

La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza *

di Pietro Faraguna **
(6 dicembre 2012)

SOMMARIO: 1. Una pessima legge davanti al codice di buona condotta in materia elettorale - 2. Cose bulgare: Ekoglasnost c. Bulgarie - 3. Cambiare o non cambiare? - 4. Contrappesi costituzionali cercansi

1. Una pessima legge davanti al codice di buona condotta in materia elettorale

La legge elettorale Calderoli, attualmente vigente, è una pessima¹ legge e va cambiata. Su questo punto quasi tutti sono d'accordo: cittadini, costituzionalisti, Presidente della Repubblica, parti politiche, e persino lo stesso Senatore Calderoli! Eppure alcuni motivi di riflessione e preoccupazione derivano dal "codice di buona condotta in materia elettorale"², spesso citato in questi giorni. È un documento predisposto dalla cd. Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, autorevole voce di assistenza costituzionale che ha prestato la sua opera in molte delle democrazie emergenti nell'Europa centro-orientale.

Facendo l'esercizio di misurare l'ordinamento italiano – per quanto attiene alle norme che regolano l'elezione delle Camere – con il metro del codice sopra citato, scopriremmo che l'italica condotta in materia elettorale difficilmente potrebbe fregiarsi dall'aggettivo che compare nel titolo del documento: "buona". Altri aggettivi si abbinerebbero con più successo, come suggerisce il soprannome che il sarcasmo del prof. Sartori ha destinato con grande successo mediatico alla legge n. 270 del 2005.

Infatti la Commissione di Venezia ritiene, innanzitutto, che il diritto elettorale debba «beneficiare di una certa stabilità al fine di non apparire come oggetto di manipolazioni partitiche»³.

L'Italia sembra proporsi come un caso di scuola (in senso negativo): fino al 1993 vige una legge elettorale proporzionale; dal 1993 il sistema elettorale si annovera tra i modelli misti, con una prevalenza al 75% di maggioritario e una correzione del rimanente 25% con una formula proporzionale; dal 2005 si torna a una formula proporzionale, ma corretta da un forte premio di maggioranza. Ora il Parlamento discute, sotto a una vigile attenzione degli organi di stampa e dell'opinione pubblica, di una nuova modifica della legge elettorale. A pochi mesi dal voto⁴.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Gli aggettivi ingenerosi, riferiti alla legge n. 270 del 2006 (al di là dei nomignoli), si sprecano nel recente dibattito scientifico: soltanto per citare alcuni esempi, si va dalla legge «bruttissima» (B. CARAVITA DI TORITTO, *Intervento al seminario "l'ammissibilità del referendum elettorale"*, Seminario organizzato da Astrid a Roma l'11 giugno 2007, ASTRID, *I referendum elettorali*, Firenze, 2007 e in www.astrid-online.it), passando dalla legge piena di «difetti corposi» (P.A. CAPOTOSTI, *ivi*) e arrivando alla legge «pessima» (M. VILLONE, *ivi*)

² Il "codice di buona condotta in materia elettorale" della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, parere n. 190/2002, è adottato nella 52esima sessione plenaria della Commissione, Venezia, 18-19 ottobre 2002, e recepito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sessione del 2003. È reperibile al sito della Commissione: www.venice.coe.int.

³ *Ibidem*, Rapporto esplicativo, punto 6, II.

La Commissione di Venezia, a proposito delle modifiche nell'ultimo scorcio di legislatura, scrive che «gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione»⁵. Non è invero la prima volta che il sistema elettorale subisce in Italia incisive modifiche a pochi mesi dal voto: la vigente legge n. 270 del 2005 reca infatti la data del 21 dicembre 2005, e le elezioni si tennero il 9-10 aprile 2006, a meno di quattro mesi di distanza. E anche la precedente modifica delle leggi elettorali venne apportata in prossimità del voto, seppure quella vicenda sia resa del tutto particolare dall'impulso referendario. Le modifiche in senso maggioritario delle leggi elettorali vennero infatti introdotte, al Senato della Repubblica, per mezzo del referendum abrogativo del 18 aprile 1993. Il Parlamento compilò e dispose dunque, “sotto dettatura” referendaria, le modifiche in analogo senso delle leggi elettorali, anche per la Camera dei Deputati, con le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277. Le elezioni politiche, tenute sulla base del nuovo sistema elettorale (cd. Leggi Mattarella) si tennero il 27 e 28 marzo 1994. Ancora una volta: meno di dodici mesi di distanza tra le elezioni e le modifiche, sia referendarie che legislative, delle leggi elettorali.

Stiamo dunque ripetutamente violando le raccomandazioni del Consiglio d'Europa? Per rispondere seriamente al quesito è opportuno approfondire i termini della questione.

V'è da dire, infatti, che lo stesso codice di buona condotta in materia elettorale dispone altre prescrizioni, la cui applicazione al contesto italiano lascerebbe perplessi molti osservatori domestici. Si legge, ad esempio, che «gli elementi fondamentali del diritto elettorale ...dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria»⁶. È noto che le cose sono sempre state diversamente nell'ordinamento italiano, e per molti decenni il rango legislativo delle leggi elettorali non ha recato particolare disagio alle vita delle Istituzioni. Parimenti, si legge che «l'eleggibilità dovrebbe essere acquisita alla stessa età del diritto di voto»⁷, mentre è noto che l'accesso all'elettorato attivo e passivo è disallineato per e tra le due Camere. E così, sulle procedure di voto si sconsiglia il voto per corrispondenza solo se il servizio postale non fosse da considerarsi «sicuro e affidabile»⁸. Posto che le operazioni di voto, nel nostro Paese, sono ancora ispirate a modalità profondamente tradizionali, delle due, l'una: o ammettiamo, con un certo sconforto, che il Paese che produce l'ottava economia del mondo non è capace di produrre un sistema di voto per corrispondenza che sia “sicuro e affidabile”; oppure siamo costretti a considerare con una certa elasticità le raccomandazioni del codice di buona condotta in materia elettorale. Vi sarebbe molto altro da aggiungere, scorrendo le raccomandazioni della Commissione di Venezia, in merito al sistema di raccolta delle firme (ricordiamo “Firmigoni”?), alla diseguaglianza di trattamento nella presentazione delle liste tra *incomer* e liste già rappresentate, al finanziamento delle campagne elettorali... eppure non è su questi singoli aspetti che si vuole mettere a fuoco l'analisi.

Torniamo invece al problema fondamentale. Tutti affermano di voler (se non addirittura dover) cambiare la legge elettorale vigente, eppure – a leggere la documentazioni

⁴ Ed ormai sarebbe da dire a pochi *giorni* dallo scioglimento delle Camere: sulla tempistica e i residui margini operativi per introdurre una modifica cfr. C. FUSARO, *Tempi stretti? Quasi inesistenti. Più qualche altra nota sulla tragicommedia della legge elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2012, www.astrid-online.it.

⁵ *Ibidem*, II, Linee guida, punto 2, b.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, Linee guida, punto I, 1, 1.1, a.), 3).

⁸ *Ibidem*, Linee guida, I, punto 3.2.

proveniente dall'Europa (quella del Consiglio) – pare che la modifica a pochi mesi dal voto non sia consentita.

2. Cose bulgare: *Ekoglasnost c. Bulgarie*

La consistenza giuridica di questi problemi si è fatta ancor più solida in tempi recentissimi. E vi è un motivo per cui le specifiche perplessità attinenti alle modifiche apportate all'ultimo minuto sembrano più solide rispetto agli altri punti di disallineamento, sopra citati, tra legislazione italiana e codice europeo di buona condotta. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti pronunciato una sentenza che ha comprensibilmente avuto larga eco nel contesto italiano, e in particolare nel dibattito sulla riforma della legge elettorale. Si tratta della sentenza *Ekoglasnost c. Bulgarie*, del 6 novembre 2012. Per quanto qui rileva, il caso è sintetizzabile come segue: nella legislazione elettorale bulgara venivano introdotte alcune norme, pochi mesi prima del voto, che stabilivano nuovi requisiti per la presentazione delle liste. Tra questi il versamento di un deposito cauzionale, l'esibizione dei bilanci dei partiti negli ultimi tre anni, la consegna di un determinato numero di firme per la presentazione della lista. Una lista (*Ekoglasnost*) venne esclusa sulla base dell'assenza di alcuni di questi nuovi requisiti e - esauriti i ricorsi interni - si rivolge alla Corte di Strasburgo. I giudici europei accolgono il ricorso, ravvisando una violazione dei diritti di elettorato stabiliti dal I protocollo addizionale alla Cedu⁹. In questa decisione, la Corte di Strasburgo richiama il "codice di buona condotta in materia elettorale" e in particolare i passaggi sopra citati che raccomandano la stabilità della legge elettorale nel periodo immediatamente precedente le elezioni¹⁰.

Comprensibilmente la sentenza presenta più di qualche motivo di interesse per l'osservatore che la guardi dall'Italia: le norme della Convenzione «come interpretate dalla Corte europea» sono «assunte come fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost.»¹¹ almeno a partire dalle sentenze (quasi) gemelle n. 348 e 349 del 2007. Ecco quindi che la sentenza resa nei confronti della Bulgaria potrebbe fornire elementi per integrare un parametro di legittimità costituzionale delle paventate leggi di riforma del sistema elettorale italiano, per il tramite dell'interposizione normativa delineata dalla Corte a partire dalle sentenze del 2007.

Sarebbe però avventato dedurre un tombale divieto di modifica in extremis della legge elettorale dalla combinazione della sentenza *Ekoglasnost* con la risistemazione delle fonti operata dalla Corte costituzionale italiana a partire dalle sentenze gemelle del 2007¹². Si pensi, infatti, che nel caso bulgaro delle tre sopracitate nuove condizioni per la presentazione

⁹ L'art. 3 del I prot. add. sancisce il diritto a libere elezioni: relativamente all'elaborazione giurisprudenziale del suo significato normativo, cfr. il commento di Massimo Starita in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Padova, 2011.

¹⁰ Corte EDU, *Ekoglasnost c. Bulgarie*, 06/11/2012, §§ 69, 70.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 348 del 2007, punto 5 del c.i.d. Nella sentenza n. 349 vi si ritrovano i medesimi concetti, laddove si inquadra «l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo», punto 6.2 del c.i.d.

¹² L'impossibilità di desumere dalla sentenza della Corte EDU un'automatica declaratoria di violazione di violazione dell'art. 3 del Protocollo da parte di una novella elettorale che venga varata a meno di dodici mesi dalle elezioni" è sottolineata da F.G. PIZZETTI, *Riforme elettorali "last minute" e diritto a libere elezioni in una recentissima pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.astrid-online.it (27 novembre 2012), p. 6.

delle liste, la Corte ne prende in considerazione soltanto due come fonte di violazione dei diritti elettorali sanciti dalla Convenzione. E si legga, come sintesi di un approccio "mite" da parte della Corte, il passaggio conclusivo della sentenza: «les autorités bulgares ont manqué à établir un juste équilibre entre les intérêts légitimes de la société dans son ensemble de droit du parti requérant de participer au élections législative»¹³.

La Corte è dunque ben lungi dall'affermare un meccanismo automatico, secondo il quale qualunque modifica del sistema elettorale negli ultimi dodici mesi di legislatura sarebbe incompatibile con la Cedu. Ed anzi, si spende a sottolineare che le norme introdotte dal legislatore bulgaro perseguono fini legittimi¹⁴, e valuta la prevedibilità temporale dell'entrata in vigore delle norme con una certa elasticità, valutando il dibattito parlamentare e le vicende dell'*iter* della legislazione che ne precedono l'entrata in vigore¹⁵.

3. *Cambiare o non cambiare?*

Si può dunque ridimensionare la portata della pronuncia della Corte di Strasburgo, posto che è da escludersi abbia affermato l'automatica violazione della Cedu in caso di modifica del sistema elettorale nell'anno precedente le elezioni. Ma, in fin dei conti, la pronuncia *Ekoglasnot c. Bulgarie* ravvisa una violazione dei diritti elettorali garantiti dalla Convenzione in virtù delle modifiche troppo ravvicinate al voto. E perciò, tornando al caso italiano, non offre certo argomenti che suggeriscono di perseverare a tutti i costi nell'*iter* di riforma della legge elettorale. Tutt'al contrario.

Ora è però il caso di andare a guardare l'altro lato della luna. Vi sono infatti almeno tre ordini di argomenti che pendono dalla parte opposta, quella che afferma la legittimità, necessità e opportunità della modifica della legge elettorale vigente, anche se in prossimità del voto.

Alcuni hanno una sicura dignità costituzionale: tra questi pesano innanzitutto quelli che si desumono dalle sentenze della Corte costituzionale del 2008, con le quali da Palazzo della Consulta venne rivolto un monito al legislatore, prudente ma inequivoco¹⁶. Si legge infatti nelle sentenze n. 15 e 16 del 2008 che «l'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi»¹⁷. La Corte costituzionale, in un'occasione non idonea al vaglio della legittimità costituzionale delle leggi (si trattava infatti di valutare l'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo), si rivolse al legislatore anche al fine di illuminare quella che alcuni hanno definito un zona d'ombra di costituzionalità¹⁸.

Nel senso del cambiamento si volgono anche elementi di tenore non direttamente costituzionale, bensì ordinamentale. La legge elettorale vigente è infatti stata oggetto di profonde ed estese critiche per via del suo scarso rendimento. Ciò sarebbe indotto, innanzitutto, dalla combinazione di alcuni elementi critici, tra i quali vale la pena ricordare il

¹³ Corte EDU, *Ekoglasnot c. Bulgarie*, 06/11/2012, § 72.

¹⁴ *Ivi*, § 64.

¹⁵ *Ivi*, § 66.

¹⁶ Rileva la sopravvalutazione di questo monito C. SALVI, *Legge elettorale: tenersi il porcellum?*, in *Astrid Rassegna*, n. 20/2012, www.astrid-online.it, p. 2.

¹⁷ Corte costituzionale, sentt. 15 e 16 del 2008. Il passaggio è ripreso nel medesimo testo da entrambe le sentenze (in entrambe punto 6.1 c.i.d.), rese in sede di giudizio di ammissibilità del referendum, e poi nuovamente citato nella recente sentenza n. 13 del 2012 (ancora una volta resa in sede di ammissibilità del referendum abrogativo).

diverso criterio di distribuzione del premio di maggioranza alla Camera e al Senato. Un premio di maggioranza unico alla Camera (assegnato, come si è detto, in assenza di qualsivoglia soglia minima). E perciò una lista o una coalizione “vincente” che non superasse il 30% dei voti, conteggiati da Vetta d'Italia a Lampedusa, si vedrebbe assegnati 340 seggi alla Camera dei Deputati. Diversamente al Senato della Repubblica l'attribuzione del premio di maggioranza avviene su base regionale: ciò comporta che alcuni premi di maggioranza (quelli delle regioni più grandi) sono più "preziosi", perché valgono molti più senatori. Si pensi alla Lombardia, che nell'ultima tornata elettorale era rappresentata da un totale di 47 Senatori: il premio di maggioranza assegna in tal caso alla lista (o coalizione) vincente in Lombardia ben 26 Senatori. Ciò significa che un solo voto di scarto rispetto alla lista (o coalizione) risultata seconda può attribuire un premio che vale una decina di seggi. Questo sistema consente l'insacco di un grave cortocircuito: può capitare infatti che la lista (o coalizione) che risulti vincente a livello nazionale, non riesca a contare su una maggioranza al Senato, per non essersi riuscita ad assicurare – seppur per via di uno scarto leggero – i premi di maggioranza delle Regioni più grandi. L'ipotesi è tutt'al che teorica, trattandosi – né più né meno – di ciò che accadde nel 2006, quando il Governo Prodi poteva contare sulla fiducia del Senato in condizioni del tutto precarie, spesso dovendo affidarsi anche al sostegno dei Senatori a vita.

Ecco dunque che una legge elettorale che si serve di elementi di forte torsione maggioritaria, non necessariamente riesce a garantire la governabilità. È un po' come avere una macchina che consuma molto. E che va piano e non è nemmeno potente. Un pasticcio che sacrifica un bene giuridico comunque apprezzabile (la proporzionalità della rappresentanza) in cambio di... niente! Vi sono altri aspetti altrettanto (e forse più) critici, dalla rimozione degli elettori della Val d'Aosta nel computo utile all'assegnazione del premio di maggioranza, alle candidature plurime che – ancora più che le liste bloccate – portano al Parlamento di “nominati”, a tanti altri aspetti che porterebbero però lontano dal fuoco del discorso.

Può invece essere utile soffermarsi su altri argomenti che sembrano far pendere la bilancia nel senso della riforma elettorale, anche in extremis. Sono considerazioni di tenore non costituzionale, né ordinamentale, bensì attinenti all'universo dell'opinione pubblica. Va infatti distinto, come recentemente suggerito dal prof. Amato dalle colonne de il “Sole 24 ore”¹⁹, il caso di un tentativo di colpo di mano di sapore dittatoriale (o comunque un caso in cui maggioranze al potere ormai prive di consenso cerchino di favorire se stesse), da quello di una modifica della legge elettorale non solo tollerata, ma attesa e auspicata dai cittadini. Che il caso italiano possa rientrare nella seconda specie è fuori di dubbio e indirettamente certificato dal numero enorme di sottoscrizioni a sostegno delle richieste referendarie di abrogazione totale della legge elettorale vigente, dichiarate poi inammissibili dalla Corte con la sentenza n. 13 del 2012.

Certo che, per quanto concerne le valutazioni che appartengono all'ordine dell'opportunità, ve ne sono alcune che pendono invece nella direzione di sconsigliare un mutamento della legge elettorale nell'ultimo scorcio di legislatura.

¹⁸ In riferimento alla legge elettorale (e non solo) la dottrina ha sollevato le criticità che derivano dalla difficoltà di accedere a un giudizio di legittimità costituzionale attraverso gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento. Si veda, *ex multis*, R. BALDUZZI e P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007; nonché A. PIZZORUSSO, “Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1021 ss.

¹⁹ G. AMATO, *Non è contro l'Europa votare con nuove regole*, in *Il Sole24ore*, 25 novembre 2012.

Si scomoderà, a fini argomentativi, la teoria della giustizia di John Rawls²⁰: tra gli strumenti teorici fondamentali dell'opera del filosofo americano ve ne sono alcuni che possono tornare molto utili nel tema che qui si sta affrontando: la *posizione originaria* e il *velo di ignoranza*²¹. Secondo Rawls una decisione dovrebbe essere adottata nella prospettiva della posizione originaria, che si è con una limitazione di ciò che il soggetto decidente può o non può conoscere. Il decisore dovrebbe poter decidere sotto un velo di ignoranza, in quanto non conosce quale è la sua posizione nella società. E ciò gli permetterebbe di avvicinarsi al criterio del *maximin*, cioè quello che conduce alla decisione che produce il maggior risultato utile dalla peggiore situazione possibile.

Si adatti la teoria di Rawls non all'intera società, ma al ben più ristretto orizzonte delle regole per determinare la rappresentanza parlamentare. In quali condizioni il decisore è incentivato a produrre una legge elettorale che produce il maggior risultato utile dalla peggiore situazione possibile? Quando il velo di ignoranza sia sufficientemente spesso da non permettere di prevedere con certezza la propria posizione nel nuovo gioco elettorale. E, non v'è dubbio, l'opacità del velo di ignoranza diminuisce man mano che ci si avvicina al momento elettorale. Ed in questo caso l'opacità è una virtù. Man man che la scadenza elettorale si avvicina le proiezioni e i sondaggi si fanno sempre più affidabili, e i dati a disposizione del soggetto decidente (le forze politiche rappresentate in Parlamento) per prevedere la sua posizione nel futuro "gioco" parlamentare rendono il velo di ignoranza davvero poco... coprente. Alcuni recenti passaggi parlamentari sembrano provare fedelmente queste dinamiche, nella misura in cui si è inteso introdurre una soglia minima per accedere al premio di maggioranza la cui scarsissima rotondità (42,5... *virgola cinque!*) suscita più di qualche sospetto²².

È infatti sempre più probabile che chi ha le carte in mano (le forze politiche rappresentate in Parlamento) cerchi di giocarle in modo tale da avvantaggiarsi nella distribuzione del mazzo della prossima partita, oppure – non è in fondo molto diverso – cerchi di svantaggiare l'altro giocatore.

La contingenza del caso italiano suggerisce di prendere in considerazione un'altra variabile: non è affatto detto che i giocatori dell'attuale partita parlamentare siano gli stessi della prossima mano, soltanto con diverse carte in mano. Nel caso italiano è davvero molto probabile che al banco si siedano nuovi giocatori, che non hanno la possibilità di esprimere la loro voce nella partita sulla legge elettorale, se non fuori dal Parlamento²³.

4. *Contrappesi costituzionali cercansi*

Non si può dunque dare una soluzione universale al problema dell'ammissibilità di modifiche alla legge elettorale in prossimità del voto. Esistono certamente argomenti di tenore costituzionale che, rafforzati dalla recente sentenza della Corte EDU, suggeriscono di guardare a tali tipologie di modifiche con sospetto. E, ricorrendo a una terminologia più familiare ad altri sistemi costituzionali, potremmo dire che in tal casi la legittimità dovrebbe essere vagliata con il metro dello *strict scrutiny*. Il problema, come ben dimostra l'esperienza

²⁰ Ci si riferisce al classico di J. RAWLS, *A Theory of Justice*, 1971.

²¹ J. RAWLS, *A Theory of Justice*, in particolare §§ 4 e 24 e il capitolo III.

²² Non è sospetta certamente la *ratio* di introdurre una soglia minima per accedere al premio di maggioranza, ed anzi ciò sembra rispondere a quanto segnalato dalla Corte nei passaggi delle sentenze del 2008 e 2012, sopra citati. Ciò che è sospetto è il ritaglio della soglia su misure che cercano di adattarsi (o meglio, di non adattarsi) alle condizioni politiche contingenti.

²³ Ammonisce sulla percezione da parte dell'opinione pubblica di una riforma fatta per contrastare gli *incomer* C. SALVI, *Legge elettorale: tenersi il porcellum?*, cit. 4.

della legge elettorale vigente, è che difficilmente vi può essere l'occasione per esercitare un qualsivoglia scrutinio di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali.

Dall'altra parte vi sono argomenti non meno seri che suggeriscono non solo l'opportunità, bensì la necessità costituzionale di modifiche alle leggi elettorali vigenti. Necessità di correzioni a cui la stessa Corte costituzionale ha fatto riferimento con recenti moniti al Parlamento.

Ed infine vi è il dato di un'opinione popolare ben propensa a sbarazzarsi dell'attuale legge elettorale. Tale consenso permetterebbe di portare un'eventuale modifica alla legge elettorale al di fuori del solco della *ratio* tracciata dalla Commissione di Venezia nel più volte citato codice di buona condotta in materia elettorale. Non una modifica per consentire ai partiti delegittimati di aggrapparsi alle residue speranze di rimanere in sella, bensì una modifica "contro" un sistema delegittimato di partiti autoreferenziali.

Ecco, però, che quest'ultima affermazione è tutta da dimostrare. Ed è la chiave di volta dell'intera problematica della modificabilità della legge elettorale negli ultimi scorcii di legislatura.

Se la modificabilità debba considerarsi costituzionalmente vietata, imposta o ammessa, ciò dipende dal merito delle modifiche introdotte.

Non sarebbero certo ammesse quelle che sacrificino la stabilità del diritto elettorale, facendolo apparire «come oggetto di manipolazioni partitiche»²⁴ avendo il mero fine di consolidare posizioni di vantaggio nella partita politica. Sarebbero ammesse, se non costituzionalmente imposte, quelle che rispondono alle esigenze di aggiustare una normativa elettorale che suscita dubbi di legittimità costituzionale tanto forti quanto non accertabili attraverso le consuete vie della giustizia costituzionale. Sarebbero addirittura auspicabili quelle che lo facessero, non tanto beneficiando della posizione originaria rawlsiana e giovandosi del velo di ignoranza (è troppo tardi), ma quantomeno ovviando a tutti i principali aspetti gravemente critici delle leggi vigenti²⁵ e non solo quelli che – per contingenti motivi – torna più comodo affrontare (la soglia minima per raggiungere il premio di maggioranza).

Sembra, purtroppo, opportuno prepararsi al peggio, posto che il "meglio" sta realisticamente diventando il mantenimento della pessima legge elettorale vigente²⁶.

L'ultimo problema da affrontare è perciò quello del regime dei controlli.

Ammesso e non concesso che le cose stessero come sopra si scrive. Ipotizzando che le cose dovessero andare male, e che il legislatore provveda a una modifica che incontra gli argomenti che si oppongono alle modifiche dell'ultim'ora, non perseguendo invece alcuna delle finalità che quelle modifiche giustificerebbero²⁷.

In tal caso, l'ordinamento disporrebbe di adeguati anticorpi, oppure le considerazioni che qui si sono svolte sono frutto di un mero esercizio mentale? Le valutazioni sono ben lungi dall'essere squisitamente teoriche e relegate a un mondo astratto. Ciò perché l'ordinamento affida nelle mani del Capo dello Stato uno strumento di controllo in questo caso davvero efficace: si può infatti ipotizzare – e auspicare – che nel caso in cui la riforma della legge elettorale non rispondesse alle sane esigenze di mutamento, come sopra delineate, bensì

²⁴ "Codice di buona condotta in materia elettorale", cit., Rapporto esplicativo, punto 6, II.

²⁵ Una proposta puntuale delle riforme che si possono ed è necessario apportare, anche all'ultimo minuto, è avanzata da C. FUSARO, *Tempi stretti? Quasi inesistenti*, cit.

²⁶ Cfr. C. SALVI, *Legge elettorale: tenersi il porcellum?*, cit.

²⁷ E si tralascia qui, soltanto perché porterebbe (in tanti sensi) troppo troppo lontano, l'aspetto "formale" recentemente emerso dell'idoneità di strumenti quali il decreto-legge ad apportare modifiche incisive alla legge elettorale: sul tema R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottato con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in *Astrid Rassegna*, n. 20/2012, www.astrid-online.it.

corrispondesse a una logica prevaricatrice ed eversiva del mantenimento e rafforzamento del potere, il Capo dello Stato dovrebbe rinviare la legge alle Camere. Il che equivarrebbe, vista la ristrettezza di tempi, a mettere definitivamente in soffitta la riforma stessa. Si potrà dire che è irrealistico e fantasioso pensare che un Capo dello Stato possa spingersi al punto da non promulgare una legge di riforma elettorale, tanto più se si è fermamente speso per la sua approvazione. Certo, il potere di rinvio sembra recentemente assopito e il suo scarso utilizzo potrebbe ricordare l'evoluzione e lo svuotamento del potere regio della sanzione²⁸. Eppure qui si crede che, con riferimento a una normativa che si è dimostrata sfuggente ai sistemi giurisdizionali di controllo della legittimità costituzionale, non sia il caso di rimuovere dal novero delle possibilità l'attivazione dell'unico credibile contrappeso costituzionale. E il fatto d'aver il Presidente pressantemente invocato una riforma dell'attuale legge elettorale lo pone in una condizione non di imbarazzo, ma semmai più comoda, se non per esercitare davvero il potere di rinvio (non ci auspicheremmo di arrivare a tali confini del diritto costituzionale), quantomeno per minacciarlo. La questione è seria, se è vero – come è vero – che dalla sfuggevolezza della legge elettorale agli ordinari sistemi di controllo costituzionale si sono già prodotti danni dalle dimensioni incalcolabili. E non è il caso di voler perseverare.

** Dottore di ricerca in diritto costituzionale, Università di Ferrara.

²⁸ Sull'evoluzione e le tendenze più recenti si veda da ultimo I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011; L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)* in *Diritto e società*, 2009, p. 63-92; e, poco più risalente, P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000.