbliga giuridicamente. Ancoraggio possibile, certo, ma ardito la sua parte, giacché nessuno ha mai inteso che quel "mandato" fosse obbligatoriamente da conferire tramite voto di preferenza...

Ma non è questa, credo, la strada che la stessa Corte ha voluto indicare. Al di là delle strettoie processuali cui obbliga la questione come sollevata dal giudice *a quo*, il tema delle preferenze allude ad un enorme problema di legittimazione della classe politico-parlamentare, che oggi si pone drammaticamente e che alla Corte non poteva sfuggire. Le preferenze, sappiamo, hanno mille difetti, ma soprattutto nella tempeste attuale potrebbero almeno aiutare a ricostruire un poco di quella autorevolezza che Parlamento e rappresentanza politica hanno perduto. Probabilmente ha ragione chi dice che è meno utile dannarsi sulle modalità di previsione e organizzazione delle cd. primarie, che non imboccare con decisione la strada maestra del voto di preferenza sulle candidature proposte dal partito. L'*escamotages* delle liste "corte", come previsto nell'*Italicum*, non risolve per nulla, visto il concreto meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ampia-

<sup>11</sup> M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale. Un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014, in corso di pubblicazione.

<sup>12</sup> F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza*, cit., in corso di pubblicazione.

mente mediato a livello nazionale e per nulla riferibile con certezza ai candidati delle singole circoscrizioni<sup>13</sup>. Gli elettori “chiedono” le preferenze, o, il che è lo stesso, sono stati convinti a doverle chiedere dal discorso pubblico dominante sulla crisi della classe politica: speriamo che almeno il senso di autoconservazione induca i legislatori ad esaudire questa richiesta.

---

<sup>13</sup> Cfr. G. AZZARITI, *La legge elettorale nella relazione annuale del presidente della Corte costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it/notizie/637/](http://www.costituzionalismo.it/notizie/637/); F. BILANCIA, “*Ri-porcellum*” e giudicato costituzionale, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 3/2014 e M. D'AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza*, cit., in corso di pubblicazione.