

I PREMI IN SEGGI: UNA TECNICA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA FORMA RAPPRESENTATIVO - PARLAMENTARE NON SUFFICIENTEMENTE CONSOLIDATA*

di Marco Plutino**

359

Sommario. 1. Il ricorso all'artificio tecnico dei premi in seggi: una (sospetta) tradizione italiana. – 2. Principi di regime e affidabilità scientifica dell'artificio tecnico dei premi in seggi. – 3. Il favore condizionato della giurisprudenza, e della dottrina, in relazione ai premi. Il ruolo dei condizionamenti di fatto processuali (modalità di accesso, *petitum*, *thema decidendum*, etc.) e sostanziali. – 4. Critica di un approccio di tipo quantitativo. Il piano delle garanzie e i dubbi sul corretto uso del canone di proporzionalità. – 5. Brevi considerazioni di sintesi. I premi in seggi quali «clausole» fortemente ambigue.

1. Il ricorso all'artificio tecnico dei premi in seggi: una (sospetta) tradizione italiana.

Scopo della presente riflessione è analizzare l'uso dei premi in seggi quale prodotto tecnico della modernità giuridica e mettere in discussione la convinzione che siano un legittimo e utile strumento a cui gli ordinamenti costituzionali possano ricorrere per produrre o anche solo incentivare alcuni effetti desiderati nell'ottica di una progettazione istituzionale, per quanto fallibile e sempre soggetta a revisioni.

L'ordinamento costituzionale italiano ha fatto e fa tuttora largo uso di «premi in seggi» quale costruito dell'ingegno per incentivare determini processi o produrre determinati esiti in campo istituzionale. L'evidenza che molto più blando ed episodico è il ricorso nell'esperienza comparata a questa tecnica di manipolazione dei sistemi elettorali dovrebbe far escludere che tali strumenti possano dirsi consolidati nella scienza giuridica e, più in generale, nelle scienze sociali viste nella prospettiva «ingegneristica», cioè facenti ricorso a specifiche tecniche per incentivi e punizioni. Il dubbio è accresciuto dal confronto con altre forme di razionalizzazione giuridica, non poco affini rispetto ai premi in seggi, quali le clausole di esclusione (cd. sbarramenti), correntemente presenti negli ordinamenti democratici maturi e in special modo nei sistemi parlamentari (ma non solo). Questo singolare dato differenziale richiederebbe di essere considerato e analizzato con maggiore attenzione. Una ragione potrebbe derivare, ad esempio, dalla problematica cumulabilità (reale o ritenuta tale) di questi istituti in ragione degli effetti distorsivi realizzati sia dagli sbarramenti che dai premi in seggi in relazione ai sistemi elettorali a base proporzionale. Di conseguenza, lo scarso ricorso ai premi in seggi potrebbe essere il frutto di una genesi storica posteriore rispetto agli sbarramenti, che li condurrebbe ad essere considerati in subordine, più che quale semplice

* Sottoposto a referaggio.

** Professore Associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Cassino e del Lazio Meridionale.

alternativa¹. Ma potrebbero esistere ragioni e scrupoli di natura diversa, come la specifica costruzione dei nostri o altrui parametri normativi costituzionali, con la conseguenza che, pur apparentemente simili ed effettivamente speculari per più aspetti, alcuni rimedi (gli sbarramenti) potrebbero essere favoriti rispetto al ricorso ad altri (i premi in seggi), ritenuti meno coerenti con certi assetti. In tal caso il nostro ordinamento farebbe significativa eccezione, per quanto in verità di un tale disallineamento parametrico non v'è significativa traccia. Un'ulteriore ipotesi potrebbe derivare dalla circostanza che le clausole di esclusione abbiano mostrato da subito rendimenti soddisfacenti e che pertanto non sia stato ritenuto utile o praticabile il cumulo con il ricorso ai premi in seggi. Oppure, infine, semplicemente che i premi in seggi siano ritenuti disfunzionali (prima e a prescindere che illegittimi) e come tali non considerati all'atto di valutare possibili razionalizzazioni da introdurre. L'esame che compiremo sarà limitato al nostro ordinamento, e al livello d'uso nazionale, ma le conclusioni – anche a fronte di un sistema di parametri costituzionali non dissimile – lascia fortemente propendere per una scarsa presa in considerazione o per un giudizio negativo maturato da parte di altre esperienze costituzionali sulla base di elementi prognostici astratti o alla luce della scarsa e non poco famigerata esperienza (italiana) esistente. D'altra parte, molti sistemi politici europei sono in difficoltà per il disgregarsi delle culture politiche tradizionali e di altri fattori che incidono negativamente sulla stabilità dei governi, tanto che, come noto, non sono nient'affatto rari situazioni di stallo, elezioni ripetute e governi di minoranza o di tregua: alla stregua di questo dato non appare peregrino pertanto chiedersi perché ciononostante non ricorrano ad un rimedio così apparentemente semplice e capace di preconstituire un esito. In effetti, a ben vedere, sui premi in seggi manca un significativo dibattito internazionale (giuridico e politologico), e quindi sono rare anche le realizzazioni, che si limitano a qualche sparuto affioramento.

L'evidenza di base che ci troviamo dinanzi è, pertanto, che i premi in seggi sono tanto frequenti nell'ordinamento italiano quanto quasi del tutto sconosciuti a livello internazionale. In Italia sono stati praticati a più riprese, sostanzialmente in tre fasi: nel 1923, quando hanno fatto la loro comparsa al limite tra la crisi dell'ordinamento liberale e l'avvento del regime fascista; nel 1953, in epoca repubblicana, durante la crisi della formula centrista; infine, diffusamente, a partire dagli anni '90, con la cosiddetta «Seconda Repubblica», una fase contraddistinta dalla caduta quasi integrale del sistema dei partiti post-costituzionale, con una diffusione sistematica prima ai livelli locali e regionali e poi a livello nazionale, a mezzo di due successive leggi elettorali (di cui la seconda mai applicata), a partire dal 2005. In tutti i casi, tranne il 1953, si è trattato di premi atti a trasformare minoranze in maggioranze. Tuttavia appare incontrovertibile che anche nel caso che fa da eccezione l'introduzione di un premio in seggi abbia creato un sistema di vincoli e opportunità che ha inciso profondamente sulle dinamiche politiche ed elettorali, nel caso specifico rafforzato dalla possibilità del collegamento tra le liste. Va ricordato, inoltre, che in tutti i casi a partire dagli anni '90 (ma non prima) i premi in seggi hanno operato insieme a clausole di esclusione esplicite, anche molto significative. Dal 2005 e per un decennio la costruzione di tutti i livelli rappresentativi è stata regolata da leggi elettorali «a premio», tranne l'elezione dei rappresentanti nazionali al Parlamento europeo, dove le peculiarità plurime della costruzione istituzionale dell'Unione

¹ La posteriorità esisterebbe, peraltro, solo in termini di considerazione coeva. La *legge Acerbo*, oggi definita a premio, è ben anteriore all'adozione della clausola di esclusione da parte dell'ordinamento della Repubblica federale tedesca, ma solo retrospettivamente fu qualificata «a premio» (anche se colsero la natura di «premio», acutamente, un paio di giuspubblicisti parlamentari nel corso del dibattito), mentre così venne subito inquadrata la legge n. 148/1953. Sul punto, che richiede qualche minima notazione tecnica, v. un cenno nel paragrafo conclusivo.

europea hanno reso problematica l'adozione delle stesse clausole di esclusione.²

Nel momento attuale si discute nuovamente di introdurre premi in seggi, ancora una volta di maggioranza, a ben due livelli normativi diversi: legislativo e costituzionale. La maggioranza di governo sta lavorando ad un progetto di legge elettorale a premio, che potrebbe risultare in relazione ai possibili sviluppi attuativo o indipendente da una previsione costituzionale in discussione, prevedente un premio nazionale di maggioranza, nell'ambito di una proposta di revisione della forma di governo di iniziativa del governo Meloni, attualmente giacente alla Camera dei deputati dopo la prima approvazione al Senato della Repubblica³.

È ben legittima pertanto la conclusione che il ricorso allo strumento dei premi in seggi, ed anche e in particolare ai premi di maggioranza, sia un tratto caratteristico del nostro ordinamento e che qualche sparuta ripresa si ritrovi al limite in casi di democrazia in profonda crisi o di democrazie non consolidate, e talora risultano anche già abbandonati. Siamo davanti, come si vede, ad un ennesimo «caso italiano», costituito dal ricorso ad una precisa tecnica istituzionale, da cui ci si attendono determinati benefici in termini di rendimento istituzionale.

2. Principi di regime e affidabilità scientifica dell'artificio tecnico dei premi in seggi.

L'ipotesi di lavoro che indagheremo è a questo punto che i premi in seggi costituiscano un ritrovato tecnico introdotto e utilizzato in maniera relativamente irriflessa e poco sorvegliata dal nostro ordinamento e che non si tratti di una razionalizzazione sufficientemente consolidata sul piano teorico e dogmatico, nonostante l'uso ormai secolare. Tale ipotesi di lavoro coinvolge anche il ruolo del sindacato giurisdizionale (costituzionale, e non) che sembra essersi svolto con modalità e tempistiche da non consentire un controllo adeguato ed esser influenzato da un accostamento al tema (una pre-comprensione, in senso gadameriano) ove confluivano diversi elementi che indirizzavano verso una certa indulgenza. I premi in seggi avrebbero dovuto, e dovrebbero tuttora, essere vagliati, a nostro avviso, con maggiore severità a partire dal loro preliminare inquadramento in termini tecnici, in quanto potenziali forme di abuso della tecnica che, come tale, si potrebbe porre in contrasto con alcuni parametri costituzionali. Ipotesi di lavoro che può essere sviluppata secondo due possibili linee di argomentazione, distinte ma non prive di possibili intersezioni.

Su un primo piano, i premi in seggi potrebbero violare una «riserva di scienza», cioè, in una parola, essere costrutti, artifici, scientificamente inattendibili: sfuggenti, ambigui, dalla funzionalità come minimo tutta da dimostrare. Il primo contributo del giovane Habermas fu dedicato a rilevare l'insufficienza di Marx circa la riflessione sulla tecnica, la quale, come avrebbe poi argomentato nella sua *summa* sociologica, deve essere arginata in riferimento alle tendenze imperialistiche della razionalità tecnico-scientifica per limitarla a favore di altre forme di razionalità, o razionalizzazione che dir si voglia, che si danno⁴. Più specificamente, i progressi della razionalizzazione tecnica (ed economica) vanno misurati alla luce della loro razionalità sociale e, si direbbe, portando alle ultime conclusioni il pensiero espresso dall'autore, adottando successivamente un piano di riflessione più specificamente di filosofia del diritto e di diritto positivo. Ora, le Costituzioni democratiche sicuramente richiedono, alla

² Sul tema v. ad es. S. Lieto, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 luglio 2014, 1 ss.

³ Attuale art. 5 AC 1921, sostitutivo del vigente art. 92 Cost.

⁴ La presente riflessione è dedicata alla memoria di Jürgen Habermas e alla sua opera instancabile di valorizzazione delle forme rappresentative contro ogni scorciatoia di verticalizzazione dei processi di potere e a favore di una ragione comunicativa. Pertanto in più passaggi si richiamano le sue idee, in particolare, di razionalizzazione sociale, così come è sottesa a tutta la riflessione la sua idea comunicativa dei processi politici e deliberativi.

luce di un'implicita riserva di scienza assunta a proprio fondamento, che il ruolo della scienza (delle scienze; cioè dei loro metodi e delle loro evidenze) debba essere preso sul serio in fase di progettazione delle istituzioni e che, in particolare, il legislatore debba servirsi di evidenze scientifiche frutto di metodologie corrette, senza possibilità di cedere a soluzioni antiscientifiche o non riferibili a evidenze, per quanto provvisorie e fallibili. Il carattere democratico dell'ordinamento non può non riposare in ultima analisi su una sua razionalità/ragionevolezza, per cui le evidenze scientifiche introiettate nelle norme sono tali se rimontano a soluzioni tecniche chiare, attendibili, non ambigue, secondo modelli razionali di intervento. Lo stretto nesso tra democrazia, scienza e conoscenza, in un ordinamento a costituzione rigida centrato sul rilievo della persona umana può tollerare anche sperimentazioni, ma anch'esse devono soggiacere a limiti ben precisi⁵. Solo ciò che è razionale nella propria struttura può essere anche ragionevole nel senso costituzionale del termine, e quindi coerente con i caratteri democratici dell'ordinamento, negli ampi ma non illimitati margini che consentono di adottare, ai vari livelli di governo o diacronicamente, forme di governo diverse. In ciò risiede, in ultima analisi, il fondamento razionale del potere e la sua giustificazione⁶. In altre parole, gli equilibri della forma di governo sono fissati da un misto di compatibilità scientifiche (anche, ma non solo, di tipo giuridico) e scelte di valore, dando luogo a un assetto improntato a ragionevolezza delle regolamentazioni. Entro tale schema concettuale, ad esempio, si valuta ragionevole il ricorso a strumenti tecnici come la clausola di sbarramento. È alla stessa stregua che attualmente si reputa ragionevole un premio di maggioranza di entità ragionevole. Tuttavia questi limiti di ragionevolezza vivono di interessi costituzionalmente protetti di vario generale, compresa l'attendibilità scientifica dei ritrovati tecnici e la razionalità delle soluzioni che sono, in fondo, esse stesse opzioni di valore sottese alla nostra Costituzione, fortemente connesse ai valori di autonomia politica e a fondamentali regole di giustizia come «*suum cuique tribuere*».

A noi pare che una riserva di scienza venga violata quando si fa ricorso in un ordinamento costituzionale ad artifici termini, quale i premi in seggi, che nelle stesse parole di uno dei più autorevoli esperti di sistemi elettorali si presentano tuttora, a quasi cento anni dalla loro introduzione, «mal-definiti» e, soprattutto, «in-definiti»⁷. Se ad una cattiva definizione si può ovviare con uno sforzo analitico maggiore, quando uno strumento è indefinito significa che resta tuttora privo di un chiaro posto, di una sistemazione compiuta, nelle scienze sociali. Se è così esiste un problema di affidabilità e ciò richiederebbe almeno un maggiore approfondimento teorico sulla loro natura e la loro struttura, da cui non potrebbe escludersi qualche conseguenza in termini di sindacato giurisdizionale. Questo stesso contributo offrirà in conclusione qualche spunto per una loro migliore sistemazione come artifici tecnici al di fuori delle regole elettorali con cui si può determinare la riduzione rappresentativa⁸. Purtroppo, pur se si ritenesse che risultassero meglio inquadrati, i premi in seggi appariranno ancora relativamente indefiniti, in quanto ambigui e anomali se raffrontati a congegni a loro simili.

⁵ In altra sede si è parlato di una declinazione della forma di Stato quale «Stato di cultura», secondo proposte già presenti nel nostro dibattito scientifico, ma più espressamente declinate verso la creazione e la promozione, a tutti i livelli, di una democrazia repubblicana cognitiva. M. Plutino, *Verità e opinione pubblica*, Soveria Mannelli, 2024, 141 ss. 189 ss., ma passim.

⁶ Un cenno in L. Gianformaggio, *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico*, Torino, 2018, 74.

⁷ Così uno dei massimi esperti in tema, A. Chiaramonte, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in Id.-G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza*, Bologna, 2011, 15.

⁸ Cioè di massima la regola proporzionale e la regola maggioritaria, che sono le uniche che sono compatibili con una competizione entro un corpo, collegio o altro che sia (a differenza ad es. di una regola dove la riduzione rappresentativa produce una rappresentanza per definizione paritaria).

Su un secondo piano, più familiare, i premi in seggi si potrebbero porre in specifico contrasto con la forma democratica rappresentativo-parlamentare, repellendo, quali forme di razionalizzazione, ai sistemi parlamentari⁹. Questa linea argomentativa, apparentemente più semplice e lineare, appare però in definitiva non del tutto convincente, anche se spunti significativi sono stati forniti dalla stessa dottrina e giurisprudenza, in particolare laddove si è deciso di dare rilievo a proposito (anche) dei premi alla necessità di rispettare una certa, per quanto non facilmente individuabile, eguaglianza del voto «in uscita», pertanto ammettendo misure ragionevoli e non eccessivamente sproporzionate di diseguaglianza di tale espressione del voto in relazione alle forme di stato e di governo accolte, nonché dei sistemi elettorali prescelti¹⁰. Tuttavia tale linea di argomentazione ci pare meno convincente sia per l'incapacità (peraltro dichiarata) di fissare un limite netto tra soluzioni ammissibili o meno, sia perché alla fine prospetta sempre un limite di coerenza interna dei modelli, che è un problema di rispetto di canoni scientifici, giuridici e non¹¹. Resta chiaro che quando la giurisprudenza richiama, come vedremo, l'esigenza di un rispetto ampio della discrezionalità del legislatore, restringendo le sue censure alle irragionevolezzae manifeste, con ciò non può certamente rendere legittimo ciò che è illegittimo, ma intende valorizzare l'esistenza di una zona grigia che presuppone comunque l'affidabilità di una certa soluzione.

Le due linee si intersecano, in ogni caso, nella considerazione che i premi in seggi (di maggioranza o meno) esprimano un'assai peculiare idea di democrazia e di rappresentanza, e alla luce di questa idea presupposta intervengono per incidere sulle dinamiche di

⁹ Che è argomento diverso dalla repulsione, eventualmente, ai sistemi elettorali proporzionali, di cui costituiscono una evidente violazione della logica propria, normalmente definita «correzione». Questa linea argomentativa ci persuade di meno, anche alla luce di un esame tecnico sulla tassonomia dei sistemi elettorali e del ruolo di congegni applicati ad essi posticciamente, come ad es. le clausole di esclusione. Nel testo infatti sarà chiarito che il premio di maggioranza non determina una conversione del sistema proporzionale in misto, quindi non rappresenta la componente maggioritaria del sistema. Semmai ricordiamo che la stessa Corte costituzionale ha richiamato gli operatori a rispettare nell'uso di manipolazioni la natura propria dei modelli prescelti, appellandosi alla coerenza interna dell'azione del legislatore (v. la discutibile sentenza n. 2 del 2004, su cui *infra* nel testo). Richiami alla coerenza dei modelli non mancano da parte del Tribunale costituzionale tedesco o della Commissione di Venezia operante nel sistema Cedu: quest'ultima tra l'altro proprio in un passaggio relativo ai premi in seggi. European Commission for Democracy Through Law (Commissione di Venezia), *Opinion no. 835/2016, On The Draft Electoral Code*, 18 april 2016, on Armenia, punto 26: «*The Venice Commission and OSCE/ODIHR recall that proportional systems are intended to create a representative parliament and any modifications to this goal should be implemented with care and out of clear needs*». Si tratta di un chiaro richiamo alla coerenza dei modelli e ad una chiara e verificabile espressione delle esigenze sottese all'adozione di certe soluzioni (ancorchè, a nostro avviso, non adeguatamente provata per lo stesso caso italiano, v. *infra*).

¹⁰ A. Vuolo, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio e premio di maggioranza. Prime notazioni*, cit., 105 nota acutamente che l'eguaglianza del voto, come la rappresentatività del parlamento, sono trattate dalla Corte costituzionale come principi costituzionali, mentre la stabilità del governo è un obiettivo. Entrambi sottendono interessi che possono essere costituzionalmente rilevanti, ma la differenza non è da poco. Sul punto comunque v. anche *infra*.

¹¹ Ricorda L. Gianformaggio. *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico*, cit., 62, che esiste una corrente molto autorevole di filosofi e giuristi che sostiene che la coerenza, se non è prova, è sicuramente un *sintomo rilevante* della correttezza di un sistema di regole o di valutazione. La coerenza normativa andrebbe intesa come assenza di antinomie normative (M. Barberis, *Una filosofia del diritto per lo stato costituzionale*, Torino, 2017, 160 ss.). La coerenza di un modello indica, più genericamente, una contraddizione interna relativa alla sua costruzione strutturale e comunque al suo funzionamento, che pertanto non esprime un'ottimizzazione funzionale (come energie che tirano in direzione contraria per mantenere un equilibrio, una rotta) ma un difetto. In questo senso un correttivo non è, per definizione, un difetto. Il premio in seggi è immaginato sicuramente come un correttivo, quindi come dotato di prestazioni funzionali migliorative, ma ciò non esclude che apporti o sia espressione di difetti del modello.

funzionamento della forma di governo parlamentare¹². È, questo, un punto critico, su cui si soffermeremo in conclusione, anche alla luce della circostanza che appare più che discutibile che i premi in seggi siano stati introdotti e utilizzati, nelle diverse stagioni in cui si è ricorsi ad essi, come rimedio alla instabilità ministeriale.

In definitiva, la prospettiva di inquadrare la riflessione sui premi in seggi esplicitamente all'interno delle coordinate del rapporto tra tecnica, scienza e democrazia costituzionale ci sembra la più diretta ma anche la più feconda.

Infine una precisazione, connessa agli aspetti appena accennati, sulla latitudine della discussione che investe l'istituto dei premi in seggi. Si sarebbe facilmente tentati di distinguere, soprattutto ma non solo agli effetti del secondo piano descritto, i premi in seggi tra quelli che fabbricano una maggioranza, garantendola *ex lege*, e quelli che semplicemente la incentivano. Ma la distinzione è più apparente che reale. Da un lato i premi, come vedremo, sono sempre e solo incentivi attraverso una garanzia giuridica: nel primo caso di una maggioranza numerica in seggi, nell'altro di una semplice quota di seggi. In tutti i casi i premi sono sempre e comunque, almeno potenzialmente, capaci di trasformare una minoranza in una maggioranza. Si tratta di una virtualità comune e a tutti e come tale tutti i premi vanno discussi. Gli unici che fanno eccezione sono i premi cd. di governabilità, come quello del 1953, che presuppongono una maggioranza¹³ e intendono rafforzarla: ma anche tali premi non sono meno discutibili, sia per la sopracitata capacità di incidere in modo molto distorsivo sulle dinamiche politiche¹⁴, sia perché nei diffusi casi, come anche il nostro, ove si utilizza a livello costituzionale la tecnica del *quorum* di garanzia indicato in frazione, il rafforzamento di una maggioranza già esistente può determinare un effetto sul raggiungimento di questi *quorum*. Questo aspetto problematico (che vale a maggior ragione per i premi di maggioranza ma anche per i premi a quota fissa, quale che sia l'entità del premio) è sovente, e giustamente, sottolineato in dottrina (v. *infra*). La eco dei lavori di Carlo Lavagna ha determinato in passato anche un certo sospetto per la semplice regola maggioritaria, percepita poco sintonica con il sistema costituzionale alla luce delle sue scelte di valore e tecniche sottese (tra cui i *quorum speciali*)¹⁵. Tale sospetto curiosamente non si è riversato, con più fondata ragione, sui premi in seggi, che sono cosa ben diversa e ben più insidiosa e discutibile dell'applicazione di una regola elettorale maggioritaria. Quest'ultima, potenzialmente distorsiva quanto si vuole, opera strutturalmente a livello di collegio e le sue disproporzionalità operative provocano esiti eclatanti di tipo generale soltanto in rarissime circostanze (e in altri casi, per condizioni

¹² Tale convitato di pietra emerge ogni qual volta viene prospettata pubblicamente una idea di democrazia e di governo parlamentare poco in sintonia con quelle accolte in Costituzione, come ogni qualvolta si parla di democrazia "immediata", di governo espresso «la sera stessa delle elezioni», di «mandato popolare», di artificiose contrapposizioni tra vere e false democrazie, e così via. Chi utilizza questa retorica lo fa ritenendola accattivante nella sua natura iper-democratica ma nelle pretese conclusioni pratiche si ritrova in scarsa sintonia con i principi e gli assetti della Costituzione repubblicana. Sul punto ancora v. criticamente G. Ferraiuolo, *Mutamento della forma di governo o nuovo tipo di ordinamento rappresentativo?*, cit., 75 e, sempre in polemica con queste dottrine e retoriche, ricondotte ad un'inaccettabile emersione di forme di costituzionalismo materiale, M. Plutino, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015, *passim*.

¹³ Se maggioranza in seggi o in voti chiarisce come i premi in seggi normalmente vengano ritenuti adottabili nei sistemi proporzionali e meno nei più imprevedibili sistemi maggioritari (dove può ottenere più seggi una forza che non è la minoranza relativa). Tale conclusione, che in senso strettamente tecnico è erronea, comprova l'ambiguità dei premi. In ogni caso su questo aspetto v. *infra*.

¹⁴ In quel caso storico, connotata da una *conventio ad excludendum* verso le sinistre marxiste (e, se si vuole, i partiti neo-fascisti) in via di consolidamento, ancora di più.

¹⁵ In un certo senso erroneamente in quanto la compresenza di *quorum* e maggioritari è piuttosto diffusa, e del resto i problemi supposti discendono da un'applicazione di una regola elettorale, che non è un artificio ma, come detto in precedenza, una delle (poche) possibili modalità-base di operare una riduzione rappresentativa.

particolari, abnormità locali¹⁶), e in ogni caso non necessariamente a favore della maggioranza nazionale (maggiore minoranza). I premi in seggi si applicano altrettanto strutturalmente a livello nazionale e hanno effetti nazionali pro-maggioritari (che possono mancare al maggioritario...), fino a predeterminare risultati¹⁷. Esiste in effetti una più accorta dottrina ben conscia che il premio in seggi è un artificio «programmaticamente» pro-maggioritario funzionalmente ad un presunto «diritto» della maggioranza a governare, oggetto di perplessità.¹⁸ Ma il passo ulteriore da compiere, sulla premessa del costruttivismo sotteso al premio in seggi (alieno, checchè se ne dica, agli stessi sistemi maggioritari¹⁹) sarebbe di mettere in discussione «tutti» i premi in seggi, e non solo quelli che presentano macroscopici problemi di illegittimità/ragionevolezza, in quanto tutti sono potenzialmente capaci di regalare l'accesso a maggioranze speciali e quorum di garanzia. La specificità dei premi è proprio di essere dei regali, tanto che nella scarsa letteratura internazionale che ne parla vengono detti *bonus seats*²⁰: incentivi attraverso riconoscimenti di seggi ulteriori, ed eventualmente anche seggi aggiuntivi nell'ambito di un parlamento a numeri variabili, per quanto giustificati dalla sussistenza di presunti interessi ordinamentali.

Qui, però, il tema incontra la questione della natura dei sistemi rappresentativi e, in democrazia costituzionale, dei limiti della loro manipolabilità per vie legali. Sul piano dei sistemi rappresentativi specificamente in relazione ad artifici, legali o illegali che siano, è nota la frase del Guizot secondo cui: «Se la maggioranza è spostata per artificio, vi è menzogna; se la minoranza è preliminarmente fuori combattimento, vi è oppressione. Nell'un caso e nell'altro, il governo rappresentativo è corrotto»²¹.

¹⁶ Noto su questo piano il precedente dei sessantuno collegi (cioè tutti) vinti dal centro-destra in Sicilia alle politiche del 2001 alla Camera dei deputati nell'ambito, comunque, di una assai tondo risultato nazionale. Il massimo della distorsione in Gran Bretagna si è realizzata nel 1983 quando i conservatori con il 42,4% dei voti ebbero il 61,1% dei seggi: come si vede si tratta di percentuali analoghe (soprattutto in termini di soglia minima) ad ogni discussione attuale sui premi di maggioranza da re-introdurre a livello nazionale (che però produrrebbero *ipso facto* distorsioni ulteriori). Il vero «difetto» del sistema *Westminster*, almeno per chi ragiona in termini «direttisti», è semmai che può avere una maggioranza in seggi chi è risultato perdente nella sommatoria dei voti a livello nazionale.

¹⁷ Su questo aspetto, che meriterebbe ben altri spazi, un minimo cenno in conclusione in relazione alla genesi dei premi e alla sistemazione nei sistemi elettorali.

¹⁸ Ad es. M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2, 2023, XXI; C. De Fiores, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in Id., XXVI, F. Politi, *Uno pseudo premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper maggioritario*, in Id., LXXXV ss.

¹⁹ Lo specifico del maggioritario non è, contrariamente a quanto spesso si afferma, di creare un sistema di voto capace di esprimere indirettamente un governo o un indirizzo, ma un tipo di rappresentanza specifico, a base territoriale e con più stretta connessione tra eletti ed elettori.

²⁰ C. Bedock, N. Sauger, *Electoral Systems with a Majority Bonus as Unconventional Mixed Systems*, in *Representation*, 50, 1, 2014, 99-112. Come si vede, a riprova dell'ambiguità dei premi in seggi, gli autori parlano di sistemi misti non convenzionali, in cui, evidentemente, i premi rappresenterebbero la componente maggioritaria. Ma ciò è tecnicamente scorretto. Su questi aspetti, qualche cenno in termini di sistemazione v. *infra*.

²¹ F. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe : depuis la chute de l'Empire romain jusqu'au XIV^e siècle*, I, Didier, Paris, 1880 (pubblicata nel 1851 ma contenente lezioni risalenti al 1820-22), 112. La frase fu richiamata da Togliatti nel corso della discussione sulla legge del 1953.

La linea argomentativa del Guizot, stringente e peculiare ma facilmente adattabile ai nostri fini e assetti, è la seguente: la sovranità giuridica appartiene alla ragione, il governo rappresentativo è lo strumento per estrarre questa ragione dalla società, la maggioranza è lo strumento pratico per individuare dove risiede la ragione in un certo momento; di conseguenza, se la maggioranza viene manipolata o spostata per artificio (con corruzione, brogli o leggi elettorali distorte) il sistema cessa di cercare la verità e diventa una forma di menzogna istituzionale. Ai nostri fini ciò non legittima il divieto di ricorso ad artifici legali ma che il nesso tra conoscenza scientifica accreditata e democrazia avalli l'uso di tali artifici entro la compatibilità dei vari interessi in gioco.

3. Il favore condizionato della giurisprudenza, e della dottrina, in relazione ai premi. Il ruolo dei condizionamenti di fatto processuali (modalità di accesso, petitum, thema decidendum, etc.) e sostanziali.

Su un piano strettamente formale il congegno del premio in seggi rappresenta una razionalizzazione giuridica, una forma di intervento normativo scritto con finalità di influenza sulle dinamiche «naturali» della forma di governo. Sul piano della costruzione, la razionalizzazione è una forma di ingegneria, di intervento progettuale in vista di certi obiettivi. Per dirla con Gadamer: «L'artigiano impara a produrre le cose che hanno da essere secondo un piano e uno scopo scelto»²².

Il premio in seggi è, in particolare, una forma di ingegneria elettorale perché incide sul modo di traduzione dei voti in seggi²³; parte dell'algoritmo, dell'istruzione, del codice della trasformazione. È, inoltre, una forma di ingegneria istituzionale perché, incidendo sulla trasformazione di voti in seggi di organi rappresentativi, influisce, spesso radicalmente, sui rapporti tra le istituzioni e sulle loro potenzialità di rendimento. Infine il premio in seggi è una forma di ingegneria costituzionale nella misura in cui, quale razionalizzazione, è frutto di un intervento normativo a livello costituzionale, e come tale possono essere previsti come facoltativi (e in tal caso eventualmente condizionati variamente) o obbligatori. In tal caso il revisore costituzionale ha inteso costituzionalizzare un segmento della disciplina sui sistemi elettorali, come nel disegno di legge attualmente giacente.

Tuttavia va chiarito che un premio in seggi, anche se non previsto o prescritto a livello costituzionale, può rappresentare e rappresenta già, in quanto forma di ingegneria istituzionale, una questione costituzionale, perché astrattamente idoneo a incidere sul quadro dei principi e degli equilibri costituzionali. Tanto è vero che la Corte costituzionale è intervenuta sulla disciplina dei premi previsti dal nostro ordinamento a livello nazionale e si è occupata, sia pure superficialmente, anche dei premi previsti a livello sub-nazionale nell'ambito di una disamina della forma di governo regionale. Infatti una questione costituzionale si pone per qualunque congegno creato per legge o fonte primaria (per non dire per previsione costituzionale...) potenzialmente in tensione con prescrizioni costituzionali da raffrontare ad esse per essere valutato in termini di contrarietà, conformità o indifferenza alla Costituzione e ai suoi principi. Ogni creazione tecnico-ingegneristica va misurata secondo questa forma di razionalità (scientifica), che va raffrontata sul piano della ragionevolezza costituzionale, rappresentante in termini habermasiani un'espressione specifica e locale della più generale esigenza di razionalità sociale che deve servire l'*optimum* umano.

In questa sede ci occuperemo in particolare dei premi nazionali, che incidono sul corpo elettorale quale parte attiva del popolo, operanti sulla rappresentanza nazionale e sulla forma di stato propriamente detta, senza escludere *a priori* che dalla giurisprudenza che si è occupata di premi in seggi anche a livello subnazionale si possano trarre spunti *mutatis mutandis*. D'altra parte la posizione della Corte costituzionale sui premi in seggi è frutto soprattutto della giurisprudenza sui premi nazionali, ma non è stata poco influenzata dalla precedente giurisprudenza che ha sindacato gli interventi normativi a livello sub-nazionale ed in particolare delle innovazioni proposte in relazione alle forme di governo regionali e locali introdotte negli anni '90. Questa circostanza rappresenta un primo elemento da offrire alla riflessione. In connessione con questo dato di tipo diacronico va aggiunto che la Corte non ha mai esaminato a fondo l'istituto dei premi in seggi ma, anche in relazione alla concretezza del giudizio e all'impostazione dei ricorsi, ne ha valutato alcune connotazioni concrete.

²² H.-G. Gadamer, *Verità e metodo*, Milano 1972, 366. L'affermazione è dall'autore estesa all'attività umana in quanto tale.

²³ Che si parte o no della formula in senso stretto è altra questione, su cui un cenno *infra* nel testo.

Tuttavia va detto che non sono insussistenti nel nostro ordinamento gli spazi per estendere il suo sindacato a profili non evidenziali dalle ordinanze introduttive²⁴, ma evidentemente a ciò ostava non solo una certa riluttanza ad usare questi poteri quanto anche una certa timidezza nel superare un atteggiamento di *self restraint* in una materia assai connotata politicamente sulla quale, infatti, la Corte ha sottolineato a più riprese l'esigenza di offrire un'ampia riserva al legislatore di discrezionalità legislativa in tema di scelte elettorale.

D'altra parte, appare indiscutibile che gli interventi della Corte siano maturati nell'ambito di un discorso istituzionale pluridecennale portato avanti dalle forze politiche e centrato sulla necessità di stabilizzare gli esecutivi, trainato dalla creazione di un'inedita forma di governo adottata a livello sub-nazionale, fondata sull'elezione diretta dell'organo-capo dell'ente e assistita da ulteriori garanzie (tra cui i premi in seggi) che hanno orientato il sistema verso dinamiche iper-presidenzialiste e comunque assai lontane dalle logiche parlamentari²⁵. A tale stregua la Corte ha difeso la forma di governo creata (il cd. neo-parlamentarismo), ad esempio nella celebre sentenza n. 2/2004, da manipolazioni volte a manomettere la soluzione prescelta, dando rilevanza al tema della coerenza interna del modello, che si pone a cavallo tra logiche istituzionali ed evidenze scientifiche. Si potrebbe polemicamente notare, a tale proposito, che in tale caso non è stata affatto attenta a tutelare la discrezionalità del legislatore calabrese, dal momento che non era affatto banale affermare che quello operante a livello regionale per norme dispositive statali (e quello operante, prima, a livello locale, adottato con legge) fosse un «modello», ovvero uno schema di azione razionale sia pure per un livello politico sub-nazionale, e come tale sostituibile ma non liberamente manipolabile. Con questa giurisprudenza la Corte non solo ha accreditato l'esistenza del modello ma ha implicitamente anche preso posizione sull'introduzione di premi in seggi quale parte dello stesso. A rigor di logica, la Corte deve aver visto nei premi non tanto uno strumento a corredo della difesa della stabilità dell'ente, per cui sarebbe bastata l'elezione diretta e la clausola di dissoluzione automatica in caso di dimissioni o sfiducia, ma di un più specifico interesse del Presidente di disporre di numeri sufficienti ad attuare il programma e quindi si è posta nella logica del mandato popolare (e del cd. diritto della maggioranza a governare) e del governo di legislatura. Tuttavia ciò ha a che vedere fino ad un certo punto con la instabilità «ministeriale» che costituiva effettivamente il problema storico degli esecutivi locali e regionali, quanto piuttosto era funzionale all'emergente logica della «democrazia di investitura» mediante congegni di iper-razionalizzazione capaci di andare ben oltre la tutela della stabilità dell'esecutivo dell'ente.

²⁴ Cenni in A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 195 con indicazioni sia di qualche precedente a favore, che contrario e in F. Sorrentino, *Il controllo concreto di costituzionalità sulle leggi in Italia: le ragioni del suo successo*, in *Lo Stato*, 2017, 8, 127 che afferma che «in dette ipotesi, dunque la Corte decide su questioni non sollevare dal giudice *a quo*», anche se spesso in qualche modo implicite nelle ordinanze di rimessione. In effetti spunti in tal senso si ravvisano anche nel caso concreto, ma anche se non fosse concretezza non precluderebbe, a nostro avviso, la necessità pregiudiziale sul piano logico e dogmatico di interrogarsi sulla natura dei premi, prima che di valutare una loro specifica espressione, perché i due esami, per quanto non privi di connessioni, sono relativamente autonomi.

²⁵ In realtà per il comune l'introduzione del premio avveniva contestualmente alla previsione dell'elezione diretta, mentre a livello regionale la l. n. 43/1995 istituiva un premio per le Regioni ordinarie a Costituzione invariata, quindi antecedentemente all'introduzione dell'elezione diretta, in un quadro che si potrebbe senz'altro definire di tipo parlamentare/assembleare, con qualche razionalizzazione.

Sul punto non si può non ricordare la l. n. 165/2004, che definisce tra i principi fondamentali l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze, senza menzionare espressamente il premio. Come è noto, il sistema elettorale è in parte regionalizzato, ma di massima l'elezione presidenziale trascina con sé la garanzia della maggioranza dei seggi in Consiglio; un meccanismo che, come tale bypassa la questione della percentuale minima di voti per ottenere il premio, in quanto connessa all'elezione di una carica monocratica (generalmente a turno unico).

La scarsa giurisprudenza non costituzionale che si è occupata di premi, nella medesima linea di ammissibilità di fondo, si è innestata sullo stesso piano di implicita ragionevolezza (o ammissibilità, che dir si voglia) dei premi in seggi in quanto tali, e solo in relazione a concrete declinazioni ha offerto più specifiche indicazioni nell'ottica di un bilanciamento tra interessi²⁶. Questi precedenti hanno senza alcun dubbio fortemente orientato l'attività della Corte costituzionale nell'occasione, tardiva, in cui si è potuta occupare in modo diretto dei premi nazionali, tutti di maggioranza, dopo diversi *obiter dicta* (C. cost. sent. n. 15/2008, n. 16/2008, n. 13/2012) tutti – si badi – relativi all'eccessività del premio e/o assenza di soglia minima. La posizione della Corte è stata inoltre fortemente influenzata, anche sull'ultimo punto indicato, dalla riflessione scientifica costituzionalistica che ha avuto modo di esprimersi diffusamente e in un largo arco di tempo sui premi in seggi, con una posizione sostanziale unanimità della ammissibilità in via generale del meccanismo, limitandosi ad ancorare, come poi avrebbe fatto anche la Corte, la valutazione della legittimità in concreto delle singole soluzioni in termini di ragionevole entità del premio e dalla natura non eccessivamente distorsiva del meccanismo rappresentativo²⁷. In tal modo, la Corte ha rinunciato a svolgere un serrato esame della razionalità dello strumento in quanto tale, ampiamente pregiudicato da valutazioni, anche proprie della Corte, maturate su un piano diverso dalla rappresentanza nazionale e dalla forma di governo nazionale²⁸, frutto di idee assai peculiari di democrazia trainate spesso da letture sostanzialistiche e politologiche dei problemi e delle possibili soluzioni per il nostro sistema istituzionale²⁹. A tal proposito non è inutile rammentare che i premi in seggi introdotti con la legge proporzionale n. 270/2005 intervennero quasi a perfezionamento (non sembri un paradosso) di un «maggioritario», visto come salvifico ed essenza della democrazia, ma nella realtà rivelatosi piuttosto deludente quanto a prestazioni sul piano dei rimedi all'instabilità ministeriale (per non dire del trasfughismo...), e che diversi erano i tentativi in quegli anni di realizzare degli equivalenti funzionali a livello nazionale delle soluzioni sub-nazionali, come gli apparentamenti e le coalizioni pre-elettorali³⁰. Il ritorno al proporzionale intendeva portava avanti il discorso sul compimento del bipolarismo in coerenza con una visione elettorale della democrazia centrata sul mandato popolare, a cui aggiungeva due frutti: da un lato la garanzia giuridica di una maggioranza certa, che nessun maggioritario può garantire, e dall'altro l'utilità per i *leader* dei partiti di avere il controllo quasi totale nella selezione degli eletti grazie alla lista bloccata, anche in funzione «sistemica» anti-trasfughismo, nella medesima ottica di svalutativa della rappresentanza nazionale. Tale

²⁶ V. in particolare V. Iacovissi, *Elezioni comunali: "Quanto" premio di maggioranza? Riflessioni a seguito di una discordante giurisprudenza amministrativa*, in *Nomos*, 2, 2012, 1 ss.

²⁷ In questa sede si rinuncia del tutto a citare questa copiosissima, ma fondamentalmente ripetitiva, letteratura.

²⁸ Caratterizzate da macroscopiche differenze anche di tipo strutturale, come la mancata distinzione a livello regionale e locale tra capo dell'ente e vertice esecutivo, che non è esattamente una minuzia ove si voglia riflettere sulla natura parlamentare o simil-parlamentare dei medesimi.

²⁹ Tra tutte queste influenze, mi sembra che abbiano avuto un particolare rilievo, negli anni '80 e primi '90 quelle di Gianfranco Pasquino, ma una rassegna più completa di apporti politologici e di storici delle istituzioni largamente consonanti (nonché di posizioni adesive costituzionalistiche) è in M. Plutino, *Dinamiche di una democrazia parlamentare*, cit., *passim*. Questo processo trova un riflesso quantomai emblematico e singolare nell'affidamento al Professore Pasquino della stesura della dirimente voce sui partiti politici nel più celebre e articolato commentario di diritto (sic!) costituzionale italiano. G. Pasquino, *Commento all'art. 49 Cost.*, in *Rapporti politici*, t. I, *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1992, 1 ss.

³⁰ Non a caso antichi temi «duvergeriani», come pure il partito «a vocazione maggioritaria» di qualche anno dopo. Sia permesso rinviare per questi aspetti, e in particolare per le forme di coordinamento strategico e le razionalizzazioni volta a creare una democrazia «immediata», con rilievi critici, a M. Plutino, *Partiti e democrazia a ottant'anni dalla pubblicazione del "classico" di Maurice Duverger*, in *Passaggi Costituzionali*, 2, 2021, 381 ss. Si ricorderà che il collegamento tra le liste era un corredo fondamentale della legge a premio del 1953.

assetto, pur fra contestazioni crescenti, insediò ben tre parlamenti. La Corte arrivò, infine, a pronunciarsi sulla legge n. 270/2005, palesemente dotata di plurimi tratti abnormi (in parte segnalati con gli *obiter dicta* di cui sopra), solo con la sentenza n. 1/2014, a cui fece seguito la legge n. 52/2015, introducendo un premio in diversa forma, su cui intervenne la sentenza n. 35/2017 con ulteriore censure, tanto che la legge venne sostituita, senza mai essere stata applicata, con un ritorno ad un sistema misto.

Il richiamo anche per cenni della vicenda spiega la ragione per cui le decisioni della Corte costituzionale non si presentino particolarmente approfondite sui premi e certamente poco adeguate per una forma di primo sindacato di un istituto così pregnante e incisivo sugli equilibri tra poteri. Tardività dell'intervento (derivante dai modi di accesso alla Corte, poco consoni alla materia elettorale), *self restraint* della Corte nell'ampliare l'oggetto del giudizio accresciuto dalla politicità della materia, esistenza di un ampio consenso dottrinale sulla compatibilità di massima dell'istituto con il governo parlamentare salvo specifiche espressioni con conseguente adozione di un approccio quantitativo, urgenza di sindacare le forme più abnormi di incostituzionalità (relative al premi e non) con susseguente propensioni «psicologica» a far passare in secondo piano una forma di esame più sistematico, sono fattori che hanno contribuito congiuntamente ad un esito che probabilmente meritava di essere diverso. Di conseguenza, la Corte ha censurato alcuni aspetti contingenti della configurazione concreta dei premi di maggioranza in relazione alle leggi sottoposte a scrutinio (come ad esempio il ricorso a premi di maggioranza sprovvisti di soglie minime di consenso, oppure ha chiarito che il premio in seggi è per sua natura nazionale, ed altro ancora), ammettendo *a contrario* il ricorso legittimo ad essi da parte del legislatore statale. A ben vedere, la sentenza n. 35/2017 è andata anche oltre un avallo di massima all'istituto, concludendo in un caso per la non irragionevolezza di una specifica declinazione di premio in concreto prevista, il premio in seggi operante all'esito del primo turno elettorale ai sensi della legge n. 52/2015, sulla base dell'assunto, veramente discutibile, che la soglia di consenso prevista per il suo conseguimento non distorcesse oltremodo la rappresentanza e non nuocesse al parametro dell'eguaglianza in uscita del voto³¹. Questo esito rende ben difficile che la Corte possa ritornare sui suoi passi, diversamente dal caso in cui implicitamente avesse avallato i premi bocciandone però tutte le espressioni storico-concrete, in quanto la Corte con tali passaggi argomentativi (che si rispecchiano nel dispositivo) non solo ha confermato la praticabilità di un approccio quantitativo ma ne ha dato anche un orientativo criterio di applicazione³².

In conclusione, la Corte in tema di premi in seggi a livello nazionale, dando con minimi cenni per ammessi i premi di maggioranza, ne dichiara illegittime specifiche declinazioni, varianti,

³¹ In fatto la Corte aveva lasciato in essere questa modalità d'essere del premio, che non è stata in condizione di operare per l'intervento della successiva legge elettorale, n. 165, del 3 novembre 2017, che ha abrogato la legge precedente.

³² Sui profili processuali, tra i tanti commenti v. sulle vicende prodromiche alle due sentenze E. Olivito, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, s.p. e G. Repetto, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. spunti a partire dalla recente ordinanza della corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista Aic*, 3, 2013, 1 ss., P. Carnevale, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale: riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 1, 2013, 1 ss., nonché, in relazione alle sentenze, tra gli altri, A. Di Chiara, *Il magico mondo del sindacato di costituzionalità su leggi elettorali nazionali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 19 luglio 2017 e G. Comazzetto, *Fictio litis e azioni di accertamento del diritto costituzionale di voto dopo la sentenza 35/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 giugno 2017.

Sul punto anche, in chiave più sistematica, G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, su cui le notazioni di M. Troisi, *La legge elettorale e le sue implicazioni. Riflessioni a partire dal volume "Costituzione e legge elettorale" di Giacomo Delledonne*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2020, in part. 325 ss.

caratteristiche, condizionalità. Non più di questo. Una posizione maturata sulla base di una analisi sistemica largamente comune sul previo avallo relativo ai premi di maggioranza sub-nazionali, parte di un meccanismo iper-distorsivo che va misurato in un quadro di parametri parzialmente diverso.

4. Critica di un approccio di tipo quantitativo. Il piano delle garanzie e i dubbi sul corretto uso del canone di proporzionalità. La scelta di accostarsi alla valutazione scientifica e, successivamente, al sindacato giurisdizionale dei premi in seggi con un approccio quantitativo chiama inevitabilmente in causa l'utilizzazione dei canoni di ragionevolezza/proporzionalità, che implicano (soprattutto il secondo) una qualche misurazione o pesatura dei benefici e dei sacrifici. La strategia argomentativa della Corte si è collocata, in effetti, a metà tra il bilanciamento degli interessi e la più esigente e tecnica applicazione del principio di proporzionalità di tipo continentale, intendendo offrire un sindacato sull'eccesso del potere legislativo a partire dalla considerazione delle intenzioni e dalla *ratio legis*, sia pure con tutela ampia della discrezionalità politica.

Tuttavia possono sollevarsi seri dubbi che l'esame sia stato svolto con il necessario rigore, non solo alla luce delle considerazioni fattuali che abbiamo richiamato in precedenza, ma anche alla luce di un esame tecnico del lavoro della Corte.

In primo luogo, non v'è alcuna traccia, per non dire consapevolezza, che la discrezionalità politica in un consimile caso si dispiega su un artificio tecnico che presuppone una previa discrezionalità di tipo tecnico-giuridico, cioè scientifica. Abbiamo visto come la Corte in altri casi si sia richiamata alla coerenza dei modelli, a metà strada tra la logica istituzionale e l'attendibilità scientifica di una soluzione, ma in questo caso i premi non vengono inquadrati nella normativa elettorale né viene dibattuta la loro praticabilità, data per scontata. Tale valutazione sarebbe apparsa tanto più necessaria, almeno in sede di primo scrutinio di premi in seggi a livello nazionale, in quanto, come abbiamo osservato, i premi in seggi sono indiscutibilmente un artificio tecnico peculiarmente italiano e, al contrario, poco o nulla praticato a livello internazionale. Infine, si tratta di una razionalizzazione così invadente da essere considerata spesso nella riflessione scientifica un meccanismo funzionalmente maggioritario (o, a nostro avviso erroneamente, un'espressione del principio maggioritario) essendo peraltro ben più mirato e chirurgico negli effetti, e garantito negli esiti, di qualunque regola maggioritaria adottata sul piano della formula elettorale in senso stretto. Eppure di tale consapevolezza, cioè della eccezionalità del rimedio, che richiederebbe un esame serrato, non v'è traccia nella giurisprudenza³³, pur affiorando in un passaggio la consapevolezza della natura non solo distorsiva ma squilibrante (v. *infra*).

Passando al merito dell'argomentazione, in via generale la Corte non ha esitato a riprendere, senza sollevare alcun rilievo critico, espressioni oscure ed ambigue, che sicuramente poco o nulla ha a che fare con il vocabolario giuridico, quale la «governabilità», contenute nelle ordinanze di remissione³⁴. Nel cuore dell'argomentazione formale ne ha comunque assunto

³³ A differenza delle prese di posizione della commissione di Venezia che pure offrono una valutazione discutibile sulla sussistenza di requisiti per un utilizzo nel contesto nazionale italiano.

³⁴ Ad esempio nella sent. n. 1/2014 utilizza l'espressione quattro volte, richiamando le argomentazioni dei ricorsi. Nella sentenza n. 35/2017 l'espressione viene richiamata addirittura venticinque volte, perfino tre volte come «principio di governabilità» (e due volte come «valore della governabilità»), senza che la Corte ne prenda mai le distanze dall'uso almeno banalizzante di una espressione che ha ben altro senso scientifico accreditato. D'altra parte la Corte almeno in un caso, nella sentenza n. 193/2015, utilizza l'espressione di propria iniziativa e nella propria argomentazione, laddove la discrezionalità del legislatore viene dichiarata servente a «contribuire alla governabilità». Nelle sentenze citate l'espressione «governabilità» ricorre anche accompagnata da lemmi come «favore», «esigenza», «interesse», «obiettivo».

la vulgata traslandola in passaggi non adamantini, come il seguente (sent. n. 1/2014): «le disposizioni censurate sono dirette ad 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», ritenendo l'obiettivo «senz'altro costituzionalmente legittimo» e perseguibile «mediante un meccanismo premiale»³⁵. La costruzione del passaggio appare opaca: la Corte fa riferimento a un unico scopo immediato –la formazione di un'adeguata maggioranza parlamentare –capace di realizzare scopi ulteriori o finali, identificati con la stabilità del governo e la rapidità del processo decisionale. In realtà, il premio di maggioranza forma *ex lege* (e non agevola meramente) questa adeguata maggioranza parlamentare nel fatto stesso di trasformare una o più liste apparentate da minoranza in maggioranza: pertanto tecnicamente si tratta più di un mezzo che di un fine (o obiettivo), come invece viene presentato dalla Corte. D'altra parte, come è noto, questa maggioranza iniziale deve essere preservata politicamente fin dal primo giorno per cui la Corte, con l'ambigua costruzione della frase, intende forse ammettere che né la stabilità del governo né la formazione di un'adeguata maggioranza siano in realtà garantite, ma al più incentivate. Il che è certamente corretto, in quanto stante anche l'art. 67 Cost. ben prima della nascita di un governo le liste che hanno condiviso il premio possono prendere strade diverse. Ma ciò aggrava i sospetti sulla funzionalità dei premi e, quindi, sulla loro utilità che incide, se non sulla legittimità dello scopo, quantomeno sulla adeguatezza della resa. Ribadito, come accennato in apertura, che questa «garanzia» (giuridica) non vale solo per quelli che la Corte chiama «premi di governabilità» ma per lo stesso premio di maggioranza, nel qual caso, a tutto concedere, l'incentivo è fortissimo fin quasi ad un automatismo (ma senza raggiungere la relativa certezza giuridica), la suddetta garanzia giuridica consiste nella circostanza che una o più liste apparentate dotate dei requisiti di accedere al premio (ad es. quale maggioranza relativa) vedono i loro seggi portati fino alla maggioranza assoluta o al livello progettato per il premio. Ogni tipo di premio può regalare seggi, e infatti «bonus» (*bonus seats*), come abbiamo ricordato, vengono definiti nella rarissima letteratura in lingua anglosassone che se ne occupa. Pertanto il minimo che si possa dire in termini di dubbia legittimità costituzionale dei premi è che per quanto li si voglia giustificare sul piano del bilanciamento di interessi o del canone della proporzionalità, la Corte non considera seriamente la circostanza che *qualunque* premio è atto ad abilitare a favore di una minoranza (o di una maggioranza, se cd. di governabilità) di raggiungere un *quorum* di garanzia o una maggioranza speciale o rinforzata. Tali livelli di consenso parlamentari non sarebbero disponibili se non con appositi compromessi parlamentari o aggregando parlamentari nella logica dell'art. 67 Cost. L'entità del premio, da tale punto di vista è indifferente, e con essa ogni discorso quantitativo è vanificato, almeno per chi ritiene premianti le esigenze di garanzia costituzionale (e non di mera rappresentatività) rispetto alla stabilità governativa: l'incidenza sulle garanzie infatti può prodursi potenzialmente sempre e, per di più, la stessa previsione del premio può produrre facilmente un effetto *bandwagon*, in particolare davanti a sondaggi elettorali dai contorni netti. Almeno sul piano delle garanzie costituzionali, che dovrebbe rimanere il più possibile estraneo al discorso sulle razionalizzazioni interne alla forma di governo, ci ritroviamo dunque nell'esatto solco argomentativo con cui il «costituzionale» e liberale Guizot condannava ogni artificio o espediente capace di alterare con inganno o forzature le logiche del sistema rappresentativo³⁶, di cui modernamente fanno pienamente parte del tecniche

³⁵ Punto 3.1 del considerato in diritto, sent. n. 1/2014.

³⁶ La condanna del Guizot non poteva valere, già per lui, per ogni razionalizzazione in quanto tale o per ogni sistema elettorale distortivo (tra l'altro all'epoca i maggioritari erano la regola): il suo discorso è chiarissimo nell'elogio del ruolo delle dinamiche rappresentative.

garantistiche del costituzionalismo.

L'unica conclusione plausibile è che, per larga parte della dottrina e per la giurisprudenza costituzionale, tale difetto d'origine viene ritenuto sopportabile per i benefici istituzionali che ne derivano sul piano del rendimento della forma di governo. L'argomento suscita perplessità, perché con i premi in seggi anziché bilanciare diritti della maggioranza e tutela delle minoranze in un equilibrio più avanzato tolgono a queste ultime, fatalmente, una parte consistente delle prerogative «di blocco» su tematiche di garanzia³⁷, oltre che renderle meno influenti sul piano del contributo costruttivo all'indirizzo politico.

Si potrebbero sollevare dubbi, a questo punto, sulla affermazione che la Corte costituzionale abbia omesso una valutazione di ordine generale sui premi in seggi, in quanto essa ha utilizzato il principio di proporzionalità, il quale non solo la autovincola a minori margini di discrezionalità e a un maggior rigore argomentativo ma anche perché, specificamente, esso impegna a delle forme di valutazione, in particolare sulle relative alla legittimità dello scopo e alla adeguatezza che astrattamente consentono di mettere in discussione un istituto in quanto tale. In effetti la sent. n. 1/2014, redatta da un eminente studioso di diritto dell'Unione europea che rimarca il ruolo assunto negli ordinamenti europei e nella UE del principio di proporzionalità, non pratica un generico bilanciamento tra interessi contrapposti volto a rilevare eventuali sacrifici eccessivi, in ottica *quodammodo* quantitativa ma fonde valutazioni di bilanciamento con un esame di proporzionalità, di cui richiama anche i *test* salienti: la verifica che la norma oggetto di scrutinio 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. Tuttavia la sensazione è che la tutela della discrezionalità legislativa, per non dire i limiti tecnici dell'esame e, in ultima analisi, la forza del fatto compiuto, abbiano inciso non poco sul rigore dei test effettuati. Ebbene, per quanto il primo test, la legittimità dello scopo, venga spesso operativamente omesso in quanto è ben raramente illegittimo lo scopo perseguito di per sé (almeno nei termini desumibili dalla motivazione offerta dal legislatore, come ad es. le intenzioni palesate nella relazione illustrativa, nonché nella *ratio* oggettiva delle norme, cd. *ratio legis*), il caso in esame sembrerebbe in realtà uno di quei rari in cui un *test* del genere avrebbe potuto caratterizzarsi come significativamente pregnante, se svolto con rigore. In decisioni in cui, purtroppo, brilla l'assenza di qualunque riferimento al ruolo della politica e dei partiti fuori e, con le loro proiezioni, dentro le istituzioni, la Corte assume che lo scopo sia legittimo (*rectius*: non sia illegittimo) senza operare un serio confronto con i parametri costituzionali della forma di stato e di governo, ma non solo. In un passaggio, nodale, in cui rileva un'incostituzionalità in concreto di una declinazione di premio, l'obiettivo viene considerato legittimo in quanto un interesse costituzionalmente rilevante e viene giocato in chiave di bilanciamento: tuttavia come abbiamo visto, nel caso specifico, la Corte ammette che l'incentivo non mira alla creazione di un'adeguata maggioranza (come aveva affermato in precedenza) ma lo considera mezzo per i veri obiettivi, identificati con la stabilità del governo del Paese e l'efficienza dei processi decisionali (richiamate *tel quel* anche nella successiva sentenza)³⁸.

Si potrebbe facilmente notare che la stabilità del governo del paese quale garanzia giuridica è propria dei presidenzialismi, da cui un possibile rilievo sull'incoerenza dei modelli (sulla

³⁷ Manca la possibilità di argomentare a fondo ma qui, proprio, si misura una radicale differenza con le clausole di esclusione, che sono un ricostituente istituzionale per entrambe.

³⁸ «Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti» (punto 3.1 del considerato in diritto, sent. n. 1 del 2014).

scorta dalla sent. n. 2/2004), e che l'efficienza dei processi decisionali è espressione assai vaga per incidere negativamente, tra l'altro, su *quorum* di garanzia. Ma andando più alla sostanza, la verità è che il premio non garantisce affatto, come si è visto nei fatti, la stabilità del governo quanto offre in prima battuta numeri adeguati alla maggioranza, da mantenere con una gestione politica fin dal primo giorno, che è, del resto, l'obiettivo che la Corte aveva indicato come fine legittimo dei premi prima di slittare su altri aspetti.

La Corte, inoltre, non si interroga in via preliminare se il minor sacrificio rappresentato rispetto al premio in quanto tale non possa consistere in misure alternative e meno incidenti su interessi di rilievo costituzionale, come congegni sproporzionali di altra fattura o misure di altro genere (sul punto v. *infra*), ma, forse a fini di tutela della discrezionalità politica, si limita ad affermare che il *test* di proporzionalità nel caso specifico esaminato non è superato per il mancato rispetto del criterio del minor sacrificio possibile determinato dalla natura abnorme del premio, che si traduce in un censurabile operato del legislatore sul piano del bilanciamento degli interessi. La Corte ravvisa il sacrificio eccessivo dell'interesse contrapposto (in termini di bilanciamento), o minor sacrificio possibile (in termini di proporzionalità) con riferimento all'assenza di un limite, coerentemente con un approccio quantitativo, mentre non sarebbe (stato) affatto invasivo della discrezionalità legislativa, volendo restare su questo piano, interrogarsi ad esempio più a fondo sulla cumulabilità di premio in seggi e sbarramenti espliciti, atteso peraltro che ve ne sono anche di impliciti, alla ricerca di eventuali, complessivi, eccessi di distorsione della rappresentanza di un sistema dove il legislatore ha adottato pur sempre una scelta di base di tipo proporzionalista³⁹. Solo nella sentenza successiva, n. 35/2017, scritta da uno studioso di diritto costituzionale, la Corte costituzionale si interroga sulla relazione tra premio di maggioranza e clausole di esclusione, per quanto già la legge n. 170/2005 ne presentasse ad un livello già considerato secondo gli *standards* internazionali prossimo al margine superiore tollerabile per leggi proporzionali⁴⁰. Anche in questo caso, tuttavia, non valuta in ottica quantitativa la tollerabilità della sommatoria di elementi distorsivi. Anzi in tema di interazione tra congegni si lascia andare ad una considerazione alquanto bislacca di cui diremo subito l'affermazione centrale della sentenza n. 35 dove arriva ad ammettere che sfugge «in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore (attualmente pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari)» con ciò confermando che l'approccio quantitativo contiene in sé una riserva ampissima di potere per la discrezionalità legislativa⁴¹. Se soglie irragionevolmente alte determinano «una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo», la soglia del 40% «non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato,

³⁹ Questa forma di coerenza interna ad es. è la base della giurisprudenza costituzionale tedesca sulle clausole di esclusione e anche dell'approccio della Commissione di Venezia.

⁴⁰ In realtà il sistema delle clausole era molto articolato: per l'elezione della Camera dei deputati prevedeva tre diverse soglie di sbarramento: al 4% per i partiti non coalizzati, al 2% per i partiti coalizzati, al 10% per le coalizioni. Per il Senato della Repubblica le soglie erano 8% per i partiti non coalizzati, 3% per i partiti coalizzati e 20% per le coalizioni. Alcune soglie erano decisamente basse (come ad esempio per le liste coalizzate), altre forse fino troppo alte. Il tutto, come è chiaro, funzionale a schiacciare l'offerta politica su due poli, in lotta per conquistare il premio. Non sfugge la natura costringente del meccanismo e le potenziali disfunzionalità che conteneva.

⁴¹ Come abbiamo affermato in una nota precedente la soglia minima fissata è analoga ed anzi superiore (rispetto ai seggi ottenuti: si potrebbe dire il «*range*») alla massima distorsione prodotta storicamente dal sistema *Westminster*, però per effetto dell'applicazione di una regola elettorale.

con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro». Una linea argomentativa granitica quanto poco convincente su cui non c'è altro da aggiungere. La qualità dell'argomentazione della Corte, però, crea ancora maggiori perplessità laddove, prendendo finalmente in esame la sinergia tra premio in seggi e clausole di esclusione, pur riconoscendone la comune natura disproporzionale, afferma che le clausole di esclusione concorrono a riparare agli squilibri indotti dal premio: «se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione», aggiungendo: «Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza». La Corte costituzionale arriva ad affermare che la compresenza dei due meccanismi appare benefica (sic!), con passaggi argomentativi acrobatici dove si succedono negazioni e costruzioni ipotetiche. La Corte non fa mistero che i premi in seggi comportino un significativo disequilibrio della forma di governo, ed anzi questa indubbia constatazione diventa, anziché la premessa per trarre le possibili conseguenze sull'istituto in generale, la base dialettica per una sua legittimazione passando da una ricostruzione improbabile della sua interazione con le clausole di sbarramento basata su una inesattezza sul ruolo funzionale di queste ultime: come è ben noto la soglia di sbarramento in quanto rimedio anti-frammentazione colpisce le piccole liste senza riguardo per la loro potenziale collocazione quale maggioranza o minoranze (per quanto la conclusione sia suscettibile di essere parzialmente attenuata alla luce delle possibili diverse soglie⁴²). Pertanto appare del tutto inverosimile l'idea prospettata che gli sbarramenti rinvigoriscano l'opposizione e, il passaggio concettuale ulteriore, che ciò costituisca un riequilibrio del premio.

In definitiva, la Corte nelle due sentenze sui premi nazionali dedica pochi e discutibili passaggi ai premi nell'ambito della trattazione di un significativo novero di questioni, alcune delle quali sicuramente liquidate in maniera troppo sbrigativa⁴³. Nella seconda sentenza, ove fa capolino una più spiccata sensibilità costituzionalistica, l'impostazione del ragionamento appare come minimo poco convincente. In entrambe le decisioni, forse anche a causa dai profili di abnormità su cui l'esame si concentra, l'impianto motivazionale non appare adeguato agli standard richiesti alla giurisprudenza costituzionale odierna, legittimando quelle tendenze che vorrebbero riformare le strutture delle sentenze della nostra Corte rendendole meglio scandite per punti non solo di natura processuale e più attente alle diverse posizioni presenti in dottrina e, quindi, più riccamente argomentate. D'altra parte, va anche ammesso che per quanto qualche passaggio argomentativo appaia fuori centro, le conclusioni della Corte costituzionale sono sostanzialmente ripetitive di quelle della dottrina allo stato attuale in relazione alla incostituzionalità del premio senza soglia, all'incostituzionalità dei premi regionali della prima legge e all'attribuzione del premio all'esito del ballottaggio per come

⁴² Un esame di tal genere, volta a confrontare, tra l'altro, la legge elettorale vigente con le precedenti è in M. Plutino, *In tema di nuove leggi elettorali*, in *Dirittifondanetali.it*, 2018, 7 ss. dove il tema degli sbarramenti viene approfondito nelle interazioni con gli apparentamenti e si nota (p. n. 7) che in effetti la previsione di sbarramento differenziati nella legge del 2005 agevolava la creazione di coalizioni che, nella costruzione costruttiva sottesa al sistema, attraverso il premio doveva condurre ad un bipolarismo basato su un credibile mandato popolare e governo di legislatura. Tratto questo tema, in relazione all'influenza del dibattito francese sulle «ricette» istituzionali italiane, in M. Plutino, *“Governo di legislatura”, premierato e neo-parlamentarismo. Rileggendo “La République moderne” di Pierre Mendès France: il dibattito istituzionale francese (e italiano) sull'instabilità ministeriale tra razionalizzazioni e (tra-)sfigurazioni delle forme parlamentari*, in *Passaggi Costituzionali*, 2, 2024, 411 ss.

⁴³ Soprattutto nella prima sentenza, dove molte e importanti questioni sono trattate nel considerato in diritto di soli sette punti, piuttosto sintetici, che preludono alle tre dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

concretamente disciplinato come un'unica fase nella legge n. 52/2015⁴⁴. Al giudice costituzionale è mancata l'audacia di un giudizio che, per quanto rispettoso della discrezionalità del legislatore, facesse i conti con la necessità di pronunciarsi per la prima volta e a fondo su un istituto così poco consolidato e poco utilizzato a livello internazionale. L'utilizzo del principio di proporzionalità nella prima sentenza è risultato impressionistico, calando alcuni dei suoi *test* in una presupposta dogmatica discutibile. Quanto alla seconda sentenza, la Corte si è dispersa in considerazioni astruse perdendo l'occasione di valutare anche solo sul piano quantitativo l'effetto congiunto dell'operare di due meccanismi di razionalizzazione disproporzionali come i premi in seggi e le clausole di esclusione, presentati come idonei in parta ad elidersi e, sul piano istituzionale, asseriti come operanti congiuntamente in modo virtuoso e riequilibrante.

Anche prescindendo da posizioni più radicali, come quella qui prospettata, è difficile perdonare alla Corte l'assenza di qualunque valutazione sul piano delle garanzie costituzionali e della preservazione delle prerogative del Capo dello Stato, a cui pure tante volte è apparsa così attenta. Appare anche difficile da comprendere, su connesso piano, come la Corte non abbia tratto alcuna delle possibili conseguenze dal ben diverso quadro parametrico in relazione a premi previsti e istituiti a diversi livelli di governo, laddove con faciloneria le logiche del premio del modello pseudo-parlamentare sub-nazionale sono state trasposte al livello della rappresentanza nazionale ove opera un ben diverso sistema di vincoli di natura costituzionale⁴⁵.

5. Brevi considerazioni di sintesi. I premi in seggi quali «clausole» fortemente ambigue. Ragioni di spazio non consentono di proseguire l'analisi critica che, del resto, potrebbe aver offerto spunti sufficienti per sollevare consistenti dubbi in relazione al modo in cui fino ad oggi i premi in seggi sono stati oggetto di valutazione sul piano della riflessione giuridica e giurisprudenziale. Il premio in seggi appare una tecnica di razionalizzazione giuridica e istituzionale ancora poco consolidata sul piano scientifico, a scanso delle sue plurime utilizzazioni nell'ordinamento italiano, anche repubblicano. Si potrebbe perfino dubitare della sua natura «razionalizzante», anziché il contrario.

Tuttavia, mentre avanziamo l'ipotesi di una critica dello strumento di ordine generale, riteniamo opportuno e possibile offrire un contributo ricostruttivo in relazione all'inquadramento dei premi in seggi nella tassonomia delle formule e dei sistemi elettorali, cioè delle regole che trasformano voti in seggi. Dal parallelo con le clausole di esclusione, strumenti per diversi aspetti speculari e inversi, dovrebbe apparire chiaro che i premi non sono parti della formula elettorale in senso stretto, come talora vengono intesi e presentati, ma contribuiscono ad una più ampia formula di traduzione di voti in seggi volta a realizzare la riduzione rappresentativa. Costituiscono pertanto dei correttivi, come tali distinti anche dalla normativa elettorale di contorno, e potrebbero non dissimilmente dagli sbarramenti essere definiti «clausole», espressione con cui si intende in materia elettorale qualcosa di posticcio, che si aggiunge alla formula elettorale in senso stretto, applicandosi su di essa⁴⁶.

⁴⁴ D'altra parte la stessa scienza costituzionalistica è stata travolta dall'approccio funzionalista ed efficientista della riflessione politologica, naturalmente meno dotata di sensibilità costituzionale e di attenzione per le garanzie e molto schiacciata sul versante ingegneristico di una questione che ha ulteriori profili di natura culturale e materiale.

⁴⁵ Basti pensare che il capo dell'ente coincide con i vertici esecutivi.

⁴⁶ Tralasciamo comunque in questa sede ogni ulteriore approfondimento tecnico sul loro modo di operare, come omettiamo ogni trattazione della famiglia dei sistemi cd. *majority guaranteed*, categoria alla quale del resto non tutti i premi appartengono, in quanto tutti producono una potenziale maggioranza assoluta, ma non tutti la garantiscono. Omettiamo altresì ogni valutazione in relazione alla qualificazione di alcune soluzioni che

Non possiamo in questa sede scendere in un esame più tecnico, ma quanto detto vale a confermarne la natura di artifici tecnici e la loro estraneità alle manipolazioni ingegneristiche delle regole proporzionali e maggioritarie, che hanno un forte fondamento logico relativo ai possibili modi di costruire la rappresentanza collegiale di ampi corpi elettorali. Se pertanto di maggioritario si vuol parlare, non si parla di regola elettorale, né di componente maggioritaria di un sistema elettorale assunto come misto, ma di clausole che producono (o incentivano) un esito maggioritario in senso funzionale, applicabili in teoria su ogni tipo di legge elettorale (in quanto operano *ex post*; v. *infra*). È peraltro in questa delicata caratterizzazione che trovano la loro specificità, la differenza con le stesse clausole di esclusione e risiede la loro ambiguità irriducibile. Le differenziali strutturali e funzionali con le clausole di esclusione non sono mai state messe a fuoco abbastanza da dottrina e giurisprudenza, e ciò ha forse contribuito ad avallare l'uso dello strumento, in particolare nel 1953, in parallelo agli sviluppi delle razionalizzazioni della Repubblica Federale Tedesca. In realtà anche un rapido raffronto, nel rilevare alcune significative differenze, converge nel giudizio problematico sui premi, a differenza degli sbarramenti, che pure sono un artificio puramente tecnico ma ben consolidati e rispondono ad una logica istituzionale sottesa rilevabile, chiara e lineare. I premi in seggi sono apparentemente ancora più semplici ma in realtà decisamente più problematici. Sono ben più chirurgici rispetto agli sbarramenti, concentrando la loro energia «trasformatrice» in modo non neutro sulla dinamica dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico. Come già detto, al contrario di quando affermato dalla Corte, le clausole di esclusione beneficiano o colpiscono senza differenze tra maggioranza e minoranze, lasciando inalterati i rapporti (tranne effetti di ordine casuale e contingente, non diversamente di un'applicazione della regola maggioritaria). I premi in seggi attribuiscono un *bonus* in seggi alla sola maggiore minoranza (maggioranza relativa) o maggioranza assoluta, «punendo» le minoranze⁴⁷. Le clausole di esclusione non incidono sui *quorum* e le maggioranze speciali secondo il *cleavage* maggioranza/minoranza, ma sovrarappresentano semplicemente i gruppi sopra-soglia, qualunque sia il loro colore, per così dire, istituzionale. Sono strumenti neutri sulle dinamiche maggioranza/opposizione che, comunque si voglia dire, rappresentano il contrario di «bonus»-regali, ma che sul piano istituzionale operano nel ridurre la frammentazione, potenziano anche le minoranze e, con ciò, l'istituzione parlamento, riequilibrando la forma di governo. La razionalizzazione del governo parlamentare non richiede la mera stabilità-prevalenza del governo, ma rapporti più calibrati e all'insegna della chiarezza delle responsabilità. Al contrario, tutti i premi hanno il richiamato effetto iper-maggioritario che appare in tensione con le ragioni del costituzionalismo (indiscutibilmente per quanto incide sulle garanzie costituzionali, Capo di Stato *in primis*) ed è non meno problematico in relazione agli assetti rappresentativi integrati dalla democrazia parlamentare. I premi in seggi deprimono l'istituto parlamentare. Mentre gli sbarramenti sono un gioco a somma positiva, i premi in seggi sono un gioco a somma zero. Con ciò pongono una serie di questioni ulteriori a quelle qui già richiamate, sulle quali non possiamo intrattenerci, in particolare in relazione al significato della rappresentanza e della democrazia. Sul piano concreto, circa la natura differenziale tra sbarramenti e premi in seggi, i secondi, ma non i primi, appaiono radicalmente incompatibili con un assetto di fiducia bicamerale come il nostro⁴⁸.

vengono definite «a premio», ma che non lo sono necessariamente nel senso definiti nel testo al principio di questo scritto.

⁴⁷ È indifferente che ciò avvenga sottraendo potenziali seggi a cui avrebbero diritto in una prima distribuzione, oppure attribuendo alla maggiore minoranza seggi aggiuntivi in un parlamento a numeri variabili.

⁴⁸ Una conclusione certamente «locale» e solo marginalmente riguardante i premi in quanto tali, eppure la Corte non ne ha tratto le dovute conclusioni, che non dovevano essere di incostituzionalità dei premi su base

In una parola: le clausole di esclusione intendono agevolare il lavoro della politica tramite l'efficientamento delle istituzioni, mentre i premi in seggi lo rendano meno funzionale per diversi aspetti. In ciò consiste, probabilmente, la vera ragione per cui non sono utilizzati nelle grandi democrazie parlamentari a scampo della loro semplicità e puntualità di effetti (immediati). Tuttavia proprio l'anomalia ulteriore costituita dall'uso di premi in seggi in un sistema, come il nostro, fondato sulla fiducia bicamerale ci fa astenere da una disamina in termini di pura disfunzionalità dei premi, in quanto la loro applicazione inevitabilmente irrazionale (perché casuale) fa ritenere ogni prova non conclusiva⁴⁹.

La questione fondamentale è, in definitiva, che i premi sono portatori di un'idea di democrazia e di rappresentanza che si concilia difficilmente con la nostra Costituzione e con l'attuale assetto di governo. In questo senso, sarebbe discutibile parlare di razionalizzazioni: abuso tecnico e razionalizzazione si escludono mutuamente. Non è d'altra parte casuale, e veniamo alle conclusioni ultime relative alla genesi dei premi e alla loro funzione storica che siano nati nel 1923, in un regime di asserita costituzione flessibile; e comunque, pure in un contesto così libero da parametri, furono oggetto di discussione sia sul piano tecnico che politico. Sul primo piano, perché nacquero da un'ambiguità modellistica, cioè dal traviamiento del maggioritario «limitato» (con rappresentanza delle minoranze), elemento la cui centralità non venne identificata da alcuno a causa dell'insufficiente maturazione scientifica della riflessione sui sistemi elettorali, ma che purtuttavia condusse ad un approfondito dibattito parlamentare che, per quanto impressionisticamente, coglieva qualche aspetto di singolarità: in particolare apparve, almeno ad alcuni, il ruolo fortemente anomalo assegnato al collegio unico nazionale, sede di distribuzione del premio, da cui l'inevitabile e programmatica distruzione dei seggi *ex post*, a ragion veduta. Solo alcuni parlamentari scientificamente attrezzati, come già detto, ne colsero invece la natura (inedita) premiale, più che altro ascritta retroattivamente ad esito della introduzione della proporzionale del 1948, su cui si innestò il premio nel 1953⁵⁰. Sul piano politico, rari spiriti elevati (come Giovanni Amendola) compresero che si stava alterando l'essenza del regime rappresentativo e, quindi, democratico, mentre Mussolini imponeva una discussione volutamente dequotata e limitata ad aspetti tecnici. Non meno importante fu, in seguito, la circostanza che alla loro prima introduzione repubblicana, con la legge n. 148 del 1953, la Corte Costituzionale non poté pronunciarsi in quanto non ancora operativa⁵¹, e che la discussione a parlamentare nacque sui binari quantitativi posti dall'abnormità della legge Acerbo, istituendo un premio di governabilità (e non di maggioranza) e tarandolo sui *quorum*. Fattori che hanno inciso molto sulle letture successive fino all'intervento del 2014 della Corte costituzionale, a quasi cento anni dalla prima introduzione di un premio in seggi nell'ordinamento statale italiano e a settanta anni

regionale, più che ovvia, ma di incostituzionalità dei premi in un sistema, anomalo quanto si vuole, con fiducia bicamerale.

⁴⁹ Abbiamo invece prove abbondanti e di segno inequivocabile delle disfunzionalità istituzionali derivanti dalle iper-razionalizzazioni della forma di governo regionale, che determinano non una mera torsione autocratica della forma di governo, ma esternalità negative di vario genere che incidono sull'efficienza dell'istituzione. Un primo bilancio critico sul rendimento, in relazione ai rapporti inter-istituzionali in M. Plutino, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo "neoparlamentare" (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, 111 ss.

⁵⁰ E l'alternativa tra proporzionale «corretto» e maggioritario (magari egualmente corretto) era ben presente anche nel dibattito del 1923, che si innestava su quello della riforma dei sistemi elettorali locali.

⁵¹ Per cui al tempo si sollevò solo una pregiudiziale parlamentare di costituzionalità nelle forme previste dall'ordinamento parlamentare del tempo.

dalla prima adozione nell'ordinamento repubblicano⁵².

Né appare casuale, sul piano della giustificazione al ricorso allo strumento, che ogni qualvolta si è introdotto un premio in seggi nel nostro ordinamento, l'instabilità ministeriale si sovrapponeva a ben altre problematiche costituzionali, vere anomalie sistemiche. Nel 1923 e nel 1953, in forme differenti, il vero problema era la natura bloccata del sistema e il modo per impedire a forze ritenute eversive di accedere, presto o tardi, al governo. In entrambi i casi era chiarissimo a chi sarebbe andato il premio, se fosse scattato e questa diffusa convinzione fece, in un certo senso, funzionare il premio senza farlo scattare⁵³. Il premio nel 1923 e nel 1953 fu pertanto introdotto per creare un «regime», cioè un sistema bloccato (o per consolidarlo, cioè in via di blocco)⁵⁴. In entrambi i casi un sindacato giurisdizionale non fu possibile e, probabilmente e con tutta onestà, non sarebbe andato lontano.

L'alea di sospetto, indubbia, in relazione ai premi, non impedì, in un contesto di cambio di «regime», di riprenderli alle soglie degli anni '90 del XX secolo come ritrovati istituzionali per rilanciare gli enti locali rispetto all'effettivo problema dell'instabilità delle giunte, la cui causa era comunque sistemica (la *conventio ad excludendum* a livello nazionale, che favoriva la frammentazione e aumentava la spinta anche locale alle crisi e ai rimpasti). Ma nella loro ripresa a livello statale, sia pure senza le anomalie sistemiche del contesto dei due premi precedenti, l'obiettivo istituzionale vero non era tanto l'instabilità ministeriale (la legge n. 270/2005 fu approvata nel corso di un lungo ministero Berlusconi, all'esito di un'inusitata vittoria elettorale che in fatto non poneva questione di numeri) ma il perfezionamento dell'idea della democrazia maggioritaria (in un'ottica, appunto, funzionale di maggioritario⁵⁵), di «mandato popolare», o immediata, che dir si voglia. Quindi, ancora una volta, nell'ambito di una visione non matura di una democrazia rappresentativa (con idee, se si vuole, più vicine al 1923 che al 1953, quando il processo fu comunque governato da un liberale come De Gasperi che vedeva nel premio un male minore⁵⁶).

I premi in seggi a livello nazionale hanno pertanto sempre avuto ben poco a che vedere con l'instabilità ministeriale e la formazione di una adeguata maggioranza di cui parla la Corte (per non dire della efficacia decisionale...), e forse dall'idea sottesa ad essi di democrazia e dalla sua conciliabilità con gli assetti rappresentativi e il governo parlamentare bisognerebbe ripartire per valutarsi in sede scientifica e giurisprudenziale, soprattutto ora che si parla addirittura di un loro inserimento al livello normativo costituzionale.

⁵² Ciò significa anche in un periodo altrettanto lungo di riflessione scientifica, ma in questa sede non possiamo affrontare il punto della discussione dottrinale a fondo dei precedenti del 1923 e 1953.

⁵³ Certo, nel secondo caso dovette iniziare un lavoro politico di consolidamento della maggioranza che avrebbe portato poi alle diverse formule.

⁵⁴ Più precisamente nel 1923 per volontà congiunta dei liberali e dei fascisti: entrambi per fermare l'avvento della democrazia e delle forze popolari, nonché, per i secondi per costruire un regime scavando una fossa al regime liberale (mentre i liberali, con il listone, pensavano di poter gestire la situazione). Nel 1953 per blindare una formula politica nell'ambito di una «costituzione materiale» che non consentiva, per vincolo internazionale, l'accesso al potere di significative forze popolari e, quindi, per impedire una alternativa di sistema, alterando in modo significativo, con il premio, le stesse dinamiche pre-elettorali.

⁵⁵ Nel senso che un «sistema proporzionale dagli effetti iper-maggioritari è quello che prevede il premio di maggioranza», *ex multis* T. E. Frosini, *Focus sui sistemi elettorali: quale è il modello più competitivo?*, in *I-com – Istituto per la competitività*, paper, s.d., 13, il quale peraltro, insieme a non pochi altri studiosi, vede il principio maggioritario, «nella sua accezione interpretativa» come «regola per governare», quale «come principio organizzativo e operativo funzionale alla piena esplicazione del principio democratico nella sua versione contemporanea identificandosi nella sovranità popolare» (10). In ciò, non viene specificato se il premio sia visto come componente maggioritaria di una formula mista o, come più consona con il riferimento al mero «effetto» iper-maggioritario da esso prodotto, come un correttivo a se stante.

⁵⁶ V. ad es. quanto dichiarato in A. De Gasperi, *Discorsi politici*, Volume II, Roma, 1976, 95, che parla di «schieramento della democrazia».

Abstract. Il saggio analizza i premi in seggi come tecnica di razionalizzazione istituzionale peculiare dell'ordinamento italiano, pressoché sconosciuta nelle grandi democrazie parlamentari. Si tratta di uno strumento scientificamente poco consolidato, «mal-definito» e «in-definito» secondo la stessa letteratura specialistica. Il sindacato della Corte costituzionale, condizionato da eccesso di *self-restraint*, tardività degli interventi e consenso dottrinale di fondo, non sembra averne vagliato adeguatamente la legittimità complessiva. Attraverso un confronto con le clausole di esclusione emerge la natura ambigua del premio in seggi, che appaiono poco compatibili con le logiche del governo parlamentare e sempre potenzialmente lesivi delle istanze di garanzia costituzionale. L'analisi conclude che essi, costituendo più abusi tecnici in contrasto con la «riserva di scienza» accolta dalla Costituzione che razionalizzazioni, esprimono un'idea di democrazia difficilmente conciliabile con la Costituzione repubblicana, come dimostra la loro genesi storica – sempre legata a contesti di blocco sistemico o di visioni plebiscitarie della rappresentanza – piuttosto che a reali esigenze di stabilità governativa.

Abstract. This essay analyzes seat bonuses as a technique of institutional rationalization unique to the Italian legal system, virtually unknown in major parliamentary democracies. It is an instrument that is not very well established on a scientific level, «ill-defined» and «undefined» according to the specialist literature itself. The Constitutional Court's review, conditioned by excessive self-restraint, late intervention, and underlying doctrinal consensus, appears to have failed to adequately assess its overall legitimacy. A comparison with exclusion clauses reveals the ambiguous nature of seat bonuses, which appear incompatible with the logic of parliamentary government and always potentially detrimental to the requirements of constitutional guarantees. The analysis concludes that, constituting more technical abuses in contrast with the «reserve of science» accepted by the Constitution than rationalizations, they express an idea of democracy that is difficult to reconcile with the republican Constitution, as demonstrated by their historical genesis – always linked to contexts of systemic blockade or plebiscitary visions of representation – rather than to real needs of governmental stability.

Parole chiave. Premi di maggioranza – Ingegneria istituzionale – Clausola di esclusione – Stabilità governativa – Abuso modellistico.

Key words. Bonus seats – Word institutional engineering – Exclusion clause – Government stability – Principle of proportionality.