



LA LEGGE ELETTORALE DOPO LA CONSULTA: QUALI PALETTI PER IL LEGISLATORE IN MATERIA (E QUALI SPAZI PER NUOVE SENTENZE)?*

di Gabriele Maestri**

SOMMARIO: 1 – Il problema (non scontato) dell'ammissibilità. 2 – Il premio e la soglia: quando il problema è la correzione. – 3. La questione delle liste bloccate, tra nodi da sciogliere e occasioni perdute.

Riflettere sulla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, sulle questioni sollevate dalla Corte di cassazione circa la legge elettorale vigente fino alla fine dell'anno scorso (cd. legge Calderoli) richiede che si tocchino vari punti, alcuni di più facile comprensione, altri assai più delicati. In alcune parti, fermo restando il rispetto che si deve a una decisione della Consulta, si può persino sostenere che il ragionamento seguito dal giudice delle leggi non sia del tutto convincente e, *de iure condendo*, renda necessarie alcune riflessioni approfondite.

Si sottolinea fin dall'inizio che ci si concentrerà sugli aspetti relativi all'ammissibilità delle questioni e sugli effetti in materia di disciplina elettorale (immediati e *pro futuro*); non ci si avventurerà invece nell'analisi dell'ultimo tema trattato dalla sentenza – ossia gli eventuali effetti della sentenza sulla composizione e sulla legittimazione giuridica delle Camere formatesi in seguito alle elezioni politiche del

* “Le Corti e il voto. La Sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale”, Seminario organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea – Roma - Sala delle Lauree-Scienze politiche - Università “La Sapienza”, 29 gennaio 2014.

**Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma «La Sapienza»; assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche.

2013 – non certo perché sia privo di interesse, ma per evitare di ridurre la trattazione a poche pagine, senza dare lo spazio autonomo che merita.

1. Il problema (non scontato) dell'ammissibilità

A ripercorrere i giorni che hanno preceduto la decisione della Corte costituzionale, emerge innanzitutto un certo livello di incertezza su come la Consulta avrebbe potuto agire per affrontare la questione; nei dubbi sul *quomodo*, peraltro, erano ricompresi anche rilevanti dubbi sull'*an*, non essendo data per scontata una decisione nel merito.

Non è sbagliato dire che alla vigilia erano sostanzialmente due gli indirizzi riconoscibili nella dottrina. C'era chi immaginava che il giudice costituzionale non sarebbe nemmeno arrivato a esprimersi sulla questione sottopostagli, optando piuttosto per una pronuncia di inammissibilità (trovandosi materialmente in sintonia con le valutazioni fatte dal giudice civile nei primi due gradi del processo da cui è scaturito il caso). Non si trattava tanto dell'idea diffusa tra chi – evidentemente con una riflessione non giuridica – riteneva che l'inammissibilità sarebbe stata un'agevole via di fuga, un *commodus descensus* che la Corte avrebbe potuto utilizzare per non intervenire in una materia politicamente molto sensibile come quella elettorale.

L'idea che la Consulta non potesse (e non dovesse) pronunciarsi nel merito era stata sostenuta anche da qualcuno che aveva autorevolmente presieduto l'organo in un recente passato¹. Da una parte, c'era più che il sospetto che quella intrapresa dall'avvocato Aldo Bozzi e dagli altri cittadini elettori coinvolti fosse una *lis ficta*, instaurata al solo scopo di creare le condizioni per un ricorso incidentale alla Corte costituzionale: un'eventualità non ammessa, per evitare che si aggiri il divieto di ricorso in via principale². Dall'altra, c'era la consapevolezza che anche il semplice intervento ablativo del giudice delle leggi – in particolare attraverso l'asportazione “chirurgica” delle disposizioni che prevedevano l'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera e dei premi regionali al Senato – avrebbe mutato il

¹ V. U. DE SIERVO, *Alla Consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa*, 29 novembre 2013, p. 1.

² Il concetto è stato ribadito, di recente, da Corte cost., (ord.) 10-18 febbraio 2010, n. 53. Sul problema della *fictio litis*, in generale, v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 152 ss. (in particolare p. 155 ss.; lo stesso autore però si dimostra favorevole alla via incidentale di accesso alla Consulta per il caso di specie, v. Id., *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugugno di Potsdam e la legge elettorale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2013, n. 1). Sulla natura non scritta del divieto di *lis ficta* (creato dalla giurisprudenza della Consulta) e sul rilievo che ha la costruzione dell'incidentalità cui si intende aderire, v. di recente (e con riferimento al caso di specie) G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, 21 settembre 2013, p. 2 ss. (spec. 4 ss.). Lo stesso autore ritiene il caso in esame chiaramente rientrante tra le *lites fictae*; sullo stesso tono, tra gli altri, A. ANZON-DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una «zona franca» del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2013, n. 1.

sistema elettorale al punto da realizzare «un vero e proprio radicale mutamento legislativo, che però non può che spettare ad organi rappresentativi», mentre «la Corte in realtà non dispone della legittimazione a riscrivere i sistemi elettorali»³.

Per evitare dunque di mettere il giudice delle leggi in una posizione potenzialmente molto scomoda, facile bersaglio di critiche da parte degli attori politici (e non solo), per qualcuno la Corte costituzionale avrebbe fatto meglio a sbarazzarsi a monte della questione con una pronuncia di inammissibilità, sia pure a prezzo di un silenzio “sforzato” in una materia su cui la stessa Corte aveva ammonito più volte il legislatore nel giro di un periodo relativamente breve, senza dunque dare seguito ai propri avvertimenti⁴.

Se questo era il primo indirizzo, altri studiosi, al contrario, erano più propensi a pensare (a sperare?) che il giudice delle leggi, proprio per il numero consistente di avvertimenti lanciati al Parlamento (e, più in generale, al mondo politico) negli ultimi anni, specialmente in quello che stava per concludersi⁵, avrebbe trovato il modo di esprimersi e di dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune delle norme più problematiche della legge n. 270/2005: questo, eventualmente, anche a costo di qualche forzatura al proprio *carnet* consolidato di decisioni in materia. Di fatto le cose sono andate proprio così e la stessa lettura della sentenza n. 1 del 2014 sembra confermare che alla base della decisione c'è stato un ragionamento simile.

È stato lo stesso giudice delle leggi a sottolineare come la Corte di cassazione si sia diffusa «con motivazione ampia, articolata ed approfondita» nella spiegazione di come l'accertamento sulla portata del diritto di voto, chiesto con l'azione promossa da Bozzi, non si esaurisca nella sentenza (poi emessa) che dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme elettorali. Il *petitum*, in particolare, sarebbe la sentenza di accertamento chiesta al giudice civile e che dipenderà, oltre che dall'esito già noto della decisione della Consulta, anche dalla «verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto». Questo in teoria sarebbe sufficiente, per lo meno sul piano

³ DE SIERVO, *Alla Consulta*, cit. È significativo, in questo senso, l'invito del presidente emerito affinché la Consulta «non si faccia dominare dall'illusione della propria onnipotenza, una sua ricorrente e pericolosa tentazione».

⁴ In questo senso, non era stato evocato senza ragione il precedente “teorico” (fatte le debite differenze) della condotta della Corte costituzionale in materia di emittenza radiotelevisiva, che a numerose dichiarazioni in sede pubblica su un possibile intervento demolitorio della normativa vigente fece poi seguire – una volta approvata la cd. legge Mammi – una semplice ordinanza di rinvio degli atti al giudice *a quo*, senza fare alcuna riflessione sulla costituzionalità delle norme nel frattempo entrate in vigore. Sulla vicenda è particolarmente indicato (anche per il titolo, ispirato da una riflessione di Alessandro Pace) P.A. CAPOTOSTI, *Tanto tuonò... ma non piove*, in *Giur. cost.*, 1990, p. 2622 ss.

⁵ Sul punto v. U. DE SIERVO, *Legge sul voto. Lo stimolo dei giudici*, in *La Stampa*, 18 maggio 2013, p. 1; E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale. Un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, n. 12/2003, 5 giugno 2013; v. anche, senza che sia considerato inelegante, a G. MAESTRI, «*Sospetto di incostituzionalità*»: riflessioni sul monito del presidente della Corte sulla legge elettorale, in *Forumcostituzionale.it*, 15 aprile 2013. Da ricordare come successivamente sia intervenuto anche l'attuale presidente della Consulta, Gaetano Silvestri, rinnovando ancora una volta il monito al legislatore.

formale⁶, a ritenere sussistenti le condizioni di incidentalità richieste dalla Corte per il passaggio all'esame nel merito della questione.

Il giudice delle leggi, però, non si ferma qui: da una parte, la Corte mette in rilievo la «peculiarità» e il «rilievo costituzionale» del diritto di voto, di cui è importante evitare lesioni anche solo potenziali che siano frutto di «una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica», dovuta all'entrata in vigore della legge n. 270/2005; dall'altra si sottolinea una volta di più la necessità di evitare che esistano leggi del tutto sottratte al sindacato di legittimità costituzionale, tanto più se si tratta di leggi che determinano la composizione di un organo costituzionale come il Parlamento.

Proprio da queste due sottolineature, specie dall'ultima⁷, si comprende bene come la Corte costituzionale sembri avere prima di tutto “deciso di decidere”, condividendo peraltro alcune delle ragioni addotte da quella parte di dottrina che nel 2013 riteneva possibile (se non addirittura auspicabile) un intervento del giudice delle leggi per correggere una situazione non più tollerabile (un «*vulnus*», come lo chiama la Consulta). Il riferimento, in particolare, è a quella «zona franca»⁸ cui sembrava appartenere la legge elettorale, al punto che «l'assenza di giurisdizione (costituzionale e ordinaria) priva[va] di tutela un diritto politico fondamentale»⁹. Quell'area non sottoposta a controlli ora sembra essersi ridotta e, da questo punto di vista, è più che comprensibile la soddisfazione di parte della dottrina circa l'ammissibilità della questione¹⁰.

⁶ Sul piano pratico, tuttavia, è innegabile che l'azione di accertamento sulla portata del diritto al voto, proprio per la sua natura solo dichiarativa, non sembra destinata a produrre effetti e conseguenze “tangibili” che vadano oltre il mero riconoscimento della negazione o lesione del diritto a un voto uguale (inteso come lo intendono gli attori), libero e diretto.

⁷ Sulla loro potenziale natura di *excusationes non petita*e, in grado di indebolire la forza del ragionamento già visto sull'estensione del *petitum* dell'azione dichiarativa, v. A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forumcostituzionale.it*, 4 febbraio 2014, pp. 2-3.

⁸ Richiamano – per criticarne l'esistenza – il concetto di «zona franca» e quelli affini (e più sfumati) di «zona d'ombra» e «zona grigia» F. LANCHESTER, *Non ci sono “zone franche” nello stato di diritto costituzionale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2013, n. 1; F. DAL CANTO, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca? (nota a Corte di Cassazione, I Sez. civile, ord. n. 12060/2013)*, in *Forumcostituzionale.it*, 14 giugno 2013. Sulla criticità dell'esistenza di zone franche (non senza far venire meno dubbi sulla non coincidenza della pronuncia della Consulta con il *petitum* dell'azione intrapresa) v. R. BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e “zona franca”*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2013, n. 1; nello stesso contributo si suggerisce l'introduzione un ricorso preventivo in via diretta per le leggi elettorali, mentre parla genericamente di controllo preventivo F.S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in *Confronticostituzionali.eu*, 30 gennaio 2014. Il concetto di «zona franca» in passato era stato richiamato, tra gli altri, da M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 25 ss., A. PIZZORUSSO, *“Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana*, in *Giurcost.org* e M. CROCE, *“Se non ora, quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)*, in *Forumcostituzionale.it*, 9 dicembre 2007.

⁹ G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2013, n. 1.

¹⁰ Tra i primi, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in *Confronticostituzionali.eu*, 16 gennaio 2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 2, 17 gennaio 2014; G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Costituzionalismo.it*, 20 gennaio 2014; I.

Certo, non ci si può nascondere che una decisione come questa porta certamente con sé dei problemi, almeno “in potenza”. È innegabile che, con questo precedente, non solo la Corte «non ha esitato a seppellire 50 anni di consolidata giurisprudenza sulla rilevanza della questione»¹¹, ma si è aperta la porta (e, potenzialmente, si è scostato un portone) alla proposizione di questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale, con effetti potenzialmente dirompenti, anche sul piano dei numeri¹². Dovendo però mettere sui piatti di una bilancia la possibilità di far venire meno alcuni elementi “tossici” presenti nella normativa elettorale – restringendo nel contempo quelle problematiche «zone d’ombra» di cui si è detto – e la conservazione di una prassi e di un’interpretazione consolidata in materia di ammissibilità delle questioni di legittimità, non c’è dubbio che il primo piatto pesi (e debba pesare) di più¹³. Il verdetto non cambierebbe – sia detto per inciso – anche se il Parlamento riuscisse a produrre una legge elettorale qualificabile come “peggiore” rispetto a quella colpita dalla Consulta: un orizzonte che, in ogni caso, si spera di non raggiungere mai.

2. Il premio e la soglia: quando il problema è la correzione

Esaurite le considerazioni relative all’ammissibilità, è il caso di valutare la questione nel merito, a partire dal punto (*rectius*: dai punti) in tema di premio di maggioranza. Vale la pena di riflettere sia sul percorso argomentativo della Corte, sia sulle indicazioni che il legislatore – se vorrà, come è chiaro, intervenire – dovrà necessariamente seguire per non esporre le norme prodotte al rischio di essere dichiarate costituzionalmente illegittime: una possibilità che, secondo quanto si è visto prima, ora è sicuramente meno remota rispetto al passato.

Va detto innanzitutto che, fin dal rilascio del comunicato stampa¹⁴ con cui è stata data la notizia della decisione, giuristi e politologi non hanno avuto dubbi sulla portata immediata della sentenza, per lo

NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Giurcost.org*; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull’equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *Forumcostituzionale.it*, 7 febbraio 2014, p. 6 ss.

¹¹ A. POGGI, *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in *Confronticostituzionali.eu*, 16 gennaio 2014. Nota qualcosa di simile (peraltro rilevando che lo stesso “coraggio” sarebbe mancato, non consentendo una “forzatura” analoga, in tema di parità di genere) E. CATELANI, *“Due pesi e due misure” nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: ammette una fictio litis, ma non amplia il parametro di costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere*, in *Confronticostituzionali.eu*, 16 gennaio 2014.

¹² V. POGGI, *op. cit.*; si ritrovano dubbi *pro futuro* anche in B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 17 gennaio 2014, p. 1, nonché nel contributo di V. LIPPOLIS relativo al presente Convegno.

