

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE – PHD in LEGAL STUDIES

Ciclo XXX

Settore Concorsuale: 12/C1

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/08

LA GIUSTIZIABILITÀ
DELLE LEGGI ELETTORALI

Presentata da: ANTONIO CHIUSOLO

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Supervisore

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Esame finale

Anno 2018

INDICE

INTRODUZIONE

I. Premesse metodologiche e circoscrizione del campo di indagine.....	p. 1
II. Premesse terminologiche: legislazione, sistema e formula elettorale.....	p. 3
III. (<i>segue</i>) “Zone d’ombra” e “zone franche” a confronto.....	p. 5

CAPITOLO I

DALLA IMMUNITÀ ALLA GIURISDIZIONALIZZAZIONE DELLA “FORMULA ELETTORALE”: UNA PANORAMICA STORICO - GIURIDICA

1.1 Alcune premesse a partire da una bipartizione dei “periodi” elettorali italiani	p. 9
1.2 Giustiziabilità e mancata costituzionalizzazione della formula elettorale: i lavori dell’Assemblea Costituente.....	p. 13
1.3 Il principio proporzionalista: una costituzionalizzazione implicita?.....	p. 24
1.4 Ascesa e declino del sistema proporzionale.....	p. 30
1.5 I <i>referendum</i> elettorali degli anni novanta: una prima “sindacabilità” del sistema elettorale?.....	p. 35
1.6 Gli elettori alla scelta “diretta” della maggioranza di governo. Il maggioritario dinanzi alla perdurante crisi dei partiti.....	p. 44
1.7 La legge n. 270 del 2005 e l’intervento della Corte, il ruolo giocato dal contesto.....	p. 50

1.8 Quale origine per il sindacato di legittimità delle leggi elettorali nazionali? La legge n. 52 del 2015 tra <i>referendum</i> e Corte costituzionale	p. 63
1.9 Considerazioni d'insieme alla soglia dell'approvazione di una nuova riforma elettorale: la legge n. 165 del 2017	p. 68

CAPITOLO II

LEGGE ELETTORALE E SPAZI DI TUTELA NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

2.1 La giustiziabilità delle leggi elettorali nazionali: una reazione ad un vuoto dell'ordinamento?	p. 77
2.2 Alcune ragioni sostanziali a sostegno dell'insindacabilità della legge elettorale	p. 80
2.3 (<i>segue</i>) Alcune ragioni formali, a partire dalle scelte positive del legislatore. Un difficile accesso al giudizio in via incidentale	p. 86
2.4 La disciplina dell'art. 66 Cost.	p. 89
2.5 Un <i>focus</i> sul conflitto di giurisdizione con riferimento al contenzioso <i>pre-elettorale</i>	p. 98
2.6 La natura giuridica della verifica dei poteri: giurisdizionalità, una condizione necessaria per rivolgersi alla Corte costituzionale.....	p.106
2.7 Assemblee parlamentari e giunte delle elezioni, possibili giudici <i>a quibus?</i>	p.112
2.8 Il giudizio in via principale, una “strada” non priva di ostacoli	p.118
2.9 Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, difficoltà tra profilo oggettivo e soggettivo	p.125

CAPITOLO III

LA GIUSTIZIABILITÀ SECONDO LA CORTE COSTITUZIONALE: DALLA SENTENZA 1 DEL 2014 ALLA 35 DEL 2017

3.1 L'ordinanza della Corte di Cassazione, tra processo e merito.....	p.133
3.2 Di fronte ad una storica evoluzione dell'ordinamento: la sent. 1 del 2014, un'incidentalità sostanziale ma non formale	p.141
3.3 (<i>segue</i>) La decisione di merito: primi limiti alla discrezionalità del legislatore elettorale?.....	p.146
3.4 La sent. 275 del 2014: quali confini per la giustiziabilità delle leggi elettorali comunali?.....	p.154
3.5 La sent. 110 del 2015, l'azione di accertamento è ammissibile solo di fronte ad un vuoto di tutele del diritto di voto	p.159
3.6 La sent. 193 del 2015, “due pesi e due misure” nella valutazione della rilevanza.....	p.163
3.7 Ancora un sindacato di legittimità sulla legge elettorale nazionale, la sent. 35 del 2017: una definitiva “fuoriuscita” dalle zone franche?.....	p.167

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Bibliografia	p.187
--------------------	-------

INTRODUZIONE

I. *Premesse metodologiche e circoscrizione del campo di indagine*

L'oggetto che la presente ricerca si prefigge di indagare è la giustiziabilità delle leggi elettorali, tematica divenuta di particolare attualità da quando la Corte costituzionale ha dichiarato, per la prima volta con la sentenza n. 1 del 2014, l'illegittimità di un sistema elettorale nazionale.

La finalità dell'indagine è quella di ricostruire il contesto e le cause che hanno condotto (ormai in più occasioni) la “legge più politica” dell'ordinamento al vaglio del giudice costituzionale, evidenziando le conseguenze e le criticità da ciò emerse. Ci si riferisce, in particolare, all'incidenza che suddetta giurisprudenza ha avuto su alcuni profili processuali, per lo più concernenti le modalità di accesso al sindacato di legittimità, così come su alcuni aspetti sostanziali, riconducibili, per lo più, al principio di separazione dei poteri e ai principi costituzionali riguardanti la materia elettorale (si pensi, soprattutto, al principio di eguaglianza del voto).

L'approccio, volutamente ricostruttivo, non prescindere da alcuni riferimenti storico-costituzionali. *In primis* quello secondo cui la Costituzione, per espressa volontà dei padri costituenti, non ha previsto alcuna formula elettorale predefinita, ritenendo che la si dovesse adattare al contesto politico di riferimento, basandosi sulla più ampia discrezionalità del legislatore¹. Dietro a questa scelta dell'Assemblea Costituente si nascondevano, in realtà, opposte visioni circa l'organizzazione dello Stato e il ruolo affidato ai partiti che, per i primi cinquant'anni della storia repubblicana, si sono rivelati il principale strumento attraverso cui garantire la partecipazione e la determinazione della politica nazionale. Dagli inizi degli anni novanta la stabilità del sistema politico ha

¹ Secondo M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, 26, «decidere di non costituzionalizzare significava decidere di esaltare la naturale capacità di adattamento delle scelte sul sistema elettorale agli obiettivi politici di volta in volta perseguiti, sottintendendo così le potenzialità di evoluzione possedute dal sistema politico».

lasciato spazio ad una maggior fluidità dei partiti² e questa fase di transizione è stata accompagnata da una continua revisione dei sistemi elettorali. In Italia ogni processo di destrutturazione partitica ha avuto come “contraccollo” diretto l’introduzione di nuove regole per l’esercizio democratico del voto, non seguito, però, da “discontinuità formali” della Carta costituzionale.

La prima parte del lavoro si propone, quindi, di approfondire e mettere in evidenza il legame tra le leggi elettorali e il sistema istituzionale in cui le stesse si sono inserite, per cercare di comprendere, poi, come i mutamenti di questa connessione abbiano inciso sul controllo di costituzionalità.

La ricerca non affronterà il tema a partire dal ruolo dei partiti, della loro vita o democrazia interna, ma oggetto dell’indagine saranno le leggi elettorali e le loro tendenze nella prassi costituzionale quale cartina di tornasole per studiare il rapporto tra forma di governo e organi di garanzia.

Attraverso questa panoramica storico-costituzionale si può evidenziare come l’instabilità che ha contraddistinto tale ambito legislativo sia coincisa e dipesa dal sostegno che i partiti hanno dato alla legge elettorale e che, indirettamente, la stessa giustiziabilità sia una conseguenza della rottura di questo rapporto.

Nella seconda parte del lavoro si analizzeranno le ragioni che per oltre sessant’anni hanno inibito il controllo di legittimità sulla legge elettorale nazionale. Si cercherà quindi di illustrare quale spazi di tutela offra l’ordinamento, sistematizzando gli elementi normativi, interpretativi e fattuali che si sostiene abbiano contribuito a sottrarre al giudizio della Corte le regole elettorali e, con esse, alcuni aspetti del diritto inviolabile di voto. Si metterà così in luce, come prima dei recenti interventi del giudice delle leggi, ogni “rimedio” offerto dalla Costituzione si fosse rivelato di fatto impraticabile, determinando un *vulnus* di garanzie che solo negli ultimi anni è stato giudicato «intollerabile» e per ciò superato in via pretoria.

Il terzo ed ultimo capitolo propone quindi lo studio casistico di questa recente giurisprudenza costituzionale. Le pronunce cui si rivolgerà l’attenzione hanno

² Così A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali*, Bologna, 2005, 17.

tracciato una vera e propria evoluzione, soprattutto se si considera che per giungere a questo risultato si è reso necessario “forzare” un confine della giustizia costituzionale che per taluni autori aveva delineato una zona d’ombra dell’ordinamento, per talaltri addirittura una vera e propria zona franca.

L’analisi di tali sentenze non sarà circoscritta alle decisioni che hanno riguardato la normativa elettorale nazionale, ma si prenderanno in esame anche le pronunce inerenti la legislazione vigente negli altri livelli territoriali (e ci si riferisce a quello locale, regionale, e concernente le elezioni del Parlamento europeo), con la finalità di valutare, così, l’effettiva portata e l’estensione del nuovo *trend* giurisprudenziale.

II. *Premesse terminologiche: legislazione, sistema e formula elettorale*

Il fenomeno elettorale si considera particolarmente significativo all’interno di una democrazia (prevalentemente) rappresentativa, fondata sul principio della sovranità popolare. Lo stesso, nel suo complesso, comprende un’ampia vastità di ambiti e contenuti, oltre ad essere caratterizzato, in alcuni dei suoi aspetti, da una nota complessità tecnica.

In via preliminare, è dunque un passaggio obbligato fornire alcune precisazioni o convenzioni semantiche in modo da evitare equivoci o futuri fraintendimenti, così come appare necessario circoscrivere anche terminologicamente l’oggetto del lavoro.

La ricerca, come anticipato, tratta il tema della giustiziabilità delle leggi elettorali, rivolgendosi esclusivamente ai sistemi e alle formule che trasformano i voti in seggi.

Il titolo dell’indagine, pur riferendosi genericamente al concetto di legislazione, non deve dunque trarre in inganno: con ciò, infatti, non si intende declinare il presente lavoro rivolgendosi a tutti i numerosi profili (e a tutte le normative) che vengono incluse nella definizione onnicomprensiva di legislazione

elettorale³. Come intuibile anche dal precedente paragrafo, alcuni di questi esulerebbero dagli obiettivi che la ricerca si propone. In tal senso, ad esempio, l'indagine non si occuperà delle modalità di svolgimento delle campagne elettorali, della propaganda politica in genere, così come del finanziamento ai partiti o delle problematiche attinenti all'elettorato, pur essendo le stesse tecnicamente incluse nella legislazione elettorale propriamente detta.

Per fare ulteriore chiarezza è bene premettere che tutto ciò che concerne la c.d. legislazione elettorale di contorno non sarà quindi tematica specificamente approfondita nelle pagine seguenti, comprendendo in essa la questione della presentazione delle liste dei candidati (e la relativa giurisprudenza), così come il procedimento elettorale (e le sue fasi); al contrario, invece, nel campo dell'indagine si includerà il c.d. contenzioso elettorale.

Alla luce di ciò, ogni qualvolta ci si trovi dinanzi al concetto di “legislazione elettorale”, si dovrà intenderlo circoscritto ai soli sistemi e formule elettorali.

Anche questi due termini richiedono, però, alcune precisazioni.

Pur consci del fatto che gli stessi non siano propriamente intercambiabili, posto che la formula attiene al solo meccanismo matematico di trasformazione dei voti in seggi e il sistema elettorale, invece, è inclusivo di più ampi aspetti quali quello della designazione delle circoscrizioni, dei voti di preferenza o delle liste bloccate, delle soglie di sbarramento e dei premi di maggioranza, è bene premettere che in alcune (poche) circostanze saranno utilizzati, per semplificazione, come sinonimi⁴.

In definitiva, se ci si rivolge alla dimensione “orizzontale” del tema, la ricerca si occupa della giustiziabilità dei sistemi elettorali in senso stretto (stretto, ma non strettissimo, ovverosia non limitato alla sola giustiziabilità della formula

³ Ci si riferisce alla definizione manualistica di legislazione elettorale. In particolare, si v., su tutti A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2016, 284 e ss. e G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 67 – 102. Per un approfondimento sui duplici sensi in cui può intendersi la legislazione elettorale, si v., su tutti, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, *op. cit.*, 29 e ss.

⁴ Il concetto di sistema elettorale qui in uso è quello inteso da S. ROKKAN, *Citizens, elections, parties*, trad. it. P. Ignazi, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, 1980. L'autore definisce le elezioni come «procedure istituzionalizzate per la scelta di rappresentanti selezionati tra alcuni o tutti i membri ufficialmente riconosciuti di un'organizzazione». Per formula elettorale, come detto, ci si riferisce allo specifico meccanismo che trasforma i voti in seggi.

matematica); quanto alla dimensione “verticale”, invece, si concentra prevalentemente su regole e procedure riguardanti le assemblee legislative nazionali (le normative dei differenti livelli territoriali, come anticipato, sono state prese in esame limitandosi alla più recente casistica giurisprudenziale).

III. (segue) “Zone d’ombra” e “zone franche” a confronto

Un ulteriore chiarimento terminologico è necessario, infine, in riferimento all’uso che si troverà dei termini «zone d’ombra» e «zone franche» della giustizia costituzionale⁵. Questo perché, ormai da tempo risalente, la legge per le elezioni politiche viene considerata immune da qualsivoglia controllo di costituzionalità e ricondotta dalla dottrina vuoi all’una, vuoi all’altra fattispecie. I due termini, però, non sono propriamente sinonimi, né perfettamente sovrapponibili.

In particolare, secondo Antonio Ruggeri⁶, l’una non nega l’altra ma anzi la ricomprende, al tempo stesso superandola, volendo includere nella dicitura zone

⁵ Tale termini sono stati utilizzati, su tutti, da M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 25; G. AZZARITI, *Osservazioni sull’accesso e sull’estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 426. Le ha definite «zone grigie», utilizzando una definizione di C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 2000, 62 (I edizione, Roma, 1962), G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 177, indicando così tutti quei casi in cui l’individuazione per sollevare questioni di legittimità costituzionale risulti oltremodo controversa. In un senso non dissimile le definisce «strette» del giudizio di costituzionalità, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, 427; mentre, V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, op. ult. cit.*, 554, definisce tale circostanza una «situazione di extraterritorialità che tiene lontana la Corte da una verifica sulle scelte del legislatore in un delicato settore quale è quello della rappresentanza politica», riprendendo così un termine usato, nel corso dei lavori dell’Assemblea Costituente, da Umberto Terracini, in riferimento alla situazione di autonomia e indipendenza delle Camere, che avrebbero voluto essere sottratte dalle interferenze di qualsiasi altro potere dello Stato, in particolare, quello della magistratura. Esiste un significativo consenso della dottrina nel considerare la legge elettorale nazionale, una zona franca dell’ordinamento. A discapito del titolo, anche F. LANCHESTER, *Non ci sono “zone franche” nello stato di diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2013, 2, pur affermando che «in uno Stato di diritto costituzionale possono appunto esistere zone calde, ma non zone d’ombra, prive di tutela per i diritti fondamentali», riconosce come la questione concernente i sistemi elettorali ruoti attorno al fatto che continua ad essere un tema sottratto a verifica e a garanzie giurisdizionali.

⁶ Così A. RUGGERI, *Presentazione del Seminario*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale, op. cit.*, 1.

d'ombra sia i casi in cui il giudizio della Corte, pur non essendo del tutto escluso, lascia per l'uno o per l'altro aspetto insoddisfatte o non pienamente appagate talune aspettative di giustizia costituzionale (per una loro densa, esigente accezione), sia le c.d. zone franche.

Si definiscono zone d'ombra tutte quelle «situazioni problematiche in cui l'atto normativo riesce a giungere alla Corte costituzionale per la via incidentale, ma il controllo di costituzionalità assume un'intensità diversa e spesso non facilmente prevedibile a seconda del rapporto tra atto legislativo e parametro invocato⁷». Tale imprevedibilità, in particolare, si verifica quando si assume, come parametro dello scrutinio, il “modello costituzionale” della fonte oggetto della questione, cioè quando ci si riferisce allo statuto teorico della legge⁸, nonché quando è

⁷ Così F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, op. cit., 57.

⁸ Sul punto sempre F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, op. ult. cit., 57 – 61. L'autrice illustra le zone d'ombra dell'ordinamento, partendo dall'assunto per cui non esiste nella nostra Costituzione una disposizione che definisce con precisione i caratteri della legge. Pur avendo la dottrina italiana dai primi del novecento cercato di individuare i caratteri tipici della legge, tali indici non sono mai stati codificati in Costituzione e, anzi, qualche volta sembrerebbero essere stati dalla stessa smentiti quando, ad esempio, si impone l'approvazione di leggi materialmente formali (ai sensi degli artt. 80 e 81 Cost.) o non generali (ex art. 43 Cost.). Alla luce di ciò, la legge può dunque essere individuata sulla base di un solo criterio formale, quale atto normativo approvato dal Parlamento secondo la procedura prevista dagli artt. 70 e ss. Cost. e appare pertanto difficile ipotizzare che una legge possa definirsi incostituzionale perché non generale o non astratta o tantomeno non innovativa. Proprio per tale ragione la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su leggi che non possiedono tali caratteri (si pensi alle leggi provvedimento, alle leggi eccezionali, alle leggi di sanatoria e alle leggi retroattive anche di interpretazione autentica), non sanziona queste fonti in quanto leggi non generali o non astratte, né tantomeno ritiene che questo modo di legiferare sia lesivo di competenze attribuite ad altri poteri. Tutt'al più il giudice costituzionale, in questi casi, si riserva di compiere «uno stretto scrutinio di costituzionalità» quasi muovendo da un sospetto di illegittimità, se non addirittura da una presunzione di incostituzionalità per il solo fatto che tali norme si allontanano dal modello teorico della legge generale e astratta. Il profilo problematico non attinge, dunque, ad un'assoluta preclusione per tali norme di giungere al controllo della Corte costituzionale, quanto piuttosto allo schema del giudizio di legittimità che non sempre si dimostra coerente, né tantomeno prevedibile. In quest'ambito, l'esempio più calzante è appunto quello inerente alle leggi provvedimento, carenti del carattere della generalità, sul punto si v., su tutti, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015, 78 – 85. La ragione per cui le stesse si annoverano quindi all'interno delle zone d'ombra dell'ordinamento attiene al fatto che mai il giudice delle leggi ha chiarito secondo quali parametri si debba svolgere questo rigoroso giudizio di ragionevolezza, sul quale non ha elaborato alcuno “schema” da seguire, probabilmente a causa delle ipotesi molto diverse rientranti in questa categoria legislativa. Un'altra categoria di leggi che si discosta dal modello teorico della legge viene indicata nelle c.d. leggi eccezionali. In tali casi, rispetto all'incertezza descritta poc'anzi, il giudizio di ragionevolezza appare meglio definito. La Corte costituzionale, infatti, supera la presunzione di irragionevolezza della disposizione impugnata solo nel caso in cui accerti che la legge eccezionale è preordinata a garantire un bene di rilevanza costituzionale e solo se la previsione è temporanea, si v. P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur.*

denunciata la lesione di specifiche disposizioni costituzionali che non trovano nella giurisprudenza un rigoroso riscontro⁹. È così spiegato perché le zone d'ombra attengono a “imperfezioni tecniche” per lo più derivanti dal processo costituzionale. Tale fattispecie rappresenta, infatti, una conseguenza pratica a cui può condurre il meccanismo in via incidentale, il quale, in più di una circostanza, genera strettoie.

Le zone franche, in un'accezione più restrittiva, indicano invece quelle circostanze in cui atti normativi di rango primario, per caratteristiche peculiari delle stesse materie che regolano, seppur in astratto suscettibili di ipotetici controlli, risultano in concreto impossibilitati ad essere sottoposti non solo al giudizio in via incidentale, ma a qualsivoglia intervento dei pubblici poteri, con lo specifico obiettivo di proteggere lo svolgimento autonomo e indipendente di alcune attività istituzionali¹⁰. Norme, interpretazioni, così come gli stessi compiti assegnati dal testo costituzionale alla Corte escludono, di fatto, interventi nel merito delle stesse. Secondo Alessandro Pizzorusso, tale “chiusura” riguarderebbe quella «serie di attività qualificate da un tasso di politicità che le renderebbero insindacabili in sede giudiziaria, anche a costo del sacrificio dei diritti [...] costituzionalmente riconosciuti ai cittadini¹¹».

cost., fasc. 2/1983, 592 – 619 e su tutte anche, Corte cost. n. 15/1982. Come ultima ipotesi, uno “stretto scrutinio” è altresì riservato anche alle leggi retroattive: salvo il caso della materia penale, la legge retroattiva è ammessa, purché, se sottoposta al sindacato, se ne accerti la non irragionevolezza della efficacia retroattiva (oltre che la eventuale violazione di altri principi costituzionali).

⁹ In questi casi, il parametro di costituzionalità, pur dettando chiare indicazioni sul modello dell'atto normativo, è stato utilizzato in modo poco rigoroso al punto che, spesso nella motivazione la Corte cerca di giustificare il rispetto.

¹⁰ Sul punto si v., su tutti, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID., *Aggiornamenti sul processo costituzionale (2008 – 2010)*, Torino, 2011, 32 e ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generali*, Padova, 2003, 177; G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale e magistratura: a proposito di una discussione sulla «rilevanza» delle questioni incidentali di costituzionalità sulle leggi*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/1973, 1190.

¹¹ Così afferma A. PIZZORUSSO, “Zone d'ombra” e “zone franche della giustizia costituzionale italiana”, in A. D'ATENA, *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1022. Il riferimento compiuto potrebbe anche ricondurre alla *political question doctrine*. Tale categoria dogmatica marca i confini giuridici necessari per rispettare il principio di separazione dei poteri. Le zone franche determinano in qualche modo la recessione di alcuni canoni propri dello Stato di diritto al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza di organi politici. Sul punto si cfr., su tutti, C. PIPERNO, *La Corte costituzionale e il limite della political question*, Milano, 1991, 102 e ss.; L. HENKIN, *Is there a political question doctrine?* in *Yale Law Journal*, fasc. 5/1976, 597 e ss.; F. WESTON, *Political questions*, in *Harvard Law Review*, fasc. 38/1959, 296.

Ciò premesso, ad avviso di chi scrive, la legislazione elettorale nazionale, per una duplicità di ragioni che meglio verranno approfondite, poteva considerarsi (si intende prima delle recenti pronunce che l'hanno resa "definitivamente" giustiziabile) parte di questa seconda fattispecie. Come si vedrà, infatti, l'impossibilità per detta norma di pervenire ad un sindacato di legittimità è dipesa principalmente dall'art. 66 Cost. e dalle sue interpretazioni. La finalità della disposizione costituzionale è proprio quella di evitare l'interferenza di altri poteri, garantendo in questo campo alle Assemblee politiche una accentuata autonomia e indipendenza. Parimenti, anche il carattere eminentemente politico della legge per le elezioni di Camera e Senato si ritiene abbia inevitabilmente contribuito a rendere le relative norme insindacabili in qualsivoglia sede giudiziaria.

CAPITOLO I

DALLA IMMUNITÀ ALLA GIURISDIZIONALIZZAZIONE DELLA “FORMULA ELETTORALE”: UNA PANORAMICA STORICO – GIURIDICA

1. Alcune premesse a partire da una bipartizione dei “periodi” elettorali italiani. – 2. Giustiziabilità e mancata costituzionalizzazione della formula elettorale: i lavori dell’Assemblea Costituente – 3. Il principio proporzionalista: una costituzionalizzazione implicita? – 4. Ascesa e declino del sistema proporzionale – 5. I referendum elettorali degli anni novanta: una prima “sindacabilità” del sistema elettorale? – 6. Gli elettori alla scelta “diretta” della maggioranza di governo. Il maggioritario dinanzi alla perdurante crisi dei partiti – 7. La legge n. 270 del 2005 e l’intervento della Corte, il ruolo giocato dal contesto – 8. Quale origine per il sindacato di legittimità delle leggi elettorali nazionali? La legge n. 52 del 2015 tra referendum e Corte costituzionale – 9. Considerazioni d’insieme alla soglia dell’approvazione di una nuova riforma elettorale: la legge n. 165 del 2017

1. Alcune premesse a partire da una bipartizione dei “periodi” elettorali italiani

Una parte diffusa della dottrina costituzionalistica ha da tempo annoverato la legge per la composizione di Camera e Senato tra le c.d. zone d’ombra o zone franche dell’ordinamento. Ciò a causa di una sostanziale impossibilità di sottoporre la stessa al controllo di legittimità della Corte costituzionale, sebbene tale disciplina, al pari delle altre fonti primarie, non sia a ciò formalmente sottratta.

Con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale ha per la prima volta dichiarato la parziale illegittimità di una legge elettorale, superando quel tabù secondo cui detta materia sarebbe riservata originariamente alla sola competenza

parlamentare¹². Sin da ora può anticiparsi che, attraverso tale giudizio, la Corte abbia indirettamente contribuito a influire sul contenuto e sui limiti dei sistemi elettorali successivamente adottati, nonostante, come premesso, questa facoltà sia da sempre considerata una esclusiva prerogativa del legislatore, addirittura ritenendo inopportuno, se non propriamente illegittimo, intervenire con strumenti diversi dalla legge¹³.

Prima di procedere ad una esposizione sulle ragioni per cui, per lungo tempo, tale legislazione sia stata sottratta a qualsivoglia controllo e analizzare nel dettaglio la giurisprudenza che ha invertito quest'originaria tendenza, si è ritenuto necessario ricostruire sinteticamente la storia costituzionale della legislazione elettorale, circoscrivendo il campo dell'indagine al periodo repubblicano. Con ciò si cercherà di evidenziare l'evoluzione compiuta dall'ordinamento: dalla mancata previsione in Costituzione di una formula elettorale predefinita, con la finalità di

¹² In dottrina si è molto discusso sulla presenza di una riserva di legge in materia elettorale. Vi è chi ha desunto l'esistenza di una riserva dall'art. 48 Cost. attraverso una sua "lettura sistemica" oppure, ancora, attraverso il III c. che rinvia alla legge per la statuizione della disciplina sull'esercizio di voto dei cittadini residenti all'estero. Così M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, fasc. 2/2001, 633 e ss. Altri autori, invece, sono soliti riferirsi all'art. 72, IV c. Cost., laddove si prevede una riserva di assemblea per i disegni di legge elettorale, così T. MARTINES – G. SILVESTRI, *Diritto costituzionale*, XII ed., Milano, 2010, 387 e ss; o ancora vi è chi si rivolge agli artt. 65 e 122 Cost. che, nel riferirsi ai casi di incompatibilità e ineleggibilità regionali, presuppongono una complementare legge elettorale a livello statale da cui deriverebbe la riserva, così S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, 37 e ss. Secondo L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, 522, con l'introduzione dell'art. 117, II c. lett. f) a seguito dell'approvazione della l. cost. n. 3/2001, si sarebbe istituita una precisa riserva di legge statale in ambito elettorale. *Contra* vi è chi si è riferito al concetto di riserva implicita di legge, in quanto «le disposizioni elettorali sono in grado di incidere sulla struttura dei rapporti tra le forze politiche, e quindi, alla fine, sul modo concreto di atteggiarsi del principio democratico nel nostro ordinamento». Così L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, 2003, 101 e ss. Infine, una riserva in materia elettorale è contenuta nel "Codice di buona condotta in materia elettorale", predisposto nel luglio del 2002 dalla Commissione Venezia e poi approvato dall'Assemblea del Consiglio d'Europa l'anno successivo, con il quale si è espressamente riconosciuto che le regole di diritto elettorale devono avere rango legislativo. Per un approfondimento delle questioni esposte, si rinvia a N. LUPO, *La legge elettorale come "legge in senso formale" nel sistema delle fonti*, in *Giur. it.*, fasc. Giugno/2013, 1458.

¹³ L'ipotesi a cui si allude è quella che la legge elettorale venga introdotta mediante lo strumento del decreto legge. Dinanzi all'immobilismo del legislatore, il ricorso alla decretazione d'urgenza è stato spesso auspicato, tuttavia l'argomentazione più fondata ad escluderlo è stata quella secondo cui tale ambito legislativo si ritiene riservato alla competenza esclusiva del Parlamento. Così M. D'AMICO, *Corte costituzionale e materiale elettorale: una decisione storica*, in M. D'AMICO – S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014, 92.

meglio adattarla ai mutamenti storico-politici (senza limitare la discrezionalità legislativa), si è infine giunti, pochi mesi fa, per effetto della decisione sopra citata, a valutare l'opportunità di introdurre a livello costituzionale un preventivo giudizio di legittimità sulle leggi elettorali nazionali.

Questa modifica costituzionale, seppur non confermata dal voto referendario del dicembre 2016, ha comunque fatto emergere un dato non sottovalutabile. Dalla volontà dei padri costituenti di non imprimere univoche direzioni in materia elettorale, la Corte, dopo aver ricavato dalla storica pronuncia principi che oggi sembrerebbero divenuti vincolanti, è addirittura stata “chiamata” a co-partecipare, di fatto, all'*iter* di approvazione del sistema elettorale.

Il percorso che di seguito si propone ha dunque l'obiettivo di ripercorrere le tappe che si considerano maggiormente significative per tracciare le origini storico-costituzionali della giustiziabilità delle leggi elettorali nazionali. In questa prima fase si presterà particolare attenzione all'incidenza che ha avuto, dal 1946 ad oggi, l'evoluzione del sistema istituzionale e del ruolo dei partiti politici, rimandando ai prossimi capitoli una più puntuale analisi delle ragioni giuridiche che, ad avviso di chi scrive, hanno “indotto” tale cambiamento. Si premette, quindi, che la giurisprudenza elettorale qui citata ha solo la finalità di tratteggiare il contesto dal quale la si ritiene essere sorta; un più preciso approfondimento della stessa verrà compiuto nel prosieguo (in particolare nel III capitolo).

È doveroso sottolineare come la legislazione elettorale italiana si sia distinta rispetto a quella di molti paesi europei¹⁴ per una cronica instabilità¹⁵. Si consideri che dal dopo guerra ad oggi l'Italia ha sperimentato nove diverse normative che

¹⁴ Per comprendere l'unicità del sistema italiano basterà compiere alcuni esempi raffrontandolo con il sistema elettorale adottato in altri paesi. Il Regno Unito, ad esempio, adotta una formula elettorale di base (“first past the post”) che risale al 1832, negli anni successivi si è allargato il suffragio e modificata solo la legislazione di contorno; in Germania sia il collegio uninominale, sia la formula “first past the post” sia, infine, il doppio voto che oggi sono utilizzati risalgono ad una scelta del 1953; in Francia, da ultimo, l'uninomiale maggioritario a doppio turno francese risale alla monarchia orleanista.

¹⁵ Si veda G. BALDINI, *The different trajectories of Italian electoral reforms*, in *West European Politics*, fasc. 3/2011, 644 – 663. Secondo l'autore l'Italia si caratterizza per una ciclica necessità di riformare la legge elettorale, motivata, almeno rispetto agli ultimi venti anni, da una continua evoluzione del sistema partitico, ben lontano dal raggiungere una stabilità.

trasformano i voti in seggi¹⁶, caratterizzando il rapporto tra cittadini e classe politica per una ciclica e continua ridefinizione delle regole del “gioco¹⁷”.

Nel compiere una ricostruzione storica della legislazione elettorale, Sabino Cassese ha sostenuto che la stessa potesse suddividersi in due cicli: il primo, più risalente, dominato dal tema dell'estensione del suffragio; mentre il secondo, più recente, contraddistinto dalla ricerca della formula elettorale per tradurre i voti in seggi¹⁸.

In quest'ultimo, coincidente di fatto con il periodo repubblicano, sono distinguibili due ulteriori fasi da ripartire a seconda del differente atteggiamento che le formule elettorali hanno espresso nei confronti dei partiti. In particolare, dall'Assemblea Costituente agli anni novanta, attraverso l'adozione di un sistema proporzionale, si è demandata a questi ultimi la scelta delle alleanze di governo¹⁹

¹⁶ Otto, se si considerano, come si vedrà, anche le due risultanti dallo scrutinio compiuto dalla Corte costituzionale nel 2014 e nel 2017. Nel dettaglio esse sono: 1) Il decreto luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23 (Bonomi): con questa legge *post-fascista*, per la prima volta, il diritto di voto fu esteso alle donne. 2) Il decreto luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74: questa norma conteneva le disposizioni per l'elezione dell'Assemblea costituente e introduceva il suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti e una formula di riparto dei seggi proporzionale; 3) le leggi 20 gennaio 1948, n. 6 e 6 febbraio 1948, n. 29; 4) le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277 (Mattarella); 5) la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Calderoli); 6) la legge elettorale risultante dalla Corte cost. 13 gennaio 2014 n. 1: sostanzialmente una legge proporzionale pura con soglie di sbarramento e reintroduzione delle preferenze, definita a seguito della dichiarazione d'illegittimità della previgente legge elettorale; 7) la legge 6 maggio 2015, n. 52; 8) la legge elettorale risultante dalla Corte cost. 25 gennaio 2017, n. 35 con cui è stata dichiarata l'illegittimità delle disposizioni che prevedono il ballottaggio, così come di quelle concernenti la scelta del collegio d'elezione da parte del candidato bloccato plurieletto. 9) la legge 3 novembre 2017, n. 165. Per un *excursus* sulla storia della legislazione elettorale, si rimanda, su tutti, a S. CASSESE, *Stato e popolo nella storia italiana* in S. CASSESE, *Governare gli italiani*, Bologna, 2014, 65 – 87.

¹⁷ Molti autori definiscono questo momento l'epoca della c.d. «partitocrazia», termine coniato da G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, 39 – 63. L'autore utilizzò per la prima volta questa definizione inaugurando nel 1949 l'anno accademico (presso l'Università di Firenze) con una lezione intitolata proprio *Governo parlamentare e partitocrazia*. Analog. la definisce M. S. PIRETTI, *Sistemi elettorali e struttura del parlamento* in L. VIOLANTE (a cura di), *Il parlamento*, Torino, 2001, 545 – 582.

¹⁸ Secondo S. CASSESE, *Governare gli italiani*, *op. cit.*, 70, i problemi che in materia elettorale sono stati al centro del dibattito politico nelle diverse fasi storiche sono stati i seguenti: nel periodo 1861 – 1912, il tema dell'elettorato e della base dello Stato; nel periodo tra il 1882 e il 1919, invece, la questione era inerente alla formula elettorale (se prediligere cioè la uninominale, lo scrutinio di lista oppure la proporzionale); nel periodo che dal 1923 arriva sino ad oggi, infine, la scelta tra il sistema proporzionale e quello maggioritario.

¹⁹ Secondo V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell'art. 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, fasc. 2/1968, 12, questa epoca è caratterizzata dalla centralità dei partiti. Del resto – sostiene l'autore – la Costituzione è stata proprio il frutto della partitocrazia, ovvero del fisiologico potere dei partiti protagonisti della

e la legge elettorale si è così limitata a riflettere i rapporti di forza presenti nella comunità. Con il ritorno al sistema maggioritario, invece, contestuale alla crisi partitica, alle forze politiche è stato “sottratto” il potere di formare l’esecutivo e, oltre alla composizione del Parlamento, è stata “direttamente” rimessa nelle mani degli elettori sia la scelta del Presidente del Consiglio, sia quella della maggioranza di governo. In questo momento è divenuto evidente l’effetto manipolativo della legge elettorale sulla forma di governo e l’assenza della neutralità del sistema prescelto è infine emerso in più aspetti della legge n. 270 del 2005. Con la sentenza che per la prima volta ha dichiarato illegittimo il sistema elettorale nazionale, si è quindi inaugurata la fase attuale, in cui la scrittura della normativa elettorale non può prescindere da quanto emerso dal “dettato” giurisprudenziale.

La storia della legislazione italiana²⁰, alternando costantemente formule elettorali che mai hanno trovato continuità, sembra rilevare l’assenza di un patto stabile tra Stato e cittadini, nonché una continua divergenza tra «paese legale» e «paese reale²¹». I continui mutamenti e le crisi del sistema politico non possono che reputarsi, dunque, l’origine da cui ricostruire i passaggi e le ragioni che hanno condotto il controllo sulle leggi elettorali dalle zone franche dell’ordinamento sino al sindacato costituzionale.

2. Giustiziabilità e mancata costituzionalizzazione della formula elettorale: i lavori dell’Assemblea Costituente

Il tema della giustiziabilità delle leggi elettorali non è stato esplicito oggetto di discussione in Assemblea Costituente. Proprio per questa ragione si è ritenuto

fase costituente, non, invece, di un’invasione degli stessi sulla pubblica amministrazione o sulla magistratura. Differente, dunque, dal contesto in cui utilizza tale termine G. PASQUINO, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Roma – Bari, 1982, 6, che lo descrive quale difesa corporativa di interessi di ceto, paura di concedere spazio alle istituzioni e alla società civile, tentativo di rafforzare la propria separatezza.

²⁰ Per un *excursus* storico sulla legislazione elettorale si rimanda a M. S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870 – 1923)*, Bologna, 1990 e ID., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma – Bari, 1995.

²¹ Entrambe le definizioni sono riprese da P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, 2001, 73 e ss.

necessario tentare di ricostruirlo indirettamente, attraverso l'analisi dei dibattiti allora intercorsi inerenti alla materia elettorale, principalmente focalizzati sulla questione relativa alla formula da adottare e, soprattutto, se e quale sistema formalizzare all'interno della Carta costituzionale.

I componenti delle Sottocommissioni²² al lavoro per elaborare il progetto di Costituzione furono concordi nel non volerlo irrigidire eccessivamente e, come anticipato, decisero di non includere né all'interno delle disposizioni sui principi generali concernenti l'esercizio del diritto di voto, né in quelle riguardanti l'ordinamento della Repubblica, alcuna norma che vincolasse il legislatore ad uno specifico sistema elettorale. Aldilà della prescrizione del voto "eguale", ad esempio, si decise di non rendere vincolante nemmeno il c.d. voto "diretto"²³, proprio per evitare di pregiudicare l'introduzione di una eventuale elezione di secondo grado per il Senato della Repubblica, di cui si paventava l'ipotesi, volendolo rendere una camera rappresentativa di interessi professionali o territoriali²⁴.

L'esigenza di una ampia flessibilità in campo elettorale tuttavia non trovò consensi unanimi e diverse furono le anime che nella redazione della Costituzione si contrapposero su questo specifico tema, interpretando in modo molto diverso il ruolo di tale legge quale «presupposto del funzionamento di tutto l'ordinamento dei poteri²⁵». A tal proposito, tra i padri costituenti emersero due opposte concezioni di Stato: «l'una rivolta ad un modello di stampo liberale volto a

²² In queste pagine, è bene precisare, si farà maggiormente riferimento alla II Sottocommissione, deputata ad elaborare e proporre il progetto della Costituzione riguardo all'organizzazione dello Stato.

²³ Nella I Sottocommissione fu l'on. Mastrojanni a proporre di inserire, tra le qualifiche del voto, l'aggettivo «diretto». L'on. La Pira si dichiarò, invece, contrario alla proposta perché così si sarebbe preclusa «la possibilità di formare una rappresentazione organica degli interessi di tutta la Nazione». La I Sottocommissione accolse la mozione di La Pira, respingendo l'emendamento Mastrojanni, il quale, tuttavia, ripropose la sua tesi in Assemblea, senza alcun esito favorevole. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 5 marzo 1947.

²⁴ Quanto al Senato il dibattito vedeva contrapposti coloro che lo immaginavano come organo di rappresentanza degli interessi professionali e coloro che, invece, lo correlavano a quella territoriale. In particolare la proposta di strutturare una seconda camera rappresentativa di organi sociali era la visione in cui si riconoscevano i democristiani, a cui si contrapponeva, invece, quella dei repubblicani e di una componente moderata di autonomisti che, invece, prediligeva una camera delle regioni, rappresentativa di autonomie e interessi territoriali.

²⁵ Così Costantino Mortati ha definito la legge elettorale. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 5 settembre 1946.

limitare la presenza “ingombrante” dei partiti, l’altra fondata proprio sul ruolo di questi ultimi, sulla loro capacità di recepire, mediare e dare sbocco istituzionale (negli organi elettivi) alle richieste provenienti dalla società²⁶».

Da un lato, infatti, vi era chi, alla luce della volontà di «elaborare una Costituzione eminentemente democratica²⁷», riteneva necessario costituzionalizzare il principio della rappresentanza proporzionale, in quanto unica formula ritenuta in grado di condurre «non già ad un *esecutivo* di maggioranza che *governasse* contro la minoranza, ma ad un governo di collaborazione nel quale tutte le forze *cooperassero* e *trovassero* il loro punto di equilibrio²⁸». Secondo tale prospettiva, infatti, più compiutamente del maggioritario, la ripartizione proporzionale dei seggi avrebbe realizzato la democrazia, che per l’appunto veniva identificava con la più esatta rappresentanza di tutte le correnti politiche nel governo del paese²⁹ e, di conseguenza, avrebbe abituato il popolo «a prendere decisioni [...] *volte*, non solo alla migliore scelta degli uomini (esigenza anch’essa essenziale), ma alla valutazione e alla scelta dei programmi³⁰» dei partiti politici. Non tralasciando le critiche di chi sosteneva che la Costituzione «deve tracciare linee generali e non scendere in particolari³¹», tali

²⁶ Così sostengono S. GAMBINO – G. MOSCHELLA, *La riforma elettorale in Italia: un modello discutibile di democrazia maggioritaria*, in S. GAMBINO – G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996, 92 e 93.

²⁷ Così la definiva Vincenzo La Rocca. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 13 settembre 1946.

²⁸ Così Oliviero Zuccarini. *Atti Ass. Cost.*, 8 novembre 1946.

²⁹ Si cfr. con quanto affermato sempre da Oliviero Zuccarini. *Atti Ass. Cost.*, 13 settembre 1946. Questo intervento può leggersi in combinato disposto a quello che, in qualche seduta dopo, ha compiuto il deputato Tommaso Perassi. Secondo quest’ultimo, il sistema elettorale proporzionale avrebbe inevitabilmente condotto ad un governo di coalizione e proprio per garantire la possibilità, un domani, di mutare quest’impostazione, riteneva quindi più opportuno che la materia elettorale venisse regolata da una fonte di rango primario e non direttamente in Costituzione. Se fosse stato necessario cambiare il sistema di elezione, in questo modo lo si sarebbe potuto fare senza ricorrere alla procedura della modificazione della Carta costituzionale. Si vedano, sul punto, gli *Atti Ass. Cost.*, 8 novembre 1946.

³⁰ Così il 5 settembre 1946, durante la riunione della II Sottocommissione per l’elaborazione della Costituzione, afferma l’onorevole Costantino Mortati. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 5 settembre 1946. Il corsivo è un’aggiunta dell’autore di questo scritto. In particolare il Mortati ritiene che se non si vuole tendere verso un intervento del popolo, diretto alla scelta degli uomini, lo si dovrà abituare alla partecipazione politica. Per questo, il collegio uninominale è il sistema meno idoneo allo scopo poiché «peggiorerebbe l’indisciplina dei partiti e la mobilità, la fluidità delle situazioni politiche, renderebbe più frequenti le crisi parlamentari».

³¹ Si riporta il pensiero di Tommaso Perassi che così si espresse durante la riunione della II Sottocommissione per l’elaborazione della Costituzione italiana, il giorno 8 novembre 1946. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 8 novembre 1946.

proposte prevedevano di rimandare alla legge ordinaria la previsione di tutte quelle particolarità più tecniche proprie di ogni sistema elettorale³², mantenendo però l'inserimento all'interno della Carta di un principio che, quantomeno generalmente, richiamasse al proporzionale. Solo mediante la costituzionalizzazione di quest'ultimo, infatti, si sarebbe riusciti ad evitare che «l'assemblea parlamentare, organo puramente legislativo, in un vicino domani», potesse annullare o modificare tale principio, «risultato di anni di travaglio politico e di innumeri esperienze³³».

Contrariamente a questa visione, si espressero, poi, tanto le opinioni di coloro che, pur favorevoli al sistema proporzionale, ritenevano opportuno non “cristallizzarlo” in Costituzione³⁴, quanto di quelli che, invece, lo avversavano strenuamente³⁵.

A sostegno della prima tesi, si sosteneva che fosse improprio elevare le modalità elettorali a norme di rango costituzionale, in ragione del già citato tasso di tecnicismo ad esse connaturato, che non avrebbe permesso di omologarle a quei principi fondamentali espressi nel testo costituzionale. «Una Costituzione, infatti, non può contenere particolarità tecniche, ma solo principi generali; altrimenti non potrebbe avere, come è necessario, quel carattere permanente, quasi secolare, che costituisce la sua ragione d'essere³⁶». Se si considera il sistema elettorale per il suo carattere «fluttuante³⁷» dovrebbe – secondo tale corrente di pensiero – essere contenuto all'interno di una fonte primaria quale la legge, proprio perché essa, non presentando caratteri “permanententi”, potrebbe essere modificata anche poco dopo la sua entrata in vigore. Voler includere in Costituzione l'indicazione di un

³² Questa l'opinione di Giuseppe Cappi. Vedi *Atti Ass. Cost.* 10 settembre 1946.

³³ Così è stato sostenuto dal deputato comunista Vincenzo La Rocca. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 13 settembre 1946.

³⁴ Così, tra gli altri, Giulio Bordon; Emilio Lussu; Eduardo Di Giovanni; Paolo Rossi e anche Tommaso Perassi. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 10 settembre 1946, 13 settembre 1946, 7 novembre 1946, 8 novembre 1946.

³⁵ Tra gli esponenti che presero parte al dibattito in Assemblea costituente si dissero esplicitamente contrari al sistema proporzionale in quanto tale il deputato Giovanni Porzio, così come Luigi Einaudi, nonché Gustavo Fabbri. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 5 settembre 1946, 10 settembre 1946, 13 settembre 1946.

³⁶ Così si espresse il deputato Emilio Lussu il 13 settembre 1946. Si vedano gli *Atti Ass. Cost.*, 13 settembre 1946.

³⁷ Questa definizione viene usata dai deputati Pietro Castiglia e da Emilio Lussu. Si vedano gli *Atti Ass. Cost.*, 13 settembre 1946.

dato sistema elettorale, per sua natura sottoponibile a frequenti mutamenti, era un fatto che avrebbe inevitabilmente contrastato con la caratteristica essenziale della Costituzione stessa, ovverosia la continuità dei suoi principi³⁸.

Alcuni esponenti³⁹ si dissero contrari a costituzionalizzare tale principio poiché, in un contesto di rigidità quale quello italiano, ogni modifica del meccanismo elettorale avrebbe imposto una revisione della Carta fondamentale secondo la procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost., con ciò non permettendo agevoli adattamenti dell'ordinamento giuridico all'evoluzione storico-politica⁴⁰. Emerse quindi la necessità che una materia «così opinabile⁴¹» non prevedesse vincoli eccessivi al legislatore, il quale altrimenti non avrebbe avuto né gli strumenti idonei né la libertà per «adottare, [...] alla situazione del momento, un sistema piuttosto che un altro⁴²».

A sostegno della seconda tesi, invece, si sottolinea che non poche furono le critiche mosse nei confronti del sistema proporzionale in quanto tale. Molti tra i costituenti avrebbero infatti preferito importare un modello maggioritario che riproponesse il sistema anglosassone per riuscire a privilegiare, così, non tanto «una scelta sui programmi di partito, che in tutti i paesi sono *ormai* pure forme» e nemmeno «fra idee», quanto una decisione incentrata esclusivamente sugli uomini e basata sulla fiducia in essi riposta dagli elettori. «In tutti i Paesi in cui esiste la proporzionale si formano [...] partiti che ubbidiscono solamente ai capi e allora la discussione cessa: [...] in queste condizioni non esiste Parlamento, non esiste

³⁸ Così si espresse il deputato Emilio Lussu il 13 settembre 1946. Si vedano gli *Atti Ass. Cost.*, 13 settembre 1946.

³⁹ Tra costoro, si riporta l'opinione di Aldo Bozzi. Si vedano gli *Atti Ass. Cost.*, 10 settembre 1946 e 7 novembre 1946. Di analogo avviso anche Giovanni Conti. Costui riteneva opportuno che i particolari della materia elettorale non fossero pregiudicati da disposizioni aventi la rigidità delle norme costituzionali. Si cfr. gli *Atti Ass. Cost.*, 4 settembre 1946 e 8 novembre 1946.

⁴⁰ In particolare Bozzi pensava che nella Costituzione rigida fosse necessario fissare norme adattabili all'evolversi della situazione, in modo che, se l'esperienza avesse dimostrato che il sistema elettorale scelto non fosse il migliore, sarebbe spettato al Parlamento legiferare in questa materia, senza necessità di modificare il testo costituzionale.

⁴¹ La materia elettorale viene così definita e descritta dall'intervento del deputato Roberto Lucifero. Si vedano *Atti Ass. Cost.*, 15 novembre del 1946. In questo caso, al contrario dei riferimenti precedenti, si rimanda ai lavori della I Sottocommissione e precisamente a quelli inerenti alla discussione sui principi dei rapporti politici e delle caratteristiche del diritto di voto.

⁴² Così sostenne il Presidente della I Sottocommissione, durante il corso dei lavori riguardanti la discussione sui principi dei rapporti politici e le caratteristiche del diritto di voto.

dibattito, non esiste la condizione fondamentale della libertà politica che è esclusivamente libertà di discussione⁴³». Insieme al ruolo dei soggetti politici⁴⁴ un'ulteriore preoccupazione non trascurata nel corso dei lavori della Costituente riguardò gli effetti generalmente prodotti dalle leggi proporzionali e, in particolare, quello della moltiplicazione dei partiti. Secondo alcuni – in una forma di governo parlamentare come quella che si stava profilando – tale aspetto non avrebbe permesso di garantire stabilità alla compagine governativa; traguardo tutelato solo ove fosse «un Presidente del Consiglio *a presentare* un programma su cui chiamare il Paese a pronunciarsi», creando «quello stato di pubblica coscienza che è destinato a formare due *sole* correnti per le quali, *oggi*, America e Inghilterra prosperano ed hanno stabilità⁴⁵».

Alla luce di tali divergenze⁴⁶, nonostante autorevoli opinioni ribadissero che decidere il principio elettorale da adottare rappresentasse «una premessa indispensabile» sia «perché non si *poteva* scindere il problema costituzionale da [...] quello elettorale», sia per «poter [...] con cognizione di causa scegliere i congegni della Costituzione⁴⁷» ad esso conseguenti, non si raggiunse alcuna

⁴³ Così, su tutti, sostenne Luigi Einaudi. Si v. gli *Atti Ass. Cost.*, 5 settembre 1946.

⁴⁴ Su tutti, si v. M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria*, Padova, 1998, 34 – 149.

⁴⁵ Questa l'opinione di Giovanni Porzio. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 5 settembre 1946. Il corsivo è un'aggiunta dell'autore del presente lavoro.

⁴⁶ All'indomani della liberazione, vi fu una forte contrapposizione tra le forze politiche riguardo alla legge elettorale da approvare per l'elezione dell'Assemblea Costituente: da un lato, i partiti eredi dell'esperienza statutaria, i liberali e, a seguito del *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946, anche i monarchici, si espressero in modo favorevole alla rappresentanza per persone e quindi al collegio uninominale; dall'altra, i partiti di massa, Democrazia Cristiana, Partito Comunista Italiano e Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria e con loro anche il Partito Repubblicano Italiano e il Partito d'Azione furono sostenitori di un modello elettorale a rappresentanza proporzionale, più vantaggioso per la costruzione di una democrazia basata sui partiti politici.

⁴⁷ Così si espresse Pietro Calamandrei durante il corso della riunione della II Sottocommissione, il 7 novembre 1946. In particolare, l'autorevole costituzionalista espresse dapprima la sua contrarietà alla costituzionalizzazione del sistema proporzionale, per poi ribadire l'opportunità di stabilire in modo chiaro e preciso la formula che si intendeva adottare. La stesso, infatti, non è un problema scindibile da quello costituzionale e «bisogna conoscere quale sarà questo sistema proprio per poter affrontare i problemi costituzionali. [...] Questa premessa, secondo quanto ha detto l'onorevole Mortati, dovrebbe portare a concludere che il sistema elettorale prescelto debba essere indicato nella Costituzione». Su questo punto però Calamandrei dichiarò di rimettersi alle decisioni della Sottocommissione, non senza richiamare alcune cautele, considerando che dal modo di ripartire i voti in seggi «dipende, in massima parte, la creazione di un Governo che governi, cioè di un Governo stabile». Osservò, in proposito, che lo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale, assicurando una rappresentanza anche ai partiti più piccoli, non

intesa. Le preoccupazioni di coloro che si espressero contrariamente alla costituzionalizzazione dell'opzione proporzionale proposta da Costantino Mortati⁴⁸, vuoi «per ragioni tecniche⁴⁹», vuoi per ragioni di opportunità politica⁵⁰ anche al fine di evitare ipoteche per il futuro, prevalsero. Tanto la II Sottocommissione quanto l'Assemblea in seduta plenaria esclusero quindi tale possibilità, approvando al riguardo due soli ordini del giorno, presentati rispettivamente da Giuseppe Cappi⁵¹ e Antonio Giolitti⁵², dal contenuto pressoché identico, nei quali si indicava il proporzionale quale sistema più consono per l'elezione della Camera dei deputati. A tali atti non venne però riconosciuto alcun valore giuridico vincolante e, anzi, gli stessi vennero considerati esclusivamente rappresentativi «di un impegno etico-politico che l'Assemblea si assumeva, specialmente in riferimento alla elaborazione delle leggi già in corso», rimanendo

avrebbe portato ad un Governo di maggioranza, ma ad un Governo di coalizione, che non offre alcuna garanzia di stabilità. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 7 novembre 1946. Altra autorevole dottrina che richiama analoghe considerazioni è quella espressa da Costantino Mortati, secondo il cui pensiero la legge elettorale politica per la Camera dei deputati è «elemento troppo essenziale perché si possa considerare di dettaglio o di carattere soltanto esecutivo». «L'accoglimento di uno o di un altro sistema porta a conseguenze diverse sul funzionamento» di tale organo. Si vedano sul punto gli *Atti Ass. Cost.*, 3 settembre 1946.

⁴⁸ Sul punto si rimanda agli *Atti Ass. Cost.*, 7 novembre 1946. Il pensiero di Costantino Mortati riguardo al sistema elettorale e alla sua costituzionalizzazione è invece ripreso e analizzato da F. BRUNO, *I giuristi alla costituente: l'opera di Costantino Mortati* in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della costituente e cultura giuridica*, vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, 1980, 59 – 179.

⁴⁹ Meuccio Ruini ricordò, in riferimento alla proposta presentata dal deputato Giolitti, che già la II Sottocommissione votò un ordine del giorno analogo a quello presentato, ma in quella sede vi furono opinioni concordi nel ritenere che, «per ragioni tecniche», non fosse opportuno inserire in Costituzione il principio della proporzionale, rimandando, sul punto alla legge elettorale. Si cfr. *Atti Ass. Cost.*, 23 settembre 1947.

⁵⁰ Si ricorda, a tal proposito, l'opinione espressa da Ferdinando Targetti del Partito Socialista Italiano, il quale, nel rispondere a quanto sostenuto dal deputato Uberti, circa la necessità di estendere l'ordine del giorno al sistema proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati anche al Senato della Repubblica, affermò l'indisponibilità del gruppo socialista ad appoggiare tale proposta, in quanto, nel corso dei lavori della II Sottocommissione, la volontà politica raggiunta era ben lontana dal costituzionalizzare il principio proporzionale; risultato a cui, invece, sembrava tendere la proposta di Uberti. Si vedano gli *Atti Ass. Cost.*, 23 settembre 1947.

⁵¹ Cappi presentò dinanzi alla II Sottocommissione il seguente ordine del giorno: «La Camera dei deputati deve essere eletta col sistema della rappresentanza proporzionale».

⁵² Giolitti presentò un ordine del giorno di fronte all'Assemblea, dal contenuto praticamente identico a quello votato in II Sottocommissione e precisamente: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale». Quest'ultimo fu trasformato in ordine del giorno dopo che ci si rese conto che non vi erano i voti sufficienti per promuoverlo come emendamento all'art. 53 del progetto di Costituzione, che così, invece, recitava: «La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila».

un «semplice orientamento per le Camere successive⁵³». La ragione di questa scelta si riscontrò nella impossibilità di trovare in materia elettorale una convergenza tra le forze politiche e sul punto è quanto mai esemplificativa la vicenda inerente alla proposta di Giolitti. Il deputato comunista, originariamente, aveva infatti presentato un vero e proprio emendamento all'art. 53 del progetto di Costituzione mediante il quale chiedeva di inserire, a seguito del testo: «La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto», le parole: «secondo il sistema proporzionale». Tuttavia, a causa della mancata convergenza di voti su tale iniziativa, dovuta in particolare all'indisponibilità del partito socialista ad andare oltre agli accordi già raggiunti in II Sottocommissione⁵⁴, l'emendamento venne trasformato in semplice atto di indirizzo politico. Parimenti di indirizzo si rivelò anche l'ordine del giorno approvato per l'elezione del Senato della Repubblica, il quale, di segno opposto a quello della Camera, prevedeva «il sistema (maggioritario) del collegio uninominale». Nonostante ciò, come si vedrà meglio successivamente, anche tale indicazione venne smentita nei fatti dal funzionamento della prima legge entrata in vigore⁵⁵.

Il sistema elettorale, pur essendo considerato un elemento di indubbia congiuntura tra forma di governo e sistema partitico⁵⁶, nonché un imprescindibile

⁵³ Tutti i virgolettati ripropongono le affermazioni di M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, 1962, 336.

⁵⁴ Definiti dal deputato Ferdinando Targetti, «ben lontani dall'intendere il principio proporzionalista una norma di rango costituzionale».

⁵⁵ La normativa a cui ci si rivolge è la prima legge elettorale adottata per il Senato della Repubblica (l. n. 29/1948). Nelle pagine seguenti si illustrerà come la stessa, di fatto, celava un sistema proporzionale dietro un'apparente maggioritario. Quanto all'ordine del giorno, invece, venne approvato, tra gli altri, da Francesco Saverio Nitti e Palmiro Togliatti. Espressamente, così recitava l'atto di indirizzo: «L'Assemblea costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale». Tale scelta, è bene ricordarlo, fu il frutto di tatticismi e, in particolare, di un accordo tra la destra liberale e i comunisti, i quali, notoriamente proporzionalisti e favorevoli allo scrutinio di lista, non cambiarono improvvisamente opinione, bensì tentarono con l'anzidetto accordo politico di bloccare il tentativo democristiano di promuovere un Senato rappresentativo di categorie professionali, anziché dotarlo di una legittimazione politica. Per un'approfondita analisi sulla legge elettorale della seconda camera si rimanda su tutti a E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, op. cit., in particolare 305 – 311. Sulla valenza dei lavori preparatori della legge elettorale per il Senato, si v., invece, G. AMATO – F. BRUNO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/1981, 33 – 85.

⁵⁶ Sull'incidenza delle leggi elettorali sulla forma di governo, si v., aldilà delle voci enciclopediche, su tutti, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 274 e ss.; ID., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, 249 e ss.; S. GAMBINO (a cura di), *Forme*

fattore di determinazione dell'organizzazione dello Stato, rimase così volontariamente al di fuori del "tracciato" costituzionale e non fu indicato in Costituzione alcun limite formale da cui far discendere l'obbligo di adottare una formula piuttosto che un'altra.

Considerato che i limiti prescritti nelle costituzioni degli stati liberaldemocratici circoscrivono il campo d'azione della funzione legislativa, siano essi espressi o taciti, formali o materiali e dal tenore degli stessi dipende la discrezionalità del legislatore, ben si comprende perché la legislazione elettorale, fin dall'introduzione degli ordinamenti rappresentativi, è stata considerata la più politica delle leggi⁵⁷.

A fronte di ciò, a questo punto è necessario valutare se ad uno spazio legislativo quale quello elettorale, particolarmente privo di riferimenti costituzionali e rispetto al quale il testo della Costituzione non esprime un'univoca direzione, corrisponda una effettiva e più concreta difficoltà a giungere al controllo di legittimità della Corte.

Il dibattito in Assemblea Costituente, come anticipato, non ha trattato il tema della giustiziabilità della legislazione elettorale, tuttavia all'interno della II Sottocommissione vi è stato un intervento, passato piuttosto inosservato, che ad

di governo e sistemi elettorali, Padova, 1995, 1 e ss; S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici, sistemi elettorali e forma di governo nel parlamentarismo repubblicano*, in *Rivista Aic*, fasc. 2/2013, 1 – 18; S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Pol. del dir.*, fasc. 3/2004, 409 – 451; M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, in M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, 409 e ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il premio di maggioranza e gli sviluppi della forma di governo*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza: origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011, 137 e ss; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997. Più di recente si v. E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il Mulino*, fasc. 2/2014, 199 – 205; mentre, strettamente connesso alla Riforma costituzionale Renzi – Boschi, si v. T. F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista Aic*, fasc. 3/2015, 1 – 8. Quanto ad un'analisi della l. n. 52/2015 in rapporto alla forma di governo, si v. su tutti A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quad. Cost.*, fasc. 3/2015, 645 – 675.

⁵⁷ Così la definì, ad esempio, Carlo Cadorna, intervenuto nel 1850 in un dibattito sulla legge elettorale nel Parlamento subalpino: espressamente, richiamandosi ad essa, si riferì alla «principale delle leggi politiche», «attuazione stessa dello Statuto, lo Statuto in azione», così riporta S. FURLANI, *Strutture elettorali e Parlamento*, in *Montecitorio: Uomini e fatti*, Roma, 1970, 31 – 49, e anche in ID., *Elezioni, 1) Sistemi elettorali*, in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1988, 2, all'interno della quale l'autore sottolinea come, fin dall'introduzione degli ordinamenti rappresentativi, la legislazione attinente alla materia elettorale fosse considerata quella che più di qualsiasi altra definiva la configurazione effettiva e reale dei principi e delle strutture dell'ordinamento costituzionale di uno Stato.

avviso di chi scrive appare invece significativo (oltre che l'unico passaggio nel quale la normativa elettorale viene valutata come possibile oggetto di una questione di legittimità).

Paolo Rossi, deputato iscritto al Partito Socialista Italiano, nell'esprimere il suo favore per il riparto proporzionale dei seggi, paventò l'eventualità (dimostratasi poi non remota) che, in un futuro, lo stesso sistema elettorale avrebbe potuto necessitare della previsione di un premio di maggioranza, ma contestualmente si domandava: «se nella Costituzione venisse affermato il principio proporzionalista, l'applicazione del correttivo anzidetto potrebbe essere inteso come una questione di costituzionalità e per questo essere impedito?»⁵⁸ e, alla luce di tale dubbio, espresse la sua contrarietà alla costituzionalizzazione di qualsivoglia formula elettorale.

Se, da un lato, ciò dimostra che non veniva esclusa né reputata eccezionale o straordinaria la possibilità che la legge elettorale, al pari delle altre fonti primarie, pervenisse allo scrutinio della Corte, dall'altro, l'intervento alludeva ad una regola "costante" ben precisa e tuttora riproponibile: maggiore si intenda la discrezionalità in un dato ambito legislativo, non circoscritto in precisi parametri costituzionali, minori, inevitabilmente, saranno le possibilità che su di esso si giunga ad uno stringente controllo di legittimità. Ciò, però, non vuol dire che tale circostanza sia esclusa *a priori*: la Costituzione italiana non è infatti del tutto muta nei riguardi dei sistemi elettorali.

Pure in assenza di una formula prestabilita, non può escludersi che dalle singole scelte legislative possano emergere aspetti potenzialmente illegittimi⁵⁹, se contrastanti con quelli che si è soliti definire limiti formali e materiali della Costituzione⁶⁰. In questi ultimi, in particolare, si riconducono le «disposizioni

⁵⁸ Così affermò il deputato socialista nel corso della riunione della II Sottocommissione, il 13 settembre 1946. Si cfr. sul punto *Atti Ass. Cost.*, 13 settembre 1946.

⁵⁹ Così M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma – Bari, 1995, 99. Tra le ipotesi di illegittimità, l'autore individua alcuni esempi classici: la previsione di uno sbarramento elevatissimo o di un sistema elettorale che garantisca ai vincitori una maggioranza pari o superiore ai due terzi dei seggi necessari per modificare la Costituzione, senza l'intervento del *referendum* costituzionale.

⁶⁰ Tali definizioni sono assunte secondo il significato attribuitogli da A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Lo Stato*, fasc. 8/2017, 56 e

costituzionali di principio caratterizzanti il “regime politico” o la “costituzione materiale⁶¹” o “l’ordinamento costituzionale⁶²” che vincolano la legislazione elettorale in maniera non necessariamente diversa da quanto accadrebbe per qualsiasi altra manifestazione del potere legislativo (su tutti, si pensi al principio di eguaglianza)⁶³».

In ambito elettorale, la recente esperienza giurisprudenziale dimostra come l’interpretazione del voto eguale, espressione del più generale art. 3 Cost., nonché del principio democratico sul quale è fondato lo Stato costituzionale, si riveli essere uno tra i principi maggiormente incisivi per la costruzione degli attuali sistemi elettorali.

ss. Precisamente: per limiti formali ci si riferisce alla presenza di una formula elettorale costituzionalizzata, oppure a norme procedurali *ad hoc* (quella a cui si allude, specific., è l’art. 72, IV c. Cost.); quanto ai limiti materiali, si considerano, invece, le disposizioni costituzionali di principio (su tutti, si pensi al principio di eguaglianza). Una differenza tra i due è quindi di grado, non dissimile da quella che permette di separare concettualmente regola e principio. I limiti formali riducono infatti la discrezionalità del legislatore in misura maggiore di quanto non accada per i limiti materiali (certo, con qualche eccezione, si pensi, su tutti al caso spagnolo, dove la presenza di una formula predefinita dalla Costituzione, *ex art. 68, III c.* non ha impedito margini di apprezzamento politico legislativo, tanto che gli effetti di tale sistema sono decisamente distorsivi per la rappresentanza politica).

⁶¹ Secondo il significato attribuitogli da C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, 1998.

⁶² Ordinamento costituzionale secondo la definizione data da A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 5 e ss.; e analog. in ID., *Ordinamento costituzionale e carte fondamentali*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2010, 311 e ss. L’autore ritiene che l’ordinamento costituzionale sia ordinato su tre elementi: il testo costituzionale; il contesto normativo, rappresentato dal complesso degli altri testi normativi spesso non formalmente costituzionali che ad esso si collegano; l’ordine costituzionale. Quest’ultimo è frutto del contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali, l’ordito attorno al quale si intessono le varie norme. Qualche esempio per comprendere: l’1 gennaio 1948 entrò in vigore la Carte costituzionale ma un nuovo ordine costituzionale si era già andato formando progressivamente; non solo con il *referendum* del 1946, ma prima ancora con la vittoria sul nazifascismo e il ripristino delle libertà e la nascita dei partiti democratici. In sostanza, l’ordinamento costituzionale ha più dimensioni, non è solo il risultato di atti comunicativi linguistici ma anche di atti, fatti e rapporti sociali in senso ampio intesi. Possono aversi assai limitate revisioni costituzionali, ma, nello stesso tempo, assai sensibili modificazioni dell’ordinamento costituzionale. Le leggi elettorali che hanno caratterizzato la forma di governo – secondo tale dottrina – dovrebbero essere ricomprese nell’ordinamento costituzionale materiale. Per quanto sia stato ritenuto privo di senso parlare di «Seconda Repubblica» non essendo mutata la Costituzione, sarebbe astratto formalismo non tenere conto dei riflessi che quelle norme hanno avuto nella concreta configurazione della forma di governo. Non è un caso che vi fu chi intravide nel *referendum* elettorale del 1993 «bagliori costituenti».

⁶³ Così A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, *op. cit.*, 56 e ss.

3. *Il principio proporzionalista: una costituzionalizzazione implicita?*

L'ordine del giorno Giolitti se da un lato concluse definitivamente il dibattito sulla questione elettorale, dal quale emerse la volontà di non inserire in sede di redazione della Costituzione alcuna formula predefinita, dall'altro influenzò particolarmente l'elaborazione della prima legge per l'elezione della Camera dei deputati (legge 20 gennaio 1948, n. 6). Quest'ultima è rimasta in vigore per quasi cinquant'anni⁶⁴ e ricalcava la normativa proporzionale che disciplinò, qualche anno prima, l'elezione dell'Assemblea Costituente.

Tale norma⁶⁵ ripropose infatti le previsioni del decreto legislativo Luogotenenziale n. 74 del 1946 al quale vennero apportate solo alcune modifiche. La legge prevedeva un'elezione a suffragio universale e diretto, basata su un riparto proporzionale dei seggi, secondo il quoziente rettificato con la formula Imperiali dei resti più alti (o del più due)⁶⁶.

A prescindere dalle nozioni di natura più tecnica, ciò che si intende evidenziare è come la conferma di un impianto elettorale proporzionale, analogo a quello

⁶⁴ Il sistema elettorale italiano è stato, dal 1945 fino alle elezioni legislative dell'aprile 1992, un sistema proporzionale. In questa definizione può comprendersi anche la legge inerente all'elezione del Senato della Repubblica, legge 6 febbraio 1948, n. 29, di cui si darà conto nel prosieguo, la quale, non prevedendo propriamente una formula proporzionale, è di fatto funzionata in tal modo. Con l'entrata in vigore delle leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277 il sistema elettorale è stato sostituito da un sistema prevalentemente maggioritario.

⁶⁵ Confluita successivamente nel d.P.R. 5 febbraio 1946, n. 26, denominato "Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati".

⁶⁶ Il totale dei voti ottenuti da ciascun partito in ogni circoscrizione veniva diviso per il quoziente Imperiali (ottenuto dividendo il numero dei voti espressi per il numero dei seggi, più due) e dava così il numero dei seggi conquistati dal partito. Inoltre, la normativa suddivise il territorio italiano in trentadue circoscrizioni elettorali, all'interno delle quali si seguiva lo scrutinio di lista, ovvero all'elettore veniva concessa la possibilità di votare un partito, eventualmente assegnando la preferenza ad uno o più candidati all'interno della medesima lista prescelta. A differenza del d.l.l. n. 74/1996, il voto di preferenza, limitatamente al livello circoscrizionale, prevedeva la possibilità di esprimere tre nominativi, se i deputati da eleggere fossero stati in un numero complessivo pari a 15; quattro, se fossero stati in un numero da 16 in poi. Per avere accesso a detta ripartizione dei seggi, i partiti dovevano poi superare due soglie, ottenere almeno trecentomila voti su scala nazionale e raggiungere il *quorum* in una delle circoscrizioni in cui era suddiviso il territorio nazionale. Infine, i voti non utilizzati dai partiti per eleggere i deputati nelle singole circoscrizioni, definiti anche "resti", venivano utilizzati per la ripartizione di un decimo dei seggi nel collegio unico nazionale. In ciascuna circoscrizione venivano pertanto dichiarati eletti i candidati che, sulla base dei seggi attribuiti a ciascun partito, avevano ottenuto il maggior numero dei voti di preferenza, mentre, con il sistema del ricorso ai resti, diventavano deputati i candidati che nel collegio unico avevano conseguito le percentuali più alte di consensi.

proposto per l'elezione dell'Assemblea Costituente, avvenne nonostante in quell'occasione «l'argomento “risolutivo”, che aveva consentito alle forze politiche l'adesione al principio proporzionalistico, [...] si fondasse sul riconoscimento dell'eccezionalità e straordinarietà dei suoi compiti rispetto a quelli di un Parlamento “normale”⁶⁷».

Eppure tanto nel 1946, quanto nel 1948 la cultura politico-istituzionale prevalente dimostrava un favore per il sistema proporzionale⁶⁸, riconducibile sostanzialmente a tre ragioni.

⁶⁷ I compiti dell'Assemblea Costituente si consideravano tali da richiedere una fedele rappresentazione del peso elettorale di ciascun partito, quasi a sottintendere che la scelta in favore della proporzionale fosse stata pressoché obbligata. Erroneamente, sostiene E. BETTINELLI, *Origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982, 189, nei dibattiti intercorsi tra i sei partiti del Cln, a seguito della formazione del governo Parri, si era convenuto che l'opzione proporzionalistica, adottata per la Costituente, non pregiudicasse la ricerca ed eventualmente l'adozione di soluzioni diverse in un periodo successivo, quando cioè si sarebbe trattato di discutere e deliberare l'ordinamento elettorale dei futuri organi legislativi: ma «come si poteva – si chiede l'autore – pensare che il precedente sistema elettorale previsto per l'Assemblea Costituente non influenzasse le successive determinazioni sul metodo di formazione del Parlamento?». Luigi Einaudi in questo senso notò che gli stessi esponenti che all'epoca della discussione per eleggere la Costituente si espressero favorevolmente per la proporzionale, solo in quanto riferita ad un'assemblea straordinaria ed eccezionale, successivamente mantennero, invece, una intransigenza proporzionalistica anche per la legge elettorale del Parlamento, ripetendo «la solita storia del tempo della rivoluzione francese: coloro che hanno raggiunto una certa posizione conservano l'indulgenza verso il sistema che li ha mandati in Parlamento». Si cfr. *Att. Ass. Cost.*, 29 luglio 1947, Commissione per la Costituzione. Quanto alla necessità di eleggere l'Assemblea Costituente secondo il metodo proporzionale si v. anche la *Relazione del Ministero per la costituente in Ministero per la costituente. Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente*, Roma, 1946, 10 – 11, nella quale esplicitamente si ribadisce che «è indefettibile necessità la rappresentanza di tutte le forze politiche efficienti. L'elettore non esprime una generica fiducia nel candidato da lui scelto per l'attività che esso svolgerà in assemblea ordinaria con libertà di apprezzamento di situazioni politiche mutevoli, partecipando alla funzione legislativa e politica di uno dei supremi poteri dello Stato, ma conferisce un potere di rappresentanza straordinaria, secondo determinate direttive politiche. Al fine dell'elezione dell'Assemblea Costituente corrisponde, dunque, la rappresentanza proporzionale; qualsiasi sistema maggioritario (uninomiale o plurinomiale) non condurrebbe ad una rappresentanza espressiva, sia pure con approssimazione della volontà collettiva e delle direttive politiche. La nuova Costituzione dello Stato sarebbe imposta da una maggioranza».

⁶⁸ Tale espressione conferma un ampio pensiero dottrinale: così, su tutti, M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, op. cit., 95 – 122; P. PISICCHIO, *Le leggi elettorali*, Bari, 1996, 5 e ss.; E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, op. cit., 68 – 71, 189 – 203, 267 – 272; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 11 e ss. Secondo P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, 198 – 199, in questa scelta confluivano varie motivazioni, *in primis*, una carenza di analisi politico-istituzionale circa la crisi del primo dopoguerra: se in Germania il proporzionalismo estremo del periodo weimeriano fu considerato co-responsabile della crisi della Repubblica e dunque assunto come modello da cui allontanarsi, in Italia, invece, il collasso delle istituzioni liberali fu spiegato esclusivamente in termini politici e attribuito, in diverse proporzioni, alle violenze fasciste e alle connivenze della vecchia classe dirigente: in tale quadro il ritorno alla proporzionale appariva come elemento centrale della naturale ripresa di un

Da un punto di vista storico⁶⁹, a seguito del periodo fascista, alla ricerca di un nuovo spirito di identità nazionale, la formula proporzionale rappresentava la soluzione più adeguata, se non addirittura quella obbligata⁷⁰ per evitare di pregiudicare l'accesso alla rappresentanza parlamentare e favorire così il pluralismo. Con tale formula si sarebbe riusciti ad estendere la legittimazione a tutte quelle forze, eccezion fatta per il disciolto partito fascista⁷¹, che attraverso le procedure di competizione democratica avrebbero concorso a determinare la politica nazionale, senza dover accettare alcuna «(inesistente) rigida ideologia costituzionale⁷²». Inoltre, è innegabile che «un'Italia come quella di allora aveva bisogno di istituzioni consociative, non maggioritarie. Il “modello Westminster” dà buona prova di sé dove esiste un consistente comune denominatore tra i cittadini, cosa che permette che l'avvicinarsi al governo di maggioranze alternative non comporti una frattura verticale del Paese, con rischi di “tirannia della maggioranza” e di autoesclusione dell'opposizione dalle istituzioni⁷³». In secondo luogo, il sistema elettorale proporzionale venne ritenuto l'unico in grado,

processo storico prematuramente interrotto dalla dittatura. Così anche G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia*, Milano, 1995, 17.

⁶⁹ Storicamente è possibile tracciare due fasi nella diffusione della rappresentanza proporzionale: quella prima della Prima Guerra Mondiale, connotata dalla volontà di proteggere le minoranze; quella immediatamente successiva all'armistizio, contraddistinta dall'antisocialismo. Così S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, 1982, 231 – 261.

⁷⁰ Così sempre G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia, op. cit.*, 16.

⁷¹ Prescrizione prevista all'interno della XII Disposizione Transitoria Finale della Costituzione.

⁷² Così afferma M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia, op. cit.*, 21 che, riprendendo poi un'analisi compiuta da P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 110, afferma «che fu dunque saldissima la volontà di assicurare la più ampia legittimazione delle forze politiche alla determinazione della politica nazionale e di arretrare la soglia dei partiti antisistema al di qua del limite ideologico-programmatico, per assestarsi, invece, sulla esile frontiera del rispetto del (formale) metodo democratico menzionato dall'art. 49 della Costituzione». Inoltre si cfr. C. MEZZANOTTE – R. NANIA, *Riforme e costituzione*, in *Dem. dir.*, fasc. 6/1982, 2., secondo i quali il sistema elettorale proporzionale manifestava una vera e propria *conventio ad integrandum*, ovvero una attrazione di tutte le forze politiche antifasciste nella sfera della legittimità costituzionale. Convenzione, questa, fondata sul riconoscimento reciproco della comune appartenenza al medesimo sistema di valori, che come si vedrà era però destinata alla sola rappresentanza (tutti sarebbero potuti stare in Parlamento), ma non poteva né voleva estendersi oltre la soglia di accesso al governo, dal momento che solo alcuni avrebbero potuto governare. Il riferimento è chiaramente alla sinistra comunista nei confronti della quale pendeva una *conventio ad excludendum* per evitare che la stessa superasse l'invalidabile soglia del governo. Proprio la lacerazione creata da questa seconda convenzione richiedeva la prima, altrimenti la rottura tra le forze politiche sarebbe stata irrimediabile. Sul preciso significato di *conventio ad excludendum* si v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 634 e ss. e anche M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Ann. III, Milano, 2009, 538 e ss.

⁷³ Così afferma A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica, op. cit.*, 13.

da un lato di esaltare il primato dei partiti di massa⁷⁴, considerati i veri protagonisti del processo costituente e della costruzione della nuova democrazia⁷⁵, dall'altro di garantire (con i suoi meccanismi) la reciproca autoconservazione delle forze politiche in campo. Le peculiarità tipiche del proporzionale consentivano, infatti, di tutelare la sopravvivenza dei soggetti partitici sia in considerazione del fatto che tale sistema, per sua natura, tende a rallentare le evoluzioni politiche, sia, come sostiene anche Duverger in alcuni dei suoi scritti⁷⁶, poiché lo stesso ha la capacità, contrariamente alla formula maggioritaria, di conservare il modello multipartitico preesistente alla sua entrata in vigore⁷⁷. Da ultimo, non può sottovalutarsi nemmeno l'incidenza che sulla scelta della legge elettorale ebbe la politica internazionale del dopoguerra. Venuta meno l'unità antifascista, la divisione del mondo in due blocchi non poteva che riverberare

⁷⁴ Si veda, su tutti, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, Bologna, 1984, 103, nel quale l'autore scrive: «Il sistema della proporzionale presuppone, più di ogni altro sistema, l'organizzazione di cittadini in partiti politici e, ove l'organizzazione dei partiti non è sufficientemente evoluta, ha una forte tendenza ad accelerarne e rinforzarne l'evoluzione».

⁷⁵ I quali sarebbero stati così investiti di una diretta legittimazione popolare con cui consolidare il proprio consenso. Di "democrazia dei partiti" parla espressamente C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, pubblicato il 16.10.07, 6.

⁷⁶ In particolare si fa riferimento a M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1970, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1970, 228 e ss., nel quale l'autore distingue i sistemi maggioritari da quelli proporzionali non tanto a partire dalla formula elettorale di riparto dei seggi, ma ritenendo che i primi tendono a produrre un formato bipartitico, mentre i secondi un formato multipartitico; sia a M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, 1950, trad. it. *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Roma, 1950, 15 – 20.

⁷⁷ Si veda, in particolare, M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, 1950, trad. it. *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Milano, 1950, 15 – 20. L'autore in queste pagine sostiene che, secondo la comune opinione, la rappresentanza proporzionale tende a moltiplicare il numero dei partiti politici, ma questa opinione può essere sottoposta ad alcune critiche, ritenute dallo stesso condivisibili, se non la si precisa. Lo stesso, infatti, ritiene piuttosto che il «primo effetto della proporzionale è di mantenere una molteplicità di partiti preesistente», dimostrando, in particolare con lo studio di alcune elezioni dell'800 avvenute in Belgio e Inghilterra, che la peculiarità del sistema proporzionale è quella di preservare la strutturazione partitica preesistente alla sua entrata in vigore e favorire il frazionamento dei partiti. «Certamente, in regime maggioritario, non sono rari gli scismi. [...] Ma in casi del genere le divisioni mantengono un carattere provvisorio e limitato: le due frazioni dopo qualche tempo si ricongiungono, oppure una di esse aderisce ad un altro partito. In regime proporzionalistico, invece, le scissioni sono in generale durature perché lo scrutinio impedisce che le frazioni dissenzianti siano schiacciate dagli avversari. [...] Ben si comprende così il motivo per cui l'instaurazione della proporzionale ha coinciso quasi sempre con divisioni nel corpo dei vecchi partiti; divisioni a volte confessate (un partito si scinde in due metà, ciascuna delle quali pretende di identificarsi con esso) e a volte mascherate (un partito che si dice nuovo, si forma con una parte dei capi e dei quadri di un partito antico)». In un senso non così dissimile anche G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, 75 e ss.

effetti in un sistema, come quello italiano, nel quale era presente il partito comunista più grande dell'Europa occidentale.

Il sistema proporzionale rappresentava in questo senso lo strumento perfetto per evitare di conferire ad una sola forza una troppo elevata concentrazione di poteri. Fu proprio il sentimento di diffidenza tra i vari partiti che li spinse ad intraprendere una direzione opposta a quella del maggioritario che, per la Democrazia Cristiana avrebbe significato un probabile e “pericoloso” rafforzamento dei legami tra socialisti e comunisti, e per questi ultimi, invece, avrebbe comportato, di fronte ad un’eventuale schiacciante maggioranza conservatrice, l’esclusione da qualsiasi incarico di responsabilità.

Tale contesto “impose”, quindi, ai costituenti di designare le istituzioni repubblicane valorizzando maggiormente il momento della garanzia⁷⁸ piuttosto che quello della governabilità, con lo scopo di stabilire, in un quadro politico necessariamente bloccato e senza possibilità di alternanza⁷⁹, un patto di reciproca sopravvivenza tra le principali forze antagoniste⁸⁰.

Queste le sostanziali motivazioni per cui il sistema proporzionale risultava saldamente radicato nel tessuto sociale e istituzionale di allora, tanto che per qualcuno la sua formale menzione nella Carta fondamentale si poneva come

⁷⁸ Tale tesi appartiene a E. CHELI, su tutti, in ID., *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Quaderno associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 17/2005, 41 e ss. L'autore sottolinea come in questa situazione poco adatta alle condizioni della democrazia sia maturato un compromesso costituzionale fondato sul fatto che le forze tra loro contrapposte fossero sostanzialmente equivalenti. Questo accordo tacito implicava che chiunque vincesse la competizione elettorale non escludesse dal gioco l'avversario e chi restava in minoranza non dovesse perdere la speranza di diventare in futuro maggioranza.

⁷⁹ Il sistema proporzionale, nei fatti, aveva consentito di evitare che la sinistra comunista avesse accesso al governo. Il termine *conventio ad excludendum*, coniato da L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir., op. cit.*, 634 e ss., si riferiva proprio “all'accordo” di alcune forze politiche (sostanzialmente quelle del c.d. Pentapartito) volto ad escludere il partito comunista dal governo del paese. Espressamente l'autore affermava: «possiamo distinguere alleanze tra partiti di cui non sia mai stata messa in dubbio l'adesione al sistema costituzionale e coalizione delle quali facciano parte uno o più partiti per i quali valesse la convenzione *ad excludendum*».

⁸⁰ Così A. MORRONE, *Quale riforma elettorale?*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 05.03.14, 1 – 2. L'autore ribadisce che, in situazioni storiche determinate e in ambienti politici caratterizzati da forti tensioni, il sistema proporzionale rappresenta un passaggio quasi obbligato per chi voglia garantire, attraverso la mediazione tra le diverse forze, la stabilità sociale e, con questa, la sopravvivenza del modello democratico.

momento di semplice razionalizzazione di un principio che comunque si considerava già insito nella Costituzione materiale del paese⁸¹.

A quest'affermazione, eccepire la struttura di diverso stampo prevista per il sistema elettorale del Senato della Repubblica, non sembrerebbe argomentazione fondata, soprattutto se si considera che il funzionamento maggioritario disciplinato dalla legge 6 febbraio 1948 n. 29, pur strutturata in collegi uninominali, era limitato ai soli casi in cui un candidato riuscisse a superare il *quorum* del 65% dei consensi all'interno di ciascuno di essi. In caso contrario, ipotesi peraltro ben più frequente data la straordinaria elevatezza della soglia da cui il sistema maggioritario scattava, la legge avrebbe applicato, al pari della norma per l'elezione dei deputati, una ripartizione proporzionale dei seggi⁸²,

⁸¹ Nel corso dei lavori della II Sottocommissione, Attilio Piccioni (deputato democristiano) affermò che il sistema proporzionale sarebbe stato incluso di fatto nella Costituzione anche senza esplicita menzione, ove tutta la struttura dello Stato fosse risultata ispirata a quel principio. Si v. *Att. Ass. Cost.*, 8 novembre 1946. Il favore nei confronti della proporzionale si potrebbe altresì leggere nell'ampia convergenza di voti avuta sulla disposizione formulata da Egidio Tosato e approvata in II Sottocommissione, secondo cui il sistema per la formazione dei consigli regionali sarebbe dovuto essere «conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati», previsione che sarebbe dovuta entrare integralmente nel testo costituzionale, ma che il Comitato di coordinamento provvide a sopprimere, limitando a riservare, invece, alla legge dello Stato la disciplina della materia. Insomma già nella prima fase dei lavori della Costituente il proporzionalismo appariva, da una larga maggioranza, supposto quale elemento costitutivo, imprescindibile per l'ordinamento che si andava profilando, al punto che – ritiene E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti, op. cit.*, p. 271 – «si può anche pensare che successivamente non si è insistito più di tanto per una formale ricezione della proporzionale nella Carta, proprio perché si era certi della sua pratica insostituibilità nel sistema politico». Cfr. *Att. Ass. Cost.*, 16 luglio 1947. Anche P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti, op. cit.*, 198 e ss. ritiene che la formula proporzionale abbia condizionato come poche altre la Costituzione materiale italiana e il sistema politico della prima Repubblica. Sul concetto di Costituzione materiale si rimanda su tutti a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale (1940), op. cit.*

⁸² Espressamente la legge 6 febbraio 1948 n. 29 disponeva l'elezione dei senatori in collegi uninominali. Regione per regione, il numero dei collegi previsto era pari a quello dei seggi spettanti alla regione stessa. All'interno di questi sarebbe stato eletto solamente il candidato che avesse raggiunto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei consensi; ipotesi che si realizzò di rado: nel 1948 solo in pochi collegi, nelle successive consultazioni praticamente mai (e, a partire dagli anni '70, ciò si riteneva raggiungibile solo dai candidati della Südtiroler Volkspartei in Trentino Alto Adige). Se non si fosse raggiunto l'anzidetto *quorum*, la legge prevedeva un meccanismo di riparto proporzionale dei seggi: in ciascuna regione la ripartizione avveniva in maniera proporzionale secondo il metodo d'Hondt, sommando tutti i voti ottenuti dai candidati di ciascun partito. Venivano, quindi, dichiarati eletti i candidati con i più alti quozienti in ciascun collegio. «Dovendosi eleggere 315 senatori in 237 collegi più quello della Valle d'Aosta, l'unico effettivamente uninominale e maggioritario, potevano aversi casi di collegi senatoriali rappresentati da due e persino da tre senatori, come collegi privi di rappresentanza. Il sistema era dunque soltanto apparentemente uninominale e la preminenza dei partiti che costituivano l'elemento di collegamento fra i vari candidati rimaneva assicurata». Così G. PASQUINO, *I sistemi elettorali* in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 85.

dimostrando ancora una volta quanto il principio della rappresentanza proporzionale si considerasse, di fatto, ineludibile per l'ordinamento del tempo. Certo, tanto l'attenzione per questo sistema, quanto la decisione di non assimilarlo ai principi costituzionali furono una chiara e precisa intenzione dei costituenti di dare «alla nascente democrazia il massimo grado di apertura possibile», con ciò sottintendendo «che le future trasformazioni del sistema politico avrebbero potuto incidere sulle regole elettorali⁸³». Di quell'implicito “principio” proporzionalista, le cui radici erano ben piantate nella nascente forma di governo, dunque, se ne poteva prospettare un possibile e futuro abbandono: sul “se” e sul “come” sarebbero state le evoluzioni politiche a dimostrarsi decisive⁸⁴.

4. *Ascesa e declino del sistema proporzionale*

Che il sistema proporzionale fosse considerato non solo una tecnica elettorale, bensì un elemento qualificante e culturalmente affine all'ordinamento repubblicano è dunque un dato consolidato⁸⁵.

Sulla scorta di tale pensiero, una corrente dottrinale attualmente riemersa dinnanzi al tema della giustiziabilità della legge elettorale, ritenuta ancora pacificamente minoritaria e il cui il principale esponente fu Carlo Lavagna⁸⁶,

⁸³ Quanto riportato nel virgolettato così come il pensiero espresso successivamente è di M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, op. cit., 21 – 27.

⁸⁴ Si richiama, sul punto, la dichiarazione preliminare presentata alla Commissione Forti dal comitato che si occupò di “organi e funzioni legislative”, così come la relazione finale presentata dalla stessa Commissione Forti all'Assemblea Costituente; entrambe si espressero contrariamente alla costituzionalizzazione della proporzionale, ritenendo che sulla sorte definitiva di quest'ultima avrebbero influito le esperienze politiche che il nostro paese si sarebbe apprestato a fare (così la prima delle due), in quanto l'ambito elettorale presenta problematiche suscettibili di mutevoli valutazioni in relazione alla situazione politica del momento (così la seconda). Quanto alla relazione preliminare si cfr. G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Bologna, 1979, 459; sulla relazione finale, invece, MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946, vol. I, 21.

⁸⁵ Tale sistema veniva definito «presupposto» da P. BARILE – E. CHELI – G. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2007, 149; «suggerito» da F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. del diritto*, XLVI, 1107 e ss.

⁸⁶ Il cui pensiero è stato più recentemente ripreso da G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/1994, 187 – 233. Per una ricostruzione più recente della teoria elaborata da Lavagna, si veda, su tutti, M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2011, 1 – 9.

sosteneva che il sistema proporzionale fosse addirittura l'unico costituzionalmente legittimo. In particolare, l'autore, attraverso una rilettura «su linee logiche e dialettiche» della Carta fondamentale, individuava «norme che implicitamente *avrebbero escluso* i sistemi maggioritari, ivi compreso quello uninominale; norme che genericamente *avrebbero imposto* la rappresentanza delle minoranze, riconfermando l'esclusione precedente e, infine, norme che tale forma di rappresentazione *intenderebbero* attuata in modo solamente proporzionale», da ciò deducendo che lo stesso principio proporzionalista non sarebbe solamente «preferito o raccomandato, ma addirittura voluto e imposto dalla Costituzione⁸⁷». Contrariamente, numerosi studiosi⁸⁸ hanno eccepito che, pur non riscontrandosi difetti nell'impostazione deduttivo-razionale della teoria poc'anzi espressa, la stessa non fosse confortata sul piano giuridico-costituzionale, preso atto che la Costituzione non contiene alcuna esplicita norma a sostegno di tale tesi.

Peraltro, le evoluzioni politiche successive alla fase costituente dimostrano che le stesse furono consentite (se non addirittura causate) proprio dall'assenza di

⁸⁷ Tutti i virgolettati sono di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/1952, 855 e 874. Analog. ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, 543 e ss. L'autore individua norme attraverso cui la Costituzione escluderebbe i sistemi maggioritari. In particolare, l'art. 1 Cost, basandosi sulla continuità democratica, vale a dire sulla circostanza che le istituzioni di governo siano espressione diretta o indiretta della volontà popolare, escluderebbe eventuali cristallizzazioni del potere in gruppi *d'élite*, il quale si potrebbe affermare attraverso un sistema maggioritario poiché esso «tende a mantenere al potere chi già c'è». Parimenti l'art. 3 Cost. escluderebbe *a priori* l'introduzione di una legge che immetterebbe negli organi rappresentativi la sola maggioranza; così come, anche l'art. 49, nell'utilizzare il termine *concorrere* «alla determinazione della politica nazionale», indicherebbe per ciascun partito la possibilità di influire sull'indirizzo politico nazionale. Così come gli artt. 5 e 67 Cost. Nello specifico, queste disposizioni escluderebbero implicitamente l'adozione di un sistema uninominale, evitando di favorire così la rappresentanza di minoranze condizionate da una differenziazione geografica anziché da una prevalenza politica. I citati articoli, pur richiamando l'unità dello Stato e della rappresentanza politica nazionale, finirebbero per lederli, determinando una coincidenza tra le differenziazioni ideologiche e quelle economico-regionali, aggravando i contrasti tra i gruppi parlamentari, nonché minacciando la tendenza delle maggioranze politiche ad anteporre gli interessi locali a quelli nazionali o comunque far predominare i primi sui secondi. L'autore ritiene, quindi, che la Carta fondamentale tuteli generalmente le minoranze (e con queste il principio proporzionalista, unico in grado di rappresentarle), nel dettaglio, per corroborare la propria tesi si riferisce altresì agli artt. 6; 8, II c.; 75, I c.; 132; 138, II c.

⁸⁸ Così, su tutti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974, 286; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 437; A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1981, 108 e S. FURLANI, *Elezioni, 1) Sistemi elettorali, 2. Rilevanza e legittimazione costituzionale dei sistemi elettorali, op. cit.*, 4.

regole costituzionali che in ambito elettorale⁸⁹ non considerano illegittimo alcun allontanamento dalla perfetta proporzionalità.

Il primo tentativo di distaccarsi dall'impianto proporzionale si registrò con l'approvazione della legge 31 marzo 1953 n. 148, maggiormente conosciuta come legge "truffa"⁹⁰, rispetto alla quale furono paventate non poche ipotesi di incostituzionalità⁹¹, parzialmente coincidenti, come si potrà notare, con quelle successivamente sollevate rispetto alla legge 21 dicembre 2005 n. 270⁹².

Tale normativa, mediante l'apporto di un correttivo alla disciplina allora vigente, introduceva, nonostante molte polemiche e obiezioni, un sistema che attribuiva un ingente premio di maggioranza (per la sola Camera dei deputati), pari al 65% dei seggi, alla lista o alla coalizione di liste che avessero raggiunto il *quorum* del 50% più uno dei voti validi⁹³. Le critiche avverso tale previsione non riguardarono l'elevato meccanismo premiale in sé, quanto la spinta da esso

⁸⁹ Lo afferma G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979, 356.

⁹⁰ Termine coniato dalle forze politiche di sinistra che vedevano nella citata norma elettorale assonanze innegabili con il precedente della legge Acerbo (la prima legge elettorale fascista), cui si riscontravano analogie quanto alla misura del premio di maggioranza previsto (pari al 65% dei seggi) e da cui la stessa si differenziava, invece, per l'entità del *quorum* da cui farlo scattare (il 50% più uno dei voti; contrariamente la legge 18 novembre 1923, n. 2444 attribuiva il premio di maggioranza a chi raggiungeva il 25% dei voti).

⁹¹ In particolare, le ipotesi di incostituzionalità riguardavano per lo più il premio di maggioranza. Tra tutti, P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico, op. cit.*, 152, sosteneva che lo stesso violasse «la regola della eguaglianza del suffragio». In particolare, se anche in partenza ad ogni elettore era riconosciuto un voto perfettamente eguale in peso a quello degli altri, al momento dell'arrivo, se fosse scattato il congegno premiale, i voti della coalizione vincente avrebbero pesato molto più di quelli destinati ai partiti di minoranza, che avrebbero visto diminuita la loro rappresentanza di un numero di deputati pari a quello concesso in "premio" alla maggioranza. Anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, op. cit.*, 380, riteneva che tale legge contrastasse più che con singole disposizioni costituzionali, con lo spirito informatore dell'intero sistema che tende ad assicurare una corrispondenza fra la distribuzione delle forze politiche nel Parlamento e quella esistente nel Paese. Successivamente a tali affermazioni, però, l'autore modificò la sua originaria posizione: a tal proposito, si veda, su tutti, A. BARBERA – S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/1995, 67 – 93, nonché in S. MERLINI, *Sovranità popolare e partiti politici. Una difficile riflessione sulla democrazia contemporanea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989, 202 e ss.

⁹² Non solo nel contenuto, ma anche nell'*iter* di approvazione, la legge truffa ha qualche analogia rispetto all'*iter* con cui è stata approvata la l. n. 270/2005. Quest'ultima, come si vedrà, è stata adottata per la prima volta nella storia repubblicana dalla sola maggioranza parlamentare con un forte ostruzionismo dell'opposizione ed è stata votata mediante voto di fiducia posto su maxi articoli (in questo specifico aspetto, non dissimile anche l'introduzione della successiva l. n. 52/2015).

⁹³ Più precisamente, a fronte del conseguimento del 50% più uno dei voti, le liste vittoriose avrebbero ottenuto 380 seggi, mentre le perdenti si sarebbero spartite proporzionalmente i 209 seggi restanti.

prodotta verso un apparentamento che sembrava costruito appositamente per i partiti della coalizione centrista⁹⁴, ritenuti così gli unici in grado di concorrere al superamento della soglia fissata, dal momento che le forze politiche erano allora ripartite in uno schema tripolare con due opposizioni simmetriche non coalizzabili tra loro⁹⁵. Tuttavia le elezioni, tenutesi lo stesso anno, principalmente per il successo della destra monarchica e missina, non consentirono alla coalizione centrista, seppur di poco⁹⁶, di superare il *quorum* fissato, dovendosi così rispettare l'originaria ripartizione proporzionale dei seggi. La legge fu abrogata un anno più tardi, ma tale vicenda diventò un vero e proprio deterrente per tutte le future proposte di riforma elettorale e «agli occhi degli elettori» la proporzionale si consolidò quale unica regola «dotata di valore etico e così connessa ai caratteri naturali del nostro sistema politico da non dover essere più discussa e neppure giustificata⁹⁷».

Se per quasi quarant'anni, nessuna modifica elettorale prese corpo, il momento che storicamente viene indicato come l'inizio del logoramento del proporzionalismo è individuabile nella fine degli anni settanta, nei quali volsero al termine la c.d. «terza fase⁹⁸» e la strategia del «compromesso storico⁹⁹». Vi è chi

⁹⁴ Il blocco centrista era formato oltre che dalla Democrazia Cristiana, dal Partito Socialista Democratico Italiano, dal Partito Liberale Italiano e dal Partito Repubblicano Italiano e da due partiti regionali, il Südtiroler Volkspartei e il Partito Sardo D'Azione.

⁹⁵ Secondo P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, op. cit., 198 – 199 e G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848 – 1994)*, op. cit., 18 e 19, la manovra elettorale degasperiana era invece diretta non tanto e contro l'opposizione social comunista, uscita sconfitta dalle elezioni precedenti e, quindi, non in grado di impensierire seriamente la maggioranza, quanto contro una destra monarchica e missina che si era già mostrata in piena ripresa e minacciava di condizionare la stessa coalizione di governo.

⁹⁶ La coalizione raggiunse, infatti, il 49,5% dei voti validi.

⁹⁷ Tale affermazione è sostenuta nell'editoriale della rivista *Quad. cost.*, fasc. 3/1981, 470.

⁹⁸ Il termine è stato utilizzato per la prima volta da Aldo Moro durante il Consiglio nazionale del 25 luglio 1975 e fu successivamente ripreso dallo stesso a seguito delle elezioni del 1976, nelle quali la massima polarizzazione dei voti, costrinse Dc e Pci a passare da un periodo di «contrapposizione frontale» alla coalizione, appunto denominata c.d. «terza fase». L'elemento che più incise fu un indice minimo tra i fattori di scostamento di consensi tra Pci e Dc: alla Camera dei deputati la Dc raggiunse, infatti, il 38,9% di voti e il Pci il 34,4%; al Senato, invece, la Dc ottenne il 38,9% di consensi e il Pci il 33,8%. Si richiama il dato elettorale poiché lo stesso condusse alla creazione di governi di «solidarietà nazionale» e lo stesso Aldo Moro sostenne che comunisti e democristiani, insieme ai partiti minori, avrebbero dovuto gestire insieme «il presente con le inderogabili esigenze di ristabilimento dell'ordine economico, sociale, di difesa e sviluppo delle istituzioni democratiche». Sul punto, si cfr. R. RUFFILLI, *Il sistema politico italiano: la terza fase nel pensiero di Moro*, in ID., *Istituzioni, società, stato*, vol. III, Bologna, 1991, 537 – 559.

riconduce al risultato delle elezioni nazionali del 1979 una inversione di tendenza che portò poi «alla polverizzazione del sistema politico¹⁰⁰» tradizionale a vantaggio di formazioni alternative¹⁰¹ e segnò definitivamente la rottura dell'asse Dc-Pci che, dopo l'iniziale *conventio ad excludendum*¹⁰², era al contrario divenuto il perno del sistema proporzionale.

Fu però con la fine della guerra fredda e delle trasformazioni dell'apparato politico-ideologico che essa aveva comportato, che il sistema istituzionale iniziò ad orientarsi verso un principio elettorale maggioritario. La caduta del muro di Berlino poneva fine alla divisione del mondo in due aree contrapposte e con essa si crearono le premesse per superare il blocco del sistema politico italiano «che di quella realtà costituiva una proiezione speculare, il cui mantenimento in vita non aveva ormai più ragione d'essere¹⁰³».

Due fundamentalmente furono gli eventi che, più di altri¹⁰⁴, sancirono la fine del meccanismo proporzionale-consociativo: da un lato, il *referendum* elettorale¹⁰⁵

⁹⁹ Questa espressione indica la strategia politica sostenuta tra il 1973 e il 1979 dal Pci, in seguito alla riflessione compiuta dall'allora segretario Enrico Berlinguer sulla base dell'esperienza cilena del governo di *Unidad Popular* di Salvador Allende, che si fondava sulla collaborazione e sull'accordo delle forze popolari di ispirazione comunista e socialista con quelle di ispirazione cattolico-democristiana, al fine di creare uno schieramento politico capace di realizzare un programma di risanamento e rinnovamento della società e dello Stato. Ciò grazie ad un consenso di massa tanto ampio da poter resistere ai contraccolpi delle forze più conservatrici. In Italia, il principale interlocutore di Berlinguer per la realizzazione di questo progetto fu Moro e l'inserimento del Pci nell'area di governo avvenne sia con il governo Andreotti del 1976-1977.

¹⁰⁰ Così M. S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, op. cit., 387; l'autrice ritiene inoltre che «da qui nasce [...] l'esigenza di rivedere l'archetipo che fonda lo Stato e primo tra tutti il meccanismo di formazione della rappresentanza nazionale»: in questo contesto si avviano i lavori della "Commissione bicamerale per le riforme istituzionali", denominata anche Commissione Bozzi, che durano dal novembre 1983 al gennaio 1985. Secondo l'autrice il dibattito elettorale in questa sede si fa «defilato» perché tutte le forze politiche hanno l'obiettivo di preservare la loro rendita di posizione e quasi unanime è, in tal senso, la conferma del principio proporzionale con la raccomandazione, secondo la mozione Scoppola, di adottare un sistema elettorale modellato su quello tedesco.

¹⁰¹ Al calo progressivo di consensi delle formazioni tradizionali, si registrava l'entrata in Parlamento di formazioni politiche alternative: i Radicali, i Verdi, le Leghe e il Partito di Unità Proletaria.

¹⁰² Quanto alla definizione di *conventio ad excludendum*, si rimanda a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*, XIX, op. cit., 634 e ss. e, all'interno del presente lavoro, si v. nota 72.

¹⁰³ Così A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, 117.

¹⁰⁴ Secondo F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993 – 2003). Tra il già e il non ancora*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2015, 567 e ss., alla crisi del proporzionale contribuirono non solo i fattori indicati nel corpo del testo, ma anche la crisi economica del 1991 – 1992, quale elemento congiunto della prospettiva di unificazione tedesca e del rafforzamento del processo di integrazione europea, strettamente connessa all'alto debito pubblico che ridusse drasticamente la

del 1991 grazie al quale si propose il quesito referendario del 1993, che a sua volta formalizzò la fine della legislazione elettorale proporzionale; dall'altro, incisero indubbiamente anche le inchieste sui fenomeni di corruzione e finanziamento illecito ai partiti, avviate dalla magistratura a partire dal febbraio 1992. Da questo momento, infatti, i partiti tradizionali sprofondarono in una crisi irreversibile, di cui l'immediato e conseguente riflesso fu proprio l'introduzione di una nuova formula elettorale.

5. *I referendum elettorali degli anni novanta: una prima "sindacabilità" del sistema elettorale?*

La via referendaria, dinanzi all'immobilismo parlamentare, servì dunque da *input* attraverso cui giungere all'approvazione di un sistema prevalentemente maggioritario, introdotto dalle leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277¹⁰⁶.

Entrambi i *referendum*, andando ad incidere sul sistema proporzionale che fin dalla Costituente era stato accolto come corollario della forma di governo parlamentare, non potevano che coinvolgere indirettamente anche la conformazione partitica nel suo complesso. Sullo sfondo della disputa riguardante

possibilità di usufruire dei fondi pubblici senza limiti. Sul punto si veda altresì G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1994, 355 e ss.

¹⁰⁵ Proposta che sorse contestualmente alla presentazione della legge sull'ordinamento delle autonomie locali (l. 8 giugno 1990, n. 142) che mirava a rafforzare un rapporto più diretto tra cittadino e amministrazione. A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, *op. cit.*, 118, la definiscono "un'occasione" nata in costanza di tale riforma perché fu allora che un gruppo di deputati (i cui primi firmatari furono Segni, CiccCARDINI, Biondi) presentarono un emendamento per l'elezione diretta dei sindaci che, su richiesta di Bettino Craxi, il governo Andreotti decise di mettere ai voti con il ricorso alla questione di fiducia proprio per evitare la reiezione di tutti gli emendamenti proposti. Da ciò ci si rese conto che la via parlamentare delle riforme era preclusa e che comunque quella elettorale non sarebbe stata proposta né su iniziativa del legislatore né tantomeno per volontà di alcun partito politico. Sul punto, si v. anche S. CECCANTI, *Andreotti e quei voti di fiducia del 1990 contro l'elezione diretta del sindaco: l'inizio della fine*, in *Huffingtonpost.it*, pubblicato l'08.07.2013.

¹⁰⁶ Secondo A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI – M. VOLPI, *Le riforme elettorali*, *op. cit.*, 123 – 142, la volontà di abrogare le leggi elettorali mediante la via referendaria era motivata soprattutto dall'intenzione di determinare un effetto di indirizzo nel senso della sconfessione di un sistema di governo. Sull'uso dei *referendum* in ambito elettorale, si rimanda, su tutti, a G. AZZARITI, *La resistibile ascesa dei referendum sui sistemi elettorali: sull'ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 2/1999, 1283 e ss.

l'ammissibilità degli stessi, «vi era l'insanabile contrasto tra coloro che osteggiavano [...] un principio ritenuto afferente alla c.d. Costituzione materiale, considerato quindi intangibile, e quanti, viceversa, vedevano di buon occhio uno strumento che avrebbe potuto sbloccare il sistema politico¹⁰⁷».

Nel 1991 il Comitato per il *referendum*¹⁰⁸ propose tre diversi quesiti: il primo riguardava l'abrogazione delle disposizioni della legge per l'elezione del Senato della Repubblica, che subordinavano l'assegnazione dei seggi all'elevata soglia del 65% dei voti¹⁰⁹. In secondo luogo, si proponeva l'abrogazione delle norme elettorali vigenti per la Camera dei deputati che consentivano di esprimere più preferenze sui candidati, in modo da ridurre tale facoltà, in caso di esito favorevole, ad una soltanto¹¹⁰. La terza richiesta, infine, aveva ad oggetto le disposizioni che differenziavano il sistema elettorale dei comuni con popolazione inferiore e superiore ai cinquemila abitanti, in modo da uniformare quelli più densamente abitati al regime maggioritario previsto per i primi e proponeva altresì l'abrogazione delle disposizioni che consentivano all'elettore dei comuni minori di votare contemporaneamente per più candidati di liste diverse (c.d. *panachage*)¹¹¹.

¹⁰⁷ Così A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, op. cit., 122.

¹⁰⁸ Denominato anche Corel, del quale venne nominato presidente Mario Segni e vicepresidente Augusto Barbera.

¹⁰⁹ Rispetto a tale quesito, il *referendum* mirava ad abrogare le norme che prevedevano: a) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa regione; b) l'elezione in ogni collegio del candidato che avesse ottenuto un numero di voti validi non inferiori al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale di coloro che avessero conseguito detto *quorum*; c) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che avesse ottenuto nel collegio la maggioranza semplice dei voti validi, nel caso in cui questo collegio risultasse l'unico, tra quelli inclusi nella regione, in cui nessun candidato avesse conseguito il *quorum* del 65%.

¹¹⁰ La seconda richiesta aveva ad oggetto parti degli artt. 4, 58, 59, 60, 68, 76, nonché l'intero art. 61 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*). In particolare il *referendum* mirava all'abrogazione delle norme che in tale testo unico prevedevano per l'elettore: a) la possibilità di esprimere più di una preferenza nell'ambito della lista votata; b) la possibilità di assegnare le preferenze anche con indicazioni diverse da quella consistente nell'indicare il nominativo dei candidati preferiti a fianco del contrassegno della lista votata. Il tutto per lasciare posto ad una sola preferenza, nell'intento, esplicitato dagli stessi promotori di evitare, per quanto possibile brogli ed altre pratiche non conformi ad un corretto rapporto fra elettori ed *eligendi*, raramente realizzabili – secondo il Comitato promotore – attraverso la gestione delle preferenze.

¹¹¹ La terza ed ultima richiesta coinvolgeva l'abrogazione parziale del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni*

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 47 del 1991, ammise esclusivamente il secondo dei tre quesiti, ritenendolo l'unico in grado di superare, da un lato, le ragioni contrarie all'ammissibilità esposte dall'Avvocatura dello Stato, dall'altro i limiti derivanti dalla stessa giurisprudenza costituzionale¹¹².

In primis, una delle eccezioni di inammissibilità invocate richiamava un emendamento aggiuntivo approvato in Assemblea Costituente ma non riprodotto nel testo finale dell'art. 75 Cost. per una mera omissione materiale¹¹³, dal quale le leggi elettorali sarebbero dovute essere ricomprese tra le materie indicate nel II c. del medesimo articolo, ovvero sia tra quelle che tassativamente non possono essere oggetto di *referendum* abrogativo. Tale obiezione, tuttavia, venne superata dalla Corte in forza del primato riconosciuto al testo della Costituzione rispetto ai suoi lavori preparatori. Altrettanto inidonea allo scopo venne ritenuta la seconda argomentazione dell'Avvocatura, diretta a ricavare l'implicita esclusione delle leggi elettorali dall'ambito referendario: secondo tale tesi, infatti, si riteneva che attraverso un'interpretazione sistematica data dal raffronto dell'art. 75, II c. e dell'art. 72, IV c. Cost., le materie, tra cui quella elettorale esplicitate in quest'ultima disposizione, sarebbero state da ricomprendere per somiglianza della *ratio* alla previsione dell'art. 75 Cost. Eppure il contenuto dei due articoli venne considerato dal giudice costituzionale non sovrapponibile «riguardando, la prima

comunali) e «successive modificazioni o integrazioni» e, in particolare, ventisei articoli e otto sezioni di tale decreto.

¹¹² Il riferimento è alla Corte cost. n. 29/1987 con cui la Corte costituzionale dichiarò inammissibile un *referendum* sulla legge per l'elezione del Csm perché la richiesta aveva ad oggetto l'intera legge, in quanto necessaria, non abrogabile nella sua totalità.

¹¹³ Il riferimento è alla scomparsa del limite delle leggi elettorali tra quelli esplicitamente indicati dall'art. 75, II c Cost., che elenca le materie che non possono essere oggetto di abrogazione attraverso il *referendum*. Durante l'approvazione definitiva della Carta costituzionale venne annunciato dal presidente Terracini la presentazione di un emendamento, i cui firmatari erano tutti esponenti comunisti, con il quale, accanto alle leggi tributarie, di bilancio, di amnistia, di indulto e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali si enunciavano anche le leggi elettorali. Nonostante il parere negativo espresso da Meuccio Ruini che sosteneva la difficoltà di escludere tali leggi poiché «se vi è qualcosa in cui il popolo deve poter manifestare la propria volontà, *questo dovrebbe essere* il sistema elettorale», l'Assemblea approvò la proposta Rossi e nel progetto di Costituzione si dispose l'aggiunta, all'interno dell'art. 75, II c., delle parole «e elettorali» quale ultimo limite esplicito al voto referendario. In sede di coordinamento finale per la redazione del testo costituzionale si verificò un errore materiale, un'incongruenza tra il processo verbale della seduta (dove non si menziona l'aggiunta votata) e il testo allegato (dove, invece, la stessa compariva) ed è questa la ragione per cui, leggendo oggi l'articolo, il limite della materia elettorale non compare. Si cfr., su tutti, M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, 12 – 13. Inoltre, *Atti Ass. Cost.*, 16 ottobre 1947.

norma, l'*iter* di formazione della legge in vista di una più ampia partecipazione al dibattito parlamentare e la seconda, la non sottoponibilità alla particolare vicenda abrogativa¹¹⁴».

Per quanto concerne, infine, i limiti di natura giurisprudenziale, la Corte specificò che la preclusione deducibile dalla sua precedente sentenza, la n. 29 del 1987 con la quale dichiarò l'inammissibilità di un *referendum* sulla legge per l'elezione del Csm¹¹⁵, riguardava esclusivamente l'abrogazione totale di una legge c.d. necessaria, quale anche la normativa elettorale, ma non la possibilità che questa fosse abrogata parzialmente¹¹⁶. Il giudice costituzionale ribadì, inoltre, l'esigenza di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario, da intendersi, a prescindere dalla manipolazione del testo¹¹⁷, tanto come "inconfondibilità" della domanda e dell'oggetto, quanto delle conseguenze abrogative. In particolare, l'organo costituzionale o di rilevanza costituzionale "colpito" dal quesito necessita una normativa residuale auto-applicativa, così da evitare paralisi nel funzionamento del sistema democratico¹¹⁸.

Se da un lato, quindi, si ammise per la prima volta un giudizio popolare sulla legge elettorale, dall'altro, riconosciuto il carattere costituzionalmente necessario

¹¹⁴ Si cfr. Corte cost. n. 47/1991, 3.2 del *Considerato in diritto*, nella quale il giudice delle leggi, a riprova di un'ulteriore diversificazione della *ratio* della disciplina delle due disposizioni, specifica che nell'art. 75, II c. Cost., a differenza che nell'art. 72, IV c. Cost., non figurano leggi di delegazione legislativa e nell'art. 72 Cost. non figurano leggi in materia tributaria, di amnistia e di indulto.

¹¹⁵ Le leggi elettorali vengono considerate "costituzionalmente necessarie" e dunque non abrogabili totalmente. Con la decisione in esame viene espressamente sancita l'inammissibilità del *referendum* avente ad oggetto la l. n. 195/1958, concernente l'elezione dei membri togati del Csm, così riconducendo anche le leggi elettorali all'interno della categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, elaborata dalla previgente Corte cost. n. 16/1978.

¹¹⁶ Si veda Corte cost. n. 47/1991, 3.3 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁷ La Corte dimostra di non essere pregiudizialmente contraria a *referendum* manipolativi o propositivi, laddove con la tecnica del "ritaglio", i quesiti si appuntino su parole e non su disposizioni, al fine di pervenire ad un diverso assetto positivo della materia rispetto a quello vigente. In tal senso è possibile distinguere il caso in cui la tecnica di "ritagliare" conduce ad una disciplina completamente nuova e il caso in cui l'obiettivo è quello di espandere una disciplina preesistente, ancorché a carattere residuale. Secondo A. RUGGERI, *Lineamenti di giustizia costituzionale, op. cit.*, 292, i *referendum* sulle leggi elettorali esibiscono un quesito di tipo "manipolativo" e producono effetti accostabili a quelli delle sentenze additive di principio, sollecitando essi stessi un'attività consequenziale del legislatore, il quale è l'unico deputato a completare l'opera (necessariamente imperfetta) avviata dalla pronuncia popolare.

¹¹⁸ Garantendo, così, anche il principio di continuità degli organi costituzionali. Per un approfondimento di quanto espresso dal giudice delle leggi si cfr. Corte cost. n. 47/1991, 4; 4.1; 4.2 del *Considerato in diritto*,

di tali norme, si ribadì, implicitamente, che la riforma (totale) delle stesse fosse una esclusiva prerogativa del Parlamento (questo tratto, come si vedrà, pare accomunare l'istituto referendario al sindacato di legittimità).

L'unico *referendum* ammesso fu dunque quello sulla preferenza unica, giustificata l'inammissibilità¹¹⁹ degli altri due rispettivamente per l'incoerente formulazione del quesito e la conseguente non chiarezza del risultato (per quello del Senato), nonché per l'eterogeneità degli oggetti (quello concernente le disposizioni comunali).

Le votazioni si tennero il 9 giugno 1991. L'ampio e inaspettato¹²⁰ superamento del *quorum* e la netta prevalenza a favore dell'abrogazione delle disposizioni elettorali sulle preferenze plurime¹²¹, spinse il Comitato referendario, già all'indomani delle elezioni nazionali dell'aprile 1992¹²², alla riproposizione di quei quesiti non ammessi dalla Corte costituzionale. Gli stessi, peraltro, erano ritenuti i maggiormente incisivi rispetto alla finalità di promuovere una "radicale" riforma del sistema elettorale e tentare di dare vita, così, ad una democrazia "immediata", non più incentrata sullo "strapotere" dei partiti.

¹¹⁹ Per un maggior approfondimento sulle ragioni mediante cui il giudice delle leggi ha ritenuto i quesiti inammissibili si rimanda alla Corte cost. n. 47/1991, 5, 6, 7 del *Considerato in diritto*.

¹²⁰ Il *quorum* fu inaspettato per un insieme di elementi: innanzitutto la decisione della Corte costituzionale aveva considerato ammissibile il *referendum* sicuramente più tecnico e meno comprensibile tra i tre, inoltre quello che rispetto agli altri due avrebbe avuto una minor evidente rilevanza politica, dal momento che gli altri avrebbero imposto una immediata modifica del sistema elettorale vigente. Si consideri, poi, il timore di non raggiungere il *quorum* strutturale, dovuto, in parte all'atteggiamento ostile delle forze politiche, che spingevano a disertare le urne, in parte al fatto che il precedente *referendum* del 3 giugno 1990 (riguardante l'abrogazione di disposizioni in tema di caccia e pesca) non aveva, per la prima volta, superato il *quorum* ed era stato invalidato; ciò incuteva il timore di un persistente atteggiamento di indifferenza da parte dei cittadini rispetto alle votazioni referendarie.

¹²¹ Alla consultazione elettorale presero parte 29.609.635 italiani su un totale di 47.277.843 degli aventi diritto al voto, oltrepassando il *quorum* strutturale e attestando la partecipazione al 62,2%, con il 95,6% dei voti favorevoli all'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum* contro il 4,4% dei voti contrari.

¹²² Questa tornata elettorale fu l'unica nella quale si votò con la normativa elettorale novellata a seguito dell'abrogazione delle disposizioni sul voto di preferenza. Seppure il quesito aveva toccato solo in minima parte il meccanismo di ripartizione dei seggi, che rimase sostanzialmente proporzionale (tanto che l'esecutivo che successivamente si formò era sostenuto dalle medesime forze politiche che avevano retto il precedente governo Andreotti), ciò produsse significative conseguenze sul piano politico: la preferenza unica, insieme ad altri fattori, aveva certamente inciso sulla perdita dei consensi elettorali da parte della Dc (29,7%) e contestualmente favorito il successo di Lega Nord, Rifondazione Comunista e il movimento La Rete di Leoluca Orlando.

Nonostante i non pochi ostacoli¹²³ e le rettifiche necessarie per la formulazione dei nuovi quesiti¹²⁴, volte ad evitare una seconda bocciatura da parte del giudice delle leggi, il 14 gennaio 1992 il Comitato per il *referendum* elettorale depositò presso la Corte di Cassazione le firme per promuovere due nuove richieste referendarie, una avente ad oggetto la legge 6 febbraio 1948 n. 29 (per l'elezione del Senato della Repubblica), l'altra concernente la legge per le elezioni comunali (d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570).

Senza soffermarsi in questa sede né sulle strategie adottate dai promotori per evitare di “inciampare” in rilievi analoghi a quelli di qualche anno prima¹²⁵ né sulle questioni inerenti alle disposizioni comunali sulle quali, poi, non si svolse

¹²³ La prima difficoltà che dovette affrontare il Comitato Segni, dopo la bocciatura da parte della Corte costituzionale del 1991, fu quello di comprendere le tempistiche per la ripresentazione dei quesiti dichiarati inammissibili. In particolare era necessario capire il significato dell'art 31 della legge sul *referendum* che vieta di depositare richieste referendarie nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere, prevista per il 1992. Da ciò, infatti, dipendevano i tempi della successiva iniziativa referendaria. Due le possibili interpretazioni: l'anno anteriore coincideva con i 365 giorni precedenti alla data di scadenza della legislatura o equivaleva, invece a un anno solare anteriore alla fine della legislatura. Nel primo dei due casi il deposito delle sottoscrizioni sarebbe dovuto avvenire entro il 2 luglio 1991; nel secondo, invece, le richieste sarebbero dovute essere depositate non nel 1991, anno solare precedente alle elezioni, ma a partire dal gennaio 1992. Per ovviare all'ostacolo, il Comitato decise di promuovere un'interrogazione parlamentare all'allora ministro degli interni, Vincenzo Scotti, al fine di avere, se non una risposta definitiva, che sarebbe comunque spettata all'Ufficio centrale per il *referendum*, un precedente utile. Il Ministro chiarì che la logica dell'anno solare era corrispondente alla *ratio legis*.

¹²⁴ I quesiti originariamente pensati dal Comitato erano tre, ma due nello specifico riguardavano la legge elettorale del Senato. Di questi uno fu elaborato da Carlo Chimenti ed era diretto ad incidere sull'ultimo comma dell'art. 19 della legge elettorale del Senato, eliminando la parola «soltanto»; l'altro, predisposto da Serio Galeotti (insieme a Paolo Barile), ritagliava maggiormente il testo della legge elettorale, ma senza l'intervento della legge Mancino, in discussione in quei giorni in Parlamento proprio sul sistema elettorale del Senato, avrebbe lasciato interrotta la disposizione della legge, prospettando una possibile inammissibilità. Il dubbio, dunque, era quello di decidere quale dei due presentare. La preferenza del Comitato fu per il secondo, nonostante, come anzidetto, fosse condizionato dalla incerta approvazione della legge Mancino, che però avvenne pochi giorni successivi al deposito delle firme del quesito prescelto.

¹²⁵ Quello su cui il Comitato promotore lavorò a lungo fu la formulazione dei quesiti per evitare una nuova inammissibilità da parte della Corte costituzionale. La strategia alla fine elaborata fu quella di introdurre un emendamento, nel corso della discussione di una proposta di legge sostenuta dall'on. Mancino, volta a cambiare la base di calcolo della cifra individuale dei candidati nel sistema elettorale vigente al Senato, così da modificare l'art. 19 con una formula che, lasciando immutato il senso della norma, avrebbe consentito di confezionare un quesito maggiormente chiaro. Per approfondimenti sul punto si vedano A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, op. cit., 134 e ss. e A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009, 141 – 186.

alcun *referendum*¹²⁶, basterà qui ricordare che con la sentenza n. 32 del 1993 la Corte ammise il quesito concernente la legge elettorale del Senato.

A sostegno di ciò, il giudice delle leggi richiamò i principi fissati nella sua precedente giurisprudenza (con espliciti richiami alle decisioni nn. 29 del 1987 e 47 del 1991), ribadendo l'ammissibilità di *referendum* aventi ad oggetto leggi elettorali di organi costituzionali, sotto la duplice condizione che gli stessi fossero omogenei e riconducibili ad una matrice unitaria. Confermò, inoltre, la necessità che dal risultato referendario emergesse una normativa residuale «immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità dell'inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo¹²⁷». Quanto al merito, l'ammissibilità del quesito venne motivata grazie all'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, nonché delle sue conseguenze, ritenute chiare e comprensibili¹²⁸.

Il 18 aprile 1993 gli elettori vennero quindi chiamati alle urne¹²⁹ e il *referendum* elettorale, con una larga approvazione popolare¹³⁰, determinò l'abrogazione delle norme vigenti per l'elezione del Senato, introducendo formalmente un sistema maggioritario per la composizione della seconda camera, ma sostanzialmente, dando il via ad una vera e propria «rivoluzione

¹²⁶ Ciò per l'avvenuta abrogazione delle disposizioni oggetto della richiesta referendaria, in seguito all'approvazione della legge 25 marzo 1993 n. 81.

¹²⁷ Si cfr. la Corte cost. n. 32/1993, 2 del *Considerato in diritto*.

¹²⁸ Le stesse erano volte all'abrogazione del *quorum* del 65% dei voti validi previsto per l'elezione dei candidati nei singoli collegi, così da sostituirlo con la soglia della maggioranza semplice. Coerente e lineare venne altresì ritenuta la normativa di risulta. Ciò non derivava dalla sola operazione di stesura del quesito attuata dai promotori, quanto dal provvidenziale intervento operato dalla richiamata legge Mancino che aveva riformulato *ad hoc* il II c. dell'art. 17 della l. n. 29/1948 in modo da renderlo perfettamente compatibile con il ritaglio ideato dal Comitato referendario.

¹²⁹ I cittadini italiani il 18 e il 19 aprile 1993 vennero chiamati ad esprimere un voto non soltanto sul *referendum* elettorale, ma su diversi quesiti referendari, in particolare, volti ad abolire il ministero dell'Agricoltura, quello delle Partecipazioni statali e del Turismo e spettacolo; inoltre vennero proposti quesiti concernenti: la depenalizzazione della detenzione delle droghe, il finanziamento pubblico dei partiti, i controlli ambientali e le nomine bancarie e l'intervento pubblico nel Mezzogiorno. Per un approfondimento su ciascuno si veda, su tutti, A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, *op. cit.*, 131 – 133.

¹³⁰ Il *referendum* elettorale raggiunse il *quorum* del 77% e i votanti ammontarono a 36.922.390 sui 47.946.896 degli aventi diritto al voto, mentre il quesito abrogativo riscontrò l'82,7% dei voti favorevoli, pari a 28.936.747 di votati, contro i 6.034.640 di voti contrari.

costituzionale¹³¹», per qualche autore causata da una «rottura formale della Costituzione¹³²». Con l'abbandono del sistema proporzionale, infatti, si colpiva non solo la conformazione partitica che fino a quel momento aveva retto la vita politica nazionale, ma si intaccava altresì la struttura portante di un ordinamento culturalmente e storicamente incardinato su una peculiare forma di «Stato dei partiti¹³³». Tali trasformazioni investirono, quindi, «lo strato geologico più profondo su cui l'ordinamento risultava impiantato¹³⁴» e conseguentemente il *referendum* alla base di questo mutamento non poteva che essere visto come una «metafora del potere costituente¹³⁵».

Per comprendere l'origine della giustiziabilità delle leggi elettorali, si è ritenuto di non poter prescindere da un'analisi del momento referendario degli anni novanta. Ad avviso di chi scrive, infatti, dette vicende sono strettamente correlate, non solo perché parte delle questioni esposte nelle pronunce sull'ammissibilità dei *referendum* sono state riprese nella più recente giurisprudenza elettorale¹³⁶, quanto piuttosto per alcune non trascurabili analogie.

¹³¹ Così definita da C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Messina, 1993.

¹³² Si fa riferimento, in particolare, a quanto osservato da G. U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Riv. Stud. Parl. e di pol. cost.*, fasc. 103/1994, 22 e ss. L'autore si chiedeva espressamente se, una volta morta la prima Repubblica, potesse continuare a vivere una Costituzione nata con essa, oppure se si dovesse contestualmente considerare morta anche la Costituzione e ne fosse entrata in vigore una nuova; se la Costituzione fosse la stessa di prima e se potesse essere il fondamento costituzionale di due repubbliche così distinte; se, infine, la fase segnata dal *referendum* del 1993 rappresentasse l'atto formale che definiva una rottura con la Costituzione, inaugurando una fase di transizione nella quale il "vecchio" non era ancora del tutto morto e il nuovo non aveva ancora vinto.

¹³³ L'affermazione è di E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1994, 399. L'autore sottolinea nel medesimo articolo la perdita di peso che il sistema dei partiti stava subendo sia rispetto al corpo sociale sia rispetto agli apparati istituzionali, oltre a sostenere un allontanamento dal modello parlamentare a direzione partitica che aveva caratterizzato l'origine della Repubblica, per avvicinarsi sempre più «ad un modello del tutto particolare che, [...] sembrava rappresentare una sorta di ibrido». Infine prospetta come, dalle riforme elettorali inevitabili dopo il *referendum*, il peso dei partiti tradizionali fosse destinato inevitabilmente a declinare e, forse, a scomparire del tutto.

¹³⁴ Così E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, *op. cit.*, 399 e ss.

¹³⁵ Tale tesi è stata sostenuta per la prima volta da C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Siena, 3 – 4 novembre 1993, incentrato sul tema *Democrazia maggioritaria e referendum*.

¹³⁶ Si cfr. Corte cost. n. 1/2014, 6 del *Considerato in diritto*. Oltre che in giurisprudenza anche parte della dottrina si interroga sull'auto-applicatività come conseguenza del giudizio costituzionale, su tutti si rimanda a F. BIONDI, *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni*

È con il voto popolare del 1991 che si infranse per la prima volta il tabù della intangibilità della legge elettorale e ciò avvenne, in modo non casuale, in costanza di una irreversibile crisi dei partiti che gettò l'ordinamento in una fase di transizione, oggi, a ventisei anni di distanza, ritenuta ancora perdurante¹³⁷; anzi, il cui apice potrebbe ricondursi proprio alla prima dichiarazione di illegittimità della normativa elettorale.

Ora come allora, «in contrapposizione alla “caduta” dei partiti è venuta naturalmente ad aumentare – per logica connessa ad ogni equilibrio costituzionale che non consente vuoti di potere – [...] la forza degli apparati di garanzia¹³⁸». Ora come allora, è infatti stato determinante l'intervento “esterno” della Corte costituzionale che, nell'ammettere prima un *referendum* la cui portata

costituzionali, pubblicato il 18.11.2017; mentre, più risalente, A. PUGIOTTO, *Contro la distinzione tra abrogare e innovare*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, 187 e ss., il quale ritiene che la giurisprudenza sul *referendum* ponga l'accento sul vuoto normativo elettorale, indipendentemente dalla sua causa, tanto che si tratti di un'abrogazione referendaria o legislativa quanto di una declaratoria di incostituzionalità. Seguendo fino in fondo la logica della Corte, ciò che in materia elettorale non potrebbe fare il legislatore referendario, ex art. 75 Cost., non potrebbe fare nemmeno il giudice delle leggi elettorali, ex art. 136 Cost. Sotto questo profilo risultano indifferenti e irrilevanti le differenze di struttura e di efficacia pure esistenti tra abrogazione referendaria e declaratoria di incostituzionalità. Quello che conta, infatti, è la comune conseguenza ordinamentale, ovverosia evitare la paralisi del funzionamento. L'autore ritiene che sarebbero quindi da escludersi per la Corte costituzionale sentenze di accoglimento semplice, pure in presenza di leggi elettorali illegittime, considerata l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi costituzionali. Assecondando la logica della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, ciò che può fare il legislatore referendario, ovverosia proporre un quesito manipolativo al fine di produrre una normativa di risulta auto-applicativa, rientra nelle possibilità anche della Corte costituzionale: essa attraverso una pronuncia additiva o sostitutiva potrebbe accogliere la *quaestio* relativa ad una legge elettorale, manipolandola in modo da lasciare una normativa residua autosufficiente. Secondo l'autore, con l'argomento della paralisi di funzionamento, la Corte infatti finisce per legarsi da sola le mani, in un modo definito «incauto». Le cadute di sistema che ne derivano sono diverse: 1) le leggi elettorali – salva la possibilità di quesiti manipolativi tanto audaci quanto fortuiti – escono dal controllo politico per via referendaria 2) in quanto leggi di azioni, sono raramente applicabili di fronte al giudice delle leggi; 3) la eventuale impugnazione incidentale interverrebbe comunque a guasto costituzionale avvenuto; 4) l'esito dell'impugnazione risulta largamente pregiudicato dati gli strettissimi margini di manovra che restano alla Corte in sede di controllo di costituzionalità delle leggi elettorali. «La paralisi di funzionamento è dunque un *boomerang* che di fatto sottrae ad ogni controllo giuridico una materia, quella elettorale dove pure secondo l'insegnamento della Corte cost. n. 422/1995 non possono essere lasciati spazi di incostituzionalità e “dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico». Si tornerà sul punto, nel III cap., par. 3.

¹³⁷ Per un approfondimento sul significato di transizione, si rimanda specific. a S. CECCANTI – S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, 2004, Bologna, 44 e ss.

¹³⁸ Si veda E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, op. cit., 396.

propositiva¹³⁹ fu foriera di molte critiche e nel dichiarare, poi, l'illegittimità di una legge elettorale anche a discapito del rigoroso rispetto di alcune formalità processuali, ha certamente svolto un ruolo preponderante. In entrambe le occasioni l'impulso riformatore è stato così frutto di strumenti eterodiretti¹⁴⁰ ed estranei al circuito partitico e legislativo e ha trovato origine «grazie all'uso di mezzi e istituti previsti e disciplinati dalla Costituzione vigente, ancorché destinati originariamente ad altra funzione, il cui utilizzo avviene attraverso la scoperta di potenzialità un tempo nemmeno immaginabili. Siamo quindi *ancora* di fronte ad un grande mutamento non esente da rischi, ma tutto interno alla legalità¹⁴¹».

6. *Gli elettori alla scelta "diretta" della maggioranza di governo. Il maggioritario dinanzi alla perdurante crisi dei partiti*

Il *referendum* del 1993, come anticipato, realizzò uno dei più profondi momenti di discontinuità mai conosciuti all'interno degli ordinamenti di democrazia pluralista di tipo consolidato¹⁴². Al suo esito seguirono le inevitabili

¹³⁹ Su tutti, si cfr. A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2017, 305 – 335.

¹⁴⁰ Analizzando le riforme elettorali adottate nel periodo 1993 – 1995, R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2005, 5179 – 5206, colgono nello strumento referendario un elemento di etero-riforma, sia in conseguenza della ricezione e sistematizzazione degli esiti dello stesso (così, ad esempio, la l. n. 276/1993 per il Senato, con riferimento al *referendum* dell'aprile 1993, e, indirettamente, la l. n. 277/1993 per la Camera), sia che, al contrario, le riforme vengano adottate proprio per evitare il voto referendario (così, su tutte, si pensi alla l. n. 81/1993 adottata nelle more del *referendum* sul quesito – relativo al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con d.P.R. n. 570/1960 – dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con la sent. n. 33/1993). Al carattere più o meno eterodiretto delle riforme elettorali, ora richiamate, si accompagnerebbe la loro adozione da parte di ampie maggioranze parlamentari, formatesi a prescindere dalla dialettica Governo – opposizione.

¹⁴¹ Si riprende quanto sostenuto da A. BARBERA, *Dentro la «rivoluzione costituzionale»*, nel saggio introduttivo a C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, *op. cit.*, 16. Il corsivo è un'integrazione dell'autore del presente scritto.

¹⁴² Così affermano diversi studiosi, tra cui, F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale*, in *op. cit.*, fasc. 2/2015; 568 e S. VASSALLO – S. CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento* in ID., *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, 19. Gli autori ritengono che l'unico altro caso noto, paragonabile per intensità alla trasformazione italiana sia solo quello avvenuto in Francia nel passaggio tra IV e V Repubblica.

dimissioni¹⁴³ dell'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, a cui successe, per la prima volta in Italia, un esecutivo tecnico guidato da Carlo Azeglio Ciampi, con lo specifico incarico di riformare globalmente la legislazione elettorale.

A seguito del voto, due furono le possibilità rispetto a come tradurre il verdetto referendario in riforma elettorale: se ritenere possibile l'introduzione di qualsiasi sistema purché maggioritario o se, alternativamente, considerare vincolante quanto espressamente emerso dal *referendum*. In questo contesto il Presidente della Repubblica assunse il ruolo di garante della manifestazione della volontà popolare. Per quanto tale "vincolo" riguardasse la legge elettorale del Senato e non quella della Camera, per l'appunto estranea al voto, fu inevitabile coinvolgere anche quest'ultima in un'organica riforma, considerato soprattutto il carattere interamente proporzionale della stessa, che avrebbe potuto portare ad esiti elettorali difformi tra i due rami del Parlamento. La divergenza tra le forze politiche in campo e, in particolare, tra coloro che si dimostravano reticenti all'idea di abbandonare la cultura proporzionale e il ruolo centrale dei partiti, si dissolse con il raggiungimento di un compromesso tra i maggiori gruppi politici¹⁴⁴.

In questo contesto vennero quindi approvate le leggi 4 agosto 1993 nn. 276 e 277 (di cui il relatore fu l'attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella).

¹⁴³ Le dimissioni si definiscono "inevitabili" perché l'esecutivo Amato, già prima del *referendum* del 1993, era stato "indebolito" a seguito delle dimissioni di molti ministri, a cui, in particolare, erano stati indirizzati diversi avvisi di garanzia.

¹⁴⁴ Il dibattito si spostò prima sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ovvero sia se adottare un sistema maggioritario a doppio turno, sulla base del modello vigente in Francia, oppure ad un turno solo, seguendo il "prototipo" inglese. Successivamente i partiti favorevoli a quest'ultimo, i democristiani, interessati a vincere al sud e la Lega Nord, convinta di ottenere un ingente numero di consensi al settentrione, prevalsero, ritenendo tale soluzione la più vantaggiosa elettoralmente. Si veda sul punto la ricostruzione di G. PASQUINO, *I sistemi elettorali* in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, op. cit.*, 91 che indica nel Partito Democratico della Sinistra il fronte, «non troppo convinto», degli oppositori al turno unico e a favore, invece, del doppio turno, in quanto «più inclini a ragionare in termini di costruzione di alleanze di governo a partire dalle elezioni dei singoli parlamentari». La Democrazia cristiana era contraria a tale sistema perché temeva un'alleanza di tutte le forze politiche contro di sé e quando il dibattito si spostò sull'entità del recupero proporzionale, acconsentì ad introdurlo per calcoli di vantaggio elettorale: questo meccanismo gli avrebbe permesso di ottenere seggi anche laddove non fosse riuscita a conquistare un collegio uninominale.

Pur con alcune rilevanti differenze tra loro¹⁴⁵, presentavano una formula di tipo misto, prevalentemente maggioritario, in cui il 75% dei seggi veniva eletto in collegi uninominali e il restante 25% attribuito secondo il sistema proporzionale. La forma di governo sembrava così destinata ad “approdare”, senza l’intervento di alcuna revisione costituzionale, ad «una sorta di ibrido tra un governo parlamentare a circuito depotenziato ed un governo del Presidente (della Repubblica)¹⁴⁶».

¹⁴⁵ Ai sensi della l. n. 276/1993, l’elezione del Senato della Repubblica avveniva mediante un sistema con formula maggioritaria *plurality* per il 75% dei seggi e secondo un sistema proporzionale per il restante 25%. Nel rispetto dell’art. 57 Cost., secondo cui «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale», il territorio italiano veniva suddiviso per tale competizione in venti circoscrizioni coincidenti con le regioni, nell’ambito delle quali il presidente dell’Ufficio elettorale circoscrizionale dichiarava eletto il candidato che avesse raggiunto il maggior numero di voti validamente espressi; mentre il restante 25% dei seggi era assegnato proporzionalmente, eleggendo i migliori perdenti sconfitti all’uninomiale, non essendo prevista, al contrario della Camera dei deputati, una doppia scheda elettorale. A tal fine, l’ufficio regionale determinava la cifra elettorale di ogni gruppo, data dalla somma dei voti ottenuti dai candidati aventi il medesimo contrassegno nei collegi uninominali della Regione, detratti dai voti di coloro che erano già stati proclamati eletti. Tale congegno è anche noto con il nome di “scorporo” ed era volto a favorire i partiti minori seguendo la logica per cui, chi vinceva più seggi nell’elezione uninominale, tanto più veniva svantaggiato nel recupero proporzionale, grazie alla detrazione di tutti i voti utilizzati per eleggere i candidati nel collegio. Si parlava di “scorporo totale” per il Senato della Repubblica, mentre di “scorporo parziale” per la Camera dei deputati. Il sistema elettorale della Camera, costruito *ex novo* dopo il *referendum*, era disciplinato dalla l. n. 277/1993 e si basava sul progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (nominata all’inizio del XI legislatura con il compito di redigere un progetto di riforma costituzionale), uniformandolo, quanto alla ripartizione tra maggioritario e proporzionale, al sistema previsto per il Senato. La legge prevedeva in definitiva un sistema maggioritario uninominale per l’elezione di 475 deputati, mentre i restanti 155 venivano eletti secondo un riparto proporzionale dei seggi (rispettando così le proporzioni 75% - 25%). Il territorio, al contrario di quanto previsto per il Senato, veniva suddiviso però in 26 circoscrizioni regionali e sub-regionali. Se per la quota maggioritaria l’elezione avveniva in modo analogo a quanto spiegato per la seconda camera, l’assegnazione proporzionale divergeva nettamente da quel sistema: mentre al Senato era prevista, come anticipato, un’unica scheda elettorale e gli 83 seggi in quota proporzionale venivano attribuiti attraverso un “ripescaggio” dei candidati non eletti nei collegi uninominali, per la Camera dei deputati era prevista una seconda scheda elettorale, finalizzata proprio a far sì che l’elettore si esprimesse anche sui seggi in quota proporzionale: i candidati nei collegi uninominali potevano infatti essere appoggiati da uno o più simboli (possibilità non prevista al Senato della Repubblica, dove il simbolo doveva essere necessariamente unico) e non potevano candidarsi se non collegandosi ad una lista del canale proporzionale. Al candidato nei collegi uninominali non si precludeva, inoltre, la possibilità di candidarsi anche nelle liste per la quota proporzionale, in un massimo di tre circoscrizioni. Questo meccanismo, secondo G. PASQUINO, *I sistemi elettorali* in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, op. cit.*, 92, «rompeva però il rapporto tra elettore e candidato, che pure il *referendum* aveva voluto individuare come centrale», consentendo, in particolar modo ai *leader* di partito di evitare una potenziale sconfitta nella competizione maggioritaria, optando contestualmente per una candidatura come capolista di una circoscrizione a seggio sicuro.

¹⁴⁶ Così E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo, op. cit.*, 396. Il riferimento è al ruolo svolto dal Presidente della Repubblica. L’autore nel delineare una ricognizione tra i fattori

La riforma elettorale, in tal modo strutturata, poteva orientarsi al raggiungimento di differenti obiettivi: *in primis*, favorire, mediante il principio maggioritario¹⁴⁷, «l'aggregazione del corpo elettorale intorno ad alcuni poli alternativi (possibilmente due), così da ridurre la frammentazione del sistema politico, sviluppando stabilità ed efficienza nell'azione di governo¹⁴⁸». Attraverso l'adozione del collegio uninominale, inoltre, si riduceva la mediazione partitica in modo da rafforzare un rapporto diretto tra elettori ed eletti, sconosciuto al previgente sistema, conferendo altresì all'elettore la possibilità di scegliere sia i programmi, sia gli uomini di governo, nella auspicata promozione di una alternanza tra diverse maggioranze.

Mediante la modifica della legislazione elettorale sorse quindi la convinzione che si sarebbe favorita una innovazione del sistema istituzionale. Eppure «l'insieme di questi fattori non consentì la formazione di un quadro omogeneo e unitario propriamente di tipo maggioritario, oltre che bipolare. Scaricando, infatti, il peso delle esigenze di una riforma del sistema politico-istituzionale nazionale sulle spalle della sola legge elettorale, non ci si rese conto che quest'ultima non poteva reggere una trasformazione di tale entità e che sarebbe stato necessario, invece, un intervento parallelo sul piano del testo costituzionale¹⁴⁹».

che più incisero sulla forma di governo, a partire dalla fase di transizione degli anni novanta, sottolinea particolarmente la progressiva perdita di peso dei partiti politici. In contrapposizione a ciò rivelò, poi, interventi sempre più frequenti, volti ad evitare vuoti di potere degli organi di garanzia. Espressamente, si riferisce alla Corte costituzionale in occasione dei *referendum* e al Presidente della Repubblica soprattutto al momento della formazione dei governi. La scomparsa delle consultazioni con i rappresentanti dei partiti (per la formazione del governo Ciampi), rese evidente tale ampliamento degli interventi presidenziali, non solo nel conferimento dell'incarico, ma anche nella scelta dei ministri e nella definizione del programma.

¹⁴⁷ Si rimanda a tal proposito allo scritto con cui G. AMATO, *Dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/1994, 171 – 186, affronta il carattere bivalente del sistema maggioritario che si considera “incarnare” due opposte visioni: da un lato viene, infatti, considerato «lo strumento per sottrarre i più alla sudditanza dei pochi e per questo è apparso corrispondente a natura, perché costringe i pochi ad adeguarsi alla volontà dei più»; dall'altro, può contestualmente considerarsi «lo strumento dei più, o di chi si è fondato sui più, per opprimere o addirittura per sopprimere i pochi, le minoranze».

¹⁴⁸ Sempre E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, *op. cit.*, 398.

¹⁴⁹ Così F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale*, *op. cit.*, 571. Analogamente A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1994, 381 ritiene che se l'Italia dovesse presentare i presupposti per divenire una democrazia maggioritaria non si potrebbero eludere riforme costituzionali proprie del “modello Westminster” fra cui: «un “bicameralismo ineguale” [...]; la previa indicazione del Premier o addirittura l'elezione diretta dello stesso [...]; una riforma dei regolamenti parlamentari [...]; un

Non tutti gli scopi ad essa sottesi vennero quindi raggiunti¹⁵⁰. Né dalla tornata elettorale del 1994 (governo Berlusconi I), né da quella del 1996 (governo Prodi I), né tantomeno da quella del 2001 (governo Berlusconi II)¹⁵¹, riuscì ad emergere, ad esempio, un sistema partitico stabilmente bipolare. Ciò perché nemmeno le leggi Mattarella riuscirono a ridurre la frammentazione partitica preesistente che, pur non presentandosi in modo analogo passato, si mostrava sotto forma di fratture non più esterne ma interne alle stesse coalizioni¹⁵², spesso unite più da

rafforzamento delle “garanzie” attraverso uno “Statuto dell’opposizione” più incisivo delle garanzie per le minoranze [...]; un’estesa delegificazione in modo da concentrare il ruolo del Parlamento nella produzione di “grandi leggi”, non intromettendosi nello spazio del governo con miriadi di “leggine”; un ripensamento dell’istituto del *referendum*». Dello stesso avviso anche M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI, *Riforme elettorali*, op. cit., 100 – 104, il quale ritiene che si fosse determinata un’inversione dell’ordine logico ed assiologico fra legge elettorale e Costituzione, ponendo la seconda a fondamento della prima e non viceversa, rovesciando così il rapporto tra riforma elettorale e riforme costituzionali. Su tutti, A. IANNUZZI, *Attualità delle «verifica» della regolare composizione delle Camere*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, fasc. 139/2003, 61, sottolinea come al problema delle riforme elettorali sia stato attribuito un valore taumaturgico «quasi che, mutando sistema elettorale, le riforme costituzionali potessero essere in qualche modo positivamente condizionate e indirizzate». Analog. S. CECCANTI – S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, op. cit., 45 e ss.

¹⁵⁰ Il cui funzionamento, per alcuni autori, è comunque stato positivo, soprattutto se si pensa alle intrinseche incoerenze interne allo stesso sistema e al fatto che ci si affidò esclusivamente alle virtù salvifiche del sistema elettorale per superare difficoltà e inefficienze strutturali del Paese. Così S. BARTOLINI – R. D’ALIMONTE, *Il maggioritario dei miracoli*, in S. BARTOLINI – D’ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario per caso: le elezioni politiche del 1996*, Bologna, 1997, 351 – 370. Secondo A. BARBERA, *Come discutere di sistemi elettorali*, in *Percorsi costituzionali*, fasc. 1/2011, 25 – 37, le leggi introdotte a seguito del referendum del 1993 hanno sostanzialmente prodotto tre risultati: 1) per la prima volta in Italia si sono avuti cambiamenti di governo per effetto diretto del voto degli elettori; 2) si sono rese stabili le amministrazioni regionali e locali e tendenzialmente più stabili i governi nazionali; 3) si sono avviati processi di alternanza per effetto dei quali formazioni politiche inizialmente emarginate hanno concorso alla formazione dei governi, allargando le basi della democrazia parlamentare.

¹⁵¹ Anni in cui le leggi nn. 276/1993 e 277/1993 trovarono applicazione.

¹⁵² Il 27 e il 28 marzo 1994 il bipolarismo non era ancora nato; tre infatti furono gli schieramenti che si presentarono alle elezioni politiche: l’Alleanza dei progressisti, guidata da Achille Occhetto per la coalizione di centrosinistra; il Polo della Libertà e del Buon Governo, guidato da Silvio Berlusconi per la coalizione di centrodestra e il Patto per l’Italia, guidato da Mario Segni, per la coalizione di centro. Per un approfondimento si veda G. PASQUINO, *L’alternanza inattesa. Le elezioni del 27 marzo 1994 e le loro conseguenze*, Catanzaro, 1995 e S. BARTOLINI – R. D’ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, 1995, 351 – 370. Il I governo Berlusconi entrò in crisi già alla fine del 1994 per volontà del suo stesso alleato, la Lega Nord, che decise di ritirare l’appoggio al governo pochi mesi dopo il suo insediamento. A seguito del rifiuto del Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, di sciogliere anticipatamente le Camere, dopo due anni di governo presieduto da Lamberto Dini, il 21 aprile 1996 vinse le elezioni politiche l’Ulivo, coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi, che includeva diverse forze politiche anche ideologicamente distanti tra loro (Rinascita socialista, Verdi, Cristiano sociali, Pds) e contava su un accordo di desistenza del partito Rifondazione Comunista, pur rimanendo lo stesso fuori dall’alleanza di governo. A meno di due anni dall’insediamento, il governo Prodi è caduto per espressa sfiducia della Camera, con 303 voti

ragioni opportunistiche, atte ad utilizzare al massimo le potenzialità locali di distribuzione del consenso, che non da una coerenza politica o ideologica¹⁵³. Del resto, ciò appariva inevitabile anche a causa della conformazione dello stesso sistema elettorale che solo in parte favoriva l'alternanza di coalizioni coese. Il mantenimento di una quota di seggi da ripartire secondo un sistema proporzionale¹⁵⁴ che per sua natura, come visto, "esalta" il ruolo dei partiti, altro non significava che introdurre nella legge una contraddizione in termini tra una scelta di tipo bipolare-maggioritario sulla coalizione ed una di tipo proporzionale-identitario sulla lista di partito, fondata su logiche contrapposte alla prima: il rischio era quindi di "destabilizzare" tanto l'elettorato attivo quanto quello passivo¹⁵⁵.

A confronto con il periodo intercorso tra il 1948 e il 1992, è indubbio che negli anni di vigenza del sistema maggioritario gli esecutivi conobbero una maggior

contrari e 302 favorevoli. La legislatura terminò interamente guidata dal centrosinistra, con il sostegno di parlamentari eletti con il centrodestra. Nel 2001, infine, vinse le elezioni la Casa Delle Libertà, coalizione di centrodestra, guidata da Silvio Berlusconi, alleato con la Lega Nord, Alleanza Nazionale e l'Unione di Centro. Per quanto questa legislatura sia stata duratura, non poche furono le tensioni all'interno della stessa coalizione di maggioranza, al punto che il 20 aprile 2005, a seguito della sconfitta del centrodestra alle elezioni regionali, Silvio Berlusconi fu costretto a dichiarare le proprie dimissioni, a seguito delle quali venne reincaricato dal Presidente della Repubblica a formare un nuovo governo.

¹⁵³ Lo afferma sia P. A. CAPOTOSTI, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in A. PACE, *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo I, Milano 1999, 200 sia analog. G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in M. LUCIANI – M. VOLPI, *Riforme elettorali*, op. cit., 149.

¹⁵⁴ Tale quota venne sottoposta ad un nuovo referendum abrogativo nel 1999 (precedentemente fu il giudice delle leggi con le sent. Corte cost. nn. 5/1995 e 26/1997 a respingere i quesiti volti ad abrogarla per mancanza, in caso di esito favorevole, di una normativa residuale auto-applicativa). Dopo che nessuna convergenza venne trovata dalle forze partitiche in occasione dell'istituzione della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, fu proposto il quesito referendario. Seppur di poco, non venne raggiunto il *quorum* strutturale che si fermò al 49,7%. Un successivo quesito venne riproposto ad un anno di distanza, ma fallì nuovamente registrando una partecipazione ancora inferiore. Per un approfondimento si v. A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, op. cit., 216; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, op. cit., 219 – 248.

¹⁵⁵ Da un lato, infatti, gli elettori subivano due diverse campagne elettorali che potevano essere disorientanti, se si considera che quella per la coalizione aveva una matrice maggioritaria e bipolare, mentre quella per la lista di partito rispondeva a logiche proporzionali, spingendo ad un voto identitario contrapposto al primo; dall'altro lato, poi, anche per gli stessi candidati il sistema generava delle contraddizioni, soprattutto se si pensa allo scorporo. Ai candidati nelle liste bloccate alla Camera dei deputati in quota proporzionale sarebbe paradossalmente convenuto, se collocati in una posizione non alta nell'ordine di candidatura, che i colleghi di coalizione presentatisi nei collegi uninominali conseguissero un numero alto di voti senza vincere il seggio, così da detrarlo alle liste concorrenti. Ciò inevitabilmente generava una competizione interna alle coalizioni non sempre rivelatasi virtuosa.

stabilità, eppure a ciò non seguì un altrettanto evidente aumento della coesione delle forze politiche di maggioranza, unite nel vincolo della coalizione¹⁵⁶. Segno, quest'ultimo che, a discapito della riforma elettorale, la cultura politico-istituzionale della classe dirigente, pur a fronte di apparenti discontinuità e continui rinnovamenti dei partiti¹⁵⁷, rimaneva la medesima. Non appare casuale che proprio in questo frangente si accentuò, quale elemento indicatore del perdurare della crisi delle forze politiche, il fenomeno del trasformismo parlamentare, il quale raggiunse «dimensioni inusitate sia per il numero di parlamentari coinvolti [...], sia per gli effetti prodotti sulle forze politiche e sulla stabilità degli esecutivi¹⁵⁸», dimostrando che le regole del voto producono gli effetti attesi solo se inserite in un contesto complessivamente capace di assecondarne il funzionamento in modo virtuoso¹⁵⁹.

7. *La legge n. 270 del 2005 e l'intervento della Corte, il ruolo giocato dal contesto*

Nonostante diverse richieste referendarie avessero spinto (invano) ad alcune modifiche del sistema elettorale vigente¹⁶⁰ e alcuni parlamentari proposto

¹⁵⁶ Per un approfondimento sulla prassi di quegli anni, si v., su tutti, T. F. GIUPPONI, *Il Governo nel sistema bipolare*, in (a cura di) A. BARBERA – T. F. GIUPPONI, *La prassi negli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 53 – 61.

¹⁵⁷ Rinnovamenti di partiti che celavano, spesso, dietro una discontinuità del nome o del simbolo, una forte continuità della classe dirigente. Se si pensa alle forze politiche collocate nel centrosinistra, si è vista la trasformazione del Partito democratico della sinistra (Pds), già erede del Pci, ai Democratici di Sinistra (Ds), così come dal Partito Popolare Italiano a Democrazia è Libertà – La Margherita. Per le forze di centrodestra, salvo Alleanza nazionale, erede del Msi-Dn e i Cristiani Democratici Uniti (Cdu) e il Centro Cristiano Democratico (Ccd), nati dopo la scissione della Dc, tutte le trasformazioni avvennero dal 2009 in poi, anno nel quale si è dato vita al Popolo della Libertà, formazione politica unitaria di centrodestra, sorta dalla precedente coalizione e che quasi interamente riproponeva la medesima conformazione di sigle partitiche e personalità politiche.

¹⁵⁸ Lo afferma S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 13.10.2008; inoltre si veda ID., *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2011, 1 – 18.

¹⁵⁹ Così sostiene C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in C. FUSARO – R. D'ALIMONTE (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, 11 – 43.

¹⁶⁰ Ci si riferisce ai *referendum* del 1995 e del 1997, i quali proponevano l'abolizione della quota proporzionale (ma vennero dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale) e a quelli del 1999 e del 2000, che non raggiunsero, invece, il *quorum*.

migliorie allo stesso¹⁶¹, nel 2005 la maggioranza di centrodestra, dopo aver approvato una riforma costituzionale poi bocciata dal voto popolare¹⁶², decise di sostituire interamente le leggi Mattarella¹⁶³.

Tale esigenza, più che una contingenza costituzionale, dimostrava rispondere a logiche di natura prettamente politica. La coalizione di maggioranza, infatti, trovatasi al termine della legislatura in forte calo nei consensi, temeva una sconfitta elettorale in molti dei collegi uninominali disciplinati dalla legge in vigore, nei quali, notoriamente, aveva un “rendimento” elettorale inferiore rispetto a quello della quota proporzionale¹⁶⁴.

¹⁶¹ In particolare, si proponeva di modificare il meccanismo dello “scorporo” per l’attribuzione dei seggi alla Camera dei deputati e introdurre il voto di preferenza anche per i candidati eletti in quota proporzionale. Tali proposte si discussero in Commissione affari costituzionali. In particolare si vedano, sul punto, Atti Camera (d’ora in poi AC), XIV legisl., I Comm. aff. Cost.: nn. 2620 (Soro e altri: Margherita, Ds); 2712 (Fontana: Fi); 3304 (Soda: Ds); 3560 (Gazzara e altri: Fi); 5613 (Benedetti Valentini e altri: An); 5651 (Nespoli: An); 5652 (Nespoli); 5908 (Benedetti Valentini); 6052 (Benedetti Valentini e altri).

¹⁶² Il progetto di riforma costituzionale fu presentato al Senato, il 17 ottobre 2003, dall’allora Governo di centrodestra (iniziativa non parlamentare, ma governativa). La riforma si proponeva di modificare nel suo complesso la II Parte della Costituzione: per la precisione, quarantasei erano gli articoli coinvolti nella revisione e tre quelli che si sarebbero dovuti introdurre *ex novo*, sempre all’interno della parte relativa all’Ordinamento della Repubblica. In particolare, la riforma sarebbe intervenuta sulla forma di governo, sul bicameralismo, sui rapporti Stato-autonomie e avrebbe apportato correzioni alle garanzie costituzionali. Il 25 e il 26 giugno 2006 la riforma non venne approvata con il 61,3% dei voti contrari e il 38,7% dei voti favorevoli. Per la proposta originaria si cfr. XIV legisl. AS 2544 e XIV legisl. AC 4862.

¹⁶³ È opportuno precisare, per correttezza, che la l. n. 270/2005, pur innovando in modo radicale il sistema elettorale, non introdusse “formalmente” una nuova disciplina sulle elezioni, andando a modificare il già esistente d.P.R. n. 361/1957 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati) e il d.P.R. n. 533/1993 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica).

¹⁶⁴ La ragione della riforma nasce, secondo R. D’ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D’ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, 2006, 58 – 59, proprio dalla volontà di abolire i collegi uninominali nei quali la coalizione di centrodestra aveva sempre riscontrato una defezione di voti rispetto a quelli ottenuti nella quota proporzionale. Tanto nelle elezioni del 1996, quanto in quelle del 2001 otteneva alla Camera circa un milione e mezzo di voti in meno nella quota maggioritaria rispetto a quella proporzionale. Così come al Senato, dove il sistema funzionava esclusivamente sulla base dei collegi uninominali, il rendimento elettorale era inferiore a quello dell’altro ramo del Parlamento. La spiegazione di ciò risiede nella incapacità dei candidati comuni di tale coalizione di raccogliere tutti i voti dei partiti ad essi collegati: un numero significativo di elettori del centrodestra preferivano votare altri candidati uninominali, pur votando uno dei partiti di questo schieramento. La soluzione al problema fu dunque una riforma elettorale che mantenesse l’incentivo a formare coalizioni prima delle elezioni, grazie al premio di maggioranza.

La legge 21 dicembre 2005 n. 270 venne dunque approvata con la volontà di imprimere una forte discontinuità rispetto alla previgente legislazione e ciò avvenne tanto nel merito, quanto nel metodo.

In particolare, l'*iter* che condusse al varo del nuovo sistema fu senza dubbio inusuale¹⁶⁵, soprattutto se si considera che tale progetto venne avviato poco prima delle elezioni politiche su iniziativa di quattro deputati di maggioranza, i quali, qualche mese dopo l'avvio in Commissione affari costituzionali di una discussione su limitate correzioni delle leggi in vigore¹⁶⁶, presentarono due maxi emendamenti¹⁶⁷ mutando integralmente quanto sino a quel momento prospettato. Fu così che venne proposto un disegno di legge del tutto inedito che entrò in vigore in tempi brevissimi e con il solo sostegno della maggioranza parlamentare,

¹⁶⁵ Tra tutti, secondo A. PERTICI, *Il sistema elettorale del Senato e della Camera dopo la legge n. 270 del 2005*, in S. PANIZZA – R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione*, Pisa, 2006, 264 l'adozione della l. n. 270 del 2005, approvata con i soli voti della maggioranza, a pochi mesi dalle elezioni avrebbe violato i principi fissati nel "Codice di buona condotta elettorale" elaborato dal Consiglio delle elezioni democratiche, operante nel Consiglio d'Europa, «sulla cui base le leggi elettorali devono avere stabilità escludendosi, in particolare, che possano essere modificate nell'anno che precede le elezioni, e stabilendosi, d'altronde, che debbano essere disciplinate a livello costituzionale o, comunque, a un livello superiore della legislazione ordinaria, anche per assicurare una condivisione tendenzialmente in grado di superare l'ambito della maggioranza di governo». È bene ricordare, però, che tali documenti internazionali, pur essendo espressivi del comune patrimonio costituzionale europeo, sono comunque atti di *soft law* e dunque non norme vincolanti. Sul punto si cfr. V. F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale e i principi del patrimonio elettorale europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.10.2006, anche in ID., *Il voto degli italiani all'estero*, in S. PANIZZA – R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione, op. cit.*, 39 – 56 e, infine, P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 06.12.2012.

¹⁶⁶ Recepite in un testo base, sul quale poi si concesse di apporre modifiche, stabilendo però un termine entro cui proporre gli eventuali emendamenti. Tale termine venne fissato il 22 giugno 2005 (cioè molto prima di quando poi vennero effettivamente proposti i due maxi emendamenti, presentati in Commissione affari costituzionali il 14 settembre 2005). Quanto al testo base, venne adottato il 16 giugno 2005 nella I Commissione affari costituzionali. Contava otto articoli: l'art. 1 aboliva lo scorporo; l'art. 2 introduceva i contrassegni plurimi al Senato e li aumentava ad otto alla Camera; l'art. 3 ridefiniva le misure dei contrassegni sulle schede; l'art. 4 ridefiniva i requisiti del voto valido; l'art. 5 aumentava a quattro quinti dei collegi della regione il numero di candidature minime; l'art. 6 riduceva le firme richieste per la presentazione dei candidati nei collegi senatoriali in tutte le regioni tranne il Molise; l'art. 7 modificava il regime delle sanzioni per alcuni reati elettorali; l'art. 8 eliminava dall'elenco degli autenticatori delle sottoscrizioni i consiglieri comunali e provinciali.

¹⁶⁷ Si cfr. AC, XIV legisl., I Comm. aff. cost., sed. 14 settembre 2005, allegato, emendd. 1.500 e 2.500 a firma dei deputati Palma, Sala, Di Giandomenico, Dussin, uno per gruppo di maggioranza, rispettivamente appartenenti a Forza Italia, An, Udc e Lega Nord.

noncurante della contrarietà espressa dai partiti di opposizione, i quali, per protesta, decisero di non prendere parte al voto finale¹⁶⁸.

Nel merito, il principale elemento di novità della legge elettorale era rinvenibile nell'abbandono della quota maggioritaria¹⁶⁹. I sistemi elettorali di Camera¹⁷⁰ e Senato¹⁷¹ non si fondavano più su collegi uninominali, ma su una formula proporzionale (con premio di maggioranza). La ripartizione dei seggi avveniva in collegi plurinominali e il sistema prevedeva l'integrazione di due correttivi¹⁷²: da un lato, vennero previste differenti soglie di sbarramento

¹⁶⁸ La legge elettorale presentata alla Camera dei deputati in Commissione affari costituzionali il 14 settembre 2005, sotto forma di due maxi emendamenti, venne approvata in soli tre mesi. Già il 29 settembre 2005 iniziò la discussione in aula e l'approvazione avvenne in sole quattro sedute. Il 13 ottobre 2005, con 323 voti favorevoli, sei astenuti e sei contrari sui 335 presenti (lo schieramento di centrosinistra decise, come già ricordato, di non partecipare al voto) venne approvata la riforma elettorale e il testo fu immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica dove, in poco più di un mese, passò alla discussione in aula. La Commissione affari costituzionali del Senato concluse i lavori già il 23 novembre 2005 e ancor prima di questa data, la discussione sulla legge elettorale era già stata iscritta tra gli ordini del giorno della seconda camera. Molti furono in questa sede gli emendamenti proposti dall'opposizione, probabilmente volti anche a dilatare i tempi di approvazione della legge, rimasti del tutto immutati visto che la maggioranza respinse ogni richiesta di modifica e il 14 dicembre 2005 approvò un testo esattamente identico a quello della Camera, con 160 voti favorevoli, 119 contrari e 6 astenuti, sui 286 presenti e 285 votanti (in questo secondo voto finale, al Senato della Repubblica, lo schieramento delle forze di opposizione decise di partecipare alla votazione).

¹⁶⁹ Secondo R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, op. cit., 5180 e ss., l'abbandono all'uninomiale rappresentava un allontanamento da tutta la legislazione elettorale degli anni novanta: oltre che dalle leggi elettorali di Camera e Senato, anche da quelle comunali e provinciali (allora l. n. 81/1993), così come dalla legge elettorale regionale (l. n. 43/1995), le quali svolgendosi all'interno del territorio comunale, provinciale, regionale, di fatto si comportavano come se lo stesso rappresentasse un unico collegio uninominale.

¹⁷⁰ Secondo le norme introdotte nel 2005, i 630 seggi della Camera venivano così ripartiti: dodici venivano eletti nella circoscrizione estero per la quale si applicava il sistema elettorale proporzionale previsto dalla l. n. 479/2001; uno nella circoscrizione Valle D'Aosta (per il quale vigeva un sistema maggioritario a turno unico); mentre i restanti 617 venivano ripartiti in ventisei circoscrizioni, di cui tredici coincidenti con altrettante regioni, tre nella regione Lombardia e due nelle regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia.

¹⁷¹ Secondo le norme introdotte nel 2005, il Senato veniva eletto su base regionale e i 315 seggi venivano ripartiti nel seguente modo: sei nella circoscrizione estero (per la quale si applicava il sistema elettorale proporzionale previsto dalla l. n. 479/2001), uno in Valle D'Aosta (assegnato con un sistema maggioritario uninominale), sette al Trentino Alto Adige (di cui sei assegnati con sistema maggioritario e uno con un recupero proporzionale), mentre i restanti 301 seggi in diciotto circoscrizioni coincidenti con il territorio delle regioni.

¹⁷² Entrambi possono essere definiti a torsione maggioritaria. L'effetto maggioritario non derivava, come si vedrà, da una sommatoria di diverse competizioni uninominali, ma dal voto nazionale alla coalizione o alla lista e da una sommatoria di vittorie regionali. Veniva attribuito indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti: la lista o la coalizione vincente si sarebbe comunque sempre garantita una maggioranza assoluta di seggi. Sulla base di ciò può comprendersi perché il complessivo funzionamento di tale sistema elettorale generasse effetti maggioritari, a discapito di un meccanismo proporzionale di trasformazione dei voti in

(calcolate su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato) a seconda che le liste si presentassero in coalizione oppure concorressero in autonomia¹⁷³; dall'altro, come anticipato, fu introdotto un premio di maggioranza, eventuale e variabile, che sarebbe scattato nella sola (ma probabile) ipotesi in cui nessuna lista o coalizione avesse conseguito la maggioranza assoluta di 340 seggi alla Camera dei deputati o più del 55% di quelli assegnati al Senato della Repubblica; calcolati, questi ultimi, a differenza dei primi, non a livello nazionale, ma in circoscrizioni regionali¹⁷⁴. Una particolarità della riforma risiedeva quindi nella possibilità accordata alle liste di effettuare collegamenti reciproci in modo da costituire coalizioni, che per la prima volta furono così disciplinate in un testo di legge, per la formazione delle quali si obbligavano i partiti o i movimenti ad esse aderenti a depositare un programma dove si indicava previamente il nome del *leader* della coalizione. L'effetto giuridico di tale norma sulla forma di governo si

seggi. Sul punto si vedano, su tutti, R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, *op. cit.*, 5180 e ss. e P. L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in *Rivista AIC*, pubblicato il 1.02.2006, 13. Nel dibattito pubblico di quegli anni, al contrario, molti sostenevano che con l'approvazione della l. n. 270/2005 si fosse tornati al sistema proporzionale. Per tutti, si cfr. in questo senso S. FOLLI, *Un modello destinato a consumare il bipolarismo*, in *Il Sole 24 ore*, pubblicato il 15.12.2005.

¹⁷³ Tale correttivo impediva che alla ripartizione dei seggi partecipassero coalizioni o liste che non avessero conseguito un numero minimo di voti, diversi a seconda che si trattasse di Camera o Senato, così come differenti erano le soglie per le coalizioni di liste rispetto alle forze che, invece, concorrevano da sole alla competizione. Per l'assegnazione dei seggi alla Camera dei deputati, erano comprese nel riparto dei seggi le coalizioni che avessero raggiunto il 10% dei voti validi (purché almeno una delle liste collegate avesse raggiunto il 2% dei voti validi o fosse rappresentativa di liste di minoranze linguistiche riconosciute e comunque si riconosceva l'attribuzione dei seggi anche alla lista del "miglior perdente" tra quelle sotto la soglia del 2%); alle liste non coalizzate o appartenenti ad una coalizione che non avesse raggiunto il 10% dei voti validi, l'assegnazione dei seggi spettava solo tra quelle che avessero raggiunto consensi pari ad almeno il 4% dei voti validi sempre sul piano nazionale. Quanto a quelle al Senato della Repubblica, oltre ad essere calcolate su base regionale, partecipavano all'assegnazione dei seggi quelle che, coalizzate, avessero raggiunto il 20% dei consensi (purché contenenti almeno una lista che avesse raggiunto il 3% dei voti validi); mentre per le liste non coalizzate oppure appartenenti a coalizioni che non avessero raggiunto il 20% dei voti validi, solo quelle che avessero conseguito l'8% dei consensi all'interno delle singole circoscrizioni regionali.

¹⁷⁴ Nel caso dell'elezione del Senato della Repubblica si ritenne necessario prevedere un'attribuzione del premio, non come quello della Camera dei deputati su base nazionale, bensì su base regionale per evitare incompatibilità con l'art. 57, I c. Cost. secondo il quale il Senato è eletto a base regionale. Indiscrezioni giornalistiche mai smentite, oltre che lo stesso relatore della legge, l'allora Ministro delle Riforme Calderoli ricordarono che tale disposizione fu introdotta per volontà del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, che, a fronte del dettato costituzionale, evidenziò che un premio di maggioranza nazionale per il Senato della Repubblica si sarebbe potuto prevedere esclusivamente con una legge costituzionale e non mediante una norma di rango primario, ritenendo così inevitabile una ripartizione del premio in circoscrizioni regionali.

dimostrò sin da subito simbolico e non vincolante. Non lo fu né nei confronti del Presidente della Repubblica, per il quale – precisava lo stesso art. 14 *bis*¹⁷⁵ – restavano comunque ferme le prerogative di cui all’art. 92, II c. Cost.¹⁷⁶, né rispetto al designato capo della coalizione, comunque privo di una legittimazione popolare diretta, né, infine, per le forze politiche che non si preoccuparono, subito dopo l’entrata in vigore, di disattendere la disposizione¹⁷⁷.

Diversi erano dunque gli aspetti controversi della normativa, ma certamente uno dei più discussi fu l’attribuzione del meccanismo premiale. Alla Camera, il premio pari a 340 seggi (sui 630 complessivi) assegnato a livello nazionale alla coalizione o alla lista vincente, indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti, avrebbe potuto trasformare la lista o la coalizione relativamente più votata in una maggioranza assoluta di seggi, rischiando di provocare un’eccessiva restrizione del principio di rappresentanza¹⁷⁸. Così come, fece parimenti discutere, l’esclusione dal computo per l’eventuale attribuzione del premio di maggioranza dei dodici seggi assegnati alla circoscrizione estero e di

¹⁷⁵ Il riferimento è all’art. 14 *bis* del d.P.R. n. 361/1957. Parimenti, si introdusse l’art. 18 – *bis* che conteneva, invece, la disciplina della presentazione delle liste con l’espressa indicazione di tutte le sottoscrizioni necessarie per presentare le liste.

¹⁷⁶ Secondo la quale «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri».

¹⁷⁷ Il riferimento è rivolto, in particolare, alla campagna elettorale dell’aprile 2006, dove la coalizione di centrodestra se, da un lato, presentò Silvio Berlusconi come candidato *leader*, dall’altro, inaugurò una competizione interna tra i partiti della stessa coalizione per assumerne la guida, all’esito della quale, in caso di vittoria elettorale, la forza politica emersa maggioritaria nei consensi si sarebbe riservata di indicare il Presidente del Consiglio. Ciò confermerebbe come l’art. 14 *bis* del d.P.R. n. 361/1957 si profilasse inconsistente tanto giuridicamente quanto politicamente. Secondo G. M. PINELLI – E. STRADELLA, *Un tentativo di analisi della nuova disciplina*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, 2, si era di fronte ad un orizzonte di evoluzione del sistema politico che avrebbe trasformato l’indicazione del capo della coalizione in uno strumento che, esattamente come il premio di maggioranza, veniva meno alla sua unica, possibile *ratio* giustificatrice: quella di garantire la governabilità. Con l’ulteriore inconveniente, nel caso di specie, di un “effetto di disorientamento” suscetibile negli elettori, convinti di indicare un dato esponente politico quale capo della propria coalizione ed invece coinvolti in un meccanismo che, di fatto, era una sorta di elezione primaria per la *leadership*. Sul punto, inoltre, tanto M. CROCE, “*Se non ora quando?*”: *sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi di farli valere)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, 6; quanto C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D’ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo.*, *op. cit.*, 110, ritengono tale aspetto, «un vizio di “apparente” incostituzionalità» oltre che «un’illegittimità costituzionale presunta», concordando sull’infondatezza di un’ipotetica questione di legittimità in tal senso argomentata.

¹⁷⁸ Al contrario, ad esempio, sia la legge truffa del 1953, sia la legge Acerbo del 1923 prevedevano l’attribuzione di un premio, ancorandolo rispettivamente al raggiungimento della maggioranza assoluta di voti e al 25% dei suffragi validamente espressi a livello nazionale.

quello attribuito alle Valle D'Aosta. Tale scelta veniva considerata «un'ingiustificata differenziazione in partenza delle potenzialità del voto¹⁷⁹» dei cittadini “esclusi”. Al Senato, invece, l'attribuzione regionale del premio rischiava di impedire l'obiettivo per il quale solitamente si introducono detti meccanismi, ovvero a favorire la formazione di una stabile maggioranza di Governo, che, al contrario, poteva risultare da un esito elettorale incerto, stabilito regione per regione e dunque nella improbabilità di poter garantire un'omogeneità politica all'interno delle due assemblee.

Non meno controverse vennero considerate, infine, le disposizioni che non consentivano agli elettori di esprimere un voto di preferenza sui singoli candidati, potendo gli stessi votare esclusivamente liste bloccate scelte dai partiti, ai quali peraltro non veniva imposto alcun limite numerico nella presentazione delle candidature, né alcun confine geografico entro il quale proporle¹⁸⁰. Le c.d. candidature multiple o plurime, dunque, oltre ad attenuare il legame tra territorio e candidati, consentivano ai plurieletti di scegliere la circoscrizione della propria elezione e di incidere indirettamente sull'esito dei “ripescaggi”.

Sin dalle sue prime applicazioni¹⁸¹ l'impianto della legge n. 270 del 2005 mostrò tutti i suoi limiti: se da un lato, la legge elettorale tendeva all'obiettivo di

¹⁷⁹ Le affermazioni sono di C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo.*, op. cit., 108, secondo il quale, l'irragionevolezza della norma riguardava esclusivamente i cittadini della Valle D'Aosta, non anche gli italiani residenti all'estero, in quanto per costoro la legge applicò una *ratio* diversa, non irrazionale: il legislatore, infatti, volle isolare i voti della circoscrizione estero dagli altri e confinarli nell'ambito di un circuito esclusivamente rappresentativo, senza permetter loro di concorrere alla scelta di governo; ciò a fronte del legame che, sì, li unisce all'Italia, ma non in modo così stringente da consentire loro di incidere sulla formazione dell'esecutivo.

¹⁸⁰ È il nuovo art. 19 della l. n. 270/2005 ad aver eliminato il limite alla presentazione delle candidature che, al contrario, nella legge elettorale del 1993 le circoscriveva, permettendo di candidarsi in un solo collegio uninominale e fino ad un massimo di tre liste circoscrizionali.

¹⁸¹ Si ricorda che la l. n. 270/2005 ha disciplinato tre competizioni elettorali: 1) le elezioni politiche del 2006 (governo Prodi II, XV legislatura), in cui le due coalizioni principali aggregarono numerose forze politiche al fine di ottenere la maggioranza relativa di voti e quindi i seggi premio. Complessivamente centrodestra e centrosinistra riuscirono a raccogliere il 99,5% dei voti validi. Ciò che, però, in un primo momento apparve come il trionfo del bipolarismo, si rivelò successivamente l'inizio del suo logoramento; la coalizione di centrosinistra vinse, infatti, solo dello 0,07% (ventiquattro mila voti) alla Camera dei deputati, dove riuscì a conquistare il premio di maggioranza, mentre venne sconfitta al Senato della Repubblica, ottenendo meno seggi della coalizione di centrodestra (conquistando 143 seggi contro i 148 assegnati alla coalizione avversaria). In meno di due anni le otto liste che componevano la coalizione di centrosinistra

stabilizzare il bipolarismo, incentivando l'aggregazione delle forze politiche sia mediante il meccanismo premiale, sia attraverso la disciplina delle soglie di sbarramento; dall'altro, questi stessi meccanismi, spingendo alla costruzione di cartelli coalizionali che includessero il maggior numero di forze, anche le più eterogenee tra loro alla ricerca di un solo voto in più della coalizione avversaria, non facevano che riproporre il problema della frammentazione, trasferendolo, però, ad un momento successivo alle elezioni. Contestualmente, poi, l'assegnazione dei premi evidenziava tutta l'irragionevolezza del sistema, soprattutto rispetto a quelli del Senato, i quali, attribuiti a livello regionale, "neutralizzandosi" tra una circoscrizione e l'altra, provocarono sin dalle prime attuazioni della legge una situazione di ingovernabilità tra le due Camere. Dopo la bocciatura della riforma costituzionale con il *referendum* del 2006¹⁸², però, la forma di governo italiana, rimanendo strutturata su un bicameralismo perfetto con un doppio rapporto fiduciario, prevedeva ancora che l'esecutivo contasse sull'appoggio di una maggioranza analoga in ambedue le Camere.

Per tutti questi aspetti la nuova legge elettorale venne accolta in modo particolarmente critico tanto da una parte della società civile, quanto da una parte

(ripartendosi in quattro gruppi autonomi al Senato e sei alla Camera, oltre che nel gruppo misto) si frammentarono e l'uscita di uno dei partiti minori (l'Udeur) dalla maggioranza determinò la crisi di governo; 2) le elezioni politiche del 2008 (governo Berlusconi IV/Monti, XVI legislatura) in cui emerse, almeno apparentemente, la possibilità di un nuovo bipolarismo che vedeva la contrapposizione di partiti unitari "a vocazione maggioritaria": il Partito democratico, per il centrosinistra e Il Popolo della Libertà, per il centrodestra. Nonostante questa novità e l'ampia maggioranza ottenuta dalle coalizioni di centrodestra nella competizione elettorale, la l. n. 270/2005 e la cultura politico-istituzionale evidentemente non mutata, non riuscirono ad evitare alcune costanti del sistema italiano, tra cui la frammentazione partitica e la formazione di coalizioni accomunate solo per fini elettorali; 3) le elezioni politiche del 2013 (governo Letta/Renzi, XVII legislatura). In queste il sistema elettorale dimostrò tutta l'irrazionalità della previsione di distinti meccanismi premiali per le due Camere. L'esito elettorale ha assegnato il premio alla Camera dei deputati alla coalizione di centrosinistra (per solo centoventicinquemila voti), mentre al Senato la somma dei premi regionali non consentiva di attribuire al centrosinistra la maggioranza dei seggi. La dichiarata indisponibilità del neonato Movimento 5 Stelle a fare accordi con le altre forze, aprì le porte ad un governo di larghe intese che segnò definitivamente la fine del bipolarismo e l'inizio al tripartitismo.

¹⁸² Il 25 e il 26 giugno 2006 la riforma costituzionale venne bocciata con il 61,3% dei voti contrari e la XIV legislatura lasciò in eredità, come riforma di sistema, la sola legge elettorale. Per un approfondimento sulla riforma proposta, su tutti, si v. G. CERRINA FERONI – I. NICOTRA, *Per l'Italia. Una nuova Costituzione*, in *Percorsi costituzionali*, fasc. 1/2009, 5 – 40; V. ONIDA, *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, fasc. 1/2004, 15 e ss. e L. ELIA, *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005.

del mondo accademico, che non mancò di evidenziarne i profili di dubbia legittimità.

In tal senso, non stupisce che già prima della sua applicazione, anche alcuni parlamentari, quasi esclusivamente a titolo individuale, avanzarono proposte di modifica della stessa normativa¹⁸³ senza trovare, però, alcun appoggio effettivo nella maggioranza del Parlamento. Dinanzi all'immobilismo delle forze partitiche, si fece quindi largo l'ipotesi di tentare nuovamente la strada referendaria quale via d'impulso alla riforma elettorale e nel giugno del 2009 si tenne il primo *referendum* avente ad oggetto la legge n. 270 del 2005.

I tre quesiti¹⁸⁴ elaborati da Giovanni Guzzetta, principale esponente del Comitato promotore insieme a Mario Segni, avevano l'obiettivo, attraverso l'abrogazione delle disposizioni che concedevano la facoltà di costituire coalizioni, di limitare alle sole liste l'assegnazione del premio di maggioranza, così da incentivare un'aggregazione intorno a due grandi partiti e ripristinare l'effetto maggioritario conosciuto sotto la vigenza delle leggi Mattarella. Se con le sent. nn. 15, 16 e 17 del 2008 la Corte costituzionale ammise le domande referendarie, le stesse furono però respinte dagli elettori che solo in numero

¹⁸³ Molte erano le proposte di modifica già all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 270/2005: senza ricordarle una ad una, molte proponevano l'abrogazione totale della normativa elettorale introdotta nel 2005 con la contestuale reviviscenza (automatica o per novazione) della previgente disciplina elettorale (su tutte, XV legisl.: Casson, S. n. 904; Boato, C. n. 1565; Peterlini S. n. 1604; XVI legisl.: Ceccanti, S. n. 1549; Parisi, C. n. 2421). Altre ancora prevedevano un sistema misto, con combinazioni tra maggioritario e proporzionale (XV legisl.: Spini e altri, C. n. 704 e Tommasini, S. n. 313); infine, alcune prevedevano, con il ritorno alle leggi Mattarella, ulteriori modifiche al previgente sistema, secondo le proposte paventate nel corso dell'*iter* che poi condusse all'approvazione della l. n. 270/2005 (Tra queste si ricordano XVI legisl.: Cabras, S. n. 1550; Ceccanti, S. n. 2327; Martella 1852). Per un approfondimento si cfr. *Il sistema di elezione del Parlamento nazionale*, Dossier di documentazione a cura del Servizio studi della Camera dei deputati, XVII legisl. n. 42 datato 19.07.2013.

¹⁸⁴ Il primo quesito incideva sulla legge elettorale della Camera dei deputati (d.P.R. n. 361/1957) e puntava ad abrogare tutte le disposizioni della legge che regolavano e consentivano alle forze politiche di effettuare il collegamento tra le liste; il quesito abrogava alcune disposizioni dell'art. 14 *bis*, che consentiva il collegamento tra le liste all'atto di deposito del contrassegno, nonché alcune disposizioni degli artt. 83 e 84. Il secondo quesito, praticamente identico al primo quanto a finalità, incideva sul d.lgs. n. 533/1993 (legge elettorale del Senato) e anche in questo caso prevedeva l'abrogazione di tutte le disposizioni di legge che permettevano e disciplinavano il collegamento tra le liste. Infine, il terzo mirava ad abrogare alcune parole dell'art. 19 della legge della Camera, nonché l'art. 85, che disciplinavano la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni elettorali. Tale facoltà riduceva la trasparenza nei confronti degli elettori, consentendo ai pluri eletti di incidere sui ripescaggi.

limitato parteciparono al voto, non consentendo quindi il raggiungimento del *quorum* strutturale¹⁸⁵.

Qualche anno più tardi fu il Comitato presieduto da Andrea Morrone a promuovere un nuovo *referendum* abrogativo sulla legge elettorale, presentando in questa occasione due quesiti: il primo puntava espressamente, mediante l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005, all'automatica restituzione in vigore della normativa previgente; il secondo, perseguendo il medesimo obiettivo, avanzava invece la richiesta di abrogare parzialmente le disposizioni più significative con cui la legge del 2005 aveva maggiormente inciso sulla disciplina precedente. Tuttavia, nonostante l'elevato numero di firme raccolte per promuovere l'iniziativa referendaria¹⁸⁶, in questa circostanza fu la Corte costituzionale a dichiarare entrambe le domande inammissibili, in quanto le stesse non avrebbero potuto produrre la reviviscenza del testo unico previgente all'entrata in vigore della legge n. 270. Da tale abrogazione, anzi, sarebbe conseguito un vuoto inammissibile rispetto alla necessità di garantire il potenziale rinnovo e la costante operatività degli organi costituzionali elettivi.

Senza entrare nel merito delle singole vicende¹⁸⁷, ciò che preme evidenziare è che in tutte queste pronunce il giudice delle leggi, oltre a ribadire «l'impossibilità

¹⁸⁵ Partecipò solo il 23,52% degli aventi diritto al voto.

¹⁸⁶ Il Comitato per il *referendum* elettorale raccolse, infatti, più di un milione e duecentomila adesioni.

¹⁸⁷ Sul merito delle quali si rimanda, su tutti, a G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sul referendum Guzzetta tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2008, 190 e ss.; M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, 'probabilità concrete' e 'aspetti problematici': quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 06.03.08, 2 e ss.; A. MORRONE (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità di quesiti per il ripristino del «Mattarellum»*, Bologna, 2012, 63 – 76; ID., *Ammisibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005. Ragionamento interno alla giurisprudenza costituzionale*, in AA. Vv., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, vol. I, Bari, 2012; T. F. GIUPPONI, *Davvero inammissibile il referendum elettorale "parziale"? La sent. 13/2012 della Corte costituzionale, tra "forma" e "sostanza"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012, 1 – 8. Inoltre si vedano alcuni contributi contenuti in R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, rispettivamente 59 – 64, 303 – 308; 315 e ss.; L. TRUCCO, *Note minime sul "prima" e il "dopo" la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 02.04.2012, 1 – 6; e, infine, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, *op. cit.*, 249 – 281. Per una ricostruzione dalle vicende referendarie dagli anni novanta sino a quelle inerenti alla l. n. 270/2005 anche G. MOSCHELLA – P. GRIMAUDO, *Riforma elettorale e trasformazione del partito politico*, Milano, 2008, 125 – 152 e 219 e ss.

di dare, *nel corso della valutazione sull'ammissibilità del referendum*, un giudizio anticipato di legittimità» tanto sulla normativa di risulta quanto sulla disciplina elettorale vigente, non si risparmiò «dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non *subordinava* l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi¹⁸⁸».

Tali moniti, nell'indicare quantomeno alcuni sospetti di incostituzionalità della legge elettorale, rimasero del tutto inascoltati, così come non produssero alcun effetto sulle forze politiche le parole pronunciate dal Capo dello Stato¹⁸⁹, né tantomeno dal Presidente della Corte costituzionale¹⁹⁰ che in più occasioni richiamarono il Parlamento nel tentativo di indirizzarlo verso un'organica revisione istituzionale ed elettorale.

¹⁸⁸ Sul punto si v. Corte cost. n. 15/2008, 6 del *Considerato in diritto*; Corte cost. n. 16/2008, 6 del *Considerato in diritto* e Corte cost. n. 13/2012, 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁸⁹ A titolo esemplificativo, si fa riferimento, *in primis*, alla dichiarazione rilasciata, al momento della sua seconda elezione, da parte del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nella quale così si rivolse ai Parlamentari e ai partiti: «[...] Attenzione il vostro applauso [...] non induca ad alcuna autoindulgenza, non dico solo i corresponsabili del diffondersi della corruzione nelle diverse sfere della politica e dell'amministrazione, ma nemmeno i responsabili di tanti nulla di fatto nel campo delle riforme. [...] Ho il dovere di essere franco: se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al Paese». Successivamente, il 13 agosto 2013 espresse nuovamente l'esigenza che le Camere procedessero «con decisione lungo la strada intrapresa, anche sul terreno delle riforme istituzionali e della rapida (nei suoi aspetti più urgenti) revisione della legge elettorale». Si vedano, sul punto, i comunicati stampa del Capo dello Stato, I e II mandato, sul sito www.quirinale.it. Per completezza, si ricorda in questa sede che anche il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in linea con il suo predecessore, già a partire dal giorno del giuramento (3 febbraio 2015) esortò il Parlamento a provvedere alla riforme istituzionali ed elettorali: « [...] Com'è stato più volte sottolineato dal Presidente Napolitano, un'altra priorità è costituita dall'approvazione della nuova legge elettorale».

¹⁹⁰ Il Presidente della Corte costituzionale, Franco Gallo, nel corso della riunione straordinaria del 12 aprile 2013, presentando la relazione sull'attività svolta dai giudici del Palazzo della Consulta, ha nuovamente sollecitato il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della l. n. 270/2005. A margine dell'intervento ufficiale, le agenzie di stampa riportarono che il Presidente dichiarò espressamente «Il *Porcellum* (termine con cui giornalmisticamente veniva chiamata la legge elettorale allora vigente) è un sistema che per alcuni aspetti, come il premio di maggioranza, è sospettato di incostituzionalità». Tali parole non furono mai smentite né confermate, ma sollevarono diverse polemiche; per una ricostruzione si cfr. G. MAESTRI, «*Sospetto di incostituzionalità*»: riflessioni sul monito del Presidente della Corte sulla legge elettorale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 15.04.2013, 1 – 4.

La crisi di legittimazione delle forze partitiche e più in generale del sistema istituzionale, resa ormai evidente da sintomatici fattori quali, su tutti¹⁹¹, l'emergere del Movimento Cinque Stelle, l'elevato tasso di astensionismo nelle competizioni elettorali in tutti i livelli di governo, fino alla più eclatante rielezione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, dimostrò una paralisi del sistema che non consentì, né sotto la direzione di un governo "tecnico" (guidato dal Senatore Mario Monti), né tantomeno durante il primo esecutivo "a larghe intese" della XVII legislatura (di cui il primo Presidente del Consiglio fu Enrico Letta), di giungere ad una riforma del sistema elettorale¹⁹².

Fu in questo contesto che la Corte di Cassazione sollevò¹⁹³ dinanzi alla Corte costituzionale, a seguito di un ricorso intentato da alcuni cittadini che chiedevano l'accertamento del diritto fondamentale di voto presuntamente leso dalla normativa elettorale, diverse questioni di legittimità sulla legge n. 270 del 2005.

Nel dicembre 2013 venne così dichiarata, per la prima volta in Italia, la parziale illegittimità della legge elettorale nazionale, in particolare riferimento alle norme relative al premio di maggioranza, assegnato senza il raggiungimento di un *quorum* minimo di voti, nonché a quelle inerenti alla presentazione dei candidati in liste bloccate. Con tale pronuncia la Corte incise radicalmente sull'allora

¹⁹¹Dal 2005 in poi emersero, quali fattori determinanti della crisi del sistema, diversi scandali di corruzione politica sia a livello nazionale sia a livello regionale e locale. A ciò si aggiunga, poi, che, il 27 novembre 2013, venne votata, in applicazione della legge Severino, la decadenza dal Senato della Repubblica dell'allora capo della coalizione di centrodestra, Silvio Berlusconi; circostanza che indirettamente influenzò il contesto politico e il tentativo riformatore del Governo Letta.

¹⁹²C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2015, 504, ricorda che nel primo anno della XVII legislatura sono stati riproposti moduli già sperimentati in passato per affrontare le riforme istituzionali: approvazione di documenti di indirizzo in entrambe le Camere, istituzione di comitati di studio di esperti (ovverosia la Commissione per le riforme costituzionali, istituita con d.P.C.M. dell'11 giugno 2013, composta da trentacinque giuristi, quasi tutti costituzionalisti, e presieduta dall'allora Ministro per le riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello. La Commissione presentò una relazione conclusiva il 17 settembre 2013 nella quale descrisse lo stato dell'arte per promuovere riforme istituzionali *bipartisan*. Sul punto si v. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, 2013), la presentazione e la discussione (su iniziativa governativa) di un disegno di legge costituzionale indirizzato, per la terza volta, a disciplinare un procedimento *ad hoc* di revisione costituzionale.

¹⁹³Con l'ordinanza Corte cass. n. 12060/2013.

vigente sistema elettorale, giungendo a produrne uno del tutto differente¹⁹⁴, ovvero sia un proporzionale puro che conservava il solo correttivo delle soglie di sbarramento, riportando in vigore il voto di preferenza alla Camera dei deputati e istituendolo per la prima volta al Senato della Repubblica.

Rimandando l'analisi della decisione, sia in ordine ai profili processuali e di merito, sia rispetto alle problematiche e le conseguenze ad essa sottese, al III capitolo del presente lavoro, ciò che in questa sede si è voluto sottolineare attiene «al valore giocato dal “contesto” nel giudizio costituzionale» e, in particolar modo, in questa pronuncia. «Il quadro politico ha infatti svolto un ruolo decisivo, intendendo con esso, non soltanto i rapporti di forza dei partiti e delle istituzioni di governo, ma anche il *common sense*, ovvero sia il sentimento diffuso che rispetto ad un certo tema si forma nel paese. L'utilizzo di questi dati da parte di un giudice è sempre molto problematico, anche se si tratta della Corte costituzionale, per il carattere “in-politico” che dovrebbe rivestire. Se, infatti, la Costituzione è interpretata servendosi del quadro politico, si finisce per rovesciare il giusto rapporto che deve correre tra la prima e il secondo. Non è il testo costituzionale a dover orientare la politica e il senso comune, ma è proprio il quadro politico, così come letto dall'interprete, a determinare gli usi delle disposizioni costituzionali¹⁹⁵».

È dunque nuovamente uno scenario di cortocircuito a rendere necessario un “consapevole intervento di supplenza”¹⁹⁶ del principale organo di garanzia, la cui decisione, come dato di massima, non può che considerarsi (tra le altre) una diretta conseguenza del momento politico.

¹⁹⁴ Secondo G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2014, 2979, dinanzi alla Corte cost. 1/2014, si può «tranquillamente parlare di legge in forma di sentenza, trattandosi di quella più manipolativa che la Corte abbia mai preso».

¹⁹⁵ Così afferma A. MORRONE, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2014, 119 – 121. L'autore riconosce l'influenza giocata dal “contesto” ricordando che la Corte anche in altri e precedenti contesti sarebbe potuta intervenire. Già in occasione del referendum elettorale proposto dal comitato di Giovanni Guzzetta, così come da quello successivo del 2012, la Corte costituzionale avrebbe potuto auto-rimettersi questioni di legittimità sulla l. n. 270/2005. Del resto – sostiene l'autore – «la giurisprudenza, sin dalla Corte cost. n. 16/1978, ha trasformato il giudizio di ammissibilità in un controllo anticipato e astratto di ragionevolezza nel quale conta il peso dei beni costituzionalmente in gioco, in chiave pregiudiziale rispetto al vaglio di ammissibilità».

¹⁹⁶ Così, su tutti, a M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 2/2016, 3 e ss.

Se in Costituzione si decise di non disporre alcuna indicazione in ordine alla formula elettorale, rimettendo tale ambito alla piena discrezionalità legislativa, attraverso la quale si pensava di poter adattare il sistema ai mutamenti storico-politici, con la sentenza n. 1 del 2014, invece, la Corte costituzionale ha ritenuto doveroso ricavare dall'ordinamento principi impliciti che, d'ora in avanti, non faranno che circoscrivere (almeno parzialmente¹⁹⁷) le scelte del legislatore¹⁹⁸.

Per quanto, rileggendo la decisione, venga ribadito che non esiste un modello elettorale predefinito e che alla luce di ciò il Parlamento è (ancora) libero di scegliere quello che ritiene più consono, non sfugge il dato innovativo di tale giurisprudenza. Contrariamente alle zone d'ombra o alle zone franche che per lungo tempo hanno avvolto le leggi elettorali, oggi, anche su queste, la Corte afferma esplicitamente di poter (e dover) esercitare uno scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità, violato manifestamente il quale provvede ad espungere dette norme dall'ordinamento.

8. *Quale origine per il sindacato di legittimità delle leggi elettorali nazionali? La legge n. 52 del 2015 tra referendum e Corte costituzionale*

Più che dalla pronuncia n. 1 del 2014¹⁹⁹, sembrerebbe più appropriato riferirsi alla giustiziabilità delle leggi elettorali, quale consolidata circostanza secondo cui la legislazione per le elezioni politiche possa pervenire al vaglio della Corte, esclusivamente a partire dalla successiva decisione n. 35 del 2017. In quest'ultima, infatti, pur con alcuni *distinguo*, la Corte costituzionale, dichiarando nuovamente l'illegittimità di una normativa elettorale (espressamente la legge n.

¹⁹⁷ Avendo tali sentenze riguardato sempre sistemi contraddistinti da una formula proporzionale (corretta), non sembra che da tale giurisprudenza possano dedursi limiti o vincoli estendibili anche a leggi, la cui formula di trasformazione dei voti in seggi sia maggioritaria.

¹⁹⁸ Così, tra i tanti, si v. L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2014, 1 e ss. e anche A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 04.02.2014, 1 e ss.

¹⁹⁹ La Corte cost. n. 1/2014, da sola, avrebbe anche potuto rappresentare un indirizzo giurisprudenziale eccezionale o straordinario.

52 del 2015), ha confermato l'esistenza di un inedito spazio d'intervento nel merito di qualunque sistema elettorale nazionale.

Nel caso di specie, come si analizzerà più dettagliatamente nel prosieguo²⁰⁰, preme sottolineare come tale margine si sia spinto anche oltre il fatto che la stessa legge avesse trovato concreta attuazione, considerato che è stata sottoposta allo scrutinio di legittimità prima ancora di spiegare i propri effetti. Tale pronuncia parrebbe così dipesa dal combinato di due elementi: da un lato, un precedente particolarmente condizionante quale quello del 2014, e, dall'altro, ancora una volta il contesto politico.

Con la decisione che ha dichiarato l'incostituzionalità del sistema del 2005 risultò infatti chiaro come Parlamento e forze politiche fossero state «clamorosamente messe in mora e di fatto sfidate²⁰¹» a compiere ciò a cui la Corte, in un paio di occasioni precedenti, le aveva esortate²⁰², ovvero sia l'approvazione di un'organica riforma elettorale. Questa esigenza si dimostrava ancora più attuale dopo la declaratoria di illegittimità, visto soprattutto che il ricorso alle elezioni con tale normativa di risulta, per quanto ritenuta dal giudice delle leggi auto-applicativa, si riteneva impraticabile nei fatti, a causa del profilarsi di un ingestibile esito, dovuto per lo più a una conformazione partitica tripolare, a cui la legge mal si adattava²⁰³.

²⁰⁰ La giurisprudenza elettorale della Corte costituzionale verrà trattata, nel dettaglio, nel III capitolo del presente lavoro.

²⁰¹ Così C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, op. cit., 506, secondo il quale «la storica sentenza apriva la stura a considerazioni intorno alla legittimazione sostanziale se non formale del Parlamento a provvedere, posto che ne fosse capace, alle attese e invocate riforme. Sempre rispetto alla sostanziale legittimità del Parlamento, secondo A PACE, *I limiti del Parlamento delegittimato*, in *La Repubblica*, pubblicato il 26.03.2014 «è assolutamente inconcepibile che un Parlamento delegittimato possa incidere sulle strutture portanti della nostra democrazia. [...] Non voglio sostenere che il bicameralismo paritario non possa essere superato, non però da “questo” Parlamento e in maniera così poco meditata».

²⁰² Il particolare richiamo fa riferimento agli *obiter dicta* che in occasione delle sentenze sull'ammissibilità dei referendum elettorali erano stati pronunciati, nonché alle citate esternazioni del Presidente della Repubblica e del Presidente della Corte costituzionale. Sul punto, si rimanda a nota 190.

²⁰³ 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*, fasc. 4/2017, 3, ribadisce come il premio previsto dalla l. n. 270/2005 si fosse rivelato eccessivo e foriero di un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, soprattutto a partire dalle elezioni del 2013, a causa dell'emergere della nuova frammentazione politica.

Con le dimissioni del Presidente del Consiglio Enrico Letta, a causa di una crisi extraparlamentare tutta interna al partito di maggioranza, il 22 febbraio 2014 nasceva un nuovo esecutivo presieduto da Matteo Renzi. Poco dopo l'insediamento, veniva proposta l'introduzione di un nuovo sistema elettorale²⁰⁴ e quasi contestualmente presentato un progetto di revisione costituzionale²⁰⁵ ad esso strettamente correlato. Nella prospettiva di modificare il ruolo, la composizione e le modalità di elezione del Senato della Repubblica, nonché abolire il doppio rapporto fiduciario, la legge elettorale veniva adottata per la sola Camera dei deputati²⁰⁶.

La legge 6 maggio 2015 n. 52, adottata attraverso un voto di fiducia che nella storia repubblicana ha conosciuto un solo precedente (oggi, con la legge elettorale attualmente in vigore n. 165 del 2017, un secondo)²⁰⁷, ha introdotto un'incisiva riforma rispetto al previgente sistema²⁰⁸, anche nel tentativo di non riproporre i vizi precedentemente censurati. La legge ha così mantenuto una struttura proporzionale²⁰⁹ e riproposto il correttivo a torsione maggioritaria del premio di

²⁰⁴ Specific. la legge 6 maggio 2015 n 52 venne approvata in prima lettura alla Camera dei deputati il 12 marzo 2014.

²⁰⁵ Il progetto di Riforma costituzionale Renzi – Boschi venne presentato l'8 aprile 2014, l'approvazione definitiva fu nell'aprile 2016.

²⁰⁶ Peraltro l'entrata in vigore della normativa veniva differita di oltre un anno rispetto al momento della sua votazione per consentire alla riforma costituzionale di terminare il suo *iter*. L'approvazione della l. n. 52/2015 è avvenuta il 23 maggio 2015, ma la sua efficacia è stata disposta dall'1 luglio 2016, grazie alla previsione dell'art. 1, I c. lett. i) della medesima legge.

²⁰⁷ Il riferimento è alla l. n. 148/1953, più conosciuta come legge "truffa" e all'ultima riforma elettorale, l. n. 165/2017, anch'essa approvata con il voto di fiducia. Oltre a questo aspetto la riforma in esame ha suscitato diverse critiche rispetto ad alcuni presunti vizi del procedimento di approvazione del testo di legge. In particolare, si fa riferimento all'approvazione di un emendamento «premissivo» (n. 01.103) contenente tutti gli aspetti caratterizzanti il nuovo sistema elettorale, che ha precluso un numero elevato di proposte emendative. Per un approfondimento si rimanda specific. a G. PICCIRILLI, *Tutto in voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 30.01.2015, 1 e ss., inoltre, in tema di procedimento emendativo e di principio di unitarietà della discussione si v. sempre ID., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 223 e ss.

²⁰⁸ Al pari della legge del 2005, era ancora vigente l'obbligo di indicare, al momento del deposito del programma elettorale, il nome del capo di ciascuna forza politica.

²⁰⁹ La normativa prevedeva una suddivisione dei 630 seggi da eleggere su base territoriale, ripartendoli in venti circoscrizioni corrispondenti al numero delle regioni italiane, ciascuna delle quali avrebbe eletto un numero di deputati a seconda del numero di abitanti risultanti dall'ultimo censimento (art. 56, IV c. Cost.) e dodici seggi da eleggere nella circoscrizione estero. All'interno delle stesse circoscrizioni si sarebbero predisposti cento collegi plurinominali, ciascuno corrispondente in linea di massima al territorio delle province (art. 1, I c. lett. a), l. n. 52/2015),

maggioranza, pari al 54% dei seggi, da attribuire, però, in due eventuali turni di voto. Al primo, lo stesso sarebbe stato assegnato a vantaggio della lista²¹⁰ che avesse raggiunto il 40% dei voti validi, altrimenti, le due più votate avrebbero avuto accesso ad un secondo turno di ballottaggio, nel quale, i seggi premiali sarebbero stati assegnati alla lista più votata tra le due. La norma manteneva altresì il correttivo delle soglie di sbarramento²¹¹, reintroducendo da un lato il voto di preferenza²¹², dall'altro la candidatura di capilista bloccati, presentabili anche in più circoscrizioni, fino ad un massimo di dieci collegi.

Gli effetti conseguenti alla decisione del 2014, aldilà della nuova formula elettorale, ebbero evidenti ricadute anche sulla riforma costituzionale, tanto che, disponendo una modifica degli artt. 73 II c. e 134 Cost., vennero riviste le modalità di accesso alla Corte con l'introduzione di un giudizio preventivo di legittimità sulle leggi per la composizione di Camera e Senato²¹³, che avrebbe definitivamente formalizzato il carattere giustiziabile delle leggi elettorali. La *ratio* di tale novella poteva ricondursi «all'intento di arginare la (paventata) deriva in termini di tenuta del modello di accesso incidentale²¹⁴», per molti, effetto

fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle D'Aosta e Trentino Alto Adige, dove rispettivamente si sarebbero eletti uno e undici deputati e nelle quali si sarebbero applicate disposizioni elettorali particolari.

²¹⁰ Con espressa esclusione di ogni forma di collegamento tra liste o apparentamento tra i due turni di voto (art. 1, I c. lett. f), l. n. 52/2015).

²¹¹ Escludendo, cioè, tutte le liste al di sotto del tre per cento di voti raggiunti su scala nazionale. Si cfr. l'art. 1, I c. lett. c), l. n. 52/2015.

²¹² Previsto fino all'indicazione di un massimo di due preferenze per candidati, diversi dai capolista e purché di sesso opposto (art. 1, I c. lett. c) l. n. 52/2015). Indicare nominativi del medesimo genere comportava l'annullamento della seconda preferenza. In generale, oltre alle preferenze, anche le liste di candidati cercavano di promuovere la rappresentanza di genere, pena l'inammissibilità delle stesse: i candidati dovevano infatti essere in un rigoroso ordine alternato di genere e nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento, così come, nel complesso dei collegi interni a ciascuna circoscrizione non poteva essere presente più del sessanta per cento dei candidati capolista del medesimo sesso. Si veda, sul punto, l'art. 1, I c. lett. b).

²¹³ Per un approfondimento sul giudizio preventivo previsto si v., su tutti, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2016, 39 – 60; A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, *Federalismi.it*, fasc. 6/2016, 2 – 19 e A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 19/2016, 3.

²¹⁴ La quale aveva «surrettiziamente consentito», attraverso l'azione di accertamento del diritto di voto, «una forma di ingresso sostanzialmente diretto alla Corte», derogando alle norme del processo costituzionale che, invece, non lo consentono. Così A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di*

diretto del sindacato sulla legge elettorale. Tuttavia la modifica di tali disposizioni, come anticipato, non ha avuto alcun riscontro a fronte dell'esito del *referendum* del 4 dicembre 2016 che ha riportato un'ampia maggioranza di voti contrari²¹⁵ alla revisione proposta dal Governo.

Se nel 2014 la realtà politica aveva quindi giocato un ruolo determinante per la sentenza n. 1, anche il voto referendario ha certamente rappresentato un elemento contestuale da cui non poter prescindere rispetto all'analisi e alla valutazione della successiva decisione del 2017, pronunciata proprio qualche mese dopo il *referendum*. In tal senso, infatti, si era reso necessario posticipare la decisione al voto²¹⁶, «ammettendo (di fatto) che il potenziale cambiamento del parametro avrebbe inciso sull'esito²¹⁷» del giudizio. La mancata trasformazione del Parlamento paritario in un bicameralismo asimmetrico parrebbe aver inciso soprattutto sulle questioni concernenti il ballottaggio, in considerazione del fatto che la legge elettorale introdotta nel 2015 regolava la composizione solo di uno dei due rami del Parlamento²¹⁸.

legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale, op. cit., 3.

²¹⁵ I risultati definitivi del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, comprensivi anche dei voti della circoscrizione estero, hanno visto una partecipazione al voto pari al 65 per cento degli aventi diritti, con il 40,89 per cento dei voti favorevoli e il 59,11 per cento dei voti contrari alla riforma.

²¹⁶ Con un primo comunicato, datato 19 settembre 2016, la Corte costituzionale ha disposto il rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale previste per il 4 ottobre 2016. Pochi giorni dopo, il 26 settembre 2016, il Governo ha fissato la data dello svolgimento del *referendum* costituzionale a seguito del quale, il 6 dicembre 2016, un nuovo comunicato della Corte ha previsto la discussione delle eccezioni di costituzionalità sulla legge elettorale per il 24 gennaio 2017. Per una puntuale ricostruzione si v. specific. G. M. SALERNO, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia delle istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2017, 262 – 268.

²¹⁷ 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*, op. cit., 3. L'autore sostiene che «in due punti la sentenza ammette il rilievo del voto. Anzitutto nel monito finale (punto 15,2) lo fa in modo esplicito, anche se delicato, dopo la correzione del cosiddetto refuso che rivela in realtà un ammorbidimento del monito, come rivelato dai media: i sistemi diversi “non ostacolano...maggioranze omogenee” rispetto all'originario “non devono ostacolare”. Al precedente punto 7 lo fa in modo significativo anche se non esplicito, contestando il ballottaggio in una sola camera rispetto “alla posizione paritaria” che mantengono Camera e Senato». Ciò appare l'argomento obiettivamente più forte tra quelli usati contro il ballottaggio.

²¹⁸ Secondo A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum, il maggioritario è salvo e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 13.02.2017, 2, l'esito del *referendum* ha operato come un «convitato di pietra» per giustificare una sorta di illegittimità costituzionale sopravvenuta.

Se si valutasse la bocciatura dell'intento riformatore rapportandola al più ampio tema della crisi della rappresentanza, l'intervento della Corte costituzionale, che ha confermato in via pretoria la sindacabilità della legge elettorale, si potrebbe nuovamente leggere in contrapposizione allo spazio lasciato vuoto e non colmato dagli odierni partiti politici, i quali, non riuscendo a condividere il progetto riformatore, hanno dimostrato ancora una volta una distanza da quel ruolo di mediazione tra società e istituzioni che in epoca costituente era stato loro affidato.

9. *Considerazioni d'insieme alla soglia dell'approvazione di una nuova riforma elettorale: la legge n. 165 del 2017*

Il percorso sin qui descritto si è proposto di mettere in evidenza la parabola “discendente” compiuta dalla legislazione elettorale, la cui vicenda appare indissolubilmente legata all'evoluzione del contesto istituzionale.

Contestualmente all'accentuarsi della crisi del legislatore, la legge “più politica” dell'ordinamento è divenuta giustiziabile. Questo perché nei primi cinquant'anni della storia repubblicana la legittimazione di cui godevano i partiti di massa aveva consentito di affidar loro pacificamente le scelte riguardanti le regole del gioco democratico, ritenendo le stesse il frutto di una mediazione tra più parti che la Costituzione, appena entrata in vigore, non voleva limitare eccessivamente. A partire dagli anni novanta, alla profonda crisi che ha travolto il sistema dei partiti è seguita una rilettura dei meccanismi elettorali, non più considerati il solo mezzo attraverso cui trasformare i voti in seggi, ma interpretati via via (anche) come potenziale strumento «detonatore della crisi²¹⁹» della

²¹⁹ Così G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848 – 1994)*, op. cit., 19. Sullo stesso tema, anche se di poco precedente alla crisi degli anni novanta, gli atti del seminario *Quale riforma della rappresentanza politica?* tenuto a Roma il 17.01.1984 a cui si rinvia, in particolare facendo riferimento all'introduzione di F. LANCHESTER, *Sistema elettorale e strategie di riforma del sistema politico italiano* in AA. VV., *Seminario su: Quale riforma della rappresentanza politica?*, Milano, 1985, 3 – 33

rappresentanza. Riformare i partiti, riformando le regole elettorali, sembrava l'unica alternativa possibile per innovare il sistema²²⁰.

È così stata inaugurata la stagione referendaria, grazie alla quale la legge elettorale è divenuta tangibile e sottoposta al giudizio popolare. Ha dunque preso avvio quella fase di transizione che nei saggi di quegli anni²²¹ veniva profilata come temporanea e la cui diretta conseguenza si pensava fosse un processo costituente, destinato a ricomporre e saldare gli equilibri di una Costituzione materiale, che doveva dimostrarsi in grado di sostituire quella appena dissolta. Prospettiva che a tutt'oggi non si è ancora realizzata, stante l'incapacità delle "nuove" forze partitiche di innovarsi, regolamentarsi e collaborare al di là dei conflitti politico-ideologici. A ciò è dunque conseguita una profonda instabilità di cui la legislazione elettorale non è che una cartina di tornasole: in questo senso, infatti, non è un caso che solo negli ultimi vent'anni si sia registrato il conseguirsi di ben cinque differenti sistemi di voto²²².

Da ultimo, proprio il 26 ottobre 2017 il Senato della Repubblica ha approvato in via definitiva una nuova riforma elettorale, la legge 3 novembre 2017 n. 165. Dopo l'ultima sentenza della Corte costituzionale, diversi sono stati i tentativi per cercare di adottare una legge che fosse una diretta espressione della volontà del legislatore. L'*iter* di approvazione, tuttavia, è stato particolarmente travagliato e dopo diverse proposte che non hanno trovato convergenze²²³, il progetto oggi in

²²⁰ Affermazione di A. BARBERA, *Dentro la rivoluzione costituzionale*, in C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, op. cit., 31.

²²¹ Così, su tutti, E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, op. cit., 400, ma anche G. U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, op. cit., 6 e ss.

²²² Cinque considerando anche i sistemi emersi a seguito delle pronunce della Corte costituzionale: 1) la l. n. 270/2005; 2) il sistema di risulta a seguito della Corte cost. n. 1/2014; 3) la l. n. 52/2015; 4) il sistema di risulta a seguito della Corte cost. n. 52/2015 e 5) la l. n. 165/2017.

²²³ Inizialmente era stata proposta l'estensione della l. n. 52/2015 (per come modificata dalla Corte costituzionale) anche al Senato della Repubblica; successivamente, si è propeso per una legge per metà uninominale e per metà proporzionale con voto unico e senza il c.d. scorporo; infine, è stata proposta una variante simile al modello tedesco, in cui una parte dei seggi veniva eletta attraverso collegi uninominali con ripartizione proporzionale e una soglia di sbarramento pari al cinque per cento. Tale proposta, che apparentemente aveva trovato un ampio appoggio delle forze politiche, giunta in aula, è stata accantonata a seguito dell'approvazione di un emendamento che aboliva il regime elettorale speciale della regione Trentino Alto Adige. Così si è infine giunti alla riforma attuale.

vigore ha avuto un consistente appoggio sia dalle forze della maggioranza sia da alcune dell'opposizione²²⁴.

Quanto al metodo, però, non sembra registrarsi un cambiamento di passo rispetto alle leggi approvate negli ultimi anni²²⁵. La riforma, pur votata da una larga maggioranza sia alla Camera sia al Senato²²⁶, è stata approvata mediante il ricorso a numerose questioni di fiducia (per l'esattezza tre alla Camera sui primi tre articoli, e cinque al Senato su tutto il disegno di legge²²⁷). La stessa, inoltre, è stata (nuovamente) adottata a pochi mesi dalla chiamata alle urne, ancora una volta in violazione del Codice di buona condotta in materia elettorale²²⁸.

Quanto al merito, invece, oltre ad introdurre un sistema parzialmente inedito²²⁹, in alcuni aspetti la normativa sembrerebbe aver recepito parte delle indicazioni enunciate dalle sentenze della Corte costituzionale. Il profilo certamente più

²²⁴ Espressamente la legge è stata votata da due delle tre grandi aggregazioni presenti in Parlamento (in particolare, Pd insieme Forza Italia, Lega e ad alcuni gruppi di più ridotte)

²²⁵ In particolare, l'atteggiamento dei partiti politici è indicato quale discrimine per il funzionamento della nuova normativa da S. CECCANTI, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 26.10.2017, 6. L'autore, individuando nella tutela della governabilità l'aspetto più critico della legge elettorale approvata, sottolinea che la «transizione (riferendosi a quella iniziata dai primi anni novanta) prosegue»: o si ha un sistema dei partiti disciplinato, in grado di far nascere maggioranze *post*-elettorali, ma esso non si crea attraverso regole; oppure, si deve puntare su queste ultime per consentire la governabilità.

²²⁶ Addirittura è la legge elettorale più votata nella storia della Repubblica, raggiungendo il 60% dei voti favorevoli rispetto ai componenti della Camera dei deputati e il 67% di quelli del Senato della Repubblica.

²²⁷ Tranne quello riguardante la invarianza finanziaria.

²²⁸ Codice elaborato dalla Commissione Venezia e, seppur non vincolante, identificativo di un decalogo di principi e regole di buon senso in materia elettorale. Si cfr., su tutte, la linea guida punto II, 2-b) nel quale espressamente si afferma che: «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale e del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali, la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede le elezioni e dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o almeno a un livello superiore a quello della legge ordinaria». Diverse critiche rispetto all'*iter* di approvazione della legge in esame sono provenute oltre che da una parte dei partiti di opposizione, anche dall'ex Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che, in un discorso dai significativi risvolti politici, l'ha definito «controverso» e risultante da «esigenze e ragioni non facilmente componibili tra loro». Ha sostenuto, inoltre, come l'apposizione del voto di fiducia su tutti gli articoli della normativa e, quindi, la inemendabilità dell'intero progetto abbia comportato «una drastica compressione del ruolo e dei diritti del Parlamento e di quelli dei singoli deputati e senatori», definendo peraltro «improprie» e «singolari» le forzature e le pressioni sul Presidente del Consiglio affinché aderisse alle modalità dettate dal partito di maggioranza.

²²⁹ Lo si è definito un sistema «parzialmente inedito» in quanto, tra il 1993 e il 2005, sotto la vigenza delle leggi nn. 276-277/1993, la legge elettorale non era così dissimile da quella attuale, salvo per la componente che allora era a proporzioni esattamente invertite (la quota maggioritaria era più numerosa rispetto a quella proporzionale).

innovativo attiene alla formula elettorale. Il legislatore ha unito una componente maggioritaria uninominale (quantitativamente inferiore, pari al 36,8% dei seggi totali)²³⁰ ed una proporzionale plurinominale (numericamente prevalente, ovverosia il 64,2 % dei seggi)²³¹.

Per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione vi è quindi stata la propensione ad uniformare la normativa di entrambe le Camere, fatta eccezione per l'assegnazione proporzionale dei seggi senatoriali che avverrà su base regionale. «Dopo l'ultimo *referendum* costituzionale, *quest'omogeneità* – finora sottovalutata – assume una particolare importanza, giacché è difficile pensare che in un periodo di tempo medio-breve qualcuno possa pensare a mettere di nuovo mano ad ipotesi di differenziazione del bicameralismo²³²». In questo senso il legislatore ha definitivamente dismesso per entrambi i rami del Parlamento il meccanismo del premio di maggioranza (censurato, per ragioni non dissimili, nelle pronunce poc'anzi citate) e ha lasciato inalterato qualche aspetto della previgente normativa²³³. Indubbiamente sono le modalità di voto a risultare

²³⁰ Precisamente alla Camera dei deputati si eleggono 232 seggi attraverso il collegio uninominale (e quindi eleggendo il candidato che ha ottenuto più voti), di cui, 225 in diciotto regioni, uno in Valle d'Aosta e sei in Trentino Alto Adige, fermo restando i dodici seggi per la circoscrizione estero che seguono le modalità di voto previste nell'apposita normativa di riferimento. Al Senato della Repubblica, invece, i seggi uninominali sono 116, di cui 109 eletti in diciotto regioni, uno in Valle D'Aosta e sei in Trentino Alto Adige. Sei seggi rimangono poi eletti nella circoscrizione estero.

²³¹ Quanto al sistema proporzionale, alla Camera si eleggeranno 386 seggi e 193 al Senato. Lo si è definito un sistema "parzialmente inedito" in quanto, tra il 1993 e il 2005, sotto la vigenza delle leggi nn. 276-277/1993, la legge elettorale non era così dissimile da quella attuale, salvo per la componente che allora era a proporzioni esattamente invertite (la quota maggioritaria, cioè, era più numerosa rispetto a quella proporzionale).

²³² Così afferma, su tutti, B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materiale elettorale*, in *Federalismi.it*, fasc. 20/2017, 4, il quale sottolinea, come aspetti positivi della riforma, oltre all'omogeneizzazione delle leggi di Camera e Senato, il fatto che le stesse siano frutto di un intervento mediato del legislatore, volto alla correzione di alcune disfunzioni del previgente sistema, residuo dell'intervento della Corte costituzionale, nonché, il mantenimento di una tensione maggioritaria compatibile con il bicameralismo perfetto e l'introduzione di collegi uninominali.

²³³ Su tutti, la possibilità per i partiti o i gruppi politici di presentarsi sia in liste singole, sia coalizzati tra loro (purché, però, tale accordo sia reciproco e deciso a livello nazionale). Si ricorda, però, che la previgente disciplina non prevedeva la possibilità di coalizioni, ma di liste uniche. Inoltre è praticamente rimasta immutata anche la norma che già disponeva il deposito del programma elettorale, ma soprattutto la previa indicazione del capo di ciascuna forza politica. Si v. sul punto l'art. 14 e 14 *bis* del d.P.R. n. 361/1957. In merito a ciò è da osservare che nulla dice la legge riguardo alla previa designazione del "capo politico" dell'intera coalizione (riferimento presente, invece, nella l. n. 270/2005, ma non nella più recente l. n. 52/2015 che, però, non

sensibilmente mutate²³⁴. In particolare, l'elettore voterà su un'unica scheda valevole per eleggere il candidato del proprio collegio uninominale (che, si ripete, seguirà un sistema maggioritario secondo il modello *plurality*, eleggendo, quindi, soltanto il più votato), la cui candidatura dovrà essere presentata in modo unitario dai partiti in coalizione, collegandosi alle rispettive liste bloccate dei collegi plurinomiali (che seguiranno, invece, un sistema proporzionale). Tale collegamento²³⁵ non consentirà di esprimere un voto disgiunto.

Le liste bloccate, poi, riporteranno sulla scheda un massimo di quattro nominativi ciascuna, senza possibilità di votare con il sistema delle preferenze, ma, in conformità alla recente giurisprudenza, la brevità delle stesse dovrebbe garantire agli elettori la conoscibilità di tutti i potenziali candidati²³⁶, nel rispetto della libertà e della consapevolezza del voto²³⁷. Il calcolo dei consensi, in particolare della quota proporzionale prevede, poi, come in passato, tanto alla Camera quanto al Senato, alcuni correttivi. Le soglie di sbarramento, disposte al dieci per cento per le coalizioni e al tre per cento per tutte le altre liste, sono

prevedeva coalizioni). Vi è chi ha rinvenuto in tale disposizione, una implicita volontà delle forze partitiche, facenti parte di una "semplice" coalizione di tenersi il più possibile libere dopo l'esito elettorale, «sulla base delle convenienze del momento». Così A. D'ANDREA, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda e un solo voto*, in *Lacostituzione.info*, pubblicato il 14.11.2017, 2. Parimenti immutata, inoltre, anche la norma che tutelava la parità di genere. Oggi le liste del plurinominale si propongono di favorire l'alternanza uomo-donna, mentre sia per l'uninominale sia per il proporzionale è previsto un tetto massimo del sessanta per cento ai candidati del medesimo sesso

²³⁴ Tre sono i modi cui gli elettori potranno pronunciarsi: scegliendo solo una delle liste in quota proporzionale, il voto verrà computato direttamente anche al candidato del collegio uninominale ad essa collegato; votando solamente quest'ultimo, si attribuirà un voto anche alle liste plurinomiali coalizzate, il quale, però, non essendo esplicitato dall'elettore, verrà attribuito proporzionalmente ai voti conseguiti da ciascuna di esse all'interno dello stesso collegio (così è stato modificato l'art. 58, II c. del d.P.R. n. 361/1957) oppure, esprimendo due voti, uno in favore di una delle liste bloccate e l'altro al candidato uninominale ad essa connesso.

²³⁵ La determinazione dei collegi uninomiali e proporzionali è oggetto di un apposito decreto legislativo, al momento in cui si scrive, ancora da approvare. Norme particolari si applicheranno per la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige e il Molise.

²³⁶ I collegi plurinomiali, infatti, saranno di ristrette dimensioni. Ciascuno prevede l'elezione da un minimo di tre ad un massimo di otto deputati e da un minimo di due ad un massimo di otto senatori. Vi, però, chi ravvisa possibili alterazioni in caso di slittamento dei seggi, anche se risultano di difficile prevedibilità prima di una verifica empirica.

²³⁷ Vi è chi ribadisce alcune critiche al sistema delle liste bloccate in quanto tali e, su tutti, C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto delle polemiche politiche)*, in *Federalismi*, fasc. 20/2017, 2 e ss. Si ricorda che oltre alle liste bloccate nella medesima legge vi è la possibilità di pluricandidature. Espressamente un candidato potrà candidarsi in un solo collegio uninominale e in non più di cinque collegi plurinomiali.

calcolate per entrambe le Camere a livello nazionale (e in questo si registra un'assoluta novità)²³⁸. Alle coalizioni, infine, non saranno computati i voti delle liste che otterranno meno dell'uno per cento dei consensi a livello nazionale, ma le stesse conseguiranno invece quelli delle forze che raggiungeranno voti compresi tra l'uno e il tre per cento (pur non ottenendo queste ultime alcun seggio).

Stante l'ormai accertata possibilità che il giudice costituzionale si esprima sulla legittimità delle leggi elettorali, i profili maggiormente in discussione della riforma riguardano la procedura con cui la stessa è stata adottata e, in particolare, il ricorso al voto di fiducia. In dettaglio, l'argomento più ricorrente "denuncia" una presunta violazione dell'art. 72, IV c. Cost. da cui vi è chi ritiene che la Carta costituzionale non ammetterebbe (oltre all'approvazione in commissione in sede legislativa o deliberante) limitazioni quanto all'emendabilità e alla discussione di un progetto di legge in ambito elettorale²³⁹. Tuttavia questa considerazione non tiene conto dei chiarimenti offerti al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale, che sul punto ha chiarito come il Parlamento possa ricorrere al voto di fiducia senza che ciò comporti la violazione dell'ultimo comma dell'articolo citato²⁴⁰. Per quanto riguarda il merito, invece, su tutte, si sottolinea la criticità della cessione dei voti conseguiti da quelle liste che, pur non ottenendo alcun seggio, attestandosi tra l'uno e il tre per cento dei consensi, concorreranno comunque al

²³⁸ Il calcolo delle soglie è disposto su base nazionale per entrambe le Camere. Lo stesso avrebbe potuto innescare un dibattito sulla sua compatibilità rispetto all'art. 57 I c. Cost. In risposta è stata prevista la disposizione secondo cui vengono altresì ammesse al riparto dei seggi senatoriali le liste (siano o meno in coalizione) che abbiano conseguito almeno il venti per cento dei voti nella regione. Se tale clausola è generalizzata per il Senato della Repubblica, per la Camera dei deputati, invece, riguarda solo le minoranze linguistiche riconosciute, presentate in circoscrizioni comprese in regioni con particolare autonomia, il cui statuto preveda per tali minoranze una particolare tutela. Per entrambi i rami del Parlamento la clausola alternativa è quella consistente nell'aver conseguito almeno due collegi uninominali della circoscrizione. Sul punto si v. il novellato art. 83 del d.P.R. n. 361/1957. Per un approfondimento si rinvia anche al *Dossier Riforma elettorale*, n. 557/ottobre 2017, elaborato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, 7 e ss.

²³⁹ Tale tesi, però, non tiene conto che l'art. 72 Cost. affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge anche alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata

²⁴⁰ Tale disciplina, peraltro, è contenuta nei regolamenti parlamentari. Si cfr., su tutte, Corte cost. nn. 391/1995 in cui si esclude che la fiducia posta seconda il regolamento parlamentare sull'unico articolo di conversione di un decreto legge sia lesiva del testo costituzionale. Inoltre, più recente, Corte cost. n. 237/2013, da cui si evince che la giurisprudenza, interrogata sull'art. 72, IV c. Cost. si è limitata a prendere atto dell'assegnazione del disegno di legge in Commissione in sede referente. Si cfr., infine, gli artt. 116 reg. Cam. e 78 Reg. Sen.

risultato della coalizione di appartenenza (profilo peraltro comune alla legge n. 270 del 2005²⁴¹). Questo aspetto, secondo alcuni, potrebbe determinare una lesione della libertà del voto analogamente all'assenza del c.d. voto disgiunto²⁴². L'impossibilità di esprimere un voto per due coalizioni (o liste) non collegate tra collegio plurinominale e uninominale, comporterebbe uno snaturamento dello stesso sistema maggioritario, oltre a coartare la volontà dell'elettore, il cui orientamento sarebbe così solo parzialmente rappresentativo. Tesi contrarie ritengono, però, che introdurre tale possibilità avrebbe avuto riflessi negativi sulla forma di governo parlamentare, incidendo, in particolare, sulla governabilità²⁴³.

Alla luce di tali questioni, appare inevitabile che diversi saranno i tentativi volti ad ottenere nuove sentenze dal giudice delle leggi, alcuni dei quali, peraltro, sono già stati esperiti e pervenuti alla Corte costituzionale²⁴⁴.

²⁴¹ Specificamente in quel caso tutte le liste non ammesse al riparto dei seggi concorrevano a determinare i voti della coalizione di cui facevano parte.

²⁴² Aspetto, questo, tra i più criticati in quanto non potendosi votare una lista plurinominale e corrispettivamente un candidato uninominale non ad essa coalizzato (o viceversa), quest'ultimo finirebbe per divenire l'occulto capolista bloccato della coalizione, votata la quale, il voto verrebbe automaticamente ricondotto (prima di tutti gli altri candidati) a costui, coartando potenzialmente la volontà degli elettori. Sull'impossibilità di esprimere un voto disgiunto, vi è quindi chi si è espresso definendolo «l'aspetto che dal punto di vista costituzionale desta maggiori perplessità» in quanto comporterebbe prima di ogni altro lo snaturamento della stessa elezione maggioritaria e, dunque, un meccanismo illogico e irrazionale; così, A. D'ANDREA, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda e un solo voto*, op. cit., 2.

²⁴³ Su tutti, B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materiale elettorale*, op. cit., ha risposto a queste critiche con tre sostanziali argomenti: da un punto di vista più concreto, il testo – secondo l'autore – offrirebbe comunque la possibilità di modulare il voto all'interno della medesima coalizione; sotto un profilo storico, invece, viene ricordato come il voto unico per il collegio uninominale fosse già stato previsto sotto la vigenza delle leggi Mattarella, per il Senato della Repubblica; infine, quanto ad un profilo teorico, solleva dubbi sulla bontà del voto disgiunto in un sistema quale quello parlamentare. In effetti nelle competizioni in cui è presente (si pensi ai comuni sopra i quindicimila abitanti e alle regioni, non tutte) si lega ad un'elezione diretta del titolare monocratico del potere "esecutivo". Il voto per il sindaco e per il Presidente della Regione determina la maggioranza in assemblea.

²⁴⁴ Per la precisione, la Corte costituzionale è stata chiamata a esprimersi su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (di cui ci si occuperà nel prosieguo) aventi ad oggetto la legislazione elettorale sia riguardo alle modalità di adozione del previgente sistema (l.n. 52/2015) sia di quello appena adottato (l.n. 165/2017). I ricorsi nn. 4/2017, 5/2017, 6/2017 e 7/2017 hanno infatti sollevato diversi conflitti, riuniti in fase di ammissibilità e proposti rispettivamente da alcuni parlamentari, dal Vicepresidente vicario del Gruppo alla Camera e dal Presidente e Vicepresidente dei Gruppi di Camera e Senato del Movimento 5 Stelle, del Codacons (in rappresentanza del corpo elettorale). I ricorrenti hanno chiesto di dichiarare l'avvenuta menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale ex art. 67 Cost. (invocando anche altri parametri), operata nel corso dell'*iter* di approvazione della l. n. 52/2015, di cui si è chiesto contestualmente l'annullamento. Quanto al ricorso n. 7/2017, oltre ad aver avanzato le medesime domande, lo stesso ha ricondotto le denunciate menomazioni anche all'*iter* seguito per

Questo dato, per quanto ormai forse scontato, rimane tuttora non irrilevante.

La giustiziabilità della legislazione elettorale ha conosciuto la sua origine in un contesto apparentemente eccezionale in cui la Corte si è fatta gestore di una crisi ritenuta altrimenti difficilmente superabile, vuoi per dovere di fedeltà alla Repubblica, vuoi con l'intento di sollecitare i partiti ad uscire da uno «stato endemico di instabilità²⁴⁵». Ciò grazie all'uso di pronunce connotate da un «alto tasso di politicizzazione costituzionale²⁴⁶», in cui è stata la stessa debolezza del sistema politico ad aver indotto l'organo di garanzia a valutare la ragionevolezza delle scelte legislative. Quello a cui si sta assistendo sembrerebbe condurre, però, verso una normalizzazione di questa emergenza, il cui concreto effetto non può che

approvare la nuova legge (riferendosi espressamente a tutte le deliberazioni in cui la stessa è stata votata con il voto di fiducia). I ricorrenti hanno infatti tutti denunciato la presunta limitazione delle proprie prerogative e di quelle del Parlamento, lese in particolare dall'apposizione del voto di fiducia. L'argomentazione più ricorrente a sostegno di tale tesi ha affermato che, rientrando la legge elettorale tra quelle a cui l'art. 72, IV c. vieta espressamente di seguire un *iter* diverso da quello normale, il dibattito su di essa non si sarebbe potuto limitare e, con esso, il potere di proporre emendamenti, riconosciuto ad ogni singolo parlamentare. Tesi contrarie ritengono, invece, che i regolamenti parlamentari abbiano da lungo tempo inteso tale norma esclusivamente come una riserva d'assemblea e non, invece, come proibizione indiretta della questione di fiducia. Il quarto ricorso (4/2017) è stato sollevato dal Codacons, il quale, ha denunciato invece la menomazione delle prerogative del corpo elettorale, sempre a seguito del voto di fiducia. In tale ricorso si è chiesto, infine, di dichiarare illegittime le delibere del Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2017 con cui è stata disposta l'apposizione della questione fiduciaria sul disegno in esame. Offrono visioni contrapposte sul punto P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale "rosatellum"*; G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, 1 e ss.; L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, e M. VILLONE, *Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, tutti in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2017.

²⁴⁵ Questa espressione è di RUGGERI, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *Consulta online*, 2014, 13. In particolare, l'autore afferma «che, non facendosi luogo al verdetto d'incostituzionalità, il sistema avrebbe potuto ancora di più avvitarci in se stesso, fino al punto di implodere, di dissolversi. E, laddove ciò si fosse avuto, non vi sarebbe stato più spazio per l'affermazione del primato della Costituzione nei riguardi di una politica che, puntando insensatamente a sottrarsi ad ogni limite al fine della propria sregolata autoriproduzione e salvaguardia, avrebbe portato con la fine dello Stato di diritto costituzionale a condannare anche se stessa». Contrariamente, con una pronuncia di rigetto, il monito non avrebbe sortito alcun effetto.

²⁴⁶ L'espressione è di A. POGGI, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1/2014*, in *Confronti costituzionali*, pubblicato il 16.01.2014, in cui l'autrice sostiene che nel qualificare «in senso lato "politiche" talune sentenze non intende né depotenziarne la portata, né accusare la Corte di invasione di competenza, né tantomeno teorizzare un indirizzo politico proprio della Corte. Semplicemente si tratta di constatare ancora una volta che la debolezza del sistema politico (il Parlamento e i partiti politici in primo luogo) induce o conduce l'organo di garanzia costituzionale su terreni di sempre più marcato controllo di ragionevolezza (e nel caso della sentenza oggetto della proporzionalità) delle scelte politiche».

sfociare nella definitiva «giurisdizionalizzazione²⁴⁷» della materia elettorale²⁴⁸ a cui rischia di fare seguito una permanente instabilità di tale legislazione e un aumento di ricorsi alla Corte costituzionale connotati sempre più da finalità di opposizione politica anziché da ragioni di merito giuridico.

²⁴⁷ Così F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2017, 1

²⁴⁸ Nel valutare alcune conseguenze derivanti dalle sentenze della Corte costituzionale, S. CECCANTI, *Leggi elettorali: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2017, 1, ha evidenziato «un pericoloso slittamento del dibattito sulla legislazione elettorale in cui le legittime posizioni di merito vengono quasi sempre contrabbandate come obiezioni di costituzionalità nei confronti delle opinioni avverse».

CAPITOLO II

LEGGE ELETTORALE E SPAZI DI TUTELA NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

1. La giustiziabilità delle leggi elettorali nazionali: una reazione ad un vuoto dell'ordinamento? – 2. Alcune ragioni sostanziali a sostegno dell'insindacabilità della legge elettorale – 3. (segue) Alcune ragioni formali, a partire dalle scelte positive del legislatore. Un difficile accesso al giudizio in via incidentale – 4. La disciplina dell'art. 66 Cost. – 5. Un focus sul conflitto di giurisdizione con riferimento al contenzioso pre-elettorale – 6. La natura giuridica della verifica dei poteri: giurisdizionalità, una condizione necessaria per rivolgersi alla Corte costituzionale – 7. Assemblee parlamentari e giunte delle elezioni, possibili giudici a quibus? – 8. Il giudizio in via principale, una “strada” non priva di ostacoli – 9. Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, difficoltà tra profilo oggettivo e soggettivo

1. La giustiziabilità delle leggi elettorali nazionali: una reazione ad un vuoto dell'ordinamento?

Nel far risalire l'origine della giustiziabilità della legislazione elettorale alla sentenza n. 1 del 2014 e alla successiva pronuncia n. 35 del 2017, non si può fare a meno di ribadire come quest'ultima, confermando l'impianto processuale della precedente, abbia consentito, a seguito della proposizione di identiche azioni di accertamento, di sindacare nuovamente il merito di un sistema elettorale nazionale, permettendo un accesso sostanzialmente “diretto” alla Corte costituzionale²⁴⁹. Questo, però, non è l'unico aspetto che accomuna le due decisioni.

Nel vagliare i dubbi sollevati dalla Corte di Cassazione prima, e da diversi tribunali ordinari poi, il giudice delle leggi ha affermato l'esigenza che le

²⁴⁹ La Corte costituzionale, nello specifico caso della sent. n. 35/2017, superava anche l'esplicita eccezione esposta dall'Avvocatura di Stato, la quale osservava come l'esigenza di evitare le c.d. zone franche nel sistema di giustizia costituzionale non potesse considerarsi di per sé una giustificazione valida per la creazione, in via pretoria, di un regime di sindacato *praeter legem*. In relazione alle leggi elettorali ciò avrebbe anticipato lo scrutinio di legittimità costituzionale rispetto a quanto avviene per tutte le altre fonti primarie. Sul punto si cfr. Corte cost. n. 35/2017, punto 3 del *Considerato in diritto*.

normative concernenti l'elezione di Camera e Senato fossero anch'esse sottoponibili al sindacato di costituzionalità. Il rischio, altrimenti, sarebbe stato quello di tollerare una zona immune alla giustizia costituzionale, creando un vuoto di tutele per di più in un ambito strettamente connesso all'assetto democratico, nonché concernente un diritto fondamentale²⁵⁰. A sostegno dell'ammissibilità delle questioni – peraltro uno degli aspetti, come si dimostrerà, tra i più criticati delle pronunce – sembra aver notevolmente pesato l'argomento secondo cui, ogni qualvolta un diritto inviolabile e peculiare come quello di voto si presenti “sguarnito” di garanzie, potrà divenire oggetto di scrutinio, anche al di là della stretta rispondenza ai requisiti del processo costituzionale.

Alla luce di tale considerazione, si è ritenuto preventivamente necessario indagare sugli ostacoli che hanno impedito alla Corte costituzionale, almeno prima delle recenti pronunce, di intervenire nel merito delle leggi elettorali nazionali e assicurare così la tutela giurisdizionale del diritto di voto.

È utile premettere che, sul punto, la sentenza n. 1 del 2014 non offre alcuna risposta. Si limita a sottolineare la necessità di assicurare il sindacato di

²⁵⁰ In particolare, nel primo dei due casi citati, l'ammissibilità «costituisce l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato – secondo l'ordinanza del giudice rimettente – da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante. L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende quindi imprescindibile affermare il sindacato della Corte – che “deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico” (sentenza n. 387 del 1996) – anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, “che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte” (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976). Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi di Camera e del Senato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico e incidente su un diritto fondamentale». Si veda sul punto Corte cost. n. 1/2014, 2 del *Considerato in diritto*. Quanto alla Corte cost. n. 35/2017 afferma, come la precedente che: «La sentenza n. 1 del 2014 costituisce il precedente cui questa Corte intende attenersi nel valutare le eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza, in relazione a questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito di giudizi introdotti da azioni di accertamento aventi ad oggetto la “pienezza” – ossia la conformità ai principi costituzionali – delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche. In tale sentenza, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale fu ritenuta sussistente sulla base di quattro argomenti», tra i quali, «l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato».

costituzionalità anche su leggi, che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte²⁵¹. La sentenza n. 35 del 2017 è invece più generosa di dettagli. Spiega, infatti, la Corte che tale diritto non potrebbe trovare tutela giurisdizionale principalmente in virtù di quanto disposto dall'art. 66 Cost. e dall'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957²⁵², per come interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni, anche alla luce della mancata attuazione della delega ex art. 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69²⁵³.

A partire da queste indicazioni, nelle pagine che seguono ci si propone di analizzare la questione della difficile «aggredibilità²⁵⁴» della legge elettorale nazionale. Questo perché si ritiene che, nel merito, il sindacato di tali norme sia stato reso possibile grazie e soprattutto alla volontà di superare le c.d. zone

²⁵¹ La Corte in questo passaggio cita le sent. Corte cost. nn. 384/1991 e 226/1976 che contenutisticamente nulla hanno a che vedere con la disciplina elettorale, ma che sembrano da essa non così dissimili in quanto analogamente parte di un'area dell'ordinamento difficilmente sindacabile dalla Corte costituzionale. La prima delle due decisioni prende infatti le mosse da una questione di legittimità sollevata dalla Corte dei Conti rispetto ad una legge (art. 2, commi II e III e art. 7, comma II della l. n. 42/1991 *Interventi a favore degli enti delle partecipazioni statali*) che il giudice remittente ritiene viziata considerando che autorizzava enti pubblici a reperire risorse finanziarie quali conferimenti dello Stato, indicandone la relativa copertura in modo solo parziale e “assolutamente insufficiente” dato il protrarsi, per un tempo decisamente più lungo rispetto a quello previsto dalla stessa legge, degli oneri da essa derivanti. Il riferimento compiuto dal giudice costituzionale riguarda la questione preliminare della pronuncia, laddove tratta della legittimazione della Corte dei conti quale giudice *a quo* (riferendosi proprio alla precedente sent. n. 226/1976), motivando tale legittimità «in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. [...] Tali caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità limitatamente a profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa, perché il riconoscimento della relativa legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica “si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via ad esso sottoposte”».

²⁵² L'art. 87 del d.P.R. n. 361/1957 dispone espressamente che è la Camera a pronunciare giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente. Tale norma si applica anche per le elezioni del Senato della Repubblica (art. 27, I c., d.lgs. n. 533/1993).

²⁵³ Tale legge delega viene menzionata in riferimento alla 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». Quella espressa è la risposta alla domanda su quali siano stati i fattori che abbiano determinato l'esistenza delle zone franche dell'ordinamento secondo l'opinione di R. BIN, *Chi è responsabile delle «zone franche»? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 09.06.2017, 6.

²⁵⁴ Termine adottato da F. MODUGNO – P. CARNEVALE, *Introduzione a Legge elettorale per il Parlamento nazionale tra diritto costituzionale e politico*, in *Giur. it.*, fasc. giugno/2013, 1451.

franche dell'ordinamento, senza il ricorso alle quali, per la Corte, sarebbe stato sicuramente più difficile motivare l'ammissibilità dei dubbi sollevati.

L'obiettivo che ci si propone è dunque quello di comprendere quali elementi non abbiano consentito a tale normativa di pervenire al vaglio del giudice costituzionale secondo le ordinarie vie previste in Costituzione. Si dimostrerà come ciò sia sostanzialmente dipeso da norme costituzionali e ordinarie, interpretazioni delle stesse ed elementi fattuali, che nelle pagine seguenti si cercherà di sistematizzare. A tal fine, saranno analizzate le difficoltà teoriche e pratiche effettivamente riscontrate nel sottoporre la legge elettorale nazionale rispettivamente, al vaglio del giudizio in via incidentale, del giudizio in via principale e del giudizio relativo al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato²⁵⁵.

Se in passato la normativa per le elezioni politiche è stata ritenuta parte di una zona immune alla giustizia costituzionale²⁵⁶, oggi, quelle stesse ragioni alla base delle quali si riconosceva una particolare autonomia alle Camere sembrano destinate ad assottigliarsi dinanzi alle argomentazioni che ne sostengono, al contrario, la sindacabilità.

2. Alcune ragioni sostanziali a sostegno dell'insindacabilità della legge elettorale

Fin dall'introduzione degli ordinamenti rappresentativi, la legge elettorale veniva considerata quella che più di qualsiasi altra definiva la configurazione effettiva e reale dei principi e delle strutture dell'ordinamento costituzionale di

²⁵⁵ Si è ritenuto di procedere ad un'analisi dei soli conflitti di attribuzione tra poteri, in quanto quelli intersoggettivi, al contrario dei primi, non possono sorgere sulla base di atti legislativi, quale la legge elettorale oggetto dell'indagine (per gli atti legislativi, infatti, l'ordinamento prevede il giudizio in via principale).

²⁵⁶ Dopo averla compresa tra le c.d. zone franche, V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, op. ult. cit., 554, ritiene che le stesse siano state «tenacemente protette dalla giurisprudenza della Corte». Ad avviso di chi scrive, però, tale protezione sembra venire definitivamente meno proprio con la recente giurisprudenza in materia elettorale.

uno Stato²⁵⁷. In questo senso, autorevole dottrina ritiene che le leggi elettorali debbano comprendersi «nell'ordinamento costituzionale materiale» proprio per la natura dei principi in esse incorporati, potendole considerare disposizioni formalmente ordinarie, ma materialmente costituzionali²⁵⁸.

Ciò premesso, se si considera che il sistema elettorale insieme a quello dei partiti politici costituisce, prima ancora delle regole costituzionali, le condizioni per il realizzarsi di una determinata forma di governo²⁵⁹, ben può comprendersi come consentire uno scrutinio di legittimità su di esso, altro non significherebbe che permettere all'organo di garanzia di sindacare le stesse modalità di indirizzo del potere politico; il che appare un compito particolarmente delicato per un apparato, per quanto *sui generis*, di natura giurisdizionale²⁶⁰.

Pure ipotizzando il pacifico intervento del giudice delle leggi, si ritiene che alcuni degli aspetti tipici della normativa elettorale rimarrebbero comunque difficilmente sottoponibili allo scrutinio di costituzionalità²⁶¹. Non esistendo,

²⁵⁷ Lo sostiene S. FURLANI, *Elezioni, I) Sistemi elettorali, op. cit.*, 2.

²⁵⁸ Così A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali, op. cit.*, 311 – 358. L'autore afferma la materialità costituzionale delle leggi elettorali e dei principi incorporati alle stesse, indipendentemente dal fatto che non siano sempre state frutto di una condivisione, ma talvolta di decisioni della sola maggioranza, soprattutto a cominciare dagli anni novanta in poi. Ritiene, inoltre, che nonostante le stesse compartecipino a delineare l'ordinamento costituzionale, non sarebbe possibile trarne conseguenze in merito alla loro collocazione nel sistema delle fonti, tutt'al più, in ordine all'interpretazione di norme costituzionali, volutamente elastiche, relative alla formazione e alla vita dei governi nonché di talune norme regolamentari. Analog. vengono definite in G. FLORIDIA, *Qu'est ce que...la Constitution?* in ID., *Scritti minori. Raccolti da Federico Sorrentino*, Torino, 2008, 8 – 9. L'autore le definisce, precisamente, «costituzionali per l'oggetto che disciplinano».

²⁵⁹ Quanto alle relazioni legge elettorale, partiti, forma di governo, si rimanda, su tutti, a L. ELIA, *Governo (Forma di)*, *op. cit.*, 634 e ss.; G. AMATO – F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 19 – 21; M. VOLPI, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di Stato e forme di governo*, Torino, 2016, 14; aggiungendo queste alle opere citate nel I cap. del presente lavoro, nota 56.

²⁶⁰ Così sostiene A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2015, 135.

²⁶¹ Secondo un orientamento dottrinale, la legge elettorale sarebbe formalmente appartenente alla categoria delle c.d. «leggi auto-applicative» o altrimenti dette «leggi di azione». La distinzione tra leggi di azione e leggi di relazioni appartiene a E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, Padova, 1974, 59 e ss. e viene ripresa da G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, 9, il quale, ritenendola oggi ormai desueta, sottolinea che non regolando le leggi di azioni rapporti tra amministrazione e cittadino o fra cittadini, è difficile che una questione di legittimità che le abbia ad oggetto possa risultare rilevante in un giudizio, così da pervenire poi al sindacato della Corte costituzionale. Sempre l'autore colloca in questa categoria anche le leggi che rinviano lo svolgimento di elezioni, le leggi che prevedono nuove strutture pubbliche e le leggi di spesa. Analog. A. PUGIOTTO, *Contro la distinzione tra abrogare e innovare, op. cit.*, 187 e ss.

infatti, un sistema di trasformazione dei voti ideale, ma solo ed esclusivamente quello più consono ad un determinato contesto storico-politico, il sindacato di legittimità dovrebbe inevitabilmente spingersi ben oltre il dato giuridico-costituzionale, non potendo prescindere nella valutazione di una legge elettorale da quelle variabili sociali o strettamente politiche che la condizionano. In dettaglio, è noto che un sistema elettorale possa divenire non più funzionale o non più correttamente rappresentativo e talvolta non più costituzionalmente legittimo, anche per motivazioni non ad esso propriamente intrinseche, ma dettate dal cambiamento della società o dei partiti. Così come, ad esempio, se si pensa alla configurazione di alcuni correttivi, su tutti i premi di maggioranza o le soglie di sbarramento, potrebbero questi giudicarsi fisiologici e necessari in dati contesti, ma contemporaneamente del tutto distorsivi e irragionevoli in altri²⁶². Affidare all'arbitrio della Corte la definizione di quale sia in tali evenienze il limite costituzionalmente accettabile non appare, per la accentuata declinazione politica del tema, un compito agevole.

Così come, potrebbe non esserlo il bilanciamento tra le sempre più attuali richieste da parte di alcune categorie sottorappresentate (si fa riferimento, ad esempio, alle minoranze etniche, linguistiche, di sesso) di accedere all'organo rappresentativo e il diritto riconosciuto all'elettore di esprimere liberamente il proprio voto. In tali circostanze non è scongiurato il pericolo, soprattutto in Paesi come l'Italia dove i canoni tradizionali del sindacato elettorale non sono ancora profondamente radicati, che la Corte, trovandosi a vagliare leggi elettorali che riservino seggi a tali minoranze, svolga un ruolo oscillante, alle volte favorevole alle volte contrario alla categoria protetta, rischiando di mettere in dubbio la propria indipendenza e autonomia rispetto alle scelte del legislatore²⁶³.

²⁶² Per un'analisi specifica di tali profili, si rinvia, su tutti, a G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004, 22; mentre per un approfondimento in merito ai premi di maggioranza, si v. P. PASSAGLIA (a cura di), *I premi di maggioranza*, in www.cortecostituzionale.it, 2014, 1 e ss.

²⁶³ Lo sostiene A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, *op. ult. cit.*, 137. L'autore ripropone questa tematica, ritenuta ricorrente per lo più in paesi di recente democrazia e di elevata frammentazione etnica e linguistica. Tale tensione «sfocia normalmente nella previsione legislativa di *positive actions* finalizzate a stabilire riserve di posti nelle liste elettorali e finanche riserve di posti negli organi rappresentativi. In questi casi, tuttavia,

Per tutte queste ragioni, insieme all'altrettanto complessa ponderazione tra i principi tipicamente sottesi alla "legge più politica" dell'ordinamento, quali la rappresentatività, da un lato, e l'efficienza e la stabilità dell'esecutivo, dall'altro, i cui margini sono peraltro labilmente circoscritti in Costituzione, contestualmente al pericolo di invadere un campo tradizionalmente proprio della discrezionalità legislativa (o comunque di ricevere, in seguito ad ogni decisione meritoria, costanti accuse di averlo invaso), il controllo di legittimità dei sistemi elettorali è ritenuto una delle frontiere più avanzate e più problematiche della giustizia costituzionale.

Questa difficoltà è altresì dipesa dal fatto che l'art. 66 Cost. così come la relativa legislazione ordinaria²⁶⁴, quanto alle contestazioni elettorali sulle leggi politiche nazionali, hanno ritenuto competente, come a breve si illustrerà, non giudici in senso stretto intesi, ma organi parlamentari interni (per la precisione, le giunte per le elezioni di Camera e Senato e ambedue le assemblee legislative), aumentando così esponenzialmente gli ostacoli per giungere ad un controllo di legittimità.

In casi simili a quello di cui si sta discutendo²⁶⁵, parte della dottrina, indica alcuni potenziali rimedi per ridurre gli ambiti sfuggenti al controllo di costituzionalità. Tra questi si possono distinguere soluzioni perseguibili attraverso una modificazione della giurisprudenza costituzionale (e dei requisiti del suo

è non poco arduo scegliere quando la categoria è meritevole di una *positive action*, quanto quest'ultima debba essere incisiva, quanto può o deve essere limitato in parallelo il libero diritto di voto».

²⁶⁴ Il riferimento riguarda, in particolare, la previsione dell'art. 87 d.P.R. 361/1957 secondo cui: «Alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente. [...]»

²⁶⁵ Su tutti, in via esemplificativa, può riferirsi alle leggi di spesa. La giurisprudenza concernente tale leggi è stata indicata anche nella stesura della motivazione della Corte cost. n. 1/2014 e, al pari delle leggi elettorali nazionali, più difficilmente giungerebbero al sindacato del giudice costituzionale, motivo per cui per le stesse la Corte ha applicato un criterio maggiormente estensivo della rilevanza, così come della nozione di giudice *a quo*. Sul punto si veda la seguente nota 268.

processo) e soluzioni che, invece, richiedono il necessario intervento del legislatore²⁶⁶.

Nella prima ipotesi ci si riferisce, ad esempio, all'adattabilità di alcuni criteri processuali, quali, su tutti, il requisito della rilevanza – peraltro tra i meno agevoli da giustificare in caso di leggi elettorali²⁶⁷ – «ai limitati fini della sollevabilità della questione²⁶⁸», in modo da non precludere ad alcune leggi il controllo della Corte. Così come, analogamente, vi è chi ritiene che la nozione di giudice *a quo* sia stata estesa anche con la finalità di evitare la permanenza di zone sottratte alla tutela costituzionale²⁶⁹.

In passato tali rimedi non sono mai stati adattati al caso in esame e comunque preme sottolineare che questi strumenti, considerato il carattere «irreversibile per ragioni di fatto²⁷⁰» della legge elettorale, in quanto «sucedanei²⁷¹», non

²⁶⁶ Tale distinzione è proposta in E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016, 356.

²⁶⁷ Per il cui approfondimento si rimanda al III capitolo del presente lavoro, nel quale si analizzerà la giurisprudenza elettorale più recente e con essa, specificamente, il tema dell'ammissibilità delle relative questioni di legittimità.

²⁶⁸ Attraverso il criterio della rilevanza ai limitati fini della questione di costituzionalità, la Corte ha, ad esempio, riconosciuto carattere giurisdizionale al procedimento disciplinare a carico dei magistrati che si svolge davanti alla commissione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura (Corte cost. n. 12/1971), precedentemente negato (si v., ad es., Corte cost. n. 44/1968); così come è stata ritenuta giurisdizionale l'attività della Corte dei conti in sede di esercizio dell'attività di controllo sugli atti del governo (Corte cost. nn. 226/1976; 384/1991; 121/1996) e in sede di giudizio di parificazione del bilancio (Corte cost. nn. 244/1995; 213/1998). Tale legittimazione è stata concessa limitatamente a profili attinenti la copertura finanziaria delle leggi di spesa in modo da consentire alla Corte costituzionale il sindacato su leggi che, come richiamato anche in Corte cost. n. 1/2014 e ribadito in note 250 e 251, «più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte». Al contrario, è stato sempre negato il carattere giurisdizionale, e quindi la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità ad una serie di soggetti, ritenendo non adottabile «la teoria dei limitati fini»: tra questi, ad esempio, le pronunce che hanno escluso il pubblico ministero dalla possibilità di rimettere gli atti alla Corte (Corte cost. n. 415/1995 e Corte cost. ord. n. 138/2003), ai notai (Corte cost. n. 52/2003) e al Consiglio di Stato in sede di emissione del parere sul ricorso straordinario del presidente della Repubblica (Corte cost. n. 254/2004; Corte cost. ord. nn. 298, 357, 392/2004).

²⁶⁹ Tra tutti, si v. G. AZZARITI, *Osservazioni sull'accesso e sull'estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 425.

²⁷⁰ Entrambe le espressioni sono di G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, op. cit., 305. Quanto allo specifico riferimento alle leggi a effetti *de facto* irreversibili, gli autori si chiedono in tempi non sospetti: «Come immaginare che un Parlamento eletto possa essere dichiarato decaduto per l'incostituzionalità della legge elettorale, proclamata da una Corte costituzionale? Sarebbe un conflitto politico-costituzionale di dimensioni tali da evocare scenari da colpo di Stato (come in effetti è, in certe democrazie fragili e immature)».

²⁷¹ Per una spiegazione sul significato del carattere «irreversibile per ragioni di fatto» della normativa elettorale, si rimanda alla nota 270.

riuscirebbero a colmare la lacuna che presenta il controllo di costituzionalità. Lo stesso, consentendo un sindacato solo *a posteriori*, permette di espungere il vizio difforme a Costituzione esclusivamente dopo che lo stesso si sia già manifestato. Nel caso di specie ciò significherebbe a Parlamento eletto, con inevitabili conseguenze per la legittimazione dello stesso organo legislativo, che si troverebbe così composto sulla base di una normativa dichiarata incostituzionale²⁷² (si premette sin da ora che parte delle critiche alla sent. n. 1 del 2014 sono riferite proprio a questo aspetto).

Differentemente, nel secondo ventaglio di ipotesi, si indicano soluzioni che tendono a dotare la Corte di strumenti tali da rendere più efficace la sua opera,

²⁷² A tal proposito si ritiene utile premettere che anche la Corte cost. n. 1/2014 ha posto la problematica circa la legittimazione di un Parlamento eletto con una legge elettorale dichiarata poi illegittima. La sentenza, al punto 7 del *Considerato in diritto*, si è così espressa: «È evidente, infine, che la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli 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. Vale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio che "suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida" (Corte cost. n. 139 del 1984). Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali». Due le fondamentali ragioni di tale argomentazione: da un lato, ovviare alla compromessa permanenza in carica dei parlamentari eletti con una legge elettorale dichiarata incostituzionale, garantendo così la validità degli atti adottati dalle Camere fino a quel momento, nonché quelli che si sarebbero approvati in futuro (quali, su tutte, una nuova auspicata normativa atta a trasformare i voti in seggi); dall'altro, conservare e tutelare la potestà legislativa delle Camere, nonostante l'accertata incostituzionalità delle norme sul premio di maggioranza e sulle liste bloccate. Già dal comunicato stampa del 04.12.2013, la Corte costituzionale, con l'affermazione «resta fermo che il Parlamento può sempre approvare nuove leggi elettorali secondo le proprie scelte politiche, nel rispetto dei principi costituzionali», sottolineava in modo lampante quest'aspetto. Per un approfondimento specifico si v., su tutti, G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista Aic*, fasc. 1/2014, 1 – 14; M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, pubblicato il 21.09.2014, 2 e ss; A. RIVIEZZO, *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato "l'abroga-mento"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 10.03.2014, 1 – 9.

influenza così pure sulle zone franche. Tra questi si ricordano, su tutti, gli interventi che sistematicamente prevedono l'introduzione di nuove vie di accesso al giudizio costituzionale; obiettivo, come già ricordato, da ultimo perseguito proprio con la previsione, nella più recente riforma costituzionale approvata dal Parlamento (e bocciata in sede di *referendum ex art. 138 Cost.*), di un controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali.

3. *(segue) Alcune ragioni formali, a partire dalle scelte positive del legislatore. Un difficile accesso al giudizio in via incidentale*

Le difficoltà di pervenire a controlli sulla legge elettorale, oltre alle menzionate questioni strettamente connesse alla natura di tale atto normativo, sono affiancate da ragioni correlate alle scelte positive compiute dal legislatore, talvolta accentuate dalla giurisprudenza.

Si procederà analizzando, dapprima, le strettoie afferenti alla via dell'accesso incidentale, concentrandosi in particolare sulla annosa questione della verifica dei poteri e le ricadute da essa derivanti; per poi interrogarsi sui "rimedi" alternativamente offerti dalla Costituzione, con la finalità di comprendere, infine, se la giustiziabilità delle leggi elettorali, per come enunciata nella recente giurisprudenza, possa effettivamente qualificarsi quale logica e inevitabile reazione ad un "vuoto" dell'ordinamento.

Come noto, il procedimento in via incidentale (o di eccezione) prevede che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata nel corso di un giudizio e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87²⁷³, davanti ad un'autorità giurisdizionale. In particolare, per rivolgersi al giudice costituzionale, secondo il

²⁷³ Così l'art. 23, I e II c., l. n. 87/1953: «Nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando: a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziati da illegittimità costituzionale; b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate. L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso».

combinato disposto di detta norma con l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1²⁷⁴, devono sussistere simultaneamente un requisito soggettivo (la presenza di un giudice) ed uno oggettivo funzionale (l'esistenza di un giudizio)²⁷⁵.

Applicando tali canoni al caso in cui oggetto della questione sia la legislazione elettorale, ci si dovrà quindi preliminarmente soffermare su quali siano gli organi deputati a dirimere le controversie elettorali e quali le procedure a ciò demandate (concentrandosi poi sulla natura delle stesse).

Per procedere in questo senso è bene premettere che il nostro sistema di giustizia elettorale si basa sostanzialmente «sulla concorrenza di forme di tutele differenziate in relazione al tipo di competizione elettorale e di situazioni soggettive coinvolte²⁷⁶».

Quanto all'ambito territoriale, si riscontra un'asimmetria tra la disciplina del contenzioso sorto dalle elezioni politiche nazionali rispetto a quello scaturito da competizioni locali, regionali e per la composizione del Parlamento europeo. Tale differenziazione è frutto di una consapevole volontà, resa esplