



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. I

(ESTRATTO)

LARA TRUCCO

“SENTENZA *ITALICUM*”:

LA CONSULTA TRA DETTO, NON CONSIDERATO

E LASCIATO INTENDERE

31 MARZO 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

“Sentenza *Italicum*”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere (Lara Trucco)

SOMMARIO: 1. Lo sfondo politico-istituzionale. – 2. La “rilevanza proceduralizzata” nei giudizi elettorali per la via incidentale. – 3. L’interesse ad agire “in mero accertamento elettorale”. – 4. Il nesso di pregiudizialità delle questioni sul voto. – 5. I capilista non del tutto blindati. – 6. La candidatura multipla in versione attenuata...ma non troppo. – 7. L’opzione personalistica dei candidati blindati. – 8. *Segue*:...ed il sorteggio tra casualità ed anonimia. – 9. Il “cortocircuito” ballottaggio-premio di maggioranza. – 10. Il *quorum* tra votanti e voti validi. – 11. *Segue*:...nel quadro di una forma di governo perdurantemente parlamentare. – 12. Il premio di maggioranza “a turno unico ed a soglia certa”. – 13. L’opzione bicamerale tra sfasature e possibili riallineamenti. – 14. *Segue*: ...e gli “slittamenti”. – 15. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Lo sfondo politico-istituzionale*

La [sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017](#), che qui si commenta, con cui è stata dichiarata l’incostituzionalità di alcuni profili del sistema di elezione della Camera dei deputati introdotto dalla legge del 6 maggio 2015, n. 52 (meglio nota coll’appellativo di “*Italicum*”), insieme alla storica [decisione n. 1 del 13 gennaio 2014](#)¹ di illegittimità costituzionale, invece, di parte del sistema elettorale per le elezioni politiche previsto dalla legge del 21 dicembre 2005, n. 270 (cd. “Legge Calderoli”), costituisce una tappa ulteriore del percorso, probabilmente irreversibile, che ha portato la nostra Corte costituzionale a farsi giudice dei sistemi di elezione dei due rami del Parlamento².

La continuità tra le due pronunce³, di cui è data, tra l’altro, prova dai frequenti rimandi al proprio illustre precedente (solo nel “*Considerato in diritto*” se ne contano ben ventitré!) ci porterà nel prosieguo a condurre un’analisi tendenzialmente unitaria di tale giurisprudenza. Laddove, sempre sul piano metodologico, è lo stesso giudice costituzionale ad indurre e a contestualizzare la [sent. n. 35 del 2017](#) (nel prosieguo: “*Sentenza Italicum*”) nel quadro delle vicende più recenti che hanno animato la vita politico-istituzionale italiana.

In quest’ottica, val la pena, dunque, preliminarmente, di rammentare come la [sent. n. 1 del 2014](#) sia intervenuta quando ormai, dopo una serie di occasioni di riforma “andate perdute”⁴, si era preso definitivamente atto dell’inutilità di qualsivoglia «raccomandazione – tanto spesso richiamata nelle più diverse sedi politiche – a modificare la vigente legge elettorale» del Parlamento⁵...al punto da portare addirittura la più alta carica dello Stato a reputare “imperdonabile” «la mancata riforma della legge elettorale del 2005⁶».

¹ Per una rassegna della dottrina a commento della [sent. n. 1 del 2014](#), si rinvia ai contributi [ivi](#) segnalati, nonché allo studio di A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014.

² Si rinvia, *amplius*, in argomento, a E. CATELANI, E. DONATI, M. C. GRISOLIA (curr.), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013.

³ Cfr., sul punto, ad es., F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti*, in [Nomos.it](#), 1/2017, 11.

⁴ Per una rassegna delle quali, volendosi, v. L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in *La giustizia elettorale*, cit., 357 e ss. (e all’indirizzo telematico <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2013/09/Trucco-FirenzeDEF.pdf>).

⁵ Così l’allora Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo, nella [Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2012](#), nella riunione straordinaria del 12 aprile 2013, p. 10, riferendosi, più nello specifico, al fatto che “già con le sentenze [n. 15](#) e [n. 16](#) del 2008 e, più di recente, con la [sent. n. 13 del 2012](#), la Corte avesse invano sollecitato il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005 ‘ con particolare riguardo all’attribuzione di un premio di maggioranza [...] senza che fosse raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi”.

⁶ Così l’allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, in occasione del [giuramento di reinsediamento al Quirinale](#), il 22 aprile 2013, considerando come “ancora pochi giorni prima, il Presidente Gallo avesse dovuto ricordare come fosse rimasta ignorata la raccomandazione della Corte Costituzionale a rivedere in particolare la norma relativa

Nel quadro della tormentata ma resistente XVII Legislatura, la [pronuncia](#) sarebbe coincisa con l'avvio di una rinnovata stagione politica. Il 14 febbraio successivo, infatti, la direzione del Partito democratico (già) all'epoca partito di maggioranza, avrebbe votato un documento con cui di fatto si sfiduciava l'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta (le dimissioni sarebbero state formalizzate il giorno successivo), aprendo così la strada di Palazzo Chigi a Matteo Renzi, divenuto nel frattempo Segretario Nazionale dello stesso partito (il cui governo sarebbe durato sino al 12 dicembre 2016). Com'era stato quindi sollecitato dal Presidente Napolitano ed auspicato pure dal nuovo Presidente Mattarella non appena insediatosi al Quirinale, il Governo Renzi riuscì, sia pur secondo modalità controverse⁷, a condurre a buon fine la «priorità» costituita proprio «dall'approvazione di una nuova legge elettorale»... concernente, però, la sola Camera dei deputati, dal momento che durante i lavori parlamentari il sistema di elezione del Senato era stato stralciato dalla bozza di riforma elettorale⁸, preso atto dell'avvio, nell'altro ramo del Parlamento, della proposta di riforma costituzionale cd. "Renzi Boschi", la quale interveniva, tra l'altro, proprio sul sistema di reclutamento dei senatori introducendo un'elezione indiretta nell'ambito di un sistema bicamerale differenziato, da meglio definire nel caso in cui la stessa revisione fosse andata in porto⁹.

Questa sorta di "legame genetico" che ha da subito unito le due riforme, delle medesime avrebbe finito, tuttavia, anche per accomunare le sorti¹⁰. Un momento chiave della vicenda sarebbe stata la scelta del Presidente della Consulta [di rinviare a nuovo ruolo](#) la trattazione delle questioni concernenti l'*Italicum* sollevate dai tribunali di [Messina](#) e di [Torino](#), rinviandosi col che la decisione a dopo la consultazione referendaria¹¹. La Corte si sarebbe infatti trovata così a svolgere il proprio sindacato sull'*Italicum* in un contesto politico "fluidico", in quanto ulteriormente alla ricerca di rinnovati equilibri politico-istituzionali. Ed infatti, dopo l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ed il decollo del nuovo Governo Gentiloni, le norme per l'elezione della Camera dei deputati sarebbero rimaste "orfane", sia di chi ne aveva sostenuto strenuamente l'approvazione, sia di quella riforma della seconda Camera con cui avevano visto la luce ed avrebbero dovuto in prospettiva combinarsi. Inoltre, la stessa campagna referendaria aveva fatto emergere, anche sul piano mediatico, quelle stesse criticità della normativa che nel frattempo erano state portate alla Consulta da parte dei tribunali di [Messina](#) e di [Torino](#), e quindi, anche, ora, di [Perugia](#), [Trieste](#) e [Genova](#) (v. *infra*)... laddove pure sul piano politico si era andata definitivamente consumando la progressiva presa di distanza

all'attribuzione di un premio di maggioranza senza che sia raggiunta una soglia minima di voti o di seggi" (v., supra, la precedente nota).

⁷ Ci si riferisce, in particolare, al ricorso al voto di fiducia per l'approvazione della legge, nonché all'emendamento che, avendo inserito nel testo una sorta di "preambolo riassuntivo dei caratteri essenziali della legge stessa elettorale", ha determinato l'inammissibilità degli ulteriori emendamenti che erano stati presentati (cfr., sul punto, *infra*, il § 4).

⁸ V. le modifiche apportate all'art. 2, della "Proposta di testo di base" della riforma elettorale, del 30 gennaio 2014 ("Modifiche al sistema di elezione del Senato della Repubblica"), nella seduta dell'11 marzo 2014.

⁹ V. il [d.d.l. cost. \(n. 1429\)](#), presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi) l'8 aprile 2014, "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione". Per alcuni primi studi relativi alla proposta di riforma, v. E. ROSSI (cur.), *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016; e P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (curr.), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015. V., inoltre, il testo della deliberazione legislativa costituzionale (n. 2613-D) approvato in via definitiva il 12 aprile 2016, a commento del quale, *ex multis*, P. COSTANZO (cur.), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, *Giurisprudenza italiana*, Milano, 2016.

¹⁰ Tanto da avere indotto a reputarla addirittura «una sentenza figlia del referendum» (così S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in [Federalismi.it](#), 4/2017, 1).

¹¹ Ci si riferisce, al [rinvio a nuovo ruolo](#), disposto dalla Consulta il 20 settembre 2016, proprio delle questioni relative all'*Italicum* (l'udienza per la discussione sulle eccezioni di costituzionalità sarebbe stata quindi fissata al 24 gennaio 2017) sollevate sulla legge elettorale c.d. *Italicum*, il quale sarebbe stato motivato, in sostanza, dalla necessità di evitare di adottare una decisione che avrebbe potuto condizionare il voto sulla stessa proposta di riforma costituzionale del 4 dicembre 2016 (cfr., in tal senso, *ex multis*, M. SICLARI, *Prime considerazioni sul parziale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei riguardi della legge n. 52 del 2015, alla luce del comunicato emesso dalla corte, il 25 gennaio 2017*, in [Nomos](#), 1/2017, 1).

dalla legge da parte di pressoché tutte le forze parlamentari (financo all'interno dello stesso partito di maggioranza)¹².

2. La “rilevanza proceduralizzata” nei giudizi elettorali per la via incidentale

Tracciato, dunque, pur per sommi capi, il “movimentato” contesto in cui la “[Sentenza Italicum](#)” è stata depositata, e di cui, come vedremo (*infra*, al § 15), è dato di ritrovare traccia nella stessa decisione, ci si propone di portare subito l'attenzione sui profili processuali, e più avanti su quelli di merito (§ 5 e ss.), affrontati. Anche questa volta, infatti, così come nel quadro della vicenda che ha portato alla [sent. n. 1 del 2014](#)¹³, ampia parte delle osservazioni della dottrina, già prima che la decisione fosse data, si erano appuntate sulle questioni di carattere procedurale, nella consapevolezza di come lì si concentrassero i maggiori ostacoli ad una qualche declaratoria di incostituzionalità della legge, mentre una volta riusciti a portare alla Corte la “sostanza” delle questioni si poteva pensare che la strada sarebbe risultata più “in discesa”.

Del resto, era stato proprio, prima ancora che sul piano sostanziale, su quello processuale, segnatamente, all'atto di appurare la sussistenza del requisito della “rilevanza” che, lo stesso giudice costituzionale, non solo in precedenza (v., ad es., l'[ord. n. 512 del 2000](#) e la [sent. n. 259 del 2009](#)), ma anche ed ancora in tempi più recenti (v., ad es., la [sent. n. 110 del 2015](#) e l'[ord. n. 165 del 2016](#)) aveva chiuso le porte del proprio sindacato ai sistemi di elezione, ritenendo, «nella rigorosa osservanza dei limiti dei propri poteri», di non poter intervenire “tanto più in una materia quale quella elettorale, connotata da un'ampia discrezionalità legislativa” (v., in tal senso, la stessa [sent. n. 35 del 2017](#), e quindi, oltre che la [sent. n. 1 del 2014](#), le sentt. [n. 242 del 2012](#), [n. 271 del 2010](#), [n. 107 del 1996](#), [n. 438 del 1993](#), e l'[ord. n. 260 del 2002](#)).

Su questa base, la dottrina più sensibile a questi temi era tornata ad evidenziare la necessità che la Corte, in quanto «giudice», si limitasse ad operare «nei ristretti termini delle regole processuali», compreso, oltre alla non manifesta infondatezza, il requisito della rilevanza, che vuole, notoriamente, che il giudizio incidentale sulla legittimità delle leggi sorga «solo quando un giudice ordinario, nel corso del giudizio insorto innanzi a lui, si trovi nella necessità di applicare una norma di legge che gli sembra insanabilmente illegittima», risultando, in ultima analisi «sia il giudice che solleva la domanda che la Corte che gli risponde [...] strettamente legati alla concreta applicazione della norma impugnata»...ritenendosi che nel caso di specie tali presupposti non sussistessero¹⁴.

Tuttavia è parso da subito difficile poter pretendere che la stessa Corte, dopo la [sent. n. 1 del 2014](#), posta di fronte ad una legge elettorale nuovamente problematica, in riferimento, per di più, come vedremo (*infra*, al § 9 e ss.), a profili già giudicati incostituzionali (nella stessa [sent. n. 1 del 2014](#)), potesse tornare, anche sul piano procedurale, sui propri passi. Ed infatti, essa, nella [sent. n. 35 del 2017](#), si sarebbe determinata nel senso della continuità col proprio recente passato, chiarendo subito che la [sent. n. 1 del 2014](#) avrebbe costituito “il precedente al quale avrebbe inteso attenersi nel valutare le eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza” (§ 3.1.).

Nel contempo, essa non è venuta meno a quanto auspicato dalla stessa dottrina¹⁵ circa la necessità di compiere un'adeguata *actio finium regundorum* della materia, al fine di circondare il proprio possibile intervento delle necessarie cautele. In questo senso, nell'occasione si è dato al requisito

¹² V. spec., il [Documento](#) della commissione sulla legge elettorale istituita dalla Direzione nazionale del PD il 10 ottobre 2016.

¹³ L'“*odissea elettorale-giudiziaria*” che ha portato alla [sent. n. 1 del 2014](#) è descritta da F.C. BESOSTRI, in *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, M. D'Amico e S. Catalano (curr.), Milano, 2014, 19 e ss.

¹⁴ Cfr., ad es., in tal senso (già prima della [pronuncia](#) della Corte) R. BIN, *La Corte Costituzionale può introdurre con una sentenza il ricorso diretto di costituzionalità delle leggi?*, in [laCostituzione.info](#) del 13 gennaio 2017; A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, *ivi*, 15 febbraio 2017; e F. FERRARI, *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum*, [ivi](#), 18 febbraio 2017.

¹⁵ V., al proposito, la nota precedente.

della “rilevanza” una caratterizzazione di tipo (ancor più) perspicuamente “proceduralizzato” (rispetto al passato), condizionandone il positivo riscontro alla dimostrazione della sussistenza di, fondamentalmente, quattro vincoli: due dei quali – interesse ad agire e nesso di pregiudizialità – di natura più ordinaria¹⁶, ed altri due – “rilievo” del diritto oggetto di accertamento e presenza di una “zona franca” – d’impronta marcatamente costituzionalistica¹⁷.

Ciò ha consentito alla Corte di compensare la qualche disponibilità ad acconsentire una certa “attenuazione” di talune caratteristiche della “via indiretta”¹⁸ con una più rigorosa dimostrazione della «peculiarità», per l’appunto, e del «rilievo costituzionale» del diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo*, nonché del fatto che l’esigenza di un simile sindacato servisse ad «evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale» in un ambito «strettamente connesso con l’assetto democratico dell’ordinamento» (§ 3.1.). Si anticipa subito che la sussistenza di questi ultimi requisiti è stata riscontrata positivamente, nell’occasione, dal nostro giudice costituzionale, il quale, nel parlare espressamente di «diritto costituzionale di voto¹⁹», ha altresì considerato come, in mancanza di un qualche suo possibile intervento in relazione alle elezioni politiche nazionali” un tale diritto (avrebbe continuato a) “non poter trovare altrimenti tutela giurisdizionale” (§ 3.1.)²⁰

Dell’aversi, peraltro, a che fare con un giudizio pur sempre di tipo “indiretto” è dato di vedere dalla perdurante centralità che ha continuato e continua ad occuparvi il ruolo dei giudici rimettenti, al punto da sembrarvi addirittura emergere un sostanziale disinteresse, della Corte, per le vicende processuali alla base dei giudizi *a quibus* (v., *infra*, i §§ 3 e 4). Il fatto poi, che, almeno da questo punto di vista, possano apparirne accresciute le potenzialità espansive della schematica del giudizio elettorale incidentale di cui si sta ragionando, tende, a ben vedere, a sfumare nell’insieme di quella “rilevanza proceduralizzata” testé menzionata. Per cui il risultato, può sin d’ora anticiparsi, è un giudizio incidentale “*sui generis*”, il cui espletamento costituisce, dopo la [sent. n. 35 del 2017](#), come

¹⁶ Ci si limita ad osservare che, a differenza della [sent. n. 1 del 2014](#), nella [sent. n. 35 del 2017](#) la verifica della legittimazione delle parti e quella della giurisdizione del giudice rimettente sono rimaste in ombra (come se la loro sussistenza fosse stata data, ormai, per assodata).

¹⁷ Cfr., *amplius*, in argomento, R. BALDUZZI e P. COSTANZO (curr.), [Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi](#), Torino, 2007

¹⁸ Cfr., in tal senso, ad es. P. CARNEVALE, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della corte costituzionale del 25 gennaio scorso... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in [Nomos.it](#), 1/2017, 3, e A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, in [Forum di Quaderni Costituzionale](#), 2017, 3 e 4.

¹⁹ Sul tema del voto in una prospettiva dogmatica e nella giurisprudenza costituzionale sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011, 115 e ss., e, più di recente, M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, 7 e ss.

²⁰ Ciò, come precisa lo stesso giudice delle leggi, «in forza di quanto disposto dall’art. 66 Cost. e dall’art. 87 “T.U. Camera”, come interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni, anche alla luce della mancata attuazione della delega contenuta nell’art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”), nella parte in cui autorizzava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio, oltre che per le elezioni amministrative ed europee, anche per quelle relative al rinnovo dei due rami del Parlamento nazionale (così, esplicitamente, [ordinanza n. 165 del 2016](#); già prima, sentenze [n. 110 del 2015](#) e [n. 259 del 2009](#); [ordinanza n. 512 del 2000](#))». Su di una simile problematica si rinvia, in particolare, a G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, e L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra “vecchie” - ma mai superate - e “nuove” questioni*, in *Rass. Parl.*, 2006, rispettivamente, 785 e ss. e 809 e ss.; v., inoltre, E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime Legislature del Parlamento italiano*, in *Giur. cost.*, 2009, 419 e ss., e ID. *L’apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell’autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *ibidem*, 3620 e ss.; e P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale. Saggio sull’articolo 66 della Costituzione*, Roma, 2012.

– ed anzi più che – nella [sent. 1 del 2014](#), una *extrema ratio* attivabile dalla Corte in via per così dire “sussidiaria”²¹, in un quadro complessivo la cui regia resta nelle mani della Consulta²².

3. *L’interesse ad agire “in mero accertamento elettorale”*

Nella suddetta prospettiva dell’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale il requisito dell’“interesse ad agire” delle parti ricorrenti sarebbe potuto rivelarsi il profilo in assoluto più critico dell’intera vicenda processuale, se solo si pensa alla difficoltà di dimostrare la sussistenza di un pregiudizio concreto del diritto oggetto di accertamento, nell’ambito di una vicenda in cui le norme indubiate non erano ancora state applicate. Di qui la particolare attenzione delle parti e dei giudici aditi, sul punto, con l’evidenziazione, tra l’altro, della caratteristica della “permanenza” del diritto costituzionale di voto, a cui si sarebbe dovuta ricollegare l’esigenza di un esercizio dello stesso “senza incertezze” ed “in ogni momento”, dunque con un sistema di elezione scevro da qualsiasi dubbio di incostituzionalità²³.

La Corte è stata invece *tranchante* nel ravvisarne la sussistenza, confermando (sulla scorta, del resto, dei propri precedenti in materia), in punto di principio, l’idea per cui «l’apprezzamento su una condizione dell’azione quale l’interesse ad agire» dei ricorrenti essendo «tipicamente compito del giudice rimettente», non risulta suscettibile, come tale, di riesame, qualora sia sorretto da una motivazione sufficiente e non implausibile nel giudizio principale (§ 3.3.)²⁴. Là dove criticità non sono sorte nemmeno rispetto alla situazione messinese, la quale si presentava apparentemente ancora più problematica da questo punto di vista, dato che qui, a differenza che negli altri casi, l’[ordinanza](#) era stata rimessa al giudice costituzionale (il 17 febbraio 2016, ovvero) quando le disposizioni censurate (pure entrate in vigore, il 23 maggio 2015) non solo non erano state applicate, ma non sarebbero state neppure ancora applicabili, in quanto la legge ne aveva stabilito il differimento dell’efficacia “a decorrere dal 1° luglio 2016” (art. 1, c. 1, lett. *i*) e art. 2, c. 35, della legge n. 52 del 2015)²⁵.

Neppure una tale circostanza, però, è stata ritenuta determinante ai fini della sussistenza dell’interesse ad agire. Mentre è risultato decisivo il fatto che, indipendentemente da intervenuti atti applicativi, il legislatore avesse indicato un termine certo nell’*an* e nel *quando* per l’operatività delle norme indubiate (avendosi quindi avuto a che fare, potrebbe dirsi, parafrasando la Corte, con “una condizione sospensiva dell’operatività delle regole, legata al verificarsi di un evento di certo accadimento futuro”). Pertanto, su questa base, pure nel caso messinese al pari degli altri giudizi *a*

²¹ Si riprende qui l’espressione terminologica utilizzata da A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità*, cit., 4

²² In tutta coerenza, dunque, la Consulta nella propria giurisprudenza successiva alla [sent. n. 1 del 2014](#) originata da questioni di legittimità costituzionale promosse nell’ambito di giudizi introdotti da azioni di accertamento in materia elettorale si è pronunciata nel senso dell’inammissibilità nei casi in cui è risultato invece possibile l’espletamento di un sindacato di legittimità delle normative elettorali per la via, per così dire, “ordinaria” (v., ad es., la [sent. n. 110 del 2015](#) e l’[ord. n. 165 del 2016](#), con riguardo al sistema di elezione del Parlamento europeo).

²³ Cfr. sul punto F. BESOSTRI, *Punti critici per un voto a tempi brevi*, in [Nomos](#), 1/2017, 1.

²⁴ Non ha trovato obiezioni, infatti, da parte della Consulta, l’idea, sostenuta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e su cui tutti e cinque i giudici rimettenti si sono trovati d’accordo, circa la sufficienza, anche in forza dei parametri costituzionali che garantiscono l’effettività e la tempestività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113, secondo comma, Cost.), ai fini dell’esperibilità delle azioni di accertamento, dell’esistenza di un mero stato di dubbio o di una incertezza oggettiva sull’esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico, anche di fonte legale, senza che debba necessariamente essersi già realizzato un pregiudizio dei diritti rivendicati (v., ad es., Corte cass., sez. III civ., sent. 10 novembre 2016, n. 22946; Corte cass., sez. III civ., sent. 23 giugno 2015, n. 12893; e Corte cass., sezione lav., sent. 31 luglio 2015, n. 16262).

²⁵ Si noti la qualche ambiguità che poteva generare l’interpretazione sistematica delle due disposizioni, dato che mentre l’art. 1, c. 1, lett. *i*) stabiliva che l’elezione della Camera dei deputati avvenisse “secondo le disposizioni della presente legge” a decorrere, per l’appunto, dal 1° luglio 2016, l’art. 2, c. 35, sembrava circoscrivere, della medesima applicazione differita, l’efficacia alle sole disposizioni “di cui al presente articolo”, ammettendo l’immediata operatività delle altre.

quibus, è potuta essere riconosciuta la sussistenza dell'interesse ad agire, risultandone pure qui la potenzialità lesiva della normativa indubbiata già attuale, «sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicabilità»...sicché la rimozione dell'incertezza sulla portata del diritto di voto avrebbe ed ha rappresentato, nella prospettiva della Corte, «un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice» (§ 3.3.).

Senza dubbio, dunque, con la "[Sentenza Italicum](#)" si è assistito ad una dilatazione del requisito dell'interesse ad agire – al punto da potersi prospettare un "interesse ad agire in mero accertamento elettorale" –, nella direzione di una maggiore "astrazione" del giudizio, comparativamente alla "concretezza" che notoriamente caratterizza la via incidentale. È restato fermo, in ogni caso, il carattere "successivo" di un tale sindacato di costituzionalità (così da non renderne accostabili le caratteristiche al modello francese od a quello contenuto nella proposta di riforma costituzionale "Renzi-Boschi").

Merita, peraltro, di considerarsi come a fronte della "neutralizzazione" (sul piano processuale) del meccanismo del differimento dell'efficacia normativa in materia elettorale²⁶, una lettura letterale della "[Sentenza Italicum](#)" – segnatamente, nella parte in cui, come si è visto per l'innanzi, ha individuato il fatto costitutivo idoneo a giustificare la sussistenza dell'"interesse ad agire" «nella disciplina legislativa già entrata in vigore» (sebbene, per l'appunto « non ancora applicabile al momento della rimessione della questione, oppure al momento dell'esperimento dell'azione di accertamento») – potrebbe generare un'ulteriore "zona franca", in tutti quei casi in cui lo stesso legislatore decidesse di ricorrere, com'è, del resto, nella sua possibilità (*ex art. 73, u.c. Cost.*) al meccanismo – invece che dell'"applicabilità" differita – dell'"entrata in vigore" differita (della legge elettorale). Di qui l'auspicio di un'identificazione del fatto storico e giuridico (idoneo ad attivare quel potenziale nocivo, integrante, per l'appunto, l'interesse ad agire nel quadro dei giudizi di accertamento dei sistemi di elezione) non (come sembrerebbe fare la Corte) nell'entrata in vigore, ma quando lo stesso testo legislativo si presenti, per così dire, come "irreversibilmente stabile" (con la promulgazione)²⁷.

4. Il nesso di pregiudizialità delle questioni sul voto

L'ultima condizione a cui è necessario adempiere in vista di soddisfare il requisito della rilevanza è costituito, come si diceva (*supra*, al § 2), dalla dimostrazione del "nesso di pregiudizialità" del giudizio principale rispetto al giudizio costituzionale elettorale. E cioè a dire, com'è noto, la non coincidenza dei profili affrontati nell'ambito dei giudizi *a quibus* e delle questioni di legittimità oggetto del sindacato di costituzionalità, con la conseguenza del permanere di «un margine di autonoma decisione» in capo al giudice *a quo*, dopo l'eventuale sentenza di accoglimento da parte del giudice costituzionale (v., ad es., più di recente, la [sent. n. 1 del 2014](#) e la [sent. n. 110 del 2015](#)).

Ebbene, pure per un tale profilo non si sono posti problemi, dal momento che (anche qui) la Consulta ha dimostrato di condividere le prospettazioni dei giudici *a quibus*, secondo cui mentre l'oggetto del primo sarebbe consistito nell'accertamento della «pienezza» del diritto di voto, nel secondo, lo stesso sarebbe stato invece dato dalla verifica della conformità alla Costituzione della legge elettorale politica e, particolarmente, del pregiudizio che si assumeva da questa arrecato al «diritto di voto». Ciò ci porta a considerare la maggiore estensione, almeno sul piano concettuale,

²⁶ Al quale, pertanto, ci si limita ad osservare, potrebbe ricorrere ora senza più remore «un legislatore in principio disinteressato, che pensa al bene comune, si riferisce a consolidati modelli offerti dal diritto comparato e ha l'obiettivo di ricostruire il prestigio e l'autorevolezza del nostro Parlamento», all'atto di forgiare le norme sui sistemi elettorali munito di un "velo d'ignoranza" (secondo quanto auspicato, ad es., ancora di recente, da M. CARTABIA, *Tutti le fanno la Corte. Politica in stallo*, in *L'Espresso*, 22 gennaio 2017, 28 e ss. e da N. ZANON, *Fare la legge elettorale* "sous l'oeil des russes", in *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, cit., 123 e ss.; per una prospettiva ancor più disillusa al riguardo, v. M. LUCIANI, *A lezione di storia*, [Nomos](#), 1/2017, 2).

²⁷ Si fa propria, pertanto, qui la tesi secondo cui la legge è «sostanzialmente compiuta sin dalla conforme approvazione dei due rami del Parlamento», ma richiede ancora «la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, affinché si realizzi la sua *perfezione formale*» (così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 345).

dell'attività che sono chiamati a svolgere in questi casi i giudici ordinari, nell'ambito dei "propri" giudizi principali "di merito", rispetto al sindacato costituzionale, dovendo essi operare un più ampio accertamento circa la sussistenza di tutte le varie condizioni (spec. quelle connesse alla cd. "capacità elettorale") da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto, e, se del caso (a seguito di eventuali pronunce della Corte costituzionale), dar seguito al ripristino «nella pienezza della sua espansione» dello stesso suffragio (violato). Mentre pare più consono ragionare nei termini di una certa omologazione dei due tipi di giudizio con più specifico riguardo all'elemento temporale, dovendosi invece riconoscere, in questo caso, l'efficacia retroattiva delle pronunce dei giudici di merito, come pure delle declaratorie di incostituzionalità (a far data dalla venuta ad esistenza delle norme censurate, salvo l'intervento di fatti definitivi delle relative vicende, come potrebbero essere, in ipotesi, le "proclamazioni degli eletti")²⁸. Il che non dovrebbe, comunque, pregiudicare la possibilità per i giudici ordinari di prestare le proprie "altre" possibili e necessarie forme di tutela (tenendo conto, se del caso, financo dell'avvenuto svolgimento di elezioni sulla base di meccanismi elettorali rivelatisi incostituzionali).

Da quanto si è detto rileva, ci pare, la sussistenza di una qualche "incidentalità" del giudizio, con la messa in secondo piano dell'idea della presenza, in questi casi, di qualche "*fictio litis*". Là dove ad ulteriore conferma della volontà della Corte di mantenersi al possibile salda sul terreno della "via indiretta" si trova pure, per propria parte, la scelta di non dar seguito alla richiesta di autorimessione dell'intera legge n. 52 del 2015²⁹, che, se accolta, avrebbe comportato un "salto" degli stessi giudici a *quibus* (e con essi dei menzionati ostacoli di ordine procedurale), potendo, per di più, condurre alla "diretta" caducazione addirittura dell'intero testo legislativo (dato che aveva ad oggetto le modalità di approvazione dello stesso testo legislativo)³⁰.

Più in generale, ciò che ne risulta, ci pare, è un delimitazione del ruolo del giudice delle leggi, il cui sindacato non verte sulla «legge elettorale politica» in quanto tale, risultando invece incentrato sull'impatto del (solo) sistema elettorale del Parlamento (solo) sul voto individuale (e non, in generale, sulle "elezioni"). Sicché pare improprio accostare oggi il ruolo della Consulta a quello di un giudice delle elezioni nel senso proprio del termine, sembrando invece più corretto scorgervi un

²⁸ In questo senso, del resto, può guardarsi alla necessità della Consulta, nella [sent. n. 1 del 2014](#), di rifarsi al principio di continuità al fine proprio e per l'appunto di evitare che la decisione di annullamento delle norme censurate incidesse sugli «atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto» (§7). Mentre ci sembra che un diverso inquadramento sia stato dato ad un tale profilo dalla Cassazione, là dove, all'atto di dar seguito alla [sent. n. 1 del 2014](#), ha sostenuto che "la Corte costituzionale avrebbe ripristinato per il futuro (a partire dalla data di pubblicazione della [sentenza n. 1 del 2014](#)) la legalità costituzionale e la possibilità dei cittadini elettori di esercitare il diritto di voto personale, eguale, libero e diretto, ma non avrebbe potuto accertare quali effetti abbiano avuto le disposizioni incostituzionali della legge n. 270 del 2005 sul diritto di voto dei cittadini elettori nel periodo della loro vigenza, trattandosi di un compito che spetta al giudice ordinario" (v., [Corte Cass., sez. I civ., 16 aprile 2014, n. 8878](#)).

²⁹ Per la precisione, sono state le parti costituite nei giudizi instaurati dai tribunali ordinari di [Messina](#), [Perugia](#), [Trieste](#) e [Genova](#) a domandare alla Corte costituzionale di sollevare di fronte a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 52 del 2015, «con particolare riferimento ai suoi articoli fondamentali (1, 2 e 4)», poiché questa sarebbe stata approvata, prima al Senato e poi alla Camera, «in palese violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, Cost. e dell'art. 3 del protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117, comma 1, Cost.)». Tuttavia, la Corte, nell'occasione, ha confermato la propria giurisprudenza (rifacendosi «tra le tante», alle sentt. [n. 83 del 2015](#), [n. 94 del 2013](#), [n. 42 del 2011](#), [n. 86 del 2008](#) e [n. 49 del 1999](#)), ribadendo l'inammissibilità di eccezioni di incostituzionalità che, come nel caso di specie, abbiano già costituito oggetto di pronunce di infondatezza nei giudizi principali e di un'estensione del *thema decidendum* a profili diversi da quelli individuati dai giudici nelle ordinanze di rimessione (onde evitare, com'è noto, ricorsi impropri a mezzi di impugnazione delle decisioni dei giudici *a quibus*).

Può essere però interessante notare come lo stesso giudice delle leggi non abbia perso l'occasione, all'atto, di dichiarare l'inammissibilità dell'istanza, per operare una ridefinizione in senso ampliativo dell'ambito dell'autorimessione, e conseguentemente del *thema decidendum* ad essa relativo, rifacendosi al complesso degli atti della procedura (dunque non solo di quelli introduttivi del giudizio, ma anche, ad es., delle memorie aggiunte delle parti processuali)...rilevandone, in ultima analisi la (lamentata) "compressione" delle modalità di approvazione del testo di legge non solo alla Camera dei deputati ma – ecco l'estensione – anche al Senato.

³⁰ Cfr., sul punto, prima della decisione della Consulta, E. A. IMPARATO, [La Consulta alla prova dell'Italicum: la via dell'autorimessione](#), in questa [Rivista, Studi, 2017/I](#) (11 gennaio 2017), 9 e ss.

adeguamento del livello minimo essenziale della strumentazione di cui sono dotate, ormai da tempo, le Corti supreme (anche) europee, nel segno di una non intaccata legittimazione del proprio ruolo di giudice costituzionale e di un allineamento del nostro ordinamento a quanto avviene in seno alle democrazie maggiormente consolidate³¹.

5. *I capilista non del tutto blindati*

Passando ora all'esame del merito delle singole questioni affrontate nella "[Sentenza *Italicum*](#)", a conferma del sostanziale disinteresse della Corte per le vicende "interne" ai giudizi a *quibus*, va rilevata la tendenziale omologazione delle varie ordinanze, in considerazione del fatto che le stesse presentavano per lo più «censure analoghe», motivate «con argomentazioni coincidenti e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali» (§ 2). Ciò che ha portato la Corte a riunire e decidere con un'unica [pronuncia](#) giudizi che, pur essendo accomunati dal fatto di svolgersi con riguardo all'accertamento del medesimo "diritto di voto" assunto violato e nella cornice pur sempre dei procedimenti sommari di cognizione (*ex art. 702 bis c.p.c.*), presentavano tuttavia percorsi procedurali "interiormente" differenti, nonché tali da condurre ad "esiti sostanziali" forse sovrapponibili ma non del tutto equivalenti sul piano concettuale (rilevandovi, in ultima analisi, in alcuni casi il voto come "diritto soggettivo" ed in altri, invece, in quanto "diritto politico")³².

Una tale strategia ha consentito al giudice costituzionale di poter disporre del più adeguato "materiale" sulla base del quale improntare la propria decisione, occupandosi di questioni destinate altrimenti ad essere bloccate dal filtro procedurale dell'inammissibilità. In particolare, nello svolgimento del suddetto ruolo di "giudice del voto" la Consulta ha potuto così affrontare la questione di costituzionalità portata alla sua attenzione solo dal [Tribunale di Messina](#) relativa ai capilista blindati³³, senza ravvisare problemi al riguardo, essendo prevalsa sull'idea per cui nel quadro di un tale sistema di votazione il suffragio sarebbe risultato, in sostanza, «"indiretto" e, quindi, né libero, né personale», nonché «distorsivo» della rappresentanza parlamentare, quella secondo cui le novità introdotte dall'*Italicum*, al confronto con le norme dichiarate incostituzionali della "legge Calderoli", avrebbero costituito un frutto legittimo della discrezionalità del legislatore elettorale.

Più precisamente, sono state tre le differenze che hanno indotto la Corte a ritenere che qui, a differenza che nel proprio precedente, fosse dato di riscontrare un qualche margine di incidenza del voto degli elettori³⁴. Il fatto, cioè, che in quello si avesse a che fare «con liste bloccate e lunghe di

³¹ Sia consentito di rinviare al riguardo a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., *passim*.

³² Così, a [Torino](#), [Perugia](#), [Trieste](#) e [Genova](#) si era scelto di ripercorrere la medesima strada seguita nel procedimento che aveva portato alla [sentenza n. 1 del 2014](#), e ci si era rivolti quindi ai relativi tribunali in composizione monocratica (*ex art. 50-ter c.p.c.*). Merita, al proposito, di osservarsi come sebbene il procedimento qui seguito trovi applicazione nelle ipotesi in cui la questione sia tale da poter essere decisa in maniera sommaria (non presentando, quindi, "punti controversi complessi e che necessitano di un'istruzione probatoria tipica del processo ordinario di cognizione"), tuttavia, un tale carattere di "sommarietà" attiene solo ed esclusivamente alla celerità che caratterizza la procedura, dal momento che il giudizio è in realtà un processo a cognizione piena, il quale, pertanto, a differenza di altri procedimenti sommari, svolge in ogni caso la funzione di accertare definitivamente il diritto soggettivo controverso tra le parti del giudizio.

Diversamente, a [Messina](#), la considerazione per cui l'oggetto del contendere avrebbe riguardato una materia – quale quella dei "diritti elettorali politici" connessi a quel particolare *status* della persona che inerisce alla qualità di cittadino-elettore e dei "sistemi" attraverso i quali vengono formate le supreme assemblee rappresentative del potere legislativo nazionale – per la quale, trattandosi di questione relativa "allo stato ed alla capacità delle persone" e rilevando l'esigenza di tutela dell'interesse pubblico sotteso", è previsto come obbligatorio "l'intervento del pubblico ministero" (art. 70, co. 1, n. 1 c.p.c.), ha condotto dinanzi al tribunale in composizione collegiale (ai sensi dell'art. 50 *bis* c.p.c.).

³³ Più precisamente, il Tribunale ordinario di Messina con [ord. del 17 febbraio 2016](#) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1, lett. g), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 18-*bis*, c. 3, 1° periodo, 19, c. 1, 1° periodo, e 84, c. 1, "T.U. Camera", come modificati o sostituiti, rispettivamente, dall'art. 2, cc. 10, lett. c), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, 1° c. e 2° c., 2, 48, 2° c., 51, 1° c., 56, 1° e 4°, Cost.

³⁴ L'*Italicum* prevede infatti un sistema di voto "misto", in parte blindato ed in parte preferenziale, dando modo agli elettori di esprimere (*ex art. 1, c. 1, lett. c)*; e art. 2 c. 4) oltre al voto di lista, fino a due preferenze per candidati, non

candidati» e fosse «in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori», mentre ora le liste erano «presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte», e «dunque formate da un numero assai inferiore di candidati»; che, a differenza di prima, qui l'unico candidato bloccato era il capilista, il cui nome compariva sulla scheda elettorale (ciò che ne consentiva la conoscibilità da parte degli elettori); ed infine, che l'elettore poteva «esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista», cosa che invece prima non accadeva.

In particolare, determinante nel condurla a concludere che non vi fossero ora i presupposti per procedere ad una dichiarazione d'incostituzionalità è risultata la constatazione, in tutta coerenza rispetto a quanto per l'innanzi osservato, del fatto che, a differenza che nel passato, la scelta dei rappresentanti non risultasse più “rimessa totalmente ai partiti”. Passaggio argomentativo, questo, in cui mentre si è certificata l'inammissibilità di una “monopolizzazione” dello spazio politico da parte delle stesse formazioni politiche, è parso, altresì, essere anticipato il tema dell'inaccettabilità di scelte arbitrarie in materia di elezioni (v., al proposito, *infra*, il 7). In una tale direzione, nel sostenere (forse più che nella [sentenza n. 1 del 2014](#)³⁵) la centralità «della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost.» («tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati») la Corte ha quindi adombrato un suo possibile intervento in tutte quelle ipotesi (concernenti, dunque – può pensarsi – anche, al limite, profili interni oltre che attività esterne degli stessi partiti politici) diverse comunque dai meri “inconvenienti di fatto”³⁶, in cui, avendosi a che fare con una qualche forma di esercizio del potere elettorale, si presentino situazioni in grado «di per sé», di «tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale»³⁷.

6. La candidatura multipla in versione attenuata...ma non troppo

Ancora, può pensarsi che a militare nel senso della conservazione dei capilista bloccati sia stata una ragione più di tipo tecnico, data dalla presa d'atto delle interrelazioni col meccanismo delle cd. “candidature multiple” previsto dalla normativa. Sebbene, infatti, lo si fosse tentato di espungere in sede di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati³⁸, il congegno della multicandidatura era stato infine mantenuto...sia pur in una versione più temperata, dandosi l'opportunità di essere inclusi “in liste con il medesimo contrassegno” solo “fino ad un massimo di dieci collegi”, nonché – ecco qui il legame – solo ai capilista (a pena di nullità dell'elezione), per i quali gli elettori non possono esprimere la propria preferenza di voto.

capilista, di sesso diverso, secondo l'ormai noto meccanismo della “doppia preferenza di genere” (per cui le preferenze di voto rilevano, al momento dell'assegnazione dei seggi, dai secondi eletti in lista in poi).

³⁵ Nella [sent. n. 1 del 2014](#), infatti, essa, rifacendosi alla propria [ord. n. 79 del 2006](#), aveva affermato che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche” – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.», concludendo, quindi, per l'idea che simili funzioni dovessero «essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati» (§5.1.).

³⁶ Sull'irrelevanza dei cd. “inconvenienti di fatto” nel giudizio costituzionale, la Corte richiama nella “[Sentenza Italicum](#)”, *ex multis*, le sentt. [n. 219](#) e [n. 192 del 2016](#), e le ordd. [n. 122](#) e [n. 93 del 2016](#). V., sul punto, la nota che segue.

³⁷ Cosa che ad es. non è stata, nel caso in esame, con riguardo al fatto lamentato dal [Tribunale di Messina](#) per cui le liste di minoranza avrebbero potuto avere eletti solo tra i capilista bloccati, dato che una simile evenienza secondo il giudice costituzionale costituirebbe una conseguenza «certo rilevante politicamente» che deriva «di fatto» anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato «e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale».

³⁸ V. l'art. 1, c. 10 della “Proposta di testo di base” della riforma elettorale, e, quindi, il d.d.l. n. 1385 approvato dalla Camera dei deputati il 12 marzo 2014, recante “Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati.

Ebbene, la considerazione, unitamente, di candidatura multipla e capilista blindati ha finito per collocare in una luce positiva l' idoneità della messa in campo delle varie (e massimamente di tutte e dieci le) candidature (blindate) multiple (dei capilista) di smorzare le rigidità dovute proprio al voto bloccato, data l'attitudine, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, del «numero dei capilista candidati in più collegi», a «liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze» (§ 11.2.), a fronte del riaffiorare degli automatismi del sistema in stretta corrispondenza al venir meno del suddetto combinato di istituti. Tanto sembra essere quindi bastato per far salvo lo stesso istituto della candidatura multipla, annoverandone i presupposti di applicazione e gli esiti tra quelle «molte» variabili fattuali (qui, per l'appunto, sul terreno delle candidature) reputate di rilievo trascurabile per il sindacato di costituzionalità (v., *supra*, il § 5).

Se, pertanto, non è senza un qualche paradosso che si deve prendere definitivamente atto dell' idoneità della candidatura multipla a stemperare una qualche spigolosità del voto bloccato, più in ombra nella decisione è rimasto il profilo della capacità del voto blindato a sfumare le criticità della multicandidatura ... risultandone, però, ci pare comunque si guardi la situazione, un certo decremento della capacità d'incidenza del voto individuale³⁹. Da questo punto di vista, forse troppo sbrigativamente è stata derubricata (anche qui) come “conseguenza di scelte di ordine esclusivamente fattuale” la questione dell' idoneità del meccanismo della candidatura multipla, pure in una tale versione “attenuata” – ma non troppo⁴⁰ – a continuare a disorientare gli elettori, restando per i medesimi difficile, se non impossibile, stabilire chi effettivamente verrà a beneficiare del loro suffragio⁴¹.

In particolare, è possibile pensare che le multicandidature mettano sotto *stress* una sicura capacità del sistema di instaurare, per il tramite del voto, un qualche rapporto diretto «di rappresentanza fra elettori ed eletti»⁴² a detrimento della valorizzazione, proprio, come si diceva, di quel profilo “a correzione” del quale dovrebbero intervenire all'atto di “rimpiazzare” i capilista blindati, ovverosia la scelta preferenziale (per la persona candidata). Senza dire poi di come al combinato “blindatura/multicandidatura” debba, nel caso dell'*Italicum* pure per come corretto dalla Corte, aggiungersi l'impatto del successivo gioco delle opzioni concatenate ed, ancora più in generale, il *mix* tra tutte queste *technicalities*, per di più, con riguardo ad ambo i rami del Parlamento, data la perdurante vigenza di molti di questi meccanismi anche per l'elezione del Senato⁴³....con quanto di

³⁹ La portata di un tale rischio meglio si comprende se si guarda alla ragione che, specie a partire dal Secondo dopoguerra, in vigenza, pertanto, ormai, di norma, del suffragio universale, e, poi, soprattutto, in tempi più recenti, hanno portato in molta parte degli ordinamenti di caratura liberaldemocratica a prevedere espliciti divieti alle multicandidature (cfr., in tal senso, ad es., Belgio, Spagna, Danimarca, Austria, Germania, Lussemburgo, Olanda e financo, nel 2007, l'Inghilterra; v. inoltre i “deterrenti” delle elezioni primarie e dell'obbligo della residenza dei candidati, negli Stati Uniti)...e cioè a dire, al di là di fattori di carattere ideologico e di ordine pratico, la presa d'atto – anche in chiave storica – dell'attitudine della candidatura multipla proprio ad alterare il principio “*one man, one vote*”, rendendo più probabile l'elezione di determinate candidature a scapito di altre, col relativo sostegno elettorale, fino a compromettere, nei casi estremi, la stessa genuinità della competizione (cfr., sul punto, F. BAILO, *Capacità elettorale e Costituzione*, Napoli, 2016, 229 e ss.).

⁴⁰ In una portata modesta, infatti, in quanto limitata a soli tre collegi, la multicandidatura era stata prevista, ad es., da parte del d. lgs. lgt. 10 marzo 1946, n. 74, e quindi del menzionato d.P.R. n. 361 del 1957, nella versione originaria, per l'elezione della Camera dei deputati (art. 19) e dalla legge 6 febbraio 1948, n. 29, per quella (art. 8); così come, fatte le dovute differenze del caso, da parte della legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante le “norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale” (che ancora vige in alcune regioni e) che consente/iva ai candidati per i consigli regionali di “presentare la propria candidatura in un massimo di tre circoscrizioni purché sotto lo stesso simbolo” (art. 9).

⁴¹ Per un qualche approfondimento di un tale rilievo si rinvia, volendosi, a L. TRUCCO, *Le candidature multiple tra passato, presente...ed italicum*, in *Rivista AIC*, 3/2015.

⁴² Così la Corte costituzionale ancora nella [sent. n. 1 del 2014](#), al §5.1.

⁴³ Nell'ambito della vicenda che aveva portato la Corte a mettere mano alla [sent. n. 1 del 2014](#), infatti, il meccanismo della multicandidatura non aveva costituito oggetto di questioni di legittimità costituzionale da parte della Cassazione, e pertanto il giudice costituzionale non l'aveva preso in considerazione (v. [Corte Cass., sez. I, civ., ord. 17 maggio 2013, n. 12060](#)). Si rammenti, peraltro, come il medesimo meccanismo fosse “scampato”, in precedenza, all'abrogazione da parte della consultazione referendaria del 2009 (terzo quesito), non essendosi nell'occasione attinto il necessario *quorum* dei votanti.

problematico ne consegue, tra l'altro (anche in una prospettiva transnazionale⁴⁴), in punto di effettiva rappresentatività dell'organo parlamentare⁴⁵.

7. L'opzione personalistica dei candidati blindati

Se, come si è visto, sul versante della presentazione delle liste di candidati la Corte ha guardato in modo congiunto alle previsioni dei capilista e della multicandidatura, una diversa prospettiva è stata adottata con riguardo allo stesso meccanismo delle candidature multiple all'atto invece della proclamazione degli eletti, essendone stati mantenuti separati gli esiti rispetto al criterio da applicare, nel caso di plurielezione, per l'individuazione del territorio in cui radicare effettivamente la propria elezione. Ed infatti, ferma la validità della multicandidatura in senso stretto considerata è stata dichiarata incostituzionale la parte in cui si consentiva «al deputato eletto in più collegi plurinomiali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinomiale prescelga» (art. 85 del d.P.R. del 30 marzo 1957 n. 361, nel prosieguo: “T.U. Camera”, come modif. dall'art. 2, comma 27, dell'*Italicum*)⁴⁶.

La Consulta è parsa pertanto qui attivare quella possibilità di sindacato relativa anche ad attività elettorali comunque in grado di “tradursi in vizi d'illegittimità costituzionale”, di cui si è in precedenza riferito (v., *supra*, il § 6). Là dove, nel caso in esame, ciò è stato dovuto, tra l'altro, alla sostanziale “arbitrarietà” dell'«opzione», data la possibilità per il capolista bloccato «eletto in più collegi», «di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione», ma altresì «indirettamente», anche di un improprio potere, sul versante dell'elettorato “passivo”, di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale».

⁴⁴ A proposito di Convenzione EDU e diritto di voto, cfr. M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., 148 e ss.

⁴⁵ Si osserva, al proposito, come la considerazione della “variabilità” delle discipline normative e delle scelte di politica elettorale alle medesime sottese “in funzione dei fattori storici, politici e culturali propri di ciascuna realtà statale”, abbia portato il giudice di Strasburgo, nella propria ormai copiosa giurisprudenza relativa all'art. 3 del Prot. n. 1 della Convenzione EDU, a riconoscere un ampio «margine di apprezzamento» degli Stati, dimostrando (anche) la Corte EDU di volersi riservare in punto di principio un ruolo “straordinario” (cfr., per una posizione analoga, fatte le dovute differenze del caso, da parte del nostro giudice costituzionale, *supra*, il §2) ad un qualche proprio sindacato in materia (cfr., proprio con riguardo al sistema di elezione per le politiche italiano introdotto dalla legge n. 270 del 2005, la Corte EDU nella decisione relativa al caso [Saccomanno e altri](#) del 13 marzo 2012, ric. n. 11583/08, che abbiamo annotato in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2012). Tuttavia, non sono mancati casi in cui la stessa si è manifestata contraria a che il legislatore potesse anche solo “ostacolare” («*ne doit entraver*») la libera scelta da parte degli elettori del «proprio» organo di rappresentanza politica considerando che «*l'expression de la volonté du peuple à travers des élections libres, honnêtes et périodiques*», implica il rispetto del «*principe de l'égalité de traitement [...] dans l'exercice de [...] droit de vote*». Per cui «*[les conditions imposées] doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel*», dato il rischio, altrimenti, di compromettere «*la validité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui*». Cfr., in tal senso, il filone giurisprudenziale avviato con la sentenza relativa al caso [Mathieu-Mohin Et Clerfayt](#) del 2 marzo 1987, ric. n. 9267/81 (su cui avevamo portato l'attenzione, con P. COSTANZO, in *Il Caso Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio in tema di diritti elettorali*, in M. CARTABIA (cur.), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna, 2011, 237 e ss.; e proseguito con quelle concernenti i casi (solo per citarne alcuni) [Aziz c. Chypre](#) del 22 settembre 2004, ric. n. 69949/01, spec. §28; [PY c. France](#) del 6 giugno 2005, ric. n. 66289/01, spec. §§45-47; [Hirst c. Royaume-Uni \(n. 2\)](#) del 6 ottobre 2005, ric. n. 74025/01, spec. il §62; [Zdanoka c. Lettonie](#) del 16 marzo 2006, ric. n. 58278/00, spec. §104; [Yumak e Sadak c. Turquie](#) dell'8 luglio 2008, ric. n. 10226/03, spec. §63.

Stando così le cose, è lecito pensare che, avverso gli effetti della multicandidatura “attenuata” – ma non troppo – dell'*Italicum* di cui si è qui ragionato, potrebbe militare la constatazione della tendenza registratasi specie a partire dal Secondo dopoguerra e, quindi, in tempi più recenti favorevole alla “dismissione”, con la previsione talora di espliciti divieti con riguardo all'applicazione di un simile meccanismo (*supra*, la nota 39).

⁴⁶ La relativa questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dai tribunali ordinari di [Torino](#), [Perugia](#), [Trieste](#) e [Genova](#), i quali avevano lamentato la violazione da parte del suddetto art. 85 “T.U. Camera” (come modif. dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015) degli artt. 3 e 48 Cost. e (solo) i tribunali ordinari di [Perugia](#), [Trieste](#) e [Genova](#) anche dell'art. 1, 2° c., Cost.

Nell'occasione, non sono invece venuti in rilievo alcuni altri profili di disparità di trattamento tra candidati pure nell'ambito delle medesime liste, meritevoli comunque di una qualche considerazione. Ci si limita al proposito ad osservare come, con riguardo proprio ai diritti "dei candidati", lo stesso giudice delle leggi avesse già avuto modo di chiarire l'inammissibilità di «irragionevoli discriminazioni nel godimento dell'anzidetto diritto o restrizioni non giustificate dal fine di garantire interessi generali parimenti meritevoli di tutela costituzionale» (v. la [sent. n. 235 del 1988](#)), così come di normative che attribuiscono a determinate "categorie" di candidati «maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri» (v. la [sent. n. 4 del 2010](#)). In una tale prospettiva, a risultare problematica avrebbe potuto essere la stessa previsione della possibilità solo per i capilista (a pena di nullità dell'elezione), per i quali gli elettori non possono esprimere la propria preferenza di voto, di candidarsi in più circoscrizioni (v., *supra*, il § 5), non essendo, con indubbia, avversa, coerenza, un'identica facoltà conferita ai candidati su cui gli elettori sono chiamati ad una scelta preferenziale (v. l'art. 1 e l'art. 2, c. 11 della legge n. 52 del 2015. Anche se poi, a ben vedere, ad essere controversa è, più ampiamente, la compatibilità del meccanismo della multicandidatura col principio di eguaglianza in termini di ragionevolezza e di sicura riconducibilità alla discrezionalità del legislatore di un simile complesso di regole. Il rischio, infatti, è che la predisposizione di regimi normativi differenziati, previsti con riguardo a situazioni analoghe se non addirittura identiche sul versante sia passivo che attivo dell'elettorato, finiscano per impattare negativamente vuoi sulle pari opportunità di essere eletti dei candidati (risultandone ora in assoluto più beneficiate dal sistema le candidature "multiple e blindate", rispetto a quelle "singole e preferenziali"), vuoi su quelle di voto, a danno specialmente degli elettori (soprattutto, qui, di quei collegi in cui, in forza del basso numero di candidature, si rende possibile votare per un semplice "ticket" elettorale, o poco di più, magari "multicandidato", oltre che "blindato")⁴⁷.

8. Segue: ... ed il sorteggio tra casualità ed anonimia

La qualche attenzione, poi, del giudice costituzionale (anche) per il versante "attivo" dell'elezione rileva nella parte della pronuncia in cui viene riscontrata l'irragionevolezza della possibilità solo per i capilista bloccati e multicandidabili di determinare «con la loro opzione, l'elezione – o la mancata elezione – di candidati che hanno invece ottenuto voti di preferenza», con la conseguenza (anche) di affidare «alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto»⁴⁸. Ciò in considerazione dell'idoneità di una simile logica «in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori» e a determinare una

⁴⁷ Così, ad es., nell'[ordinanza del Tribunale di Torino](#) è stata considerata «insita una certa, ma non irragionevole, distorsione del voto in un sistema che, come quello in esame, contempra una speciale categoria di candidati (i capilista) che possono essere eletti grazie al solo voto di lista, e le cui possibilità di elezione vengono rafforzate con la possibilità di estendere territorialmente la candidatura» (p. 20). Ma a ben vedere vi è un'ulteriore criticità della legge sempre con riguardo alle pari opportunità dei candidati la quale, senza arrivare a prospettare una qualche incompatibilità col dettato costituzionale, meriterebbe, forse, nondimeno di essere rimeditata in sede politico-legislativa. Ci si riferisce alla possibilità, nei collegi in cui sono assegnati 3 o 4 seggi, di procedere alla presentazione di liste composte da due soli candidati, incluso il capolista, e, analogamente, la possibilità, nei collegi di 5 o 6 seggi, di indicare tre candidati, di cui uno capolista: va da sé, infatti, che, in tali contesti, il livello di personalizzazione del voto sarebbe indubbiamente elevato, a fronte, tuttavia, di un radicale assottigliamento dell'offerta elettorale disponibile, dato che, in sostanza, gli elettori sarebbero chiamati ad esprimere le proprie preferenze nei confronti di singole candidature (di sesso diverso).

⁴⁸ All'obiezione, poi, dell'Avvocatura generale dello Stato relativa alla legittimità della multicandidatura dell'*Italicum* in ragione della qualche analogia col sistema elettorale proporzionale antecedente al 1993, per cui anche allora ai candidati eletti in più collegi sarebbe stata attribuita una "libera facoltà di scelta del collegio d'elezione", è stato agevole per la Corte replicare che in quel sistema elettorale, come pure, ad es., nel sistema per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo, non solo l'accesso alle multicandidature non sarebbe (stato) riservato ai capilista, ma sarebbe (risultato) possibile, altresì, per l'elettore accordare il voto di preferenza a qualunque candidato, il quale, se eletto in più circoscrizioni, avrebbe dunque – qui ragionevolmente, in forza dei "propri" voti – scegliere a discrezione quella in cui essere proclamato (v. il § 12.2.).

distorsione dell'esito del suffragio in uscita, con pregiudizio così «non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.» (§ 12.2.).

Giunto a questo punto, come ulteriore passaggio il giudice delle leggi ha ritenuto di dover rinvenire in via suppletiva il «criterio residuale» da applicare in caso di “multielezione” nel sorteggio...e cioè a dire in quel criterio dagli esiti del tutto casuali, contenuto nella porzione di disposizione non coinvolta dall'accoglimento della questione, sebbene «espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale», nonché frutto ancora «dell'originaria volontà del legislatore». Ci pare che la conseguenza di una tale caducazione delle modalità di opzione previste originariamente dall'*Italicum* col relativo subentro del sorteggio sia la restituzione di una qualche centralità – sia pur per una strada così indiretta – dell'elemento partitico. E questo in ragione innanzitutto degli esiti che sul piano della proclamazione potranno derivare dall'inibizione di un possibile uso personalistico del potere. Ma anche del fatto che se, come sembra possibile, lo spettro dell'“aleatorietà” del sorteggio dovesse trattenere dal ricorrere alle candidature multiple, ne risulterebbero valorizzate, sul piano della presentazione delle liste, le candidature blindate, frutto della valutazione delle stesse formazioni politiche (secondo scelte, a seconda dei casi, maggiormente condivise o invece impersonificate dei rispettivi *leaders*).

Non può dirsi pertanto del tutto riuscito il tentativo della Consulta di mantenere ferma, sin dove possibile, una posizione asettica e scevra di concrete conseguenze: una volta ammessa, infatti, in via esclusiva, la riconducibilità «con evidenza» alla «ponderata valutazione del legislatore» di quanto non sarebbe potuto essere compiuto da essa medesima (e cioè a dire l'individuazione «tra i vantaggi e i difetti che ciascuno di essi presenta» di un possibile criteri “di opzione”), il risultato ottenuto, per così dire, “per sottrazione” non è stato neutro. Anzi, a ben vedere una tale scelta di non scegliere potrebbe presentare a sua volta dei problemi di non trascurabile rilievo, dato che l'applicazione su ampia scala di un metodo, quale per l'appunto il sorteggio, nel bene e nel male del tutto casuale ed anonimo, potrebbe produrre lo “sradicamento” dell'elezione dal terreno del voto (quando invece in precedenza, al momento di rivolgersi ai deputati eletti in più collegi plurinominali sarebbe stato, quanto meno in astratto, possibile dare la precedenza alle candidature in qualche modo meglio piazzate).

Almeno in questi termini, la Corte sembrerebbe dunque non mostrare la propria avversione all'idea del possibile concretizzarsi di un principio di rappresentatività – cuore della pronuncia – fortemente “impersonale” e che al limite potrebbe addirittura prescindere dall'instaurazione, per il tramite dell'elezione, di un rapporto solido tra elettori ed eletti (militando in tal senso nell'“*Italicum* corretto”, come si è visto, i capilista blindati, le candidature multiple, ora pure il sorteggio e come vedremo pure il premio di maggioranza ed il meccanismo di “slittamento” dei seggi)⁴⁹. Anche se poi della qualche aporia nel ragionamento, e dato traccia nel prosieguo della pronuncia, essendo lo stesso giudice costituzionale a rivelare di avere presente il rischio, col ricorso ad un simile criterio, di produrre proprio ciò che avrebbe voluto evitare: e cioè a dire la «contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore», che pure la legge n. 52 del 2015 aveva in parte accolto «permettendo l'espressione del voto di preferenza»⁵⁰. Là dove, invece, come viene suggerito, maggiormente «coerenti con la disciplina della legge n. 52 del 2015 in tema di candidature e voto di preferenza» potrebbero essere altre soluzioni (e cioè a dire, l'elezione del capolista collocato

⁴⁹ Si avverte che si sta usando qui in maniera atecnica il termine “rappresentatività”. Per un suo approfondimento terminologico e concettuale, anche nel quadro dell'*Italicum*, cfr. l'intervento di A. RUGGERI, in *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, A. Ruggeri e A. Rauti (curr.), Torino, 2015, spec. 53.

⁵⁰ Cfr., per una posizione fortemente al riguardo, ad es., A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità*, cit., 7, il quale osserva altresì come «tra l'altro, volendo, la Corte avrebbe potuto sollevare davanti a se stessa una questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, piuttosto che avallare la scelta del legislatore, e far quindi luogo ad una pronuncia additiva in funzione della salvaguardia del valore primario della rappresentatività».

nel collegio che ha maggiormente premiato la sua lista⁵¹ oppure quella del capolista collocato nel collegio del candidato preferenziale della sua stessa lista piazzatosi peggio dei candidati simili negli altri collegi⁵²).

Nel confidare, dunque, con la Consulta, nella «responsabilità del legislatore» affinché sostituisca il criterio del sorteggio «con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori», resta da osservare come il generale rinvio contenuto nel “Testo unico delle leggi recanti le norme per l’elezione del Senato della Repubblica”, alle disposizioni “per quanto applicabili” del “Testo unico delle leggi per l’elezione della Camera dei deputati”, “per l’esercizio del diritto di voto” e per tutto ciò che non è disciplinato dal testo unico stesso” (art. 27 TU Senato) dovrebbe come logica conseguenza comportare un’estensione degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità al corrispondente meccanismo dell’opzione col relativo subentro del sorteggio anche per gli eletti di Palazzo Madama, con la conseguente introduzione, pure qui, della “multicandidatura temperata” (ex art. 19 TU Camera) di cui si è per l’innanzi ragionato.

Tuttavia, la presenza di due diversi sistemi di votazione – ibrido, in quanto in parte blindato ed in parte preferenziale a doppia preferenza di genere alla Camera e completamente preferenziale al Senato – potrebbe produrre esiti affatto differenti nei due rami del Parlamento. Allo stato, infatti (in mancanza di una generale revisione della materia o anche di un qualsiasi intervento razionalizzatore), nel caso in cui non si dovesse far luogo al meccanismo (si rammenti: facoltativo) delle multicandidature, mentre alla Camera dei deputati si avrebbe, come si è visto (*supra*, al § 5), un aumento del numero dei capilista bloccati fino a coincidere, al limite, col numero stesso dei collegi, al Senato, all’opposto, nella medesima situazione di ripulsa delle multicandidature, ne potrebbe risultare valorizzato in massimo grado l’elemento preferenziale *tout court*. Una dinamica speculare si avrebbe, invece, nell’ipotesi in cui si dovesse comunque decidere di ricorrere alle candidature multiple in entrambi i rami del Parlamento, dato che mentre alla Camera il ricorso a siffatto meccanismo avrebbe l’effetto di far emergere e valorizzare, salvo che nel collegio sorteggiato, il voto preferenziale attribuito ai candidati non capilista, al Senato, invece, il combinato disposto “multicandidatura e sorteggio” sortirebbe quasi certamente l’effetto di disallineare il rapporto preferenziale tra elettori ed eletti, finendo per rendere *tamquam non esset* (a vantaggio dei secondi arrivati) il voto preferenziale collocatosi in prima posizione in tutti i collegi del multicandidato fuorché in quello in cui lo stesso è stato sorteggiato.

9. Il “cortocircuito” ballottaggio-premio di maggioranza

Parimenti fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale (sollevata dai tribunali di [Torino](#), [Perugia](#), [Trieste](#) e [Genova](#))⁵³ concernente l’attribuzione del premio al turno di ballottaggio nell’ipotesi di mancato conseguimento, da parte di una qualche lista, al primo turno, di almeno il 40% del totale dei voti validi espressi fra le liste dimostrate in grado di ottenere, al primo turno, le due maggiori cifre elettorali nazionali, avendo comunque superato la soglia di sbarramento nazionale del

⁵¹ Così, «secondo una logica assai diversa, tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista» (§12.2.).

⁵² Così, «secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – il quale sarebbe eletto in luogo del capolista – abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista» (§12.2.).

⁵³ Più nel dettaglio, mentre il solo [Tribunale ordinario di Genova](#) ha censurato anche l’art. 1 “T.U. Camera”, come modif. dall’art. 2, c. 1, della legge n. 52 del 2015, lo [stesso giudice](#) ed anche i tribunali ordinari di [Torino](#), [Perugia](#), [Trieste](#) e [Genova](#), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, c. 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015 e dell’art. 83, c. 5, “T.U. Camera”, come sostituito dall’art. 2, c. 25, della legge n. 52 del 2015, lamentandone l’incompatibilità con l’art. 1, c. 2, e con gli artt. 3, e 48, c. 2, Cost.

3%⁵⁴. A quest'ultimo riguardo, si osserva che al Senato vigono soglie diverse, applicate, per di più, su base regionale, risultandone conseguentemente ammesse alla ripartizione dei seggi solo le coalizioni che arrivano a prendere il 20% voti e che contengano “almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3% dei voti validi espressi”, fatte salve le liste delle medesime coalizioni che abbiano comunque attinto alla soglia dell'8%; nonché le liste non coalizzate che abbiano saputo conseguire almeno l'8% dei voti validi espressi (*ex artt.* 16 e 17, del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, nel prosieguo: “T.U. Senato”).

Riprendendo il filo del discorso, può pensarsi che una volta riscontrata la mancanza nella normativa indubbiata «di una soglia minima di voti alla lista» a cui subordinare l'elargizione del suddetto premio di maggioranza, la Corte avrebbe potuto limitarsi ad affermare l'incostituzionalità della normativa per la violazione del proprio giudicato. Del resto, è stata essa stessa, ad un certo punto, ad osservare come la giurisprudenza costituzionale, con specifico riferimento a sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, avesse già affermato «che, in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa» ([sent. 15](#) e [sent. n. 16 del 2008](#), [sent. n. 1 del 2014](#), [sent. n. 13 del 2012](#))⁵⁵. Ed invece le argomentazioni messe in campo si sono mosse su di un terreno diverso, più approfonditamente rivolto ai sistemi di elezione (v. subito appresso), nonché alle connessioni da questi intrattenute con la forma di governo (v., *infra*, il § 11) ... ed avendosi comunque cura di evidenziare la volontà del legislatore «di tener fede alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale» (§ 9.2.).

La Consulta ha così teso a chiarire l'ammissibilità della previsione, nell'ambito di un medesimo sistema di elezione, di meccanismi variamente inclini al conseguimento di esiti più di tipo maggioritario o proporzionale, alla condizione di un'adeguata combinazione tra i medesimi (come nel caso, ad es., del premio di maggioranza al primo turno di voto, su cui porteremo l'attenzione *infra*, al § 12). Non valendo, tuttavia, questo, in quelle ipotesi in cui con l'impiego di determinate *technicalities* si arrivi invece – se non del tutto a snaturare – quanto meno a compromettere l'indole del sistema. In particolare, come chiarito in altre occasioni, il meccanismo premiale non potrebbe arrivare a “rovesciare” «la *ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore» quando questa sia volta ad «assicurare», secondo una logica proporzionale, «la rappresentatività dell'assemblea parlamentare» (v. la [sent. n. 1 del 2014](#)). In quest'ottica, si è ritenuto che l'innesto di «tratti maggioritari» nel sistema elettorale delineato dalla legge n. 52 del 2015 non abbia però cancellato «la logica prevalente della legge», fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi, «che resta tale persino per la lista perdente al ballottaggio, la quale mantiene quelli guadagnati al primo turno» (§ 9.2.). Pertanto, dinnanzi (un'altra volta) ad una normativa di questo tipo, tendente esclusivamente a dettare le regole per il comporsi dell'assemblea, né è (ri)emerso, in tutta la sua portata, «il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto» (§ 9.2.).

D'interesse, inoltre, è il fatto che, al di là delle indicazioni utili al legislatore, al fine di rendere compatibile lo stesso turno di ballottaggio dell'*Italicum* (dichiarato incostituzionale) «con i tratti qualificanti dell'organo rappresentativo nazionale», la Corte non abbia nemmeno sbarrato la strada

⁵⁴ Più precisamente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *f*), della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole “o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione”; dell'art. 1, c. 2, “T.U. Camera”, come sostituito dall'art. 2, c. 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole “, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83”; e dell'art. 83, c. 5, “T.U. Camera”, come sostituito dall'art. 2, c. 25, della legge n. 52 del 2015.

⁵⁵ Per un esame approfondito del premio di maggioranza dopo la [sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#) cfr. F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, cit. 64 e ss.

alla possibilità di prevedere forme di ballottaggio⁵⁶...là dove dotate però, si precisa, di caratteristiche tali da rendere il secondo turno finalizzato, «oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia *rappresentatività* nel singolo collegio»⁵⁷, come del resto per lo più avviene, in ambito comparato, nell'ambito degli ordinamenti che lo hanno adottato⁵⁸. Il che rende, tra l'altro, di attualità l'importanza che (anche) nella prospettiva di un rendimento proiettivo o, invece, selettivo dei sistemi di elezione ha, al di là delle formule adottate, l'applicazione pure di altri elementi, tra cui, particolarmente, il disegno di collegi e circoscrizioni⁵⁹.

Ad ogni modo, il “cortocircuito” prodotto nel sistema dall'applicazione combinatamente di “ballottaggio e premio di maggioranza” ha pregiudicato il conseguimento dei suddetti esiti⁶⁰. Più precisamente, è stata qui la trasformazione «artificialmente» di una lista «che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» ad essere risultata problematica. Secondo la Corte, infatti, il turno di ballottaggio fra le sole due liste più votate al primo turno sarebbe servita a supplire il mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine precipuo di indicare quale fosse la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese...per cui il (pur) «legittimo» (in altri contesti) «perseguimento dell'obbiettivo della stabilità di Governo, di sicuro interesse costituzionale», avrebbe (invece ora) prodotto «in tal modo un eccessivo sacrificio dei due principi costituzionali ricordati». Di qui, dunque, l'affermazione dell'incompatibilità delle modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio previste dall'*Italicum* col dettato costituzionale, a causa dell'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza che si sarebbe potuta produrre, con uno «sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali» riguardati (artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.»).

10. Il quorum tra votanti e voti validi

Chiarito, dunque, che non sono stati il ballottaggio, né il meccanismo premiale ad essere (stati) reputati incompatibili con la Carta, bensì il combinato dei due in quanto tale (segnatamente, «le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio», che «attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica» avrebbero condotto «alla sicura attribuzione di tale premio»), ciò che se ne ricava, e che del resto la stessa Corte lascia trapelare, è che un qualche aggiustamento della situazione si potrebbe avere rivedendosi di un simile congegno taluni profili (coll'inserirvi, ad es., «alcuni, o tutti», i correttivi la cui assenza era stata considerata problematicamente dai giudici rimettenti).

⁵⁶ In questo senso, è stata evidenziata la possibilità, tra l'altro, dopo la [sentenza sull'*Italicum*](#), di affermare la piena compatibilità nel quadro vigente di «meccanismi di tipo maggioritario» (così A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'*Italicum*: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2 marzo 2017, 6; ed in senso analogo S. CECCANTI, *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole*, in [Nomos](#), 1/2017, 3 e 4).

⁵⁷ Il corsivo è nostro.

⁵⁸ Afferma al proposito la Corte: «Il turno di voto qui scrutinato – con premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista – non può essere accostato alle esperienze, proprie di altri ordinamenti, ove al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni. In casi del genere, trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obbiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio» (§9.2.).

⁵⁹ Tra i molti studi al riguardo si rinvia, volendosi, a L. TRUCCO, *Democrazie elettorale e stato costituzionale*, cit., 305 e s. 379 e s.

⁶⁰ Peraltro, si tratta di un profilo della cui problematicità era stato dato rilievo da parte della dottrina: v., ad es., l'intervento di G. SORRENTI, in *Forum sull'*Italicum**, cit. 9 e ss., nonché, volendosi, L. TRUCCO, in *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, 68 e s. (con riguardo alla “[Proposta di testo di base](#)” di legge elettorale di cui *supra*, alla nota 8) e in *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (ATTO SECONDO)*, in questa *Rivista, Studi*, 2015/I, 27 aprile 2015, 298 e s.

Da questo punto di vista, avrebbe forse meritato una maggiore attenzione la questione relativa alla mancata previsione, da parte della normativa, di un *quorum* dei votanti (data la stessa constatazione del giudice costituzionale per cui non potrebbe in astratto escludersi «che, in periodi di forte astensione dal voto, l'attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un'esigua rappresentatività reale»). In particolare, oltre che nel quadro del primo turno di votazione, sarebbe potuto essere interessante – proprio nella vigenza di quelle “stringenti condizioni” di passaggio tra un turno e l'altro di cui si è ragionato – esaminarne gli esiti al secondo turno (come del resto era stato prospettato dal [Tribunale di Genova](#)). In altre esperienze, infatti, grazie alla sua attitudine a favorire una qualche serietà e condivisione dei risultati elettorali, il *quorum* dei votanti viene previsto proprio nel quadro di certe “forzature” del sistema⁶¹. Tuttavia, la questione è stata rapidamente accantonata dalla Corte, in considerazione del fatto che «condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata» (§ 6).

Diversamente, uno dei profili che più ha contribuito alla declaratoria di incostituzionalità, è stato costituito dalla possibilità per una lista di accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, ottenendo, ciononostante il premio, dato che la soglia minima non potrebbe che innalzarsi, al secondo turno, ad almeno il 50% più uno dei voti (visto che le liste ammesse al ballottaggio sono solo due). Ora, proprio in una tale potenzialmente sproporzionata elargizione di seggi rispetto all'effettivo numero di voti ottenuto al primo turno la Corte ha visto il riprodursi «seppure al turno di ballottaggio» di «un effetto distorsivo analogo a quello che [...] aveva individuato, nella [sentenza n. 1 del 2014](#), in relazione alla legislazione elettorale previgente».

Sebbene, poi, una riduzione dell'ammontare del premio avrebbe forse potuto portarla a determinarsi diversamente, il fatto che l'elargizione di 340 seggi costituisca un livello di per se stesso minimale rispetto al totale di cui si compone la Camera dei deputati rende improbabile, ci pare, l'adozione di una tale soluzione per il futuro. Maggiore fortuna potrebbe invece averla il percorrimto della strada indicata, sia pur tra le righe, dallo stesso giudice delle leggi, col censurare il fatto che il turno di ballottaggio sarebbe stato dal legislatore «costruito» come una «prosecuzione» rispetto alla votazione svoltasi al primo turno... lasciando così intendere che sarebbe potuta approdare a conclusioni diverse se il turno di ballottaggio fosse stato concepito «come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno».

Ora, ci sono vari modi in cui potrebbe concretizzarsi una simile idea di “novità” della consultazione⁶². Tuttavia, ci pare che nel contesto della decisione la Corte abbia inteso riferirsi all'ipotesi in cui tra i due turni fossero state consentite forme di collegamento o apparentamento fra liste e (conseguentemente) se la ripartizione percentuale dei seggi, dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio fosse potuto cambiare rispetto al primo turno “per tutte le liste diverse da quella vincente” (inclusa la perdente al ballottaggio), con la conseguente attenuazione di un qualche elemento di rigidità del sistema⁶³. Là dove, invece, com'è noto, l'*Italicum* vi aveva posto divieto, in un più ampio

⁶¹ Al proposito, può portarsi come esempio ancora una volta l'ordinamento francese, dove, fatte le dovute differenze del caso, per l'elezione già al primo turno è necessaria non solo la maggioranza assoluta dei suffragi espressi, ma anche che abbia preso parte all'elezione almeno un quarto degli iscritti nelle liste elettorali del collegio (*ex art. L 126 del Code él.*, come inserito, da ultimo, dall'art. 1 della legge 11 luglio 1986, n. 86-825).

⁶² Ad es., potrebbe forse pensarsi al caso in cui l'accesso al secondo turno fosse stato maggiormente “aperto”, dandosi ingresso a tutti coloro i quali avessero ottenuto (come in Francia) il 12,5% dei consensi degli aventi diritto (corrispondente all'incirca al 20%, mediamente, dei voti validi); o a quello in cui comunque fosse stato riscontrato un qualche spargimento delle carte in tavola.

⁶³ Del resto, se i 340 seggi, inclusi gli scranni “premiali”, sono riservati solo alla lista di maggioranza, va da sé che tutte le altre liste, anche quelle destinate a comporre la maggioranza di governo, devono spartirsi i 278 seggi rimanenti; mentre ciò, in punto di principio, non accade se tutte le forze politiche che si alleano nella prospettiva di governo – dunque, per l'appunto, la “coalizione” – sono chiamate ad attingere ai suddetti 340 seggi, per cui i 278 seggi residuali vengono distribuiti (solo) tra le forze di opposizione.

Sembra opportuno, peraltro, guardare in quest'ottica anche alla considerazione della Corte per cui non sarebbe da trascurare «che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando,

quadro ostativo al comporsi di coalizioni tra liste⁶⁴. Da questo punto di vista va osservato come, benché un tale profilo non avesse costituito oggetto di una esplicita questione presso i giudici rimettenti, nella declaratoria di incostituzionalità sia stata ufficiosamente attratta anche quella parte della disposizione che prevedeva proprio l'esclusione di "ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione" nel turno di ballottaggio (art. 1, c. 1, lett. *f*), della legge n. 52 del 2015).

Venuto ora meno un siffatto divieto nulla parrebbe quindi (più) ostare alla possibilità di presentarsi in coalizioni – nel solo unico turno rimasto – per l'elezione della Camera dei deputati...a maggior ragione se si considera che è stata la Corte stessa, nel riconoscere comunque «l'ampia discrezionalità del legislatore» al riguardo, a prospettare l'idea, per l'appunto, di una possibile attribuzione del «premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste» (§ 9.2.). Non fosse che, al momento, mancano le norme che consentirebbero di realizzare i collegamenti tra le liste, specialmente per la presentazione delle liste ed il deposito dei contrassegni delle forze politiche coalizzate (dato che spec. l'art. 14-*bis*, che si occupava di un tale profilo è stato abrogato dall'art. 2, c. 8 e c. 35 della legge n. 52 del 2015)...ed una tale lacuna finisce per coinvolgere pure il Senato dove le coalizioni sono continuate ad essere previste (v. gli artt. 8, 11, 16, 17 del "T.U. Senato"), valendo (anche) ad un tale riguardo il generale rinvio alle disposizioni del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati (art. 27 "TU Senato")⁶⁵.

11. Segue: ...nel quadro di una forma di governo perdurantemente parlamentare

Nella "[Sentenza Italicum](#)" rileva, a più riprese, un atteggiamento di *self-restraint* della Corte, in ragione dell'estraneità di determinate scelte dal suo ruolo istituzionale, ma anche ad es., della difficoltà tecnica là dove avesse invece optato per determinate soluzioni, di restituire, all'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale, una disciplina elettorale, almeno per l'essenziale, immediatamente applicabile, così da garantirsi in qualunque momento il rinnovo dell'organo costituzionale elettivo. Più in generale, essa non ha perso l'occasione per tornare a riconoscere l'«ampia discrezionalità» in capo al legislatore «nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole» (rifacendosi, all'uopo, alle [sentt. n. 1 del 2014](#), [n. 242 del 2012](#), [n. 271 del 2010](#), [n. 107 del 1996](#), [n. 438 del 1993](#), ed all'[ord. n. 260 del 2002](#)). In questo senso, ciò che rileva dalla pronuncia è anche la necessità di una certa coerenza del quadro complessivo di regole, dovendosi tener conto, all'atto di definire il sistema di elezione, tra l'altro, della più generale forma di governo nella quale la disciplina si innesta.

Pertanto, nella prospettiva della Corte, l'applicazione di un sistema a scrutinio di lista con turno di ballottaggio risolutivo avrebbe dovuto, tra l'altro e «necessariamente», «tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale» dell'assemblea, «organo fondamentale nell'assetto democratico

anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza» (§6). Ciò, infatti, risulta tanto più vero in presenza di "premi di coalizione", quando cioè, come si diceva, alle forze di opposizione spetta comunque un ammontare residuale di seggi in linea di massima prestabilito; mentre diversa risulta la situazione in vigenza di "premi di lista", dato che qui i seggi "filtrati" dalla clausola di sbarramento a scapito delle forze di opposizione possono andare a quelle di maggioranza.

⁶⁴ Cfr., sul punto, ad es., A. RAUTI, *Forum sull'Italicum*, cit. 27 e ss.

⁶⁵ Per completezza si osserva che il Tribunale di Genova aveva sollevato anche la questione di legittimità costituzionale avverso l'art. 83, c. 3, "T.U. Camera", come sostituito dall'art. 2, c. 25, della legge n. 52 del 2015, lamentando la violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, 2° c., Cost., a motivo della lesione della rappresentatività delle minoranze politiche nazionali che sarebbe potuta derivare, in applicazione del particolare sistema di elezione previsto nella Regione Trentino-Alto Adige, in forza della scelta, da parte di queste, di non collegarsi con una qualche lista in grado di acquisire seggi in questa regione a statuto speciale. Tuttavia la questione è stata dichiarata inammissibile, in sostanza, perché posta in maniera «da rendere oscura la complessiva censura sollevata» (§ 13.1.).

dell'intero ordinamento», dato che «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività». In questo senso, il perseguimento dell'obiettivo di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa avrebbe potuto qui al più «favorire» ma non addirittura «assicurare» la stabilità del governo: cosa che non è avvenuta nel momento in cui si è appurato che nel quadro «della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione» il sistema risultava finalizzato «a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa» stessa, con la creazione di una maggioranza politica governante.

Ciò chiarito, la Corte poi, però, è parsa disponibile alla possibilità di introiettare addirittura sistemi con talune delle caratteristiche “disrappresentative” dell'*Italicum*... tuttavia, in contesti nei quali oltre che le modalità di composizione dell'assemblea e la loro rappresentatività rilevino pure i punti di contatto intrattenuti dallo stesso sistema di elezione con la formazione dell'esecutivo, e, più in generale, con la forma di governo ordinamentale (rilevando, nello specifico, la possibilità, attraverso il sistema elettorale, di «decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese» § 9.2.).

Di qui dunque l'attenzione, all'atto di mettere al riparo la «*ben diversa* disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni», per il «*ben diverso*» assetto istituzionale alla base di quel sistema, rispetto alla «forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale», in quanto caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, per cui benché «nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo», una tale disciplina risponderebbe però «ad una logica distinta» da quella che ha ispirato la legge n. 52 del 2015. Ma, del resto, già nella sua più recente giurisprudenza la Corte, con riguardo all'assetto dei comuni, aveva ritenuto che la previsione del premio di maggioranza con la «conseguente alterazione della rappresentanza» non fosse e non sia qui irragionevole, dato che, in un tale diverso contesto istituzionale, quella sorta di “effetto trascinamento” che si produce – da parte del sindaco direttamente eletto, della propria maggioranza di governo – risulta funzionale alle esigenze di governabilità, che nel turno di ballottaggio possono venire qui «più fortemente in rilievo» ([sent. n. 275 del 2014](#))⁶⁶.

12. Il premio di maggioranza “a turno unico ed a soglia certa”

Non ha invece posto problemi la questione concernente la previsione dell'elargizione “comunque” di trecentoquaranta seggi, dopo lo svolgimento del primo turno di voto, “alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi”, posta dal solo [Tribunale di Genova](#)⁶⁷, lamentando, anche da questo punto di vista, l'irragionevole “compressione” che il meccanismo premiale per come costruito avrebbe prodotto dell'eguaglianza del voto e della rappresentatività della Camera⁶⁸.

⁶⁶ Su cui, volendosi, L. TRUCCO, [Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film \(riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014\)](#), in *Rass. Parl.*, 2015, 171 e ss. (ed in questa [Rivista, Studi](#), 2015/I, 66 ss.

⁶⁷ Più precisamente, la censura del Tribunale genovese ha investito l'art. 1, c. 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1 e 83, c. 1, numeri 5) e 6), c. 2, c. 3 e c. 4, “T.U. Camera”, come rispettivamente novellati dall'art. 2, c. 1 e c. 25, della legge n. 52 del 2015, lamentando di questi il contrasto con l'art. 1, c.2, l'art. 3 e l'art. 48, c. 2, Cost.

⁶⁸ Si osserva, poi, per completezza, sempre con riguardo alle modalità di attribuzione del premio di maggioranza al primo turno di votazione, che sempre il [Tribunale ordinario di Genova](#) aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015, in relazione alle parole «sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi», e dell'art. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del “T.U. Camera”, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. La Corte, nel dichiarare la questione non fondata nel merito, si è comunque dimostrata d'accordo col giudice *a quo* sul fatto «che le disposizioni censurate debbano essere interpretate nel senso che – nell'ipotesi in cui due liste superino, al primo turno, il 40 per cento dei voti – il premio di maggioranza andrebbe comunque assegnato, e attribuito alla lista che ha ottenuto più voti».

La Corte ha infatti ritenuto che una simile disposizione rientrasse nella discrezionalità legislativa in materia e che comunque non fosse «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, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro» (§ 6).

La “[Sentenza Italicum](#)” ha così consolidato l'idea dell'ammissibilità – combinatamente ad un sistema elettorale d'indole proporzionale, nonché nel quadro della nostra forma di governo parlamentare – di un congegno, quale il premio di maggioranza, sia pur secondo le caratteristiche della “unicità” dei turni di elezione e della “certezza” della soglia. Inoltre, diversamente che nel passato, la Consulta questa volta si è pronunciata, affermandone espressamente la compatibilità col dettato costituzionale, su di un preciso livello della soglia dei voti (fissato, per l'appunto, al 40%), risultandone conseguentemente, lo stesso “premio di maggioranza” avvalorato. Anzi, alla stessa è parso addirittura anomalo il fatto di argomentare la non compatibilità con i principi costituzionali di una determinata soglia numerica per l'attribuzione del premio e considerare «quale condizione per il positivo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina premiale» la sola attribuzione «non già di un premio “di maggioranza”, ma di un premio “di governabilità”, condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50% dei voti e/o dei seggi [...]».

Pertanto, se risulta oggi pacifica la possibilità di prevedere premi di maggioranza, fissandone le relative soglie ad un livello pari o più elevato del 40%, resta da interrogarsi circa l'ammissibilità di soglie più basse e, dunque, più facilmente traguadabili dalle forze politiche in campo. Al riguardo, sebbene la mancanza di riferimenti di tipo comparatistico non agevoli nell'analisi, anche a non voler «ragionare in termini di incostituzionalità in relazione alla percentuale specifica che costituisce la soglia di voti minima per accedere al premio⁶⁹» può pensarsi, comunque, che, se non altro in ragione del suo significato simbolico, sarebbe certamente problematica la fissazione di una soglia intorno al 25% dei suffragi, trattandosi com'è noto, di quanto era stato stabilito dalla famigerata “legge Acerbo” (con la legge 18 novembre 1923, n. 2444).

Dal canto suo, lo stralcio dall'*Italicum* della soglia di sbarramento al 3% su base nazionale per accedere al riparto dei seggi⁷⁰ (e cioè a dire, di quella *technicality* che «comporta un'artificiale

Il [medesimo Tribunale](#) aveva sollevato poi un'ulteriore questione di legittimità costituzionale, censurando l'art. 1, c. 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 83, c. 1, nn. 5) e 6), 2 e 5, e 83-bis, c. 1, nn. 1), 2), 3) e 4), del “T.U. Camera”, come rispettivamente sostituiti e aggiunti dall'art. 2, c. 25, della legge n. 52 del 2015 – lamentando ancora la violazione degli artt. 1, c. 2, 3 e 48, c. 2, Cost. Anche qui la questione è stata dichiarata non fondata, consentendo, comunque alla Corte di chiarire la non necessità, nel caso di ottenimento, da parte una qualche lista, al primo turno, di 340 seggi, ma non del 40 per cento dei voti, di procedere al turno di ballottaggio.

Il [Tribunale ordinario di Messina](#), invece, dal canto suo, aveva investito la Corte della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, c. 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 1, c. 2, e 83, c. 1, c. 2, c. 3, c. 4 e c. 5, del “T.U. Camera”, questi ultimi come modif. dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, lamentandone la violazione dell'art. 48, 2 c. Cost., nonché, nel dispositivo dell'[ordinanza](#), dell'art. 1, c. 1 e c. 2, dell'art. 3, c. 1 e c. 2, dell'art. 49, dell'art. 51, c. 1, e dell'art. 56, c. 1, Cost., e dell'art. 3 del Prot. add. alla Convenzione EDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848. Tuttavia, essa è stata considerata dalla Corte «priva di alcuna motivazione in punto di non manifesta infondatezza» e formulata in modo tale da «sollecitare una valutazione dai caratteri indistinti ed imprecisati, relativa nella sostanza all'intero sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015» (§12.2).

⁶⁹ Così N. ZANON, *Fare la legge elettorale “sous l'oeil des russes”*, cit. in *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza I del 2014 in materia elettorale*, cit., 128, il quale ritiene altresì che «ben difficilmente» la Corte «potrebbe accettare di giudicare non più, semplicemente, l'assenza di tale soglia, ma la sua adeguatezza quantitativa», data la difficoltà che «uno scarto di percentuali (dal 35 al 37 o al 40 per cento) possa meccanicamente riflettersi in termini di irragionevolezza più o meno manifesta della soluzione prescelta dal legislatore», dal momento che in questo caso sarebbe «forte il rischio d'invasione la sfera della discrezionalità legislativa, che la Corte stessa definisce ampia in materia elettorale».

⁷⁰ Va al proposito considerato che l'attribuzione di 340 seggi (ossia il 55% del totale di 618 seggi, cui si devono aggiungere i 12 seggi riservati alla Circostrizione estero) alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi, può comportare l'attribuzione in via automatica di un premio del 15% a fronte del conseguimento del 40% dei voti validi di lista. La percentuale di distorsione del voto espresso a favore della lista vincitrice risulta dunque pari a 1,375, dato che il 55% dei seggi viene attribuito a chi ha ottenuto il 40% dei voti (55%:40% = 1,375); là dove il voto “perdente”

alterazione della rappresentatività di un organo elettivo»), potrebbe creare un qualche margine di manovra per un abbassamento del livello della soglia premiale⁷¹. Mentre il fatto che nelle proprie argomentazioni la Corte abbia valutato positivamente il progressivo innalzamento della soglia dell'*Italicum* nel corso dei lavori parlamentari potrebbe far pensare che sia proprio lo stesso 40% a costituire, nel quadro di un tale sistema di elezione, quel livello minimo al di sotto del quale non è possibile portarsi. Anche se poi, per vero, è stato lo stesso giudice costituzionale ad apparire – sia pur “in controluce” – possibilista sul punto. Ed infatti, pur affermando l’estraneità «in linea di principio», al sindacato di legittimità costituzionale della valutazione sull’entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore, all’atto, comunque, di mantenersi aperta la porta del controllo di proporzionalità sul punto, esso si è «riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l’attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale», lasciando così intendere, ci pare, che sussista, per l’appunto, un qualche spazio per il legislatore in cui muoversi “al ribasso”, senza ancora attingersi alla soglia dell’“irragionevolezza”.

13. L’opzione bicamerale tra sfasature e possibili riallineamenti

Tra le “sfasature”, emerse all’indomani della “[Sentenza Italicum](#)”, tra i sistemi di elezione di Camera e Senato di cui si è riferito (sistema di votazione⁷², collegamenti tra liste, soglie di sbarramento...), tali da portare ad oggi ad una situazione che è parsa «ancor più difforme di quanto mai lo fosse stato in precedenza⁷³», il premio di maggioranza, di cui si è per l’innanzi discusso, è forse quella più in grado di disallineare gli esiti dell’elezione dei due rami del Parlamento⁷⁴.

risulta invece avere un coefficiente di sotto rappresentazione pari allo 0,75, dato che il restante 45% dei seggi viene distribuito a chi si è aggiudicato il restante 60% dei voti validi ($45\%:60\% = 0,75\%$).

Così, ad es., supponendo un totale di 30 milioni di voti validi, il 40% di voti raggiunti da una lista corrisponde a 12 milioni di voti. Per effetto del premio di maggioranza detta lista ha così diritto a 340 deputati cioè un deputato ogni 35.294 voti; il complesso delle forze di minoranza che hanno ottenuto 18 milioni di voti (e che avrebbe avuto diritto in assenza del premio di maggioranza a 371 deputati) con il premio di maggioranza ottiene nel complesso solo 278 voti, il che vuol dire che per eleggere un deputato occorrono 64.748 voti (praticamente un “costo” doppio, in termini di voti ottenuti, rispetto alla lista di maggioranza).

⁷¹ Se si guarda ai sondaggi odierni ci si avvede di come una soglia simile metterebbe a rischio tre forze politiche (SI, NCD e Fratelli d’Italia) più una serie di formazioni ancora “minori” sul piano elettorale, per un totale, potrebbe ipotizzarsi, di circa un 10% dei voti...che sul totale di 618 seggi comporterebbe una redistribuzione di all’incirca 62 seggi, i quali verrebbero ripartiti secondo le percentuali che si son dette tra forze di maggioranza e di minoranza: in concreto: 34 seggi andrebbero alle forze di maggioranza e 28 a quelle di minoranza): dal che alla suddetta percentuale del 55% si dovrebbe aggiungere un ulteriore 5% a beneficio delle forze di maggioranza ($34:612 = X:100$), ovvero un ammontare del premio al 60%. Ciò che, in termini di disproporzionalità, potrebbe consentire di mantenere un premio del 55% con una soglia al 37% (se $55:40=1,375$, allora $(55+5):40=1,5$; per cui, per l’appunto, si ha che $55:1,5=36,7$).

⁷² Ciò, specie in considerazione del richiamo del “TU Senato” all’art. 18-*bis* del “TU Camera”. Relativamente, quindi, alla questione dell’applicabilità al Senato delle disposizioni per la parità di genere previste dall’“*Italicum* corretto”, ci si limita a rilevare la praticabilità dell’estensione al sistema elettorale del Senato della disposizione dell’*Italicum* che prescrive, a pena di inammissibilità, che “nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 50% con arrotondamento all’unità superiore”, e che “nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere” (art. 2, c. 10); mentre maggiori problemi potrebbero presentarsi con riguardo alla disposizione sul limite massimo del 60% di candidati capolista dello stesso sesso (art. 2, c. 10) e di quella sull’ordine alternato di genere nelle liste (art. 2, c. 10), dato che questi vincoli si riferiscono, rispettivamente ai “collegi di ciascuna circoscrizione”, ed a “liste nei collegi plurinominali”, e dunque a quel “formato circoscrizionale” che più distingue, anche sul piano operativo, i meccanismi di rappresentanza dei due rami del Parlamento.

⁷³ Cfr., sul punto, ad es., F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in [Nomos](#), 1/2017, 1.

⁷⁴ Cfr., sul punto e *amplius* sulla [pronuncia](#), R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in [Federalismi.it](#) del 9 febbraio 2017, spec. 12 e ss.; e C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza*

Un simile meccanismo, val la pena di rammentare, non è più presente al Senato, dove è stato eliminato nel quadro delle dichiarazioni di incostituzionalità della [sent. n. 1 del 2014](#), mentre è stato fatto salvo – ed è dunque a tutt’oggi vigente – alla Camera, sia pur solo con riguardo al primo ed unico turno di voto, dalla [sent. n. 35 del 2017](#). Per, il resto, i seggi sono attribuiti, rispettivamente, su base nazionale e regionale con il metodo proporzionale dei quozienti interi e dei più alti resti, e pertanto con una formula elettorale analoga, ispirata al criterio di riparto proporzionale.

Da ciò le incognite riguardanti la relativa resa, potendone derivare una rappresentanza dei due rami del Parlamento variamente composta. Ad un tale riguardo, al di là di ulteriori, possibili considerazioni (v., *infra*, il § 15) merita di essere subito chiarito che anche nell’ipotesi in cui dal voto coi suddetti sistemi di elezione (“*Consultellum*” ed “*Italicum corretto*”) dovessero derivare due Camere di diverso colore politico, una simile evenienza non contrasterebbe col quadro costituzionale⁷⁵ (è noto, del resto, come già in Assemblea costituente fosse ad un certo punto emersa, addirittura in senso diametralmente contrario, l’opportunità di scongiurare il comporsi di una seconda Camera mero “doppione⁷⁶” della prima)⁷⁷. E ciò è stato dalla Corte, a ben vedere, confermato nella “[Sentenza Italicum](#)”⁷⁸, con l’inammissibilità sia pur per motivi di tipo processuale, di quelle questioni con cui era stato lamentato il pregiudizio che proprio la diversità dei sistemi di elezione di Camera e di Senato avrebbe comportato⁷⁹, data la situazione “di palese ingovernabilità” a cui la coesistenza di due diverse maggioranze avrebbe condotto, a scapito del “corretto funzionamento della forma di governo parlamentare”⁸⁰.

Discorso diverso va fatto, invece, sul piano dell’opportunità politica, dato l’*impasse* che verosimilmente una tale situazione genererebbe, specie in considerazione della perdurante vigenza, nel nostro ordinamento, di una forma di governo a debole razionalizzazione. Là dove, del resto, dell’alta probabilità che ciò accada è data conferma dall’ormai avvenuta affermazione nel panorama italiano di una terza forza “di peso” e della correlativa metamorfosi dello scenario istituzionale in senso tripolare, per cui del sistema bicamerale rileva ora un’*inidoneità* ancora più, per così dire, “strutturale” a comporsi in modo omogeneo. Così che se qualche problema, sul punto, era già affiorato nel precedente quadro (tendenzialmente) bipolare, ad oggi le probabilità che le due Camere siano disallineate risultano (già di per sé) più elevate, essendo (ancora) più difficile che una stessa forza politica si affermi sia alla Camera, sia al Senato, riuscendo a prevalere, ora, in ambo le sedi, ed inoltre (non più su di un solo ma) su ben due *competitors*.

ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017, in [Rivista AIC](#), 1/2017, 1 e ss.

⁷⁵ Salvo forse la presenza di “incoerenze” tali da poter condurre a cortocircuiti istituzionali, non essendo tuttavia dato di riscontrare ipotesi del genere nella situazione in esame (cfr., al proposito, ad es., G.M. SALERNO, *Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali: a proposito di alcune questioni di costituzionalità sollevate sull’ Italicum*, in [Federalismi.it](#), 2/2017, 1 e ss.; e G. SERGES, *Prime riflessioni sul futuro della legislazione elettorale (in attesa delle motivazioni della sentenza costituzionale)*, in [Nomos](#), 1/2017, 4 e 5.

⁷⁶ Secondo la nota espressione di L. PALADIN, nel *Manuale di Diritto costituzionale*, Padova, 1996, 285.

⁷⁷ Per cui nel senso della differenziazione si posero le norme relative al formato circoscrizionale, alla durata delle legislature, nonché all’età del corpo elettorale dell’uno e dell’altro ramo del Parlamento (cfr., sul punto, F. BAILO, *Capacità elettorale e Costituzione*, cit. 55 e ss.); mentre con l’ordine del giorno Nitti fu auspicata l’adozione di un sistema elettorale proporzionale per la Camera ed invece maggioritario per il Senato (v. [Atti Ass. cost., 7 ottobre 1947](#)). Anche se poi le cose avrebbero preso, all’evidenza, tutt’altra direzione, secondo quella dinamica evolutiva che avrebbe condotto a quella soluzione bicamerale paritaria e simmetrica che ha costituito e costituisce una delle questioni più controverse e dibattute in occasione delle varie proposte di riforma costituzionale.

⁷⁸ Cfr., ad es., in tal senso, M. OLIVETTI, *Italicum, Politica senza alibi. Regole del voto: parola alle Camere*, in [Avvenire.it](#), 2017, 3

⁷⁹ A motivo, segnatamente, della previsione di soglie di sbarramento differenti da parte dei sistemi elettorali tra i due rami del Parlamento e del differimento dell’applicabilità della normativa alla sola Camera dei deputati.

⁸⁰ Ci si riferisce, per la precisione, alle questioni di legittimità costituzionale con cui il [Tribunale ordinario di Messina](#) ha censurato, da un lato gli artt. 16, c. 1, lett. b), e 17 del “T.U. Senato”, relativi all’elezione del Senato, come novellati dall’art. 4, cc. 7 e 8, della legge n. 270 del 2005, per violazione degli artt. 1, 3, 48, 2° c., 49 e 51 Cost.; e, dall’altro lato, l’art. 2, c. 35, della legge n. 52 del 2015, per contrasto con gli artt. 1, 3, 48, 1° c., 49, 51, 1° c., e 56, 1° c., Cost.

Se poi, come si diceva, l'applicazione di due sistemi diversi per l'elezione dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento tende ad ulteriormente aumentare le possibilità di discrasie, tuttavia, non vale il contrario⁸¹. Sebbene più probabile, non è detto, infatti, che in un quadro politico tripolare l'applicazione di due sistemi elettorali simili produca due Camere "allineate"⁸². Ma, per vero, la situazione attuale è ancora più critica...specie se si condivide l'idea dell'inidoneità di qualsivoglia sistema elettorale "non artificiale" (ovvero autenticamente rappresentativo), in situazioni del genere, a restituire una qualche maggioranza in Parlamento: nemmeno sistemi considerati selettivi⁸³ come il *plurality* inglese o il doppio turno "alla francese".

14. Segue. ...e gli "slittamenti"

In un tale contesto in cui le concrete modalità di uniformizzazione dei due sistemi risultano di stringente attualità, di un certo interesse può risultare financo quell'ulteriore meccanismo, salvato dalla Corte, dato dal cd. "slittamento" dei seggi tra una circoscrizione e l'altra⁸⁴. In applicazione dell'*Italicum*, infatti, può avvenire che, dopo aver applicato le clausole di sbarramento e la formula elettorale, all'atto di individuare la collocazione per così dire "territoriale" dei seggi, un seggio da attribuirsi in astratto (ovvero numericamente) ad una determinata circoscrizione debba invece essere assegnato (effettivamente) in un'altra. Ciò accade in quei casi in cui una qualche lista abbia esaurito, in una circoscrizione, il numero dei candidati potenzialmente eleggibili, per cui i seggi spettanti a quella medesima lista vengono trasferiti in un'altra circoscrizione in cui vi siano candidati "eccedentari", ingenerando, per l'appunto, un fenomeno di traslazione di seggi...finendosi così per contraddire, a ben vedere, la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni effettuata *ex ante*, prima cioè dello svolgimento della consultazione elettorale (tenendosi presente, in particolare, l'elemento demografico). Ebbene, secondo la Corte una tale evenienza non recherebbe pregiudizio né al principio della responsabilità dell'eletto rispetto agli elettori che lo hanno votato in una data circoscrizione, dato che questo esigerebbe soltanto «che l'elezione dei deputati avvenga direttamente ad opera degli elettori, senza intermediazione alcuna», né tanto meno di quello della rappresentanza cd. territoriale, poiché le norme dell'*Italicum*, e, particolarmente, quelle introdotte al Senato «nel corso dei lavori preparatori della legge n. 52 del 2015» si sarebbero poste proprio l'obiettivo di consentire che le compensazioni avvenissero "all'interno di una medesima circoscrizione, anche a costo di danneggiare la lista eccedentaria, la quale sarebbe potuta risultare privata del seggio non nella circoscrizione dove ha preso meno voti, ma in quella in cui ne ha ottenuti di più".

Insomma, le ampie cautele, proprio allo scopo di evitare la traslazione, sono parse, nell'occasione, sufficienti a motivare una dichiarazione di infondatezza della questione. Per quanto qui, poi, maggiormente rileva, è la particolare caratteristica della "base regionale" del Senato (*ex art. 57 Cost.*) a rendere difficile, ci pare, nella prospettiva dell'armonizzazione dei due sistemi, l'estensione di un tale meccanismo dell'*Italicum* anche a questo ramo del Parlamento. Tuttavia, anche se improbabile, l'ipotesi della predisposizione di un qualche sistema di elezione del Senato in cui possa rilevare il

⁸¹ Come sarebbe, per l'appunto se si applicasse l'*"Italicum"* corretto, a "trazione maggioritaria", per la Camera dei deputati ed il "*Consultellum*", d'indole, invece, più "proporzionale", sia pur col sistema di soglie di cui si è riferito (*supra*, al §9)

⁸² Ciò, a tacer d'altro, per la semplice ragione per cui i sistemi di elezione si applicano in riferimento a ciascuna Camera e non con riguardo al Parlamento complessivamente considerato.

⁸³ Che pure, come puntualmente osservato, anche in qualche loro elemento potrebbero essere "recuperati", dal momento che «la Corte costituzionale su questo aspetto non si è espressa» (così G. AMATO, *Amato: una legge elettorale con elementi maggioritari*, in *La Stampa* del 10 marzo 2017, 5).

⁸⁴ Per la precisione, il [Tribunale di Messina](#) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale censurando, per asserita violazione dell'art. 56 Cost., l'art. 1, c. 1, lett. a), d) ed e), della legge n. 52 del 2015, e gli artt. 83, cc. 1, 2, 3, 4 e 5, e 84, cc. 2 e 4, "T.U. Camera", questi ultimi come sostituiti dall'art. 2, cc. 25 e 26, della medesima legge n. 52 del 2015.

ridetto “effetto slittamento” non può dirsi del tutto esclusa (ad es., se dovesse essere prevista una riallocazione o un recupero di seggi, magari di natura premiale, su base nazionale)⁸⁵.

Va peraltro notato che nel rifarsi alla «necessità di interpretare il disposto di cui all’art. 56, quarto comma, Cost. in modo non isolato, ma in sistematica lettura con i principi desumibili dagli artt. 67 e 48 Cost.» la Consulta non sia sembrata pregiudizialmente ostile ad una simile ipotesi, reputando il controverso sistema di elezione dei membri italiani del Parlamento europeo – che presenta un formato circoscrizionale simile sebbene “su più ampia scala” a quello del Senato e rende possibile lo slittamento dei seggi – un «esito», espressione «del bilanciamento fra principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili» (§ 10.2.).

Anche se poi, nei successivi passaggi argomentativi, la stessa è parsa sbarrare la strada all’idea di possibili slittamenti di seggi tra una regione e l’altra per l’elezione del Senato, dato che, a differenza della Camera dei deputati le norme costituzionali richiederebbero qui, quale soluzione costituzionalmente obbligata in quanto preordinata a garantire la rappresentanza dei territori (regionali) di per sé considerati, un’assegnazione di seggi interamente conclusa all’interno delle singole circoscrizioni (regionali). Per cui in questo senso, sempre a volerne seguire il ragionamento, per il Senato ci si potrebbe e dovrebbe affidare solo ed esclusivamente a sistemi elettorali ad es., interamente fondati su collegi uninominali a turno unico, oppure a sistemi proporzionali con riparto dei seggi solo a livello circoscrizionale, senza alcun recupero dei resti a livello nazionale.

15. Alcune considerazioni conclusive

Conclusivamente, la Consulta, nella “[Sentenza Italicum](#)” ha lasciato intendere varie cose (ad es., sul ballottaggio, sulla soglia di sbarramento e più ampiamente sui sistemi di elezione, anche nel più ampio quadro della forma di governo...) e non ne ha considerate altre (spec. affermandone l’inammissibilità o stando attenta a ricondurne la considerazione nell’ambito della sfera riservata al legislatore⁸⁶). Soprattutto, ha chiarito alcuni punti essenziali (dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’“opzione” personalistica dei candidati “blindati” e del combinato “ballottaggio e premio di maggioranza”).

Alcune altre affermazioni, poi, paiono dettate dalla consapevolezza della situazione particolarmente delicata in cui versa attualmente il nostro ordinamento sul piano politico-istituzionale. In particolare, ci sembra che possa guardarsi in quest’ultima prospettiva alla chiusa finale della [pronuncia](#), in cui, nel prendersi atto del fatto che a seguito dell’«esito del *referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016*» si è avuta la conferma di «un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive», si conclude che pur non imponendo, la Carta, al legislatore «di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici», tuttavia la stessa «esige» che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare [*rectius*: non ostacolino] all’esito delle elezioni, «la formazione di maggioranze parlamentari omogenee» (§ 15.2.).

⁸⁵ Per la cui ammissibilità si veda, ad es., M. D’AMICO, *Audizione resa il 3 marzo 2017 nell’ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I della Camera dei Deputati*, in [Rivista AIC](#), 1/2017, 7, la quale ritiene che alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale «non solo non possa più dubitarsi, non solo della compatibilità a Costituzione di un unico premio di maggioranza su scala nazionale anche per il Senato», ma che sarebbe illegittimo «un sistema che, come era nella legge n. 270 del 2005, preveda tanti premi di maggioranza quante sono le Regioni, sulla base di una presunta – ma eccessivamente rigida – interpretazione di quell’inciso in forza del quale il Senato è eletto, appunto, “su base regionale”».

⁸⁶ Al proposito, si è contato il ripetersi di ben 24 volte della parola «discrezionalità» nella “[Sentenza Italicum](#)”, ricavando di «questo riconoscimento quasi ostinato» due letture opposte: nel senso, a seconda dei casi o di «una forma di rispetto al Parlamento», o, piuttosto, di «una forma di pungolo-rimprovero per l’inerzia parlamentare sul punto» (così A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?* In [Rivista AIC](#), 1/2017, 2; cfr., inoltre, sul punto, R. BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, in [laCostituzione.info](#), 2).

Per vero, i primi segnali provenienti dal mondo politico non sono stati del tutto confortanti, emergendone ancora una volta la difficoltà a trovare la quadra sin già con riguardo al “verso” di un possibile allineamento tra i due sistemi di elezione: se, cioè, privilegiandosi le caratteristiche di quello del Senato, o di quello della Camera...ma anche, in una diversa prospettiva ancora, nella direzione della reintroduzione di sistemi elettorali già sperimentati, piuttosto che nuovi di zecca...⁸⁷. Sicché si tratterà di vedere a quali di queste soluzioni ci si affiderà...sempre, s’intende, che alla fine non prevalgano i veti incrociati, per cui alle prossime elezioni politiche saremo chiamati a votare col combinato “*Consultellum-Italicum* corretto”⁸⁸. Soluzione, peraltro, questa, val la pena di precisarsi, che pur presentandosi nei suoi elementi portanti come “autoapplicativa”, richiederà, comunque, qualora dovesse essere effettivamente percorsa, un qualche intervento in sede attuativa (come consentire, solo per fare un esempio, all’elettore, di esprimere, all’atto pratico, “una preferenza per i candidati” senatori?)

Ma le cose si complicano ulteriormente se si considera che, a voler dare una lettura rigorosa della “*Sentenza Italicum*” i sistemi di elezione dovranno dimostrarsi in grado non solo di «favorire», ma altresì di «garantire» la rappresentatività dei due rami del Parlamento (cfr., *supra*, ai §§ 9 ss.), con le ricadute che potranno derivarne sul versante della cd. “governabilità”. Ad un tale riguardo, affievolitasi, può pensarsi, almeno nel breve periodo, la prospettiva di riforme costituzionali di ampia portata, è ora improrogabilmente su interventi più puntuali – ma non per questo necessariamente meno efficaci – che si dovrebbe forse puntare, nell’ottica dunque di finalmente trasbordare verso una forma di governo adeguatamente “razionalizzata”...e questo alla ricerca proprio di quell’equilibrio, indicato dalla Corte, tra le ragioni della “rappresentanza” e quelle della “governabilità” (intesa in termini di efficienza ed ora anche di stabilità e rapidità del processo decisionale e, più in generale, dell’azione di governo), nonché nel più ampio quadro dell’indirizzo politico dello stesso Esecutivo.

In questo quadro, l’auspicio è che anche la consapevolezza dei «gravi rischi di legittimazione che stanno correndo ora le nostre istituzioni rappresentative»⁸⁹ e, con essa, più in generale, la convenienza comune al reperimento di soluzioni adeguate e condivise, possa condurre a superare quella situazione di perdurante conflittualità che ormai da decenni lacera le nostre Istituzioni, impedendo tra l’altro, proprio di compiere quel “salto di qualità” sul piano istituzionale da tanto e da tanti atteso...Peraltro, il processo riformatore potrebbe risultare anche piuttosto spedito, essendo stata ormai la materia ampiamente istruita ed avendo trovato spazio talune soluzioni financo a livello territoriale⁹⁰. Aggiungasi che la stessa campagna referendaria per il voto del 4 dicembre 2016, al di là dell’esito, ha fatto emergere un certo consenso sull’opportunità di apportare alcuni aggiornamenti al dettato costituzionale⁹¹. E particolarmente, tra questi, la previsione, nel quadro del summenzionato “bicameralismo paritario”, di un rapporto fiduciario monocamerale, proprio fine di mettere in sicurezza (almeno in parte) il sistema dai rischi di instabilità di cui si è ragionato (senza che ciò debba

⁸⁷ Cfr., sul punto, ad es. A. MORRONE, *Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, spec. 5 e ss. e A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?* cit., 1.

⁸⁸ V., per una rassegna delle “*proposte di legge di modifica del sistema elettorale*” aggiornata al 14 marzo 2017, il [Dossier n. 530](#) curato dal Servizio studi della Camera dei deputati.

⁸⁹ Cfr. per simili considerazioni, M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 12.

⁹⁰ Si pensa, in particolare e da ultimo, oltre alla proposta di riforma “Renzi-Boschi” (v.la, *supra*, alla nota 9) alla [relazione finale](#) del “Gruppo sulle riforme istituzionali” istituito il 12 aprile 2013 dall’allora Presidente Napolitano, ed a [quella](#) della Commissione “per le riforme istituzionali” (cd. “Commissione dei saggi”), istituita l’11 giugno 2013, all’indomani della nascita del cd. “governo di larghe intese” capeggiato da Enrico Letta, con l’obbiettivo «di offrire utili elementi conoscitivi e di riflessione per il Governo e per il Parlamento [...] e per la stessa opinione pubblica che ha il diritto di conoscere le questioni discusse e le proposte presentate».

⁹¹ Al di là dello smantellamento del CNEL, si pensa, ad es., alla possibilità di fornire di copertura costituzionale taluni esiti già conseguiti per la via della legislazione ordinaria e della prassi costituzionale (v., ad es., i limiti alla decretazione d’urgenza, il rinvio presidenziale delle leggi) o affiorati nella giurisprudenza della Consulta (v. l’affievolimento della potestà legislativa concorrente, ma anche lo stesso sindacato di legittimità costituzionale delle leggi elettorali politiche, nel quadro, magari, di un più ampio ripensamento dell’istituto della “verifica dei poteri

necessariamente compromettere una legittimazione diretta ed a suffragio universale della seconda Camera, essendosi trattato, si ricorderà, di uno dei profili più controversi della ridetta riforma costituzionale “Renzi-Boschi”).

Ma a monte di tutto ciò, il punto debole della situazione che speriamo si possa superare, continua ad essere data dalla mancanza di interventi in grado quanto meno di tutelare le delicate funzioni *in chiave democratica* di cui le formazioni partitiche (in senso ampio considerate) continuano a risultare assegnatarie e che dalla “[Sentenza Italicum](#)” risultano “rilanciate” (v., *supra*, il § 5). Là dove le suddette previsioni delle “candidature multiple” e del “premio di maggioranza”, a seconda di come si metteranno le cose, potranno agire nella direzione di rinforzare le stesse formazioni politiche (secondo dinamiche tali da farne emergere la volontà per così dire “collegiale”) o, invece, il *leader* di partito (da cui solo, infatti, potrebbe dipendere, nella sostanza, la scelta delle candidature in Parlamento e dei membri del Governo). Col che si rende lecito pensare che molti degli esiti (anche) della vicenda attuale potranno continuare a dipendere proprio dalle dinamiche partitiche ... con tutte le incognite che una tale situazione comporterà.