¹³ Di «road map per sottoporre la legge elettorale al controllo di costituzionalità» parla, con riferimento all’intero procedimento seguito dall’avvocato Bozzi, A. GIGLIOTTI, *Violata la “zona d’ombra”? La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2013, n. 1.

¹⁴ www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20131204182229.doc. Ad esso è bene affiancare le precisazioni fatte il 6 dicembre dal presidente dell’organo, Gaetano Silvestri, per controbattere ad alcune ricostruzioni dei media: www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20131206140357.doc.

meno sulle conseguenze dirette della pronuncia in materia di premio. Del resto, i precedenti richiami della Corte avevano colpito proprio quel punto della cd. legge Calderoli, per cui era lecito aspettarsi – una volta superato lo scoglio insidioso dell’ammissibilità – che il giudice delle leggi decidesse in coerenza con le sue parole precedenti. Ciò detto, sembra di poter condividere buona parte delle argomentazioni della Consulta, a patto di accettare alcuni dei suoi presupposti.

Così, si può tranquillamente sottoscrivere quanto affermato dal giudice delle leggi – non solo nella sentenza n. 1 del 2014, ma anche in varie pronunce precedenti, richiamate in parte dalla decisione in commento – sulla mancata “costituzionalizzazione” di una determinata formula elettorale, sulla connotazione interamente politica (e sostanzialmente discrezionale) della scelta del sistema da applicare, senza che l’uguaglianza “in entrata” del voto debba per forza riprodursi nello stesso modo anche “in uscita”.

Si può condividere anche la necessità di sottoporre (anche) la disciplina elettorale a un controllo di ragionevolezza, per cui – ferma restando la discrezionalità del legislatore – spetta alla Corte verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti in gioco non abbia finito per sacrificare del tutto o in misura eccessiva uno di essi. È pur vero che, accettando questo *modus operandi*, diventa molto più difficile analizzare la questione senza utilizzare aggettivi e avverbi¹⁵ che introducano un sensibile tasso di incertezza o di evanescenza e non consentano di identificare certe coordinate con precisione; tuttavia, come è noto, il giudizio di costituzionalità non è matematico, non è una scienza esatta, per cui un certo margine di apprezzamento è accettabile (margine che, tra l’altro, è perfettamente compatibile con il concetto di proporzionalità, affiancato dalla stessa Consulta al parametro della ragionevolezza).

È del tutto condivisibile poi la qualificazione della stabilità del governo (da raggiungere mediante la formazione di una maggioranza stabile) come obiettivo costituzionalmente legittimo: si tratta dunque di un interesse da considerare, ma certamente non fino al punto di comprimere la rappresentatività del Parlamento e di influire in modo inaccettabile sui principi fissati dalla Costituzione proprio con riguardo alle assemblee rappresentative nazionali.

Sulla base delle osservazioni fatte fin qui, si può comprendere perché la Corte abbia ritenuto sproporzionato e irragionevole il meccanismo del premio così come configurato dalla legge n. 270/2005. Questo discorso, tuttavia, è accettabile solo qualora si prenda per buono il presupposto

¹⁵ È il caso, in particolare, di «numero di voti anche *relativamente esiguo*», «*adeguata* maggioranza parlamentare», «*eccessiva* divaricazione», «percentuale *pur molto ridotta*», «*illimitata* compressione», «*ragionevole* soglia *minima*». Sul punto v. A. D’ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l’Italicum*, in *Confrontocostituzionali.eu*, 30 gennaio 2014.

seguito dal giudice delle leggi, secondo il quale la formula della legge Calderoli sarebbe intrinsecamente proporzionale. Dalla sua questo ragionamento ha senz'altro l'argomento testuale, in base al quale, già all'art. 1, comma 2, si dice che «la ripartizione dei seggi è effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza». Tra i politologi, tuttavia, non manca chi autorevolmente sostiene che il sistema, in realtà, sarebbe piuttosto un sistema maggioritario di coalizione, con rappresentanza proporzionale delle minoranze¹⁶. Nelle prossime righe si manterrà fermo il presupposto seguito dalla Corte per valutare il suo ragionamento, però nel frattempo era senz'altro opportuno richiamare l'attenzione su questo punto.

Riprendendo il discorso di prima – e accettando di considerare quello della legge Calderoli un sistema proporzionale – è sin troppo facile vedere dare ragione al giudice costituzionale, notando che il 55% della quota di seggi da distribuire a livello nazionale alla Camera, in assenza di una soglia minima che faccia scattare il premio, può essere attribuito anche a una coalizione ben lontana da quella quota, producendo una sovrarappresentazione di quelle forze politiche, cosa che si fa molto evidente se lo scarto di voti tra il partito o la coalizione di maggioranza e il secondo arrivato è minimo. Un risultato del tutto inaccettabile, che – nel trasformare in assoluta una maggioranza relativa «pur molto ridotta» – se indubbiamente dà il suo contributo (non sufficiente) alla costruzione di maggioranze stabili, sacrifica in modo sproporzionato il principio di rappresentatività delle assemblee parlamentari e, tecnicamente, di fatto mette in crisi la *ratio* della formula proporzionale – già compressa, sia pure in modo più limitato e accettabile, dall'introduzione delle soglie di sbarramento – fino addirittura a ribaltarla.

Naturalmente, dati i presupposti ricordati, le riflessioni della Corte risultano pienamente confermate dall'ultima applicazione della legge n. 270/2005, quella del 2013 (ma anche, per certi versi, da quella del 2006, per lo meno non con riguardo al problema della soglia minima): si tratta dell'esempio perfetto, nient'affatto teorico, di come una coalizione che ottenga meno del 30% e superi il gruppo antagonista di meno dello 0,4% possa ottenere il premio e dunque 216 seggi in più; ciò a voler tacere del fatto che, poco dopo le elezioni, la coalizione di centrosinistra «Italia. Bene comune» si è dissolta, con il passaggio all'opposizione di un partito (Sel) senza il quale il premio sarebbe andato alla coalizione che si riconosceva in Silvio Berlusconi. I risultati delle elezioni di febbraio del 2013, insomma, sono stati la

¹⁶ In sostanza – prendendo il meccanismo della Camera – ci sarebbe un unico collegio nazionale, all'interno del quale ogni voto dato concorrerebbe a determinare la forza politica o la coalizione più votata, cioè quella che deve raggiungere una quota di seggi, per poi distribuire i seggi tra le forze partecipanti (comprese quelle della coalizione eventualmente vincitrice) in ragione proporzionale. Secondo questa ricostruzione, non sarebbe opportuno fondare la decisione sulla natura proporzionale del sistema introdotto dalla legge n. 270/2005. In proposito, sia consentito rinviare a G. MAESTRI, *Aspettando la Corte: dialogo con Antonio Agosta sulla legge elettorale*, in *Associazioneballot.com*, 12 gennaio 2014.

pratica dimostrazione che il sistema tracciato dalla legge Calderoli non è in grado di garantire l'uguaglianza (o per lo meno la non eccessiva distorsione) del peso dei voti "in uscita".

Mancando appunto una soglia di accesso al premio – e non potendo chiaramente provvedere autonomamente alla sua determinazione¹⁷ – la Corte poteva soltanto eliminare quel meccanismo correttivo del risultato proporzionale, indicando al Parlamento la necessità di legare l'eventuale reintroduzione del premio ad accorgimenti che ne evitino derive ed effetti troppo distorsivi. Per inciso, è vero che la normativa elettorale che risulta dall'intervento della Corte non si preoccupa di garantire la governabilità¹⁸; non si può però trascurare il fatto che la stabilità delle maggioranze e dei governi è un obiettivo legittimo nella disponibilità del legislatore (il quale potrà decidere con una certa discrezionalità quanto farlo pesare), mentre alla Consulta non è richiesto di tenerlo in considerazione, essendo ben diverso il compito affidatole.

A questo occorre aggiungere l'ulteriore critica – obiettivamente fondata – legata allo "spezzettamento" a livello regionale del premio di maggioranza al Senato. Come è noto, proprio questa parcellizzazione del premio, con minipremi di livello regionale, in teoria era fatta per rispettare la previsione costituzionale che vuole che quel ramo del Parlamento sia eletto «su base regionale»; in realtà ha dimostrato l'assoluta irragionevolezza di quel sistema che consentiva magari l'elisione dei premi tra loro, fino a ottenere un risultato anche piuttosto distante dal computo reale e, magari, con una maggioranza non coincidente con quella uscita alla Camera.

Da qui non può che discendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni che istituivano e prevedevano il premio di maggioranza tanto alla Camera quanto al Senato. Sebbene fossero evidentemente collegate all'assegnazione del premio, la Consulta non ha toccato – perché attorno ad esse non era sorta alcuna questione – le norme relative alle coalizioni e alle soglie di sbarramento agevolate per chi sceglie di farne parte, compreso il "ripescaggio" per il miglior partito al di sotto del 2%. Si tratta di "lacerti" che, da una parte, possono chiarire meglio all'elettore ciò che potrebbe accadere a spoglio terminato (con una sorta di prognosi ragionevole sulla composizione delle compagini di maggioranza e di opposizione), dall'altra depotenziano di molto le correzioni selettive apportate dalle clausole di sbarramento, restituendo tribuna a un maggior numero di formazioni minori, senza che però il loro peso possa essere esaltato dal premio di maggioranza¹⁹.

¹⁷ Lo aveva notato correttamente, già prima della sentenza, DE SIERVO, *Alla Consulta*, cit.

¹⁸ Lo nota MARINI, *op. cit.*

¹⁹ Merita di essere considerato con attenzione l'effetto che la permanenza delle coalizioni produce, badando agli effetti finali. Se in passato le coalizioni erano le più ampie possibili nel tentativo di ottenere il premio (per cui la partecipazione, in un certo senso, conveniva a tutti gli aderenti); ora invece l'ingresso in coalizione è interesse soltanto dei piccoli partiti (che, in

Se questo è quello che si può dire con riguardo alle conseguenze immediate della sentenza, occorre guardare anche ai suoi effetti a medio e lungo termine, in particolare a quali indicazioni dovrà considerare il legislatore per la redazione della prossima legge elettorale per la formazione del Parlamento.

In questo senso, si può partire dal fondo, cioè dalla questione legata al Senato. Occorre fare attenzione a non attribuire al *decisum* della Corte significati che non ha e non può avere. L'unica cosa certa è che il legislatore non potrà inserire di nuovo tanti premi regionalizzati (oltre che senza soglia per farli scattare), ma non è stato espresso alcun giudizio – né la Consulta avrebbe potuto farlo – sulla legittimità costituzionale di un eventuale premio nazionale per il Senato²⁰. Anche con un premio nazionale, comunque, non ci sarebbe alcuna garanzia di ottenere maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento, al punto che sarebbe bene riflettere sull'opportunità di attivare contemporaneamente (magari con l'intento di concludere *l'iter* prima di quello della legge elettorale) il procedimento di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* per intervenire sulle funzioni della seconda Camera o, per lo meno, sul suo elettorato attivo²¹.

Più delicata è la traduzione in indicazioni concrete della parte di sentenza che riguarda l'assenza della soglia per l'attribuzione del premio. In effetti, nella motivazione non c'è una censura *tout court* nei confronti del premio di maggioranza, ma soltanto verso la sua “degenerazione”, prodotta dall'assenza di una soglia; non è però detto che la semplice introduzione della stessa consenta il salvataggio del meccanismo premiale. La Corte, in effetti, non richiede l'introduzione di una soglia qualunque, ma di una «ragionevole soglia di voti minima». La frase può legittimare almeno due letture: da una parte, se la soglia minima dev'essere ragionevole, non può essere così bassa da consentire quelle distorsioni di cui si è detto prima; dall'altra parte, però, anche una soglia alta rischia di non essere soddisfacente sul piano della ragionevolezza, se comunque il premio che ne risulta finisce per essere abnorme rispetto al risultato che si otterrebbe con la sola attribuzione proporzionale dei seggi.

Numeri la Consulta non ne dà – né potrebbe farlo, in mancanza di un adeguato “verso” – ma non sembra sbagliato sostenere che con un premio consistente nell'attribuzione del 55% dei seggi, si debba pretendere almeno una soglia minima del 40%: di per sé questa clausola non è “bassa”, ma avallerebbe

maggioranza o all'opposizione, per essere rappresentati alla Camera non dovrebbero raggiungere il 4%, ma soltanto il 2% e, magari, anche accontentarsi di essere i “migliori perdenti”), mentre i partiti maggiori paradossalmente non hanno alcuna convenienza dall'esistenza delle coalizioni (la soglia agevolata è una sorta di “asticella abbassata”, che consente l'accesso alla ripartizione dei seggi di un numero superiore di potenziali concorrenti)

²⁰ V. G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale* a una prima lettura, in *Forumcostituzionale.it*, 14 gennaio 2014, p. 3.

²¹ Propone qualcosa di simile (non senza riflettere sulle difficoltà di attuazione di questo disegno) A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in *Confronticostituzionali.eu*, 14 gennaio 2014.

comunque un premio abnorme qualora si accompagnasse all'assegnazione automatica del 60% dei seggi, con un premio potenzialmente pari al 20%²². Di misure come queste occorre tenere profondamente conto, specie nel momento in cui si sta discutendo della nuova proposta di legge elettorale – il cd. *Italicum*, frutto dell'accordo, tutto extraparlamentare, tra Matteo Renzi e Silvio Berlusconi – e le prime ipotesi parlavano di un premio del 20% di seggi, che sembrerebbe seriamente non poter superare uno scrutinio di costituzionalità.

Nella stessa ottica di valutazione della proporzionalità e ragionevolezza del premio, occorrerebbe anche domandarsi seriamente come comportarsi qualora nessuna delle forze politiche o coalizioni raggiungesse la soglia minima per farlo scattare. Si potrebbe lasciare tutto com'è e far funzionare il solo riparto proporzionale dei seggi: la soluzione sarebbe costituzionalmente ineccepibile, ma in questo modo non ci sarebbe alcuna garanzia circa la governabilità del sistema, specie in un assetto tripolare, come quello riscontrabile attualmente.

L'alternativa potrebbe essere il ricorso a un modulo a doppio turno (o a ballottaggio eventuale, a seconda di come lo si vuole vedere), simile a quello oggi in vigore per i comuni sopra i 15mila abitanti. Come pregio avrebbe la somiglianza a qualcosa di già noto (non a caso si era parlato, piuttosto impropriamente, di “sindaco d'Italia”), ma il ricorso al ballottaggio porrebbe nuovi problemi, perché affiderebbe la decisione sul beneficiario del premio agli elettori che accettano di mobilitarsi per il secondo turno. Le statistiche dimostrano che generalmente in seconda battuta il numero di votanti diminuisce sempre e quindi, in termini assoluti (e non percentuali), il premio potrebbe essere attribuito sulla base di un numero ancora più basso di voti; anche il voto di chi si mobilita, tra l'altro, potrebbe facilmente essere un “voto strategico”, dato secondo razionalità e convenienza e non secondo cuore, dunque meno genuino, così è tutto meno che scontato che si voglia far dipendere l'assegnazione del premio da un meccanismo come questo²³.

Sulla questione del premio di maggioranza, restano due riflessioni da fare. La prima è legata ai sistemi elettorali adottati e adottabili. Nel richiamare il principio di uguaglianza del voto *ex art.* 48, comma 2

²² Molto interessante, da questo punto di vista, è l'analisi numerica offerta da G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Confronticostituzionali.eu*, 30 gennaio 2014. L'autore, infatti, prova a tradurre in termini numerici il principio di uguaglianza del voto, in base al quale (così come già detto dalla sentenza n. 43 del 1961, citata anche in quella del 2014) occorre che «ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi». In particolare si dice che sarebbe intollerabile che il peso del voto di alcuni elettori arrivasse a essere sostanzialmente doppio rispetto a quello di altri. «Il voto “in uscita” dei vincitori – sottolinea l'autore – non dovrebbe valere [...] più di 1,50; e i voti della lista vincente non dovrebbero essere “gonfiati” in misura superiore al 40-45%»: questo indurrebbe dunque a fissare la soglia minima al 40% e la quota massima di seggi raggiungibili al 55%, anche per non avvicinarsi troppo alla porzione dei due terzi richiesta dall'art. 138 Cost. per completare l'iter di revisione costituzionale senza consentire la garanzia del referendum.

²³ V. in proposito NICOTRA, *Proposte per una nuova legge*, cit., p. 10, n. 21 e anche ID., *Diritto di elettorato attivo e sistema “a doppio turno” nelle leggi sulla elezione diretta del Sindaco*, in *Giur. it.*, 1995, n. 2.

Cost., il giudice delle leggi richiama espressamente la giurisprudenza decisamente consolidata del Tribunale costituzionale tedesco²⁴, in base alla quale «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”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare». Nulla da dire, ovviamente, sull'aspettativa più che legittima dell'elettore, ma l'attenzione va richiamata sull'espressione «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, *anche solo in modo parziale*».

Va naturalmente considerato che quella valutazione è stata fatta da un tribunale costituzionale straniero, ma se la Corte ha ritenuto di richiamarla, certamente qualche conseguenza interna questa scelta deve pure averla e occorre chiedersi quali limiti possa introdurre alla discrezionalità del legislatore nella scelta di un sistema elettorale. A voler leggere in modo rigoroso e radicale quella frase, si dovrebbe concludere che il nostro giudice costituzionale ha voluto comunicare un generico giudizio negativo nei confronti dei sistemi elettorali misti, visto che si dovrebbe avere rispetto per le attese degli elettori generate dall'applicazione «anche solo in modo parziale» di una formula classificabile come proporzionale²⁵. In realtà, fatta ovviamente salva la compatibilità con la costituzione dei sistemi proporzionali puri²⁶ o minimamente corretti come pure delle formule maggioritarie “pure”²⁷, è più probabile che la censura possa riguardare soltanto i sistemi a base proporzionale, ma con una correzione antirappresentativa troppo marcata (come la Corte ha ritenuto che accadesse con la legge n. 270/2005). Non dovrebbero invece destare critiche i sistemi misti a prevalenza maggioritaria, ma temperati da una quota di seggi assegnata con una ripartizione proporzionale: dal momento che la correzione del sistema va a favore della rappresentatività, valore costituzionalmente tutelato, non sembra che l'uso solo parziale di una formula proporzionale possa meritare una censura da parte del giudice delle leggi.

L'ultima osservazione in tema di premio di maggioranza parte proprio dalla considerazione che fa la Consulta sulla necessaria rappresentatività del Parlamento: la impongono, in particolare, «i principi

²⁴ La citazione che segue è tratta da BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma è la stessa Corte a citare anche i precedenti della sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza – molto più risalente – n. 1 del 5 aprile 1952.

²⁵ In fondo a dare questa lettura sono gli stessi soggetti che hanno avviato il giudizio *a quo*. Lo fa capire nettamente un'intervista rilasciata dagli avvocati Aldo Bozzi e Claudio Tani all'autore di questo contributo, cui si rinvia senza pretesa di esaustività: G. MAESTRI, *Gli avvocati antiPorcellum: “Italicum incostituzionale, deciderà la Corte”*, in *Termometropolitico.it*, 30 gennaio 2014.

²⁶ È corretto peraltro notare che sistemi di questo tipo non sono pressoché praticati, mentre le formule normalmente note come «proporzionali» hanno in realtà effetti distorsivi non molto diversi da quelli ricollegati ai sistemi maggioritari. Per approfondire, cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 98 ss. e, più di recente, ID., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 193-195.

²⁷ Sottolinea che, in presenza di un sistema maggioritario, «sono costituzionalmente tollerabili meccanismi di più forte distorsione del voto rispetto a quelli compatibili con un impianto elettorale proporzionale» SCACCIA, *op. cit.* Sulla stessa linea, ma con una maggiore sfiducia verso le «complicate alchimie» dei sistemi misti PERTICI, *op. cit.*, p. 6.

costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull’espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di “una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)²⁸.

È la stessa sentenza a notare che le funzioni affidate al Parlamento dalla Costituzione distingue le Camere «da altre assemblee rappresentative di enti territoriali»: non si possono dunque mettere utilmente a confronto i sistemi elettorali previsti per il Parlamento con quelli dettati per le Regioni²⁹, men che meno con quelli validi per i comuni, enti dalle attribuzioni e dalle caratteristiche palesemente diverse. Ciò non toglie, tuttavia, che una piccola riflessione su alcune realtà comunali possa essere fatta. Ci si riferisce, in particolare, al sistema elettorale in vigore – a partire dalla legge n. 81/1993, il cui contenuto è stato trasfuso nel testo unico sull’ordinamento degli enti locali, d.lgs. n. 267/2000 – per i comuni con popolazione inferiore a 15mila abitanti.

In questo caso, come è noto, i due terzi dei seggi vengono assegnati alla lista del candidato sindaco che ottiene più voti: non trattandosi di un’assemblea di rappresentanza nazionale, né con competenze legislative, in sé questa sovrarappresentazione della lista vincitrice non sarebbe particolarmente censurabile. Non si può però trascurare il fatto che negli ultimi anni si sono operate varie riduzioni del numero di consiglieri comunali (fino alle ultime apportate nel 2011): le elezioni che si sono già svolte con quei numeri hanno visto numerosi casi in cui – oltre a verificarsi vittorie di liste che avevano ottenuto percentuali di voti inferiori al 40%, dunque con un premio di oltre il 25% in termini di seggi – tra le liste non vincenti solo una ha ottenuto rappresentanza, con l’esclusione dal consiglio anche di formazioni che hanno sfiorato il 10%. Non si possono ovviamente mettere questi risultati sullo stesso piano di quelli che la Corte ha censurato per la legge elettorale politica, ma certamente è opportuno domandarsi se e in che misura sia accettabile questa compressione della rappresentatività di quelle assemblee nel livello istituzionale più vicino al cittadino, tra l’altro frutto di una volontà di contenimento delle spese che non ha dato risultati particolarmente evidenti.

²⁸ Sulla portata innovativa di quest’ultima attribuzione enunciata dalla Corte, v. DICKMANN, *op. cit.*, p. 5.

²⁹ Tuttavia, per riflessioni in materia di sistemi elettorali regionali, cfr. l’intervento di R. BIFULCO nell’ambito di questo Convegno.

3. La questione delle liste bloccate, tra nodi da sciogliere e occasioni perdute

Se delle criticità legate ai premi di maggioranza la Corte aveva parlato in diverse occasioni, più o meno formali, non si può dire altrettanto per i problemi connessi al voto obbligato di lista, senza la possibilità di dare indicazioni sui candidati preferiti dall'elettore. In compenso, come è noto, l'argomento era stato ampiamente dibattuto nella sfera pubblica, avendo anzi rappresentato il "cavallo di battaglia" di chi era schierato contro il sistema delineato dalla legge n. 270/2005: il ben noto ritornello del «Parlamento di eletti trasformato in un Parlamento di nominati» aveva certamente fatto presa tra gli elettori³⁰ ed era naturale che la questione venisse sollevata in sede di valutazione della legittimità costituzionale.

In questo caso era meno prevedibile il comportamento della Corte, qualora a monte avesse deciso per l'ammissibilità della questione: non era chiaro, infatti, in quale modo il giudice delle leggi sarebbe potuto intervenire per rendere costituzionalmente accettabile la disciplina. In realtà, le incertezze erano rimaste anche dopo la diffusione del comunicato stampa. Dichiarare «l'illegittimità costituzionale delle norme che stabiliscono la presentazione di liste elettorali "bloccate", nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza» aveva lasciato il dubbio, vista la formulazione ampia, che la "bocciatura" riguardasse per intero l'istituto della lista bloccata, proprio perché incompatibile con l'espressione di una preferenza; l'alternativa era che interessasse soltanto le liste bloccate "lunghe" (che dunque avrebbero costretto l'elettore a un'accettazione "in blocco" dei nomi offerti dal partito), lasciando invece fuori dalla censura le liste di pochi candidati, da ritenere invece accettabili. La questione, su cui gli esperti di diritto costituzionale si sono dovuti puntualmente interrogare sui *media*, era tutt'altro che di poco conto, specie in prospettiva futura.

Con la pubblicazione della sentenza, i dubbi si sono in gran parte chiariti, anche se ne sono sorti altri. È la stessa Corte, in un primo tempo, a esprimersi negativamente sull'esclusione – a causa della previsione del solo voto di lista – di «ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti». Se questa formulazione sembra puntare a una censura totale dell'istituto della lista bloccata, subito dopo il giudice costituzionale fa capire che il vero problema sta nella sua lunghezza (a causa dell'ampiezza e "grandezza" delle circoscrizioni) e della conseguente scarsa conoscibilità dei candidati che vi sono inseriti.

³⁰ Per un'analisi politologica degli effetti delle liste bloccate sul comportamento degli eletti (che tendono a rispondere «solo ai capicorrente che li hanno nominati (e non candidati, si badi bene)»), v. C. PALA, *Il Porcellum e l'inganno: considerazioni politologiche*, in *Confrontocostituzionali.eu*, 27 gennaio 2014.

Già qui, dunque, si comprende che la “bocciatura” non riguarda le liste bloccate *tout court*. Sull’ordine di lista, la Consulta aveva già detto qualcosa nel 1975, a proposito della normativa allora vigente per l’elezione dei consigli dei comuni con oltre 10mila abitanti³¹, che di fatto – senza dirlo apertamente³² – lasciava nelle mani dei gruppi politici la determinazione dell’ordine dei candidati: nella sentenza n. 203 del 1975, richiamata nella pronuncia in esame, il giudice costituzionale notò che affidare ai gruppi e ai partiti l’ordine di presentazione delle liste non limitava la libertà di voto dei cittadini, dal momento che oltre alla possibilità di esprimere un voto di lista, costoro avevano anche modo di manifestare un certo numero di preferenze personali. Cosa che, invece, la legge vigente dalla fine del 2005 non consentiva di fare.

Con estremo realismo, la Corte deve concludere che «alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini»: ciò perché le liste bloccate previste dalla legge n. 270/2005 da un lato impediscono o per lo meno sfavoriscono pesantemente la conoscibilità dei candidati (a causa della loro lunghezza)³³, dall’altro privano l’elettore di ogni concreta possibilità non solo di determinare gli eletti (l’ordine è già definito *a priori*), ma persino di prevedere la loro identità (per colpa del fenomeno delle multicandidature, di cui si parlerà *funditus* più tardi).

Ciò inevitabilmente costituisce una mutilazione gravissima della libertà di voto dei cittadini (che non possono esprimersi direttamente per i candidati scelti) e, di conseguenza, di una delle forme più importanti di espressione della sovranità popolare *ex art. 1, comma 2 Cost.*³⁴. Questo *vulnus* non si produrrebbe – lo sottolinea il giudice delle leggi – in contesti almeno parzialmente diversi, in cui, pur sussistendo le liste bloccate, esse riguardassero solo una parte dei seggi da assegnare, oppure fossero composte di un numero di candidati «talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi», cioè grazie a un’estensione territoriale delle circoscrizioni molto più contenuta rispetto a quella tuttora in vigore.

³¹ Probabilmente per colpa di un refuso, la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale indica invece la disciplina per i comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti. L’errore, tuttavia, finisce per sviare parte della dottrina (v. SGRÒ, *op. cit.*), che per la collocazione del precedente della Consulta ritiene che l’elezione in quei comuni avvenisse con lista bloccata o comunque secondo l’ordine di lista, quando invece tanto nei comuni con popolazione superiore ai 10mila abitanti quanto in quelli più piccoli era prevista l’espressione della preferenza.

³² Art. 32, comma 7 del d.P.R. n. 570/1960 vigente all’atto dell’emissione della sentenza n. 203 del 1975: «Di tutti i candidati dev’essere indicato cognome, nome, luogo e data di nascita, e la relativa elencazione deve recare una numerazione progressiva secondo l’ordine di presentazione».

³³ Sulla scarsa conoscibilità dei candidati v. anche N. LUPO, *Nell’era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l’affissione del manifesto elettorale?*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 marzo 2006.

³⁴ Per una panoramica esaustiva dei problemi legati alle liste bloccate e per la possibilità che potessero essere considerate irrazionali e contrarie alla libertà del voto (anche) per la mancanza di una matrice unitaria nella proposta (obbligata) dei candidati, non sia considerato inegante rinviare a G. MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, in *School of Government Luiss Working Paper Series*, 2013, n. 7, pp. 15-17.

Sulla scorta di queste riflessioni, la Corte costituzionale sceglie di accogliere anche questa questione, utilizzando questa volta la formula della sentenza additiva – almeno, così pare dalla formulazione del dispositivo – e dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno introdotto le liste bloccate «nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati». Che non si tratti di una mera sentenza additiva di principio – come forse sarebbe stato più opportuno – lo chiarisce l'affermazione in base alla quale la normativa di risulta è ritenuta dal collegio «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo»³⁵, secondo quanto lo stesso organo ha nel tempo richiesto per le leggi costituzionalmente necessarie (leggi elettorali in testa).

Proprio su queste basi, tuttavia, sorgono alcuni dubbi di non immediata soluzione. A rigore, infatti, dire che con le norme rimaste vigenti è possibile votare in ogni momento significa non dover prevedere nessun intervento normativo da parte del Parlamento (che resta, come è ovvio, libero di compierne, se li ritenga opportuni) per far funzionare il meccanismo elettorale di risulta. Qualche dubbio, da questo punto di vista, c'è.

È la stessa Corte costituzionale a parlare di «eventuali apparenti inconvenienti», probabilmente rispondendo indirettamente a chi, in dottrina, tra l'emissione del comunicato stampa e la pubblicazione della sentenza aveva sollevato alcune possibili criticità. La stessa Corte di cassazione, a dire il vero, aveva prospettato la possibile necessità di «un'opera di mera cosmesi normativa e di ripulitura del testo per la presenza di frammenti normativi residui», cosa che la stessa Consulta avrebbe avuto il potere di fare. Il giudice delle leggi, invece, si è limitato a richiamare «l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte». Il che può anche andare bene per alcune riflessioni, ad esempio quando nella sentenza si fa notare che la proclamazione degli eletti «secondo l'ordine di lista» non è incompatibile con la proclamazione secondo la preferenza, mancando norme che vietino ciò e potendo comunque utilizzare l'ordine di lista in via residuale (a parità o in mancanza di preferenze).

Questo però non sembra bastare, così come non sembra proprio che, perché i componenti degli uffici elettorali individuino gli eletti innanzitutto in base alle preferenze e non all'ordine di lista, siano sufficienti «interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi» della sentenza e delle soluzioni interpretative che ha indicato. Si tratta pur sempre di norme contenute in decreti legislativi, modificabili solo con una legge o con un nuovo decreto legislativo (preceduto dall'approvazione

³⁵ L'espressione è citata già virgolettata dalla sentenza in esame, come estratto dalla sentenza n. 13 del 2012, anche se a questo riguardo si potrebbero citare i vari precedenti in materia di leggi elettorali (comprensivi delle decisioni sull'ammissibilità dei *referendum*, come appunto la sentenza n. 13 e la n. 32 del 1993).

dell'apposita legge delega). Se per «intervento normativo secondario» la Corte intende – in senso tecnico – un intervento governativo, francamente non se ne vedono gli spazi, visto che un regolamento non può comunque derogare o intervenire su un atto con forza di legge³⁶.

Lo stesso, peraltro, potrebbe dirsi di un altro punto fondamentale, nell'ottica della reintroduzione della preferenza, ossia la conformazione della scheda elettorale. È bene ricordare, infatti, che al momento il bollettino previsto dalla legge elettorale per Camera e Senato prevede soltanto la stampa dei contrassegni, racchiusi da un quadrato e l'eventuale indicazione di una preferenza in queste condizioni porterebbe inevitabilmente all'annullamento della scheda; occorrerebbe invece un modello simile a quello predisposto per il primo turno delle elezioni nei comuni con più di 15mila abitanti, che preveda (oltre alla riga per esprimere la preferenza) anche la possibilità che due o più forze indichino lo stesso capo della coalizione, che finalmente sarebbe indicato anche sulle schede e sui manifesti.

Ora, il modello da sostituire è allegato al testo unico delle elezioni della Camera del 1957 e al testo unico per l'elezione del Senato del 1993: fin dall'emissione del comunicato stampa ci si era permessi di farlo notare³⁷, immaginando che il giudice costituzionale avrebbe provveduto con un'additiva di principio (che però avrebbe reso la normativa di risulta meno autoapplicativa). Così non è stato e la Corte ha addirittura omesso di intervenire in prima persona, ritenendo che anche qui – non si sa come – siano sufficienti interventi secondari per ovviare a questo «inconveniente», quando invece è certo che occorra un intervento legislativo del Parlamento³⁸.

È anche più delicato, volendo, il punto che riguarda l'introduzione (*rectius*: la reintroduzione) della preferenza unica all'interno della normativa elettorale, questo per varie ragioni. Innanzitutto perché – se di sentenza additiva si tratta – non è dato trovare espressamente il “verso” relativo alla preferenza nell'ordinanza con cui la Cassazione ha sollevato la questione di costituzionalità, cosa che invece il giudice *a quo* sarebbe tenuto a indicare³⁹; in più, il giudice costituzionale si limita a richiamare l'esito del referendum del 1991 – riproducendo nei fatti quel sistema elettorale, con la sola aggiunta delle soglie di sbarramento e delle coalizioni – ma non dice nulla di più su come sia arrivato a identificare quella soluzione tra le altre possibili⁴⁰. Di fatto si è fatto rivivere l'esito di una consultazione referendaria – quella del 1991 – poi superata da altre norme, ma così facendo si è persa per strada quella del 1993, che

³⁶ Lo spiega con molta attenzione DICKMANN, *op. cit.*, pp. 9-10.

³⁷ G. MAESTRI, *Un proporzionale sbarrato? I confini (da chiarire) e gli esiti di una sentenza in parte inattesa*, in *Leggioggi.it*, 5 dicembre 2013.

³⁸ L'ipotesi è suffragata da DICKMANN, *op. cit.*, p. 9.

³⁹ Occorre di nuovo rinviare a MAESTRI, *Un proporzionale sbarrato?*, cit.; da sottolineare che la disciplina previgente, la cd. legge Mattarella, già non prevedeva l'espressione di alcuna preferenza.

⁴⁰ Esprime dubbi sulla linearità di questa scelta GUZZETTA, *op. cit.*, p. 2.

certamente non meritava meno attenzione del *referendum* di due anni prima e imprimeva un carattere a prevalenza maggioritario alla normativa del Senato: il popolo lo aveva voluto (al pari della preferenza unica nel 1991), ma nella normativa di risulta non c'è n'è traccia.

Sulla questione delle liste bloccate è necessario fare alcune considerazioni *de iure condendo*. Come si è visto, la Consulta non ha bocciato *in toto* l'istituto della lista bloccata, ma ha ritenuto che *quelle* liste bloccate previste dalla legge Calderoli non fossero rispettose della Costituzione; allo stesso tempo, ha indicato due alternative per ritenere accettabile la loro reintroduzione nel sistema elettorale, vale a dire il loro uso limitato a una parte dei seggi da assegnare o il loro legame a circoscrizioni poco estese, così da accorciarle dovutamente.

Non pare che, per evitare nuove pronunce di illegittimità costituzionale, queste due condizioni debbano sussistere contemporaneamente: la formula linguistica utilizzata per introdurle («né... né...») non sembra richiedere la loro coesistenza, ma dovrebbe accontentarsi del verificarsi di una soltanto di esse. Incidentalmente, però, non sarebbe inutile ricordare che il sistema delineato dalla legge Mattarella per la Camera rispettava già entrambi i requisiti, dal momento che prevedeva liste bloccate per eleggere solo il 25% dei deputati e al massimo potevano contenere quattro nomi.

Meno facile è dire quale debba essere il limite della lunghezza, una misura che certo la Corte non poteva dare: torna in campo un discorso di ragionevolezza⁴¹, per cui – per esempio – una lista di dieci candidati (senza possibilità di esprimere una preferenza) è sicuramente più corta rispetto ai *record* di quaranta e più nomi che si sono conosciuti fino alle ultime elezioni politiche, ma probabilmente continuerebbe a sembrare “troppo lunga” in sé; forse attestandosi intorno a cinque candidature si potrebbe avere una dimensione più accettabile.

Ci sono poi dei punti che era lecito attendersi che ricevessero particolare attenzione, mentre sono stati citati *en passant* nella sentenza, senza che lasciassero davvero il segno. L'esempio più lampante da questo punto di vista, si ha con le multicandidature, dunque con il modo in cui il giudice delle leggi tratta la possibilità per ciascun aspirante parlamentare di candidarsi – stante la normativa in vigore, prima e dopo la pronuncia – in più di una circoscrizione e, potenzialmente, anche in tutte (con il solo limite di dover scegliere una sola delle due Camere), cosa che è puntualmente accaduta, soprattutto con riferimento ai *leader* o ai personaggi di spicco dei vari partiti, per cui si voleva la certezza pressoché totale dell'elezione.

⁴¹ Valgono dunque le riflessioni già fatte parlando della ragionevolezza del premio, richiamando anche MARINI, *op. cit.*

Ora, se la lista bloccata ha gli svantaggi che si sono detti, il vero effetto devastante è stato dato dalla combinazione degli effetti di quell'istituto e della possibilità di candidature multiple su tutto il territorio nazionale. Ciò ha fatto puntualmente sì che vari candidati risultassero eletti in più circoscrizioni, restando nelle loro mani – ma verosimilmente in quelle del gruppo dirigente del loro partito – la scelta di optare per una di esse, provocando così il subentro dei primi candidati non eletti in ordine di lista. La prima applicazione della legge Calderoli ha visto un uso intensivo delle multicandidature, con effetti distorsivi e del tutto slegati dalla volontà popolare finora non replicati con queste dimensioni⁴², ma anche in seguito il meccanismo si è sempre riprodotto, per cui gli elettori non erano nemmeno in grado di prevedere – ammesso che fossero a conoscenza della candidatura multipla del singolo – quali sarebbero stati effettivamente gli eletti, alla fine dei conti, potendo facilmente arrivare in Parlamento anche chi era stato candidato tra le ultime posizioni ed era apparso del tutto ineleggibile magari persino ai votanti di quella lista.

Dato tutto questo, stupisce e non poco che la Corte costituzionale abbia ridotto a una sola riga il riferimento al problema delle candidature multiple. È pur vero che nemmeno le disposizioni che consentono le multicandidature erano oggetto di sindacato costituzionale – per cui è comprensibile che la Corte non abbia deciso nulla in merito ad esse – ma è innegabile che esse abbiano costituito un *vulnus* grave alla libertà del voto almeno quanto le liste bloccate: proprio per questo motivo un riferimento più sostanzioso all'interno della sentenza sarebbe stato tutt'altro che fuori luogo, anzi, sarebbe stato apprezzabilissimo. Ciò soprattutto, ancora una volta, con uno sguardo al presente e al futuro, in primo luogo a quell'*Italicum* che è in discussione alle Camere.

Va dato atto che nella prima versione del testo era stato inserito il divieto di candidature multiple, il che costituiva un significativo passo in avanti; nei giorni successivi, tuttavia, un emendamento le ha riproposte (sia pure con un limite di poche sub-circoscrizioni). Era prevedibile una soluzione di questo tipo, poiché diversamente – visti gli “slittamenti” territoriali che sembrano doversi mettere in conto con il sistema ora all'esame del Parlamento – i *leader* dei piccoli partiti rischierebbero di non avere certezze sulla loro elezione.

L'alternativa alle multicandidature, del resto, esisterebbe già: le formazioni minori potrebbero esigere dalle forze politiche maggiori una sorta di diritto di “super-tribuna” in cambio del loro apparentamento. In pratica, i partiti più piccoli, destinati a restare sotto alla soglia minima di sbarramento o incerti sul suo superamento, potrebbero entrare in una coalizione e portare un certo numero di voti con il loro

⁴² Si ricorda bene in C. FUSARO, *Memoria per l'audizione* (alla Camera dei Deputati – Commissione Affari costituzionali), in *Forumcostituzionale.it*, che nel 2006 i 617 seggi in palio a livello nazionale furono conquistati da 398 candidati che si erano in gran parte candidati in altre circoscrizioni, per cui si dovette procedere a 219 opzioni con altrettanti subentri.

emblema, nella speranza che il loro contributo possa servire a far scattare il premio di maggioranza: in cambio, potrebbero pretendere dal soggetto più forte della coalizione l'inserimento dei loro candidati più rilevanti in testa alle loro liste in varie sub-circoscrizioni, lasciando correre sotto il proprio contrassegno candidati di seconda fila. Certamente non sarebbe una soluzione gradita ai partiti maggiori (anche per questione di immagine), ma al momento sembrerebbe l'unica alternativa alle candidature multiple, posto che nessuna delle due sarebbe minimamente rispettosa del corpo elettorale.

Il discorso sulle liste bloccate, peraltro, conduce inevitabilmente a un'altra riflessione, che mette in luce due ulteriori mancanze della sentenza della Corte, o per lo meno due opportunità che il giudice delle leggi non ha colto. In fase di valutazione della legittimità dell'istituto della lista bloccata, a prescindere dalla sua lunghezza – anche se ovviamente quanto segue avrebbe più significato con liste corte – la Consulta avrebbe potuto richiamare maggiormente l'attenzione sulle modalità di formazione di quegli elenchi di nomi, il che sarebbe equivalso a riflettere sui metodi di selezione delle candidature. Come è noto da tempo, e come la lezione di Leopoldo Elia aveva messo in luce fin dai primi anni della Repubblica⁴³, la selezione delle candidature rappresenta uno dei punti nevralgici della vita interna dei partiti, che dovrebbe conformarsi a quel «metodo democratico» che l'art. 49 Cost. prescrive e che i partiti finora hanno sempre voluto applicare soltanto alle relazioni tra di loro, mai al loro interno.

Così, ad esempio – dal momento che, in fondo, un *obiter dictum* non costa nulla e potenzialmente non si nega a nessuno – il giudice costituzionale avrebbe potuto sottolineare che un'altra delle condizioni di accettabilità delle liste bloccate corte sarebbe stata la determinazione dell'ordine dei candidati dopo lo svolgimento di elezioni primarie, da regolare nell'ambito di una più ampia regolazione dei partiti⁴⁴. E, allo stesso modo, la Corte non ha minimamente fatto riferimento (come del resto non era stato fatto né nell'atto che ha dato avvio al procedimento, né nell'ordinanza della Cassazione) all'art. 51 Cost. e alla necessità di dare corpo a meccanismi antidiscriminatori o volti a promuovere la parità di genere. Non c'è nessun *obiter dictum* e, a monte, non c'è nemmeno stato il tentativo di inserire – ad esempio – una doppia preferenza di genere nella normativa di risulta⁴⁵.

Toccherà al Parlamento trovare una soluzione a queste due lacune nella proposta in discussione, posto che tra un compromesso e l'altro ci sia tempo e voglia di discutere anche di questo.

⁴³ L. ELIA, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache sociali*, n. 3, 15 febbraio 1948, p. 8 ss.; ora leggibile in *Le «Cronache sociali» di Giuseppe Dossetti (1947-1951)*, copia anastatica, Diabasis, Reggio Emilia, 2008: «[...] due principi caratterizzano in modo inconfondibile la fisionomia istituzionale e politica di un partito», proprio con riferimento al rapporto tra disciplina e diritti/doveri degli iscritti e la possibilità per gli associati di influire sulla scelta dei candidati.

⁴⁴ Sul punto concorda NICOTRA, *Proposte per una nuova legge*, cit., p. 14; considera l'ipotesi anche CATELANI, *op. cit.*

⁴⁵ Lamenta con forza questa lacuna CATELANI, *ivi*.