

Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale

a cura di
Marilisa D'Amico
Stefano Catalano



COLLANA
DI DIRITTO
E SOCIETÀ

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Prime riflessioni
sulla “storica”
sentenza 1 del 2014
in materia
elettorale

a cura di
Marilisa D’Amico
Stefano Catalano

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato grazie al contributo del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione, di *Marilisa D'Amico* e *Stefano Catalano* pag. 7

Parte I Interventi

- 1. Annotazioni sulla sentenza acceleratoria: premesse, effetti e fine**, di *Enzo Balboni* » 13
- 2. Un'Odissea elettorale-giudiziaria**, di *Felice C. Besostri* » 19
- 3. La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale**, di *Marco Bignami* » 27
- 4. Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014**, di *Francesca Biondi* » 64
- 5. I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni**, di *Stefano Catalano* » 78
- 6. Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica**, di *Marilisa D'Amico* » 90
- 7. Molti, forse troppi, spunti di riflessione. La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 sulla legge elettorale**, di *Giovanni Guzzetta* » 110

- 8. Considerazioni sullo statuto costituzionale dei partiti politici: in margine a Corte cost. n. 1/2014**, di *Giovanni Savoia* pag. 116
- 9. Fare la legge elettorale “sous l’oeil des russes”**, di *Nicolò Zanon* » 123

Parte II Materiali

- 10. Ordinanza di remissione della Corte di Cassazione** » 137
- 11. Corte costituzionale sentenza n. 1 del 2014** » 149
- 12. Sentenza Corte europea diritti dell’uomo causa Saccomanno e altri c. Italia** » 163
- 13. Scheda riassuntiva del Disegno di Legge contenente “Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati” c.d. Italicum** » 169
- 14. Sistema di elezione della Camera dei Deputati vigente a seguito della Sentenza 1 del 2014: Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati**
Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 » 171
- 15. Sistema di elezione del Senato della Repubblica vigente a seguito della Sentenza 1 del 2014: Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica**
D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 » 180

Introduzione

di *Marilisa D'Amico e Stefano Catalano*

Gli spunti di riflessione sulla disciplina elettorale approvata dal Parlamento nel 2005 non sono mancati sin dal momento in cui la legge n. 270 è entrata in vigore. Il dibattito, tuttavia, si è ulteriormente allargato a seguito della decisione della Corte di cassazione e della Corte costituzionale che si sono pronunciate sulla legittimità costituzionale del c.d. *Porcellum*.

Questo volume raccoglie le riflessioni frutto di due incontri di studio organizzati presso l'Università degli Studi di Milano nei quali si è ragionato sulle problematiche oggetto della decisione della Corte di cassazione, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale delle legge n. 270 del 2005, e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 1 del 2014 che decide proprio tali questioni.

Come emerge dai contributi che seguono, i problemi sono particolarmente complessi. In questa introduzione non ci si intende dilungare su temi che troveranno specifico approfondimento oltre. Ci si limiterà solo a segnalare l'importanza della sentenza n. 1 del 2014, nonché a dare qualche informazione sulla proposta di modifica del sistema elettorale in discussione in Parlamento ed approvata dalla Camera dei deputati nel marzo 2014.

In effetti, la legge elettorale del 2005, dopo aver 'resistito' ad ogni tentativo di modifica, alla fine è stata sostanzialmente demolita, nelle sue linee essenziali e soprattutto nei punti che maggiormente la caratterizzavano, dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale.

I problemi, quindi, sono stati risolti in via giudiziaria. Ci si riferisce, in primo luogo, alla presenza di un premio di maggioranza che opera indipendentemente dal numero minimo di voti conseguiti da una coalizione o da una lista e con modalità diverse per le due Camere (a livello nazionale per la Camera ed a livello regionale per il Senato). In secondo luogo, particolarmente criticato era il meccanismo delle c.d. liste bloccate che si traduceva nell'impossibilità per l'elettore di scegliere i Parlamentari. Il cittadino poteva votare solo per un partito e l'elezione dei rappresentanti avveniva in

base al numero di voti conseguito dal partito medesimo, seguendo l'ordine di lista predeterminato. In parole più semplici, il Parlamentare era eletto solo in conseguenza della posizione che gli veniva assegnata nella lista. L'elettore nulla poteva fare per cambiare l'ordine, non essendo ammesso il voto di preferenza.

Tutti questi vizi vengono accertati dalla sentenza n. 1 del 2014 che dichiara illegittima una parte della legge 270 del 2005. Si intuisce, allora, perché la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale può essere definita una "sentenza storica". Questa, inoltre, indica diversi 'paletti' per il legislatore elettorale la cui individuazione è essenziale per valutare il disegno di legge di riforma elettorale approvato nel marzo del 2014 dalla Camera dei deputati.

Quest'ultimo delinea un sistema elettorale, assai originale, chiamato anche *Italicum*, proporzionale ma con premio di maggioranza, che riguarderà l'elezione della sola Camera dei deputati (mentre per il Senato si lascia in vigore, in attesa della revisione complessiva del sistema bicamerale, la normativa derivante dalla sentenza della Corte costituzionale). Qui, possono essere ricordati solo i tratti essenziali.

La novità più significativa è l'introduzione di un secondo turno che è, però, solo eventuale. Più precisamente, se al primo turno nessuna lista o coalizione di liste ottiene almeno il 37% dei voti il premio di maggioranza non scatta e, per la sua assegnazione, si deve svolgere il ballottaggio fra le due liste o coalizioni più votate. Come si vede, si supera il difetto insito nel c.d. Porcellum, pur mantenendo la logica del sistema, ossia quella di un meccanismo di assegnazione dei seggi di tipo proporzionale con correzione maggioritaria costituita dal premio.

Altro punto che viene mantenuto, ma corretto, nelle intenzioni del Parlamento, è quello delle liste bloccate. Tuttavia, il numero di candidati inseriti in ciascuna lista risulta molto ridotto rispetto al sistema precedente. In effetti, il numero di candidati per ciascun collegio non può essere superiore a sei. In questo modo è possibile, come espressamente previsto, indicare sulla scheda i candidati di ciascuna lista.

Da segnalare è anche il nuovo regime delle soglie di sbarramento. Le coalizioni devono raggiungere, a livello nazionale, almeno il 12% dei suffragi, mentre ciascun partito, ancorché coalizzato, deve superare il 4,5% dei voti. Le forze che si presentano sole, invece, devono conseguire almeno l'8% dei consensi.

Ci troviamo di fronte ad una regolamentazione che, come viene detto chiaramente dai proponenti, è volta, nel suo complesso, a limitare il potere di 'blocco' delle formazioni politiche minori cui viene data una gran parte della responsabilità della carenza di stabilità del sistema italiano.

Non mancano, pur se nelle intenzioni si è dato ascolto alle indicazioni della Corte costituzionale, alcuni punti, forse, problematici.

Ci si riferisce, in primo luogo, al fatto che le elevate soglie, soprattutto per i partiti in coalizione, potrebbero assegnare ad alcune forze politiche, ancora una volta, un numero di seggi molto sproporzionato rispetto ai voti effettivamente raccolti. Un esempio: si immagini che una coalizione raccolga il 38% dei voti, ma che solo uno dei numerosi partiti che la compongono superi il 4,5% dei suffragi. In questo caso, la coalizione potrebbe ottenere persino il premio di maggioranza e una sola lista otterrebbe più del 50% dei seggi con un seguito notevolmente inferiore.

Inoltre, qualche perplessità viene, forse, dal complicato meccanismo di assegnazione dei seggi che prevede un primo riparto a livello nazionale, quindi un secondo calcolo a livello delle singole circoscrizioni, quindi, ed infine, l'individuazione degli eletti nei singoli collegi. Si rischia, così, di rendere impossibile all'elettore comprendere quali saranno gli effetti del suo voto.

Il tema più dibattuto, specie sui mezzi di comunicazione, in vista dell'approvazione della nuova legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, è stato però quello del riequilibrio di genere. La mancata approvazione degli emendamenti finalizzati a dare una significativa attuazione al principio di pari opportunità inserito nell'attuale art. 51 della Costituzione ha suscitato numerose polemiche anche perché, ancora una volta, la bocciatura delle norme di genere è avvenuta dietro lo 'schermo' del voto segreto che ha consentito a quanti si sono espressi in senso contrario di sfuggire all'eventuale responsabilità politica dell'espressione delle proprie posizioni.

Tanto premesso, va sottolineato comunque, che il c.d. *Italicum*, nella versione approvata alla Camera, non è privo di qualunque disposizione a favore di un maggiore equilibrio fra donne e uomini in Parlamento. Si prevede, infatti, che "A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore; nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali non possono esservi più di due candidati consecutivi del medesimo sesso". Ne consegue che, questa volta e diversamente da quanto avvenuto nel 2005, il principio delle pari opportunità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive non è stato del tutto ignorato.

Ci si deve chiedere, tuttavia, se la soluzione congegnata sia sufficientemente efficace e se non rischi, invece, di essere svuotata nella sua concreta operatività. Infatti, ove i partiti collocassero le candidature femminile al terzo posto nei collegi nei quali sono più forti, lasciando alle donne i posti migliori solo nei collegi deboli, la lettera della legge sarebbe seguita, ma i risultati continuerebbero a vedere un forte svantaggio per il genere attualmente meno rappresentato.

Come si intuisce già da queste poche battute, gli spunti di riflessione non mancano e queste, ovviamente, dovranno essere ulteriormente approfondite dal dibattito della dottrina e dei comuni cittadini al quale, con questo volume, si è cercato di dare un contributo.

Parte I

Interventi

1. Annotazioni sulla sentenza acceleratoria: premesse, effetti e fine

di Enzo Balboni

Per comprendere e commentare la recente sentenza della Corte costituzionale, carica di per sé di “straordinario” impatto politico come è la n. 1 del 2014, occorre situarla in un preciso contesto storico e politico, anche se quest’operazione molto deve concedere alla contingenza e alla occasionalità.

È anche vero che massimamente, in questo caso, si apprezza la voluta bivalenza della frase cautelativa: *respice finem!*, perché da una parte significa che una attività va valutata rispetto al fine che si proponevano i suoi agenti e, dall’altra, che per giudicare bene occorre attendere che essa sia giunta alla sua conclusione. E noi siamo adesso, nel giorno in cui si svolge il nostro dibattito, proprio in mezzo al guado (ma va riconosciuto che il vento ha repentinamente cambiato verso).

Voglio dire che i ragionamenti leggibili, ed anche quelli immaginabili, presenti nella sentenza citata, rinviano necessariamente ad un passato ormai neppure troppo vicino, che prende origine dai *referendum* abrogativi: sia quello del 1991, con l’eliminazione della preferenza multipla, sia quello del 1993, che ridimensionò drasticamente il sistema elettorale proporzionale allora vigente, con l’introduzione del maggioritario per i $\frac{3}{4}$ dei seggi messi in palio. Come è noto, in quell’occasione il “legislatore referendario” non agì, come sempre dovrebbe avvenire, come semplice legislatore in negativo, bensì come *dictator* della nuova legge elettorale, denominata *Mattarellum*, arrivando a stabilire la normativa fin quasi nei dettagli (e ciò per la straordinaria debolezza del sistema dei partiti ormai in via di destrutturazione accelerata).

Saltando molti passaggi intermedi, – che riguardano l’assetto sbilenco e l’avanzato degrado del sistema politico attraverso una precoce e progressiva decadenza del sistema dei partiti – si arrivò nel 2005 ad utilizzare in pieno la *vis* della maggioranza, per forgiare attraverso il c.d. *Porcellum* una legge elettorale intesa a rafforzare e ad esaltare le capacità della maggioranza allora al comando (Centrodestra più Lega), con una formula elettorale che

ritornava sì al proporzionale ma veniva dotata di un premio indefinito, potenzialmente molto alto (come si rivelò poi essere) perché senza una soglia minima necessaria per ottenere una maggioranza dei seggi (alla Camera, attraverso il collegio unico nazionale), e con la totale esclusione di scelte preferenziali da parte dell'elettore, il quale si trovava di fronte a liste bloccate, per di più lunghe.

Aggiungo: magari l'elettore si fosse trovato di fronte, vale a dire sulla scheda, l'elenco dei candidati dei partiti e/o delle coalizioni che si presentavano nella competizione della sua circoscrizione, perché nella realtà – e non è un particolare innocente – tale elenco di candidati avrebbe potuto leggerlo soltanto se, armato di buona volontà, lo avesse cercato affisso alle pareti del suo seggio elettorale. Veniva rafforzata, anche per tale via, l'effettività di una scelta che si dirigeva direttamente non solo ad un partito e/o una coalizione, ma anche all'operato dei dirigenti nazionali (e, solo in piccola e selezionata parte, locali) di quel partito, per il fatto che l'ordine di presentazione sulla lista (si ripete: non trascritto sulla scheda) produceva il risultato di far riuscire in quel collegio cinque, dieci o più candidati, in un ordine prefissato e intoccabile.

In realtà, la critica maggiore, o almeno quella più diffusa nel circuito mediatico-politico, è stata quella riguardante la sottrazione agli elettori del potere di scegliere “il proprio candidato”. In effetti, a ben pensarci, questo potere l'elettore non lo ha avuto mai in un senso compiuto, perché sempre la sua possibilità di scelta è stata inquadrata e limitata da elenchi confezionati dalle segreterie, locali e nazionali, dei partiti di riferimento; ed anche col sistema maggioritario dei collegi uninominali l'eventualità di candidati paracadutati dall'alto è stata spesso praticata, da tutte le parti. Ma certamente, le modalità di elezione scaturenti dalla legge n. 270/2005 erano già a colpo d'occhio poco difendibili; sotto questo profilo e proprio da questo angolo di visuale sono venute le critiche più vociferanti, e non del tutto infondate.

Uguualmente, faceva specie nella legge *de qua*, constatare l'assenza di una soglia minima oltrepassata la quale, e soltanto da quella percentuale in su, fosse possibile accedere al c.d. premio di governabilità che, nell'intenzione di chi aveva predisposto il modello elettorale, avrebbe dovuto garantire la stabilità, non diciamo dell'indirizzo politico e amministrativo, ma quantomeno della compagine ministeriale.

Giunta alla Corte costituzionale per una via tortuosa che, per l'eterogeneità dei fini, potrebbe aver dato il calcio d'inizio al ricorso diretto, ovvero, ma è la stessa cosa, al *recurso de amparo* del modello spagnolo e latino-americano, la questione è stata poi decisa con la sentenza n. 1 del 2014.

Non tocca a me, ma ad altri amici e colleghi che intervengono in questo seminario, discutere in profondità della questione dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sotto i profili della rilevanza e

non manifesta infondatezza, riscontrate attraverso il procedimento di incidentalità. Mi limito a dire che i padri fondatori, dopo aver scartato il sindacato diffuso, presente e ben operante nel sistema nordamericano, avevano scelto in sede di Assemblea costituente che i ricorsi di legittimità alla Corte costituzionale avessero carattere di incidentalità (“nel corso di un giudizio”) dopo che il giudice *a quo* avesse riscontrato la presenza dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza. Ma ciò doveva avvenire in capo, per così dire, a soggetti che fossero direttamente colpiti con riguardo a proprie posizioni giuridiche protette e incise direttamente dalla norma che si intendeva impugnare, individuando dunque quella sorta di ‘pregiudizialità qualificata’, che valeva a distinguere una specifica posizione e situazione giuridica da altre consimili, o non colpite o non evidenziate da chi non si era fatto parte attiva in un procedimento.

Forte di questa convinzione, la maggioranza della dottrina, ed io tra questi, aveva immaginato che il previo giudizio di ammissibilità della questione si potesse concludere davanti alla Corte costituzionale con una dichiarazione di rigetto per assenza di una pregiudizialità qualificata nei ricorrenti. Ma – e qui chi scrive rileva, forse un po’ maliziosamente, il primo dato di opportunità politica al quale il collegio giudicante si è dimostrato sensibile – parecchio ha pesato che la questione fosse stata sollevata dalla Corte di cassazione.

Voglio dire che, se il supremo tutore e custode della legittimità ordinaria aveva accettato non solo di considerare la questione, ma di sospendere il giudizio per affidarlo alla Corte costituzionale, già questo fatto immetteva nell’aria un *fumus boni iuris* che, certamente non da solo, poteva aiutare a rendere eventualmente accettabile alla comunità degli operatori del diritto, degli studiosi e del pubblico, una sentenza “invasiva” come quella che poi è stata adottata.

Mi soffermo un momento sull’elemento della invasività e addirittura aggressività nei confronti del sistema partitico-politico, perché sono stati numerosi i commentatori – anche dal *cotè* elegante di chi si è fatto paladino del “diritto mite”, come Gustavo Zagrebelsky – che hanno parlato di “schiaffo” ai rappresentanti e attori della ‘politica’, i quali, come pochissime altre volte è accaduto in modo tanto vistoso, hanno dovuto subire il massiccio ingresso di una forza che dovrebbe essere estranea nei territori che per tanto tempo hanno considerato esclusivamente propri.

In effetti, se – molto semplificando – il potere costituente è l’unico *libero nel fine*, il potere costituito espresso dal Parlamento e dai soggetti che lo innervano e lo rendono operante, che sono i partiti e i loro eletti, dovrebbe essere *libero nel mezzo*. Ma di questa disponibilità ad agire con libertà, non può essere fatto un uso irragionevole, ci dice adesso convinta la Corte, perché la mancanza di coerenza e di logica interna è censurabile.

È vero che il legislatore può legittimamente scegliere una formula elettorale maggioritaria, anche estrema nei suoi risultati come quella inglese,

ovvero al contrario mantenere un modello proporzionale (quello che è stato in vigore dal 1948 al 1993) ma non può però fabbricarsi un mix micidiale e pertanto confezionare un cocktail tossico, dichiarando, come aveva fatto il legislatore del 2005, una scelta di base proporzionale correggendola e mixandola poi con una dose “eccessiva” (?) di maggioritario, tale da rendere la bevanda indigeribile. Adesso la Corte si accorge di questa anomalia, denuncia la mancanza di coerenza e di logica interna e la sanziona rilevando soprattutto che la persistenza di una normativa in alcuni punti irragionevole e gli effetti che ne discendono producono una lesione della libertà ed eguaglianza del voto dell’elettore e dei principi di proporzionalità rinvenibili in Costituzione.

Ma tutti sappiamo che non è stato sempre così. Per riandare a un’illustre precedente di un modello di eterogenesi dei fini, molti ricordano la genesi della legge 6 febbraio 1948, n. 29 per l’elezione del Senato (approvata dall’Assemblea costituente in uno degli ultimi giorni del suo mandato), quando la clausola della “base regionale” di cui all’art. 57 Cost. servì al disegno di legge governativo (sostenuto tra gli altri, ed autorevolmente da Dossetti, ma venendo appoggiato anche da Togliatti) per introdurre in via di fatto un sistema proporzionale puro su una larghissima quota dei collegi uninominali, per il fatto che la maggioranza richiesta per l’elezione diretta era stata portata dal 50 al 65%. In tal modo, come si incaricarono di verificare le elezioni senatoriali che si svolsero da quel momento in poi, salvo i casi isolati dei collegi dell’Alto Adige e di poche province venete (che vedevano rispettivamente il prevalere amplissimo dei candidati della SVP e della DC) praticamente tutti o quasi i senatori della Repubblica derivavano da una elezione proporzionale, nonostante che la legge elettorale istitutiva avesse indicato come opzione principale quella maggioritaria. Certo, se si fosse trovato un Aldo Bozzi *junior* o un Felice Besostri o un Claudio Tani di trenta o quaranta anni fa, che fosse riuscito a trovare ingresso presso la Corte costituzionale, l’esito odierno avrebbe potuto essere anticipato di qualche decina di anni. Effettivamente, anche il più tenace e riconosciuto costituzionalista proporzionalista, quale fu Carlo Lavagna – di cui resta famoso il saggio del 1952 – aveva accolto alcuni anni dopo una attenuazione del principio radicale, arrivando ad accettare il premio di maggioranza, purché questo fosse stato non “troppo elevato” e non venisse attribuito a maggioranze “molto relative” (C. Lavagna, “Il sistema elettorale nella Costituzione italiana”, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952 e successivamente nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., UTET, Torino, 1976: così nella valida ricostruzione di M. Croce, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali* (Rileggendo Carlo Lavagna), in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Ma le formule elettorali disponibili, come è noto, sono tantissime e molto diverse tra loro. A suo tempo mi aveva colpito l’ipotesi escogitata da

Roberto Ruffilli – ed avallata da De Mita – di un premio di maggioranza, da lui più correttamente denominato “voto per la proposta di governo”, che doveva andare tutto ai partiti “minori” presenti in una coalizione. Evidentemente ciò veniva proposto per incoraggiare (ma anche per vincolare prima del voto) i partiti c.d. minori a scegliere come capo-coalizione la DC (R. Ruffilli, *Materiali per la riforma elettorale e Il cittadino come arbitro* (con P.A. Capotosti) rispettivamente Ricerche AREL, il Mulino, Bologna, 1987 e 1988). Era dunque una forma di generosità (in termini di seggi) ma interessata... non tanto diversa, nel fine, da quella che mostrano oggi le forze politiche che stanno sul proscenio.

Virando adesso dal commento alla sentenza della Corte al disegno di legge in itinere sulla riforma della legge elettorale appena approdata alla Camera dei deputati, propongo le seguenti osservazioni a prima lettura.

Come è noto, allo stato dell'arte e alla data odierna (si rammenta che il seminario ha avuto luogo presso l'Università Statale di Milano il 27 gennaio 2014, quando l'accordo base Renzi – Berlusconi era stato appena concluso), se stiamo all'“accordo politico” che è alla base del disegno di legge citato, i tre elementi fondamentali del progetto sono: un sistema proporzionale corretto da soglie di sbarramento molto esigenti e selettive (5%, 8%, 12%); un premio di maggioranza che scatta al raggiungimento del 35% dei voti validi ottenuti da una lista o coalizione di liste, con eventuale ballottaggio tra i due partiti/coalizioni che ottengano i risultati migliori; liste “corte” bloccate, formate da un minimo 3 e un massimo 6 candidati, per un numero di collegi abbastanza vicini alla dimensione provinciale e con un numero complessivo che si aggira sui 110/120 in ambito nazionale.

Non è questa la sede per fare né valutazioni politiche, ovvero a dir meglio partitiche, nel senso di scrutare e predire le convenienze dei vari gruppi che in questo frangente si contendono la scena anche in vista delle prossime elezioni, le quali potrebbero essere anche molto ravvicinate. Da ciò trasuda un aflore di strumentalità nelle articolazioni del dibattito che rende praticamente indistinguibili gli elementi di legittimità, da quelli di merito o di bandiera. Basti dire, però, che alcuni pezzi del mosaico dell'intesa suscitano quelle che mi permettono di chiamare obiettive difficoltà e ragionevoli perplessità... beninteso nella consapevolezza della necessità ed urgenza di arrivare ad una legge condivisa.

I dubbi attengono sia alla sacralità del numero 35, come tacca sulla quale porre l'asticella: un limite, da molti considerato basso, se rapportato non a un partito singolo ma a una coalizione, per il fatto che esso è sufficiente per acquisire quella statura maggioritaria qualificata tale da legittimare un ‘premio’ che sarebbe pressoché la metà della percentuale dei voti ottenuti, facendo ascendere i seggi al numero rassicurante di 55/53% sul totale. A tale riguardo, una semplice riflessione indurrebbe a ritenere con-

gruo un innalzamento verso la soglia del 40%, dunque almeno intorno al 37 o 38%, con una consequenziale riduzione del premio dal 18 al 15%. Qui evidentemente siamo nel campo dell'opinabile e del discrezionale ed è difficile immaginare che su una differenza del 2 o 3% possa innestarsi un giudizio di illegittimità costituzionale, o – sull'altro lato – la rovina dell'attuale compromesso ed una veloce corsa alle urne.

Forse più motivato è un ragionamento critico sulle soglie di ingresso, a partire da quella di coalizione, che paiono obiettivamente (ma esiste l'obiettività in questa materia?) abbastanza elevate. A tale proposito, un abbassamento della soglia dell'8% (verso il 5%) e del 5% da portare al 4% non sembra a chi scrive una distorsione dell'accordo originario tale da rendere plausibile il crollo dell'intero sistema.

Più delicato e più difficile è il discorso relativo alle liste bloccate. Già il fatto che siano corte sembrerebbe soddisfare quella condizione che la sentenza più volte citata richiede come correttivo al modello maggioritario. Ma quanto corte? E soprattutto in quali collegi e dunque con quale estensione territoriale esse verrebbero ad agire?

La lista corta sembrerebbe venire incontro, a prima vista, a quella esigenza di conoscibilità del candidato da parte del suo elettore che anche la Corte ha avanzato. Resta tuttavia il fatto che conoscibilità non vuol dire possibilità concreta di scelta, perché, di nuovo, l'elettore è posto dinanzi a un prendere o lasciare un elenco preordinato nella stesura e negli effetti. Buona cosa sarebbe invece quella di riuscire ad "entrare" nelle pur brevi liste presentate, potendo o scegliere in positivo o addirittura in negativo – se fosse adottabile il pur complicato sistema svizzero del *panachage* – quale candidato privilegiare o quale escludere dall'elenco dei preferiti.

Chi scrive invece esprime il proprio dissenso sulla plausibilità delle c.d. candidature plurime, sia perché sono incoerenti rispetto ad un sistema di conoscibilità locale e territoriale sia soprattutto perché sono diseducative, essendo volte – in buona sostanza – ad 'ingannare' l'elettore che, invece, particolarmente in questa fase di 'pianto e stridor di denti', dovrebbe essere aiutato a "ben pensare politicamente" (G. Lazzati, *Pensare politicamente*, 2 volumi, AVE, Roma, 1988).

Su questo punto più che su altri gioca la diversa attitudine dei partiti e delle coalizioni, sia quelle presenti che quelle future, e all'interno dei partiti dei rispettivi gruppi dirigenti, che anche in questa fase, attraverso ammonimenti o blandizie, mirano a tenere in pugno il proprio gruppo di grandi elettori o di opinion *leaders* in vista sia della campagna elettorale futura, sia degli schieramenti che entreranno poi effettivamente in campo per le elezioni politiche.

2. *Un'Odissea elettorale-giudiziaria*

di *Felice C. Besostri*

Devo ringraziare la prof. D'Amico se per la seconda volta mi è stata data la possibilità di intervenire in una questione nella quale sono stato personalmente coinvolto, non perché la mia presenza sia necessaria o possa interpretare con una particolare originalità l'Ordinanza n. 12060 del 17.5.2013 della Sez. I Corte di Cassazione, oggetto del primo incontro, e la sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale. Tuttavia il percorso esistenziale e processuale, che ha permesso questo storico risultato, penso che sia di un certo interesse per individuare riforme da fare con urgenza per l'accesso alla Corte, specialmente in materia di diritti fondamentali, tra i quali il diritto di voto e di candidatura in una democrazia parlamentare rappresentativa. È stata un'Odissea ed anche un calvario in alcuni momenti. Dopo la decisione della Consulta dovremo tornare in Cassazione per la sentenza nel merito dell'azione, promossa inizialmente da 27 cittadini elettori di ogni parte d'Italia, per l'accertamento del diritto di votare in conformità alla Costituzione (cfr. Sentenza n. 8878/14 del 17 aprile 2014 Cass. Civ. Sez. I di accoglimento del ricorso). Per me sarà il nono passaggio davanti a un Tribunale o Corte, otto nazionali, oltre che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, dieci se dovessi contare anche l'impugnazione dei comizi elettorali 2013 decisa dal Tar Lazio, sez. II bis, con la sentenza n. 5163 del 22.5.2013, con richiamo alla solita giurisprudenza della carenza di giurisdizione, benché fossero stati sollevati problemi nuovi quali la legittimità costituzionale del codice del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010) per violazione dell'art. 76 Cost. in relazione alla norma di delegazione, art. 44, c. 2, lett. g) l. n. 69/2009, per non aver previsto l'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica.

Devo anche confessare, se il risultato di questo impegno di 6 anni di vita mia e di altri colleghi avesse come risultato l'approvazione dell'*Italicum*, il mio rammarico e pentimento: sinteticamente in alcuni aspetti vio-

la i principi del voto libero, uguale e diretto in modo ancor più grave delle parti annullate della l. n. 270/2005. Trovo inammissibile che voti per liste collegate, che non superino la soglia di accesso per avere eletti siano utilizzati dalla coalizione per ottenere il premio di maggioranza al primo turno o per essere ammesse al ballottaggio, senza nessun beneficio per queste liste nel caso che lo scopo sia raggiunto.

La portata della sentenza n. 1/2014 è diversamente apprezzata, dovrebbe avere per tutti, comunque, il pregio di aver deciso nel merito, come aveva auspicato il prof. Guzzetta nel precedente seminario, con scorno di tutti coloro, anche autorevolissimi e tra essi anche sicuri democratici, che temevano o speravano in una dichiarazione di inammissibilità. Non discuto la loro dottrina, ma se un organo di garanzia avesse continuato a sottrarre le leggi elettorali da un controllo di costituzionalità, erano in pericolo le istituzioni democratiche e “*salus rei publicae suprema lex esto*”. È evidente, sotto gli occhi di tutti, come il cosiddetto “*porcellum*” abbia contribuito al degrado delle istituzioni e in particolare del Parlamento, sostanzialmente, ma anche formalmente eterodiretto, con buona pace dell’art. 67 Cost. Non è senza significato che il progetto, concordato in sede extraparlamentare, di nuova legge elettorale sia stato presentato senza attendere la valutazione delle audizioni disposte dalla Prima Commissione della Camera dei Deputati. Per mia fortuna ero stato sentito il giorno 14, altrimenti avrei dovuto riscrivere la memoria. In sede di audizione la maggioranza dei costituzionalisti (non oso dire colleghi in quanto ero contitolare di un corso di Diritto Pubblico Comparato, ma da semplice ricercatore confermato, e ora sono collocato in pensione) aveva già dato il via libera a qualsivoglia progetto di riforma della legge che il Sindaco Renzi, segretario del PD, avrebbe presentato. Allora erano tre, un numero perfetto, ispanico con premio di maggioranza, *mattarellum* con premio di maggioranza, legge elettorale dei sindaci. Solo il prof. Zanon, presente a questo seminario, pur nemico della sentenza ha cercato di frenare gli entusiasmi degli zelanti zeloti, richiamando l’attenzione su quel passo della sentenza, che parlava di necessità di rispettare l’uguaglianza del voto anche in uscita con riferimento alla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco (BverfG., Secondo Senato, sent. del 25.7.2012, 2 BvF. 3/11): un radicale mutamento di giurisprudenza della Consulta e la novità di citare in maniera puntuale una sentenza di altra Corte Costituzionale. Questo lascia ben sperare per il futuro perché l’art. 38 GG sul sistema di voto è molto simile al nostro art 48 Cost., là voto libero, uguale e diretto, qui da noi libero, uguale e personale, l’aggettivo diretto è negli artt. 56 (Camera dei deputati) e 58 (Senato della Repubblica) Cost.. Molto opportunamente in Germania c’è un rimedio all’autodichia del *Bundestag*, in materia di convalida, in quanto la decisione è impugnabile innanzi al *Bunderverfassungsgericht*, a differenza delle