

Il diritto
e il dovere dell'uguaglianza
Problematiche attuali di un principio risalente

a cura di
Andrea Pin

EDITORIALE SCIENTIFICA

Questo volume s'inserisce nel Progetto di ricerca dell'Ateneo di Padova "Diritto e sviluppo. L'ordinamento alla prova della ripresa" (CPDA114471/11), il cui contributo ne ha reso possibile la pubblicazione

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl febbraio 2015
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-734-9

I n d i c e

<i>Prefazione</i> di Luca Antonini	7
<i>Introduzione</i> di Andrea Pin	9
La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti <i>Giacomo D'Amico</i>	17
Eguaglianza e diritto di voto <i>Erik Longo</i>	37
Eguaglianza e non discriminazione a Strasburgo e Lussemburgo <i>Mark Hill QC</i>	61
Diritti e debito. Uguaglianza e sostenibilità dello stato costituzionale contemporaneo <i>Guido Rivosecchi</i>	77
Diritto e religione nel moderno Israele. L'antico dovere dell'uguaglianza come fondamento del diritto statale contemporaneo <i>Mark Goldfeder</i>	117

EGUAGLIANZA E DIRITTO DI VOTO

ERIK LONGO

«Negli Stati Uniti non c'è quasi questione politica che non finisca presto o tardi in
una questione giudiziaria¹»
ALEXIS DE TOQUEVILLE

SOMMARIO: 1. Una nuova interpretazione dell'eguaglianza del voto. – 2. Uguaglianza politica e voto eguale nel dibattito internazionale. – 3. L'eguaglianza del voto nel dibattito costituzionale italiano. – 4. La mancata costituzionalizzazione della scelta proporzionalistica e le sue conseguenze. – 5. La sentenza sulla legge “Calderoli”: una “nuova” interpretazione dell'eguaglianza del voto? – 6. Considerazioni finali.

1. Una nuova interpretazione dell'eguaglianza del voto

Discutere del legame tra eguaglianza e diritto di voto non è sempre facile.² Si tratta allo stesso tempo di uno dei pilastri che reggono il grande edificio in cui risiedono le democrazie contemporanee³ ma anche di uno dei nessi più difficili da decifrare.⁴

· Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Macerata.

¹ A. DE TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano, 1999, 273.

² Come I. Berlin ricorda, per discutere di eguaglianza politica occorrono “reasons” solo nel momento in cui questo concetto diventa non “self-evident”. Cfr. I. BERLIN, *Concepts and categories: Philosophical essays*, London, 1978, 38 s.

³ R.A. Dahl, ad esempio, inserisce l'eguaglianza di voto al primo posto della sua lista di criteri che caratterizzano i processi democratici. Assieme all'eguaglianza inserisce l'effettiva partecipazione, la comprensione illuminata, il controllo dell'ordine del giorno e l'inclusione. Cfr. R.A. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven, 1991. I criteri di Dahl sono d'altronde simili a quelli che altri teorici della democrazia hanno descritto come requisiti o valori centrali per

Se è evidente che una democrazia vive solo se le istituzioni pubbliche che la formano limitano il proprio potere in funzione della garanzia dell'effettiva eguaglianza tra tutte le persone,⁵ è altrettanto palese che la garanzia dell'eguaglianza del voto non rappresenta una mera "condizione procedurale della democrazia."⁶ Richiedere il voto eguale vuol dire anzitutto riconoscere la pari dignità di ogni persona e, conseguentemente, il diritto di decidere egualmente delle cose della vita politica.⁷

Se volgiamo lo sguardo alla prospettiva del diritto costituzionale, notiamo che sul nesso di cui si tratterà in queste pagine si è sviluppata – non a caso – una letteratura imponente, la quale appare decisamente esaustiva a chi si accosta all'argomento per la prima volta, lasciando l'impressione che vi sia pochissimo spazio per studi ulteriori.

Come spesso accade, all'orizzonte dell'esperienza umana si pongono sempre fatti nuovi e imprevisi, i quali dimostrano l'esigenza di nuove analisi e studi. Nel caso di specie, la novità grazie alla quale il tema acquista oggi nuova rilevanza è una sen-

descrivere cosa sia una democrazia, G. SARTORI, *The theory of democracy revisited*, Chatham, 1987.

⁴ R.M. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982; J. RAWLS, *A theory of justice*, Cambridge (Mass.) 2009; J. RAWLS, *Political liberalism: reply to Habermas*, in *The journal of philosophy*, 1995.

⁵ Per John Locke, ad esempio, l'idea che il governo derivi la sua giustificazione da un "contratto sociale" e dal consenso delle persone è una metafora potente capace di abilitare una concezione del governo limitato, vale a dire il fatto che lo stato derivi i propri fini (come afferma la Dichiarazione di indipendenza americana) dal popolo. Un tipo di concezione di cui si può trovare riscontro in altri autori, come Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant.

⁶ Per il dibattito giuridico italiano v. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, 34. Per il dibattito a livello internazionale v. il recente contributo di S. NASSTROM, *The Normative Power of Political Equality*, in E. ERMAN e S. NASSTROM (a cura di), *Political Equality in Transnational Democracy*, New York, 2013, 157 s.

⁷ Si deve certamente al pensiero di J. RAWLS, *Political liberalism*, New York, 1993, 38, l'idea che laddove le decisioni debbano essere collettive e vincolanti, gli individui non possono solo giudicare cosa è giusto e cosa è sbagliato ma devono "controllare" i processi legislativi grazie ai quali si producono quelle stesse leggi che impongono condotte verso tutte le persone.

tenza molto nota della Corte costituzionale, che nel gennaio del 2014 ha annullato le norme della legge per l'elezione della Camera dei Deputati, nella parte in cui prevedevano l'attribuzione di un premio di maggioranza di 340 seggi alla lista o coalizione di liste con il maggior numero di voti relativi, e le norme della legge elettorale per il Senato della Repubblica, nella parte in cui prevedevano lo stesso meccanismo del premio di maggioranza a livello regionale.

Una decisione storica, come in molti hanno avuto modo di ricordare,⁸ che ha acceso una lunga discussione, e che ha indotto divisioni tra quelli che aspettavano il perpetuarsi di quell'atteggiamento di *self-restraint* più volte manifestato dalla Consulta di fronte a questioni troppo politiche, e coloro che invece si aspettavano una presa di posizione netta contro una legge elettorale troppo "ingiusta".⁹

Tra le novità più rilevanti della sentenza vi è una nuova interpretazione del principio di eguaglianza nella materia elettorale in un significato diverso e più ampio rispetto a quanto la stessa Corte costituzionale aveva in precedenza riconosciuto. In un passaggio essenziale di questa sentenza si legge: «Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito

⁸ Come si può comprendere guardando all'ampio numero di commenti di cui questa sentenza è stata oggetto negli ultimi mesi, la maggior parte reperibili consultando la pagina relativa della rivista *www.giurcost.org*.

⁹ L'intervento della Corte costituzionale in senso demolitorio delle leggi elettorali era quantomeno intuibile, non solo per i numerosi obiter espressi dalla Consulta stessa durante i precedenti giudizi che esaminavano la legge elettorale (sentt. n. 15, 16 del 2008 e 13 del 2012) e per l'ordinanza della Corte di Cassazione, ma soprattutto per l'oramai intollerabile «inconcludenza dei soggetti politici responsabili». Sul punto v. A. ANZON-DEMMING, *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 *Rivista AIC*, 3, 2014.

democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, 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 (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)». ¹⁰

Come si può intendere leggendo la lunga citazione, la sentenza interpreta il principio di eguaglianza del voto in un senso forte, come eguaglianza non solo dei voti in "entrata" ma anche in "uscita", cioè nel momento in cui i voti sono trasformati in seggi. Un modo innovativo di trattare l'eguaglianza nella sfera del voto che solleva numerosi problemi e questioni non solo di carattere dottrinario ma anche pratico sui quali vale la pena discutere.

2. Uguaglianza politica e voto eguale nel dibattito internazionale

Come già ricordato, l'eguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei loro diritti politici, ovvero nella loro capacità eguale di partecipare alla formazione della volontà statale, rappresenta una delle condizioni essenziali della sovranità popolare e dei si-

¹⁰ Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto n. 3.1 del *Cons. dir.*

stemi democratici.¹¹ L'eguaglianza politica, nel senso descritto ora, presuppone l'esistenza di una entità collettiva che agisce come "demos", cioè come soggetto che esercita la sovranità popolare all'interno di un singolo stato.

Il principio del voto eguale è sicuramente una tra le più importanti garanzie dell'autonomia democratica dei cittadini riconosciuta sia nelle costituzioni di molti paesi del mondo e sia all'interno dei documenti internazionali.¹²

Nella prospettiva fatta propria da questi documenti il principio dell'eguaglianza del voto si presta a una duplice lettura. La prima – più debole – richiede che tutti i cittadini, senza distinzione di razza, religione, condizione economica, appartenenza politica o sociale, ecc., devono vedersi riconosciuto un eguale potere di voto, nel senso che il voto di ognuno deve contare come uno (in senso aritmetico).¹³ La seconda lettura – più forte – implica, invece, che i voti di ogni cittadino abbiano un eguale effetto nella allocazione dei seggi nelle assemblee elettive (eguaglianza degli effetti o eguaglianza negli *output* elettorali).

Nella pratica dei sistemi elettorali la prima lettura è sicuramente quella che ha ottenuto maggiore successo. È un fatto di natura fisiologica – non solo giuridica – che non è sempre possibile ottenere l'eguaglianza perfetta nel momento in cui si trasformano i voti in seggi.¹⁴ Non è un caso, perciò, che negli ultimi cinquanta

¹¹ Come ricordano i saggi nel recente libro curato da E. ERMAN e S. NASSTROM (a cura di), *Political Equality in Transnational Democracy*, cit.

¹² Come ad esempio la Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 21, comma 3) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 25, lett. b)).

¹³ Questo principio viene di solito indicato attraverso l'espressione "one man, one vote".

¹⁴ La piena eguaglianza nel senso descritto nella cd. seconda lettura potrebbe essere ottenuta solo in sistemi proporzionali puri, abbandonando la divisione in circoscrizioni elettorali, in modo da allocare i seggi parlamentari in completo accordo con i voti espressi da tutti i votanti in uno stato. Un'ipotesi astrattamente percorribile ma che eliminerebbe del tutto la discrezionalità politica dei legislatori nella scelta dei sistemi elettorali, e prima ancora nella decisione circa i modi di espressione della rappresentanza politica. La divisione di un territorio in circoscrizioni elettorali non è solo un'esperienza usuale ma anche un fatto normalmente accettato. Sul punto v. quanto ricordano K.

anni si sia notata una convergenza di molte giurisdizioni costituzionali verso interpretazioni più deboli dell'eguaglianza di voto. Interpretazioni che lasciano spazio, nei vari paesi, alla scelta di leggi elettorali che possano garantire l'esigenza di avere maggioranze forti senza eccessivi pregiudizi per le minoranze.

Il primo e forse più significativo esempio viene dalla giurisprudenza nordamericana. Fin dagli anni '60 la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America ha precisato che per garantire l'eguaglianza del voto occorre una «[f]ull and effective participation by all citizens in state government» e che ciò implica che «each citizen have an equally effective voice in the election of members of his state legislature»; un imperativo che gli stessi giudici americani riconducono non solo ad una esigenza pratica ma soprattutto alle parole della Costituzione.¹⁵

La questione del voto eguale resta un punto centrale nella giurisprudenza della Corte Suprema, seppure quest'ultima abbia sempre cercato di non interferire nella discrezionalità del legislatore.¹⁶ Ciò che questa giurisprudenza tende ad evitare, soprattutto grazie allo scrutinio dei fenomeni di “gerrymandering” e “malapportionment”, è che gli stati facenti parte della federazione ispirino la disciplina elettorale solo a ragioni di opportunità politica dimenticando di garantire l'eguaglianza nell'esercizio del diritto di voto.¹⁷

Nello stesso modo il principio di eguaglianza del voto è stato affrontato dalle giurisdizioni costituzionali di molti altri paesi di lingua inglese, soprattutto con riguardo agli effetti che tale principio ha nel momento in cui si scelgono i sistemi e le leggi elettorali.¹⁸ Anche in questi paesi si è ritenuto che le regole della demo-

CHRYSSOGONOS e C. STRATILATIS, *Limits of Electoral Equality and Political Representation*, *European Constitutional Law Review*, 1, 2012.

¹⁵ Su questo punto e per le citazioni riportate v. *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 565 (1964).

¹⁶ D. SCHULTZ, *Election Law and Democratic Theory*, Burlington, 2014.

¹⁷ D.F. THOMPSON, *Just elections: Creating a fair electoral process in the United States*, Chicago, 2004

¹⁸ Per una rassegna di questi problemi v.: R.G. DIXON JR, *The Warren Court Crusade for the Holy Grail of One Man-One Vote*, *Supreme Court Review*, 1,

crazia imponessero di trovare un giusto bilanciamento tra l'esigenza di garantire la "governabilità" e l'esigenza correlata di non imporre limiti eccessivi per le minoranze.

Un indirizzo simile è stato espresso pure dal *Conseil Constitutionnel* francese, che di recente (2010) ha mostrato l'importanza giocata dalla costruzione dei seggi elettorali per la garanzia dell'eguaglianza di voto e la conseguente necessità di evitare scostamenti eccessivi che possano limitare l'interesse pubblico.¹⁹

A un approdo in un certo senso diverso è giunto il Tribunale costituzionale tedesco. Come si poteva immaginare leggendo i motivi della stessa sentenza n. 1/2014 della nostra Corte costituzionale, il Tribunale di Karlsruhe ha tenuto fin dagli anni cinquanta un approccio molto più orientato verso una garanzia dell'eguaglianza di voto che tenesse conto non solo del versante debole di questo principio ma anche del versante forte.²⁰ La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* ha, infatti, più volte riconosciuto – nello scrutinio delle soglie di sbarramento – la necessità che un sistema elettorale debba rispettare sia l'eguaglianza

1969, 219 s.; C.A. AUERBACH, *The Reapportionment Cases: One Person, One Vote-One Vote, One Value*, *Supreme Court Review*, 1, 1964, 1; A. ROUX e P. TERNEYERE, *Principio d'eguaglianza e diritto di voto*, *Politica del diritto*, 3, 1991, 329 s.; B. GROFMAN, *Political gerrymandering and the courts*, New York, 2003; A. LIJPHART e B. GROFMAN (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, 2003; P. EMERSON, *Defining democracy: voting procedures in decision-making, elections and governance*, New York, 2011; R.E. GOODIN e A. TANASOCA, *Double Voting*, *Australasian Journal of Philosophy*, 1, 2014; J.W. LADEWIG e S.C. MCKEE, *The Devil's in the Details: Evaluating the One Person, One Vote Principle in American Politics*, *Politics and Governance*, 1, 2014, 4 s.

¹⁹ Conseil Constitutionnel 86-208 DC, 2 luglio 1986; 86-218 DC, 18 novembre 1986; 2008-573 DC, 8 gennaio 2009; 2010-602 DC, 18 febbraio 2010. In questo senso è andata la stessa riforma costituzionale del 2008, la quale inserisce nel testo dell'art. 25 della Costituzione del 1958 la previsione di una commissione indipendente avente il compito di formulare una proposta riguardante il rispetto dei criteri di eguaglianza da parte dei sistemi elettorali. V. l'art. 25 della Loi constitutionnelle n° 2008-724 del 23 luglio 2008 "Modernisation des institutions de la Ve République".

²⁰ C. LORD e J. POLLAK, *Unequal but democratic? Equality according to Karlsruhe*, *Journal of European Public Policy*, 2, 2013.

aritmetica del voto sia l'eguale effetto durante l'allocazione dei seggi.²¹

Come si può comprendere, in nessuna delle giurisdizioni citate si è inteso affermare che il sistema proporzionale – con i suoi effetti maggiormente equitativi – fosse l'unico sistema “permesso”.²² Tale opzione renderebbe la scelta dei legislatori elettorali troppo vincolata e poco efficace per la stessa democrazia. Inoltre, occorre sempre considerare che (a) il principio dell'eguaglianza politica favorisce, ma non impone, la rappresentanza proporzionale e che (b) tale principio deve essere comunque bilanciato con gli altri principi costituzionali rilevanti nella scelta dei sistemi elettorali. Perciò, la forma che il sistema elettorale prenderà è il frutto di una serie di scelte che, da un lato, operano un compromesso tra diversi principi e, dall'altro, devono adattarsi al contesto e alle circostanze politiche, sociali, culturali specifiche di ogni paese (non solo al bisogno di riflettere e comprendere tutte le opinioni e gli interessi che sono presenti in quella società).

Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha mostrato un tipo di argomentazione simile. I giudici di Strasburgo, infatti, hanno negato che il sistema proporzionale possa essere l'unico che legittimamente garantisce la rappresentanza democratica così come hanno contestato che l'eguaglianza degli effetti possa essere una condizione necessaria per la garanzia del voto eguale.²³ Secondo i commentatori la spie-

²¹ V. 1 BVerfGE 208, 244 f. (1952), 6 BVerfGE 104, 111 (1957), 7 BVerfGE 63, 70 (1957), 11 BVerfGE 351, 362 (1960), 13 BVerfGE 243, 246 (1961), 16 BVerfGE 130, 139 (1963), 24 BVerfGE 300, 340 (1968), 43 BVerfGE 81, 100 (1976), 47 BVerfGE 253, 277 (1978), 95 BVerfGE 335, 353-354 (1997). Per un esame della giurisprudenza ultima v. C. TOMUSCHAT, *Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of Its Sophistication*, *German Law Journal*, 5, 2012.

²² Come ricorda A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, 2014.

²³ V. Corte EDU 2 marzo 1987, ric. n. 9267/81, Mathieu-Mohin and Clerfayt c. Belgium, 54; Corte EDU 8 luglio 2008, ric. n. 10226/03, Yumak and Sadak c. Turkey, 112.

gazione dell'orientamento della Corte EDU è semplice.²⁴ A differenza del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che include gli aspetti dell'eguaglianza (art. 25, lett. b) «Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità (...): b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori»), le clausole rilevanti della CEDU (art. 3 del primo Protocollo) prevedono solo che gli stati debbano organizzare «libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo nella scelta del corpo legislativo». Non vi è dunque alcun riferimento all'eguaglianza del voto nel senso ampio già menzionato. Ciò non solo spiega il potere che la Corte EDU ha sempre accordato agli stati attraverso la clausola del margine di apprezzamento,²⁵ ma è anche una ragione che induce a non considerare la giurisprudenza della Corte EDU come un bacino di argomenti contro la plausibilità di una interpretazione del principio del voto eguale che contiene anche gli effetti dello stesso.

Un esame nel merito della giurisprudenza menzionata secondo le caratteristiche e la situazione specifica di ogni paese consente di individuare tre elementi utili a definire la portata del principio di eguaglianza nel voto.

Anzitutto, il fatto che il voto eguale preclude l'adozione di un sistema elettorale che danneggia fortemente le opposizioni parlamentari, specie nel caso in cui queste ultime abbiano ottenuto

²⁴ L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011.

²⁵ Clausola usata decisamente in modo più ampio nei giudizi sui sistemi elettorali, dove i giudici di Strasburgo hanno introdotto la teoria dei "limiti impliciti". Cfr. Corte EDU 16 marzo 2006, ric. n. 58278/00, *Ždanoka c. Latvia*, 103: «The rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law. Nonetheless, these rights are not absolute. There is room for "implied limitations", and Contracting States must be given a margin of appreciation in this sphere. The Court reaffirms that the margin in this area is wide». V. sul punto quanto statuito di recente nel caso *Saccomanno c. Italia*, n. 11583/08, vertente sulla stessa legge n. 270/2005.

risultati elettorali ampi. È evidente che la ragione di questo limite deriva dirittamente dal fatto che la democrazia impone “un’adeguata rappresentanza” per le minoranze.²⁶

In secondo luogo, il principio del voto eguale non esclude l’adozione di sistemi elettorali maggioritari in situazioni di forte bipolarismo o di una distribuzione uniforme e omogenea del potere elettorale dei partiti sul territorio.

Infine, sono impossibili sistemi maggioritari “intenzionalmente costruiti” per attribuire la maggioranza parlamentare a un partito o coalizione diversa da quella che ha ottenuto il numero più alto di voti.²⁷ L’eguaglianza del voto è una manifestazione dell’eguaglianza politica e quest’ultima è una condizione necessaria dell’esercizio corretto della sovranità popolare. Se il principio democratico ha un senso, la più importante variabile nella decisione sulla composizione del Parlamento – e per quanto riguarda le forme di governo parlamentari anche la scelta del Governo – deve essere il voto popolare, non la decisione del potere legislativo stesso che attraverso un determinato sistema elettorale favorisca un partito diverso da quello che ottiene la maggioranza dei voti per governare. In questo senso tutte le giurisdizioni non mancano di sottolineare particolarmente il valore costituzionale della governabilità quale criterio essenziale per delineare un sistema elettorale.

²⁶ Secondo l’insegnamento di J.S. MILL, *On liberty and other essays*, Oxford, 1991, 203 s. Questo requisito ovviamente dimostra la necessità di mantenere l’integrità e l’effettività dei sistemi elettorali, il cui obiettivo, come ha riconosciuto più volte la Corte EDU, è «identificare la volontà popolare attraverso il «suffragio universale» (Corte EDU 6 ottobre 2005, caso n. 74025/01, Hirst c. Regno Unito, p. 62; Yumak and Sadak c. Turchia, (nota 12), p. 109); quindi permettere alle minoranze di esercitare poteri di controllo e di verifica effettivi in parlamento». Impedire alle minoranze di esercitare questi poteri può avere, dunque, un effetto negativo non già solo per le dinamiche parlamentari ma per la stessa tenuta della democrazia.

²⁷ Un fenomeno che non ha pochi precedenti in tutto il mondo, come testimoniano K. CHRYSOGONOS e C. STRATILATIS, *Limits of Electoral Equality and Political Representation*, cit.

3. *L'eguaglianza del voto nel dibattito costituzionale italiano*

Il concetto di voto eguale appare nella nostra Costituzione all'art. 48 come espressione della parità di trattamento (art. 3) nel campo elettorale. Dopo aver definito l'ambito dei soggetti dotati della capacità elettorale attiva, tale articolo individua i caratteri del voto nella *personalità, eguaglianza, libertà e segretezza*. Come ha già riconosciuto gran parte della dottrina, tali caratteri acquistano un particolare senso denotativo della nostra stessa forma di stato,²⁸ così che in una democrazia pluralista *personalità, eguaglianza, libertà e segretezza* del suffragio universale rispecchiano i due principi con i quali si apre la nostra Costituzione: da un lato, la sovranità popolare; dall'altro, l'esigenza che attraverso i poteri pubblici si inneschino processi che portano al pieno sviluppo della persona umana.²⁹

Nella dottrina e la giurisprudenza costituzionale del nostro paese è un'acquisizione risalente che l'eguaglianza del voto debba essere interpretata in senso formale come il riconoscimento in capo ad ogni elettore del diritto a esprimere un voto eguale, escludendo il voto multiplo e il voto plurimo, il voto per classi e il voto graduato secondo un valore o un'importanza.³⁰ Oggi nessuno può dubitare della garanzia condensata nella espressione "ogni uomo un voto", soprattutto dal momento che tale principio – come ha

²⁸ G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, 167.

²⁹ F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, 81.

³⁰ S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, 1968, 450; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 305; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, 502 s. Nella giurisprudenza il principio è stato espresso per la prima volta in modo netto all'interno della sent. n. 43 del 1961 secondo la quale «l'esigenza sancita dall'art. 48 della Costituzione, che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addiventano in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo. Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi».

ricordato G.U. Rescigno – è stato inserito da chi aveva esperienza diretta di un ordinamento in cui «alcuni uomini avevano più voti».³¹ Secondo queste interpretazioni l'eguaglianza del voto è rivolta ad assicurare il modo in cui i voti devono essere aritmeticamente valutati per l'effetto richiesto dalle elezioni, e non già il modo in cui i voti, una volta espressi, producono effetti giuridici.³²

Nonostante i problemi che sorgono negli effetti che i sistemi di voto e le altre disposizioni delle leggi elettorali possono produrre sull'eguaglianza del voto (modalità di taglio e aggiornamento delle circoscrizioni, requisiti per la presentazione delle liste e delle candidature, ecc.), la dottrina italiana ha mostrato l'esistenza di alcuni punti fermi così sintetizzabili. Anzitutto, che nella materia elettorale non vi può essere eguaglianza assoluta o matematica, ma solo «una proporzionale e relativa parità di trattamento dei singoli e dei gruppi interessati».³³ In secondo luogo, che l'eguaglianza del voto non può implicare eguaglianza tra voti e

³¹ Continuava l'autore affermando che: «nelle elezioni politiche previste dalla nostra Costituzione, come da ogni altra costituzione borghese, è vietato ogni meccanismo elettorale che faccia riferimento alla concreta e particolare situazione sociale degli elettori. È vietato dunque votare fabbrica per fabbrica, categoria per categoria, è vietato comporre i collegi elettorali secondo la collocazione sociale dei componenti il collegio. I collegi elettorali debbono essere composti in modo tale che tutte le differenze sociali siano indifferenti; i collegi non possono che essere territoriali, in cui l'unica differenza ammessa è la casualità del risiedere un luogo piuttosto che in un altro. La legge delle elezioni politiche borghesi è il caso; il criterio di unione degli elettori non è la comunanza di interessi e di idee né la conoscenza reciproca, ma l'anagrafe che li suddivide secondo l'abitazione». Cfr. G.U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1977, 76.

³² Anche nella ricostruzione della nostra dottrina e giurisprudenza il principio di eguaglianza richiede che ciascun voto abbia pari peso «nel momento in cui si determinano gli inputs elettorali», non già «nel momento in cui se ne producono gli outputs». Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit. Come ricorda T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Bologna-Roma, 1984, 83, che il voto sia formalmente uguale nel momento in cui viene espresso non implica che lo sia anche nel momento in cui viene valutato.

³³ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., 307.

seggi. Infine, che in misura maggiore o minore tutti i sistemi elettorali producono una “disproporzionalità” tra queste due grandezze o, come già detto, una sovra-rappresentazione del partito o coalizione vincente e all’opposto una altrettanto sotto-rappresentazione del partito o coalizione perdente.

4. *La mancata costituzionalizzazione della scelta proporzionalistica e le sue conseguenze*

Malgrado le acquisizioni della dottrina evidenziate sopra, del principio dell’eguaglianza del voto si è talora suggerita una interpretazione espansiva, sostanzialistica, tale da condizionare la discrezionalità del legislatore ordinario nella predisposizione dei sistemi elettorali per la formazione delle assemblee rappresentative. Secondo queste letture non sarebbero costituzionalmente legittimi quei metodi che renderebbero il “valore” del voto diverso nonostante l’identità di procedura,³⁴ in ultima analisi quei sistemi che si discostano dal sistema proporzionale.

La mancanza di fondamento di questa lettura richiede di sgombrare il campo da una questione centrale nel dibattito sull’eguaglianza di voto: la mancata costituzionalizzazione del sistema elettorale proporzionale.

Come è noto fu una scelta consapevole dei costituenti quella di autolimitarsi sul punto allo scopo di non impegnare il Parlamento per il futuro,³⁵ sebbene il sistema elettorale proporzionale si presentasse in quel momento come la soluzione migliore, perfettamente funzionale alla eguale legittimazione di tutte le forze politiche antifasciste.³⁶

³⁴ E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990.

³⁵ Come ricorda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 238 s.

³⁶ D’altronde la Costituzione italiana, a differenza di quella di Bonn, era stata pensata per il futuro, per fondare una nuova unità nazionale che garantisse la più ampia partecipazione delle forze politiche. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 22.

Non è un caso, infatti, che già prima della approvazione della Costituzione vi era chi sosteneva la necessaria consequenzialità tra principio del voto eguale e il principio della rappresentanza proporzionale. Tale tesi si rinvigorì negli anni successivi alla approvazione della Costituzione.³⁷

Sebbene tale interpretazione avesse una conferma nella realtà dei fatti, essa, come è noto, non ebbe mai seguito né all'interno della dottrina né all'interno della giurisprudenza costituzionale. Quando la Corte fu, infatti, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle leggi sulle elezioni comunali riferì il principio del secondo comma dell'art. 48 esclusivamente all'art. 3, comma 1, Cost., intendendolo come «eguaglianza del valore numerico di ogni voto».³⁸

Quel che però è interessante notare è il motivo per cui questi autori intesero leggere estensivamente l'eguaglianza elettorale. Il dibattito si collocò quasi per intero all'interno delle discussioni relative alla approvazione della legge n. 148 del 1953 (nota anche come "legge truffa") che introduceva per le elezioni politiche un meccanismo elettorale rivolto a garantire un consistente premio di maggioranza a favore della coalizione più votata.

Il nodo centrale della discussione, dunque, non era il principio di eguaglianza dell'art. 48, ma la sua estensione e natura. In base a tale indirizzo, dal combinato degli artt. 48 e 3, comma 2, della Costituzione si deduceva l'incostituzionalità del premio di

³⁷ A giudizio di alcuni autori l'affermazione del principio di eguaglianza era così forte da implicare addirittura la legittimità costituzionale solo di un sistema elettorale che garantisse una sufficiente fotografia della situazione partitica all'interno delle camere. In questo modo si rovesciava l'interpretazione, perché pur non essendo stato indicato esplicitamente, il sistema proporzionale discendeva direttamente dalla Costituzione. Su tale punto v. le considerazioni recenti di M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, *Rivista AIC*, 1, 2011.

³⁸ La ricostruzione della dottrina sul punto si può trovare in E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 961 e s. e in F. FURLAN, *Art. 48*, S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, 484 e s. Per la giurisprudenza costituzionale v. soprattutto la sent. n. 429/1995.

maggioranza: quest'ultimo determinava un diverso valore per ogni singolo voto espresso, maggiore per i partiti di maggioranza e minore per i partiti di minoranza.

Il sostenitore più agguerrito di questa tesi, Lavagna, durante la prolusione tenuta per la cerimonia inaugurale dell'anno accademico 1952- 1953 nell'Università di Macerata (29 novembre 1952) giunse addirittura alla conclusione che in forza di tali previsioni la Costituzione contenesse in realtà una costituzionalizzazione implicita del sistema proporzionale.³⁹

Come si è detto, la tesi di Lavagna non ebbe grande successo, giacché si fondava su un'interpretazione per un verso troppo riduttiva e per l'altro eccessivamente estensiva dello stesso art. 3, comma 2, Cost.⁴⁰ Nonostante ciò, le prese di posizione di questi autori aiutarono a mettere in chiaro quali fossero i limiti costituzionali che una legge elettorale non poteva superare; nello specifico il premio di maggioranza, così come delineato nella legge del 1953, rappresentava una chiara minaccia nella misura in cui rischiava di pregiudicare la posizione ed i diritti delle minoranze.⁴¹

La mancata costituzionalizzazione del principio proporzionale non escludeva, inoltre, l'esistenza di altri limiti alla legislazione elettorale. Ovviamente si tratta di limiti legati alla ragionevolezza delle scelte del legislatore o ad altre norme costituzionali diverse dalle due citate da cui si trae un limite implicito per le scelte elettorali. Tra i primi, possiamo sicuramente menzionare il fatto che trattare in modo differenziato i voti nella loro fase di trasformazione rientra nella discrezionale valutazione del legislatore fino a che detta discrezionalità non sfoci nell'irragionevolezza. Tra i secondi, possiamo ricordare ad esempio il principio del "concorso"

³⁹ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1952.

⁴⁰ Come ricostruito da M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 35-36. Prima ancora questo limite della tesi di Lavagna era stato fatto notare da C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954.

⁴¹ Come fa notare M. GREGORIO, *Il premio di maggioranza nel pensiero costituzionale italiano. La legge 148/1953*, in G. TARLI BARBIERI e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011, p. 68.

dei partiti indicato nell'art. 49 Cost. che finisce per indicare l'esigenza del «riconoscimento a tutti i partiti della possibilità di accedere alla rappresentanza parlamentare, senza privilegi per alcuno,⁴²» escludendo quei sistemi elettorali che prevedano un'ingiustificata preclusione verso determinate forze politiche.⁴³

5. La sentenza sulla legge “Calderoli”: una “nuova” interpretazione dell'eguaglianza del voto?

Si giunge così, con un salto di più di sessanta anni, alla decisione odierna della Corte costituzionale. La sentenza, come si è già detto, ha rappresentato un terremoto di forte entità nella discussione giuridica e politica italiana. Le ragioni della rilevanza non si legano solo agli aspetti “elettorali” della vicenda, ma toccano nel profondo la natura del giudizio di costituzionalità.⁴⁴ Pur non potendo entrare nella descrizione dei presupposti da cui la decisione muove,⁴⁵ si deve tenere conto che con essa la Corte costituzionale ha interpretato in un modo decisamente innovativo i propri poteri in fase di verifica della ammissibilità della questio-

⁴² Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 37. Se non fosse così, continua l'autore, «la compartecipazione alla determinazione della politica nazionale resterebbe monca della sua fase finale (e per certi versi essenziale)».

⁴³ Come nel caso di una clausola di sbarramento rivolta a punire una determinata forza politica.

⁴⁴ Sul punto sia consentito rimandare a E. LONGO e A. PIN, *Don't Waste Your Vote (Again!). The Italian Constitutional Court's Decision on Election Laws: An Episode of Strict Comparative Scrutiny*. Paper presentato alla conferenza ICON-S, Firenze 26-28 giugno 2014, in corso di pubblicazione.

⁴⁵ A tal proposito v.: G.M. SALERNO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi elettorali come “tramite” per il pieno ripristino del diritto di voto*, *Corriere giuridico*, 11, 2013; R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, *Foro italiano*, 2013; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di ‘supplenza’ alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, *Rivista AIC*, 3, 2013.

ne,⁴⁶ arrivando fino a identificare le vie per un giudizio diretto nel caso in cui venga sollevata una questione attinente alla garanzia di diritti fondamentali che altrimenti non potrebbero essere giudicati dinanzi a un giudice.⁴⁷

Quanto al profilo che qui interessa, la Corte nella sentenza in questione ha usato il principio di eguaglianza del voto per dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni delle leggi elettorali della Camera e del Senato nella parte in cui prevedono un premio di maggioranza "eccessivamente distorsivo" rispetto all'impianto proporzionalistico che le due leggi elettorali hanno dopo la riforma del 2005.

Vale la pena ripercorrere l'iter argomentativo della sentenza per cercare di comporre alcune considerazioni in merito all'applicazione del principio di eguaglianza nel caso di specie.

Sul punto del premio di maggioranza l'ordinanza di rinvio della Cassazione chiedeva se le disposizioni delle due leggi elettorali, «non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi», avrebbero messo in piedi «un meccanismo di attribuzione del premio manifestamente irragionevole, tale da determinare una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto», senza neppure assicurare la "stabilità di governo".⁴⁸

La Corte aderisce sostanzialmente alla richiesta della Cassazione, sviluppando un ragionamento che introduce delle innova-

⁴⁶ A. ANZON-DEMMING, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della corte costituzionale*, *Rivista AIC*, 1, 2014. Il tema si lega, chiaramente, al problema delle "zone franche" del giudizio di costituzionalità. Sul punto v. M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI e P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

⁴⁷ Su questo punto v. G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, *Rivista AIC*, 1, 2014.

⁴⁸ Cfr. Ordinanza n. 12060/2013.

zioni sostanziali nelle tecniche decisorie del giudizio di costituzionalità.

Premessa alla decisione della Corte è il richiamo alla mancata imposizione di un determinato meccanismo elettorale da parte dell'Assemblea costituente e la relativa interpretazione del principio di eguaglianza del voto di cui ho parlato in precedenza.⁴⁹

Ciò non vuol dire però che la discrezionalità sulla legge elettorale vada esente da controllo. La Corte ha premura, infatti, di ricordare che se anche la Costituzione non imponga al legislatore nessun modello elettorale che si ritenga più idoneo ed efficace, ciò non vuol dire che quest'ultimo vada esente da verifica di costituzionalità rimanendo sempre censurabile «quando risulti manifestamente irragionevole».⁵⁰

Per questa via i giudici costituzionali chiariscono i termini del giudizio a cui intendono sottoporre le norme della legge elettorale: i principi di proporzionalità e di ragionevolezza.⁵¹

Tali criteri consentono, in un ambito connotato da una ampia discrezionalità legislativa, di «verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale». Tale giudizio si svolge, così come indicato già in precedenti giudizi (sent. n. 1130 del 1988), «attraverso pondera-

⁴⁹ La Corte richiama tra le altre sia la sent. n. 43 del 1961 sia la sent. n. 429 del 1995.

⁵⁰ In questa parte della motivazione la Corte ricorda come essa abbia già indicato al legislatore i numerosi problemi di cui è affetto il meccanismo elettorale introdotto nel 2005 in sede di giudizio di ammissibilità del referendum. Rilievi che tuttavia non erano stati mai presi in considerazione dal legislatore e che hanno poi condotto al giudizio del gennaio 2014.

⁵¹ L'introduzione del principio di proporzionalità rappresenta una innovazione importante nel giudizio costituzionale italiano che assume così un principio da tempo conosciuto nelle giurisdizioni sovranazionali. Sul punto vedi la relazione dello stesso giudice M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, tenuta durante un convegno organizzato presso la Corte a Roma il 24-26 Ottobre 2013, in www.cortecostituzionale.it. Sul punto v. anche E. LONGO e A. PIN, *Don't Waste Your Vote (Again!)*, cit.

zioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti». In modo più prosaico, il principio di proporzionalità richiede «di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».⁵²

Nell'applicazione di questi principi la Corte opera in modo alquanto lineare, anzitutto ricordando quali sono gli obiettivi della legge: introdurre il premio di maggioranza all'interno di un meccanismo proporzionale per «agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale».

Rispetto a questo scopo la Consulta ritiene il sistema elettorale congegnato nel 2005 manifestamente irragionevole e segna un ragionamento composto di tre passaggi.

Il primo riguarda l'«eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.». La legge attribuisce un premio che può risultare eccessivo rispetto alla percentuale di voti ottenuti nella competizione elettorale basata sul meccanismo proporzionale.

Il secondo passaggio rappresenta una conseguenza del primo. Le disposizioni della legge permettono una «illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incom-

⁵² Cfr. Corte cost., n. 1 del 2014, punto n. 3.1 del Cons. dir.

patibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.).⁵³

Il terzo passaggio porta a compimento i due precedenti, perché conclude che un premio, come quello in questione, non solo entra in funzione al di sopra di una certa soglia di voti ma è inserito in una legge elettorale proporzionale. In questo senso, esso determina una «un’alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto». Secondo la Corte, tale ultimo principio, «pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (...) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto».

Il punto nodale della sentenza riguarda, dunque, una diversa interpretazione del principio di eguaglianza del voto, tale per cui quando il legislatore adotta un determinato sistema, come quello proporzionale, «genera nell’elettore l’aspettativa legittima 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».

In un sistema proporzionale l’eguaglianza di voto acquista quasi un effetto “psicologico”, inducendo l’elettore (e forse ancor più le liste e i candidati) ad immaginare l’attribuzione dei seggi secondo un metodo che tende a garantire una rappresentazione il più fedele possibile del voto, senza “trucchi” che possano alterare questa corrispondenza.

La diversa interpretazione della eguaglianza viene, infine, estrapolata (e suffragata) da un espediente comparatistico mediante il richiamo alle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che già in passato ha dichiarato l’incostituzionalità della legge

⁵³ Le camere si fondano sull’espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ad esse sono affidate funzioni fondamentali, tra cui le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138).

per l'elezione del *Bundestag* per violazione dell'eguaglianza di voto.⁵⁴

6. Considerazioni finali

L'operazione che ha portato la Corte costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità della legge elettorale italiana si presta ad alcune considerazioni legate anzitutto al contesto entro cui la decisione si colloca.

Usando un'immagine, la sentenza odierna appare più il risultato di una lunga serie di errori che un fulmine a ciel sereno. La Corte ha semplicemente rotto un indugio intervenendo in un momento in cui in Italia si era generato un forte disequilibrio democratico. Fin dal 1993 il dibattito sulla riforma elettorale non si era mai sopito, ma nessuna forza politica aveva avuto il coraggio e la forza di cambiare questa situazione.

Dunque, la sentenza interviene a dare una nuova spinta al meccanismo delle riforme in grado di far ripartire l'intera macchina, come d'altronde è avvenuto, se si osservano gli eventi degli ultimi dieci mesi.

Il problema ora è diventato cosa legittimamente può fare il legislatore in materia elettorale ovvero cosa la sentenza n. 1/2014 consente. Perché come è stato già ricordato dalla dottrina, l'arco delle scelte che il legislatore può legittimamente compiere è sì ampio, ma altrettanto problematico.⁵⁵

Per stemperare il problema soccorrono le parole espresse nella Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013 da parte

⁵⁴ Per un'analisi approfondita della giurisprudenza tedesca v. G. DELLE DONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, *Rivista AIC*, 1, 2012, passim; M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2008, 1257 s.

⁵⁵ G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014, 227.

del presidente Silvestri, il quale nell'occasione in cui la Corte si apre alla stampa ha ricordato che «in materia elettorale (...) l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio, a condizione che non venga irragionevolmente alterato il rapporto di proporzionalità, e quindi l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità». Un rapporto che secondo il presidente *pro tempore* della Corte è «realizzabile con plurimi strumenti, tutti costituzionalmente compatibili, a condizione che l'una o l'altra non subiscano riduzioni così drastiche da mettere in pericolo le condizioni minime di democraticità del sistema o della sua possibilità di funzionamento». Quindi è un «equilibrio dinamico», poiché «la Costituzione non si limita a preservare l'essenza della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a rendere efficace ed attuabile l'indirizzo politico del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli artt. 92 ss. della stessa Costituzione».⁵⁶

Come già la sentenza lascia trasparire, il ragionamento della Corte lascia spazio al legislatore di inserire un premio di maggioranza o il meccanismo delle liste bloccate, a patto che questi meccanismi siano usati in modo virtuoso e democratico, cioè in modo da non violare il principio dell'eguaglianza del voto. La sentenza, dunque, lungi dal creare ulteriori "vincoli costituzionali" sulle future leggi elettorali, ha inteso chiarire in che modo i dispositivi elettorali possono integrare la violazione dei principi costituzionali che presiedono alla rappresentanza politica.

Il premio di maggioranza non è incostituzionale di per sé. Nella legge del 2005 era eccessivo e la sua assegnazione non era collegata al raggiungimento di una soglia di sbarramento indicativa di un largo consenso popolare e proporzionale alla sua entità.

Amnesso che questa sia l'interpretazione delle parole della Corte, rimane ferma la difficoltà di capire quando un sistema elet-

⁵⁶ Per le citazioni v. il testo della Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, reperibile all'URL: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri_20140227.pdf (ultimo accesso 25 giugno 2014).

torale produce effetti “disproporzionali” e quindi quale sia in concreto la soglia minima di voti che occorre stabilire perché possa legittimamente operare il premio. L’esperienza comparatistica sul punto mostra tutta la difficoltà di definizioni giurisprudenziali di questi aspetti, lasciando intendere che tali questioni attendono di essere affrontate anzitutto per via legislativa e, solo in casi eccezionali, nelle aule dei tribunali.⁵⁷

⁵⁷ G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, cit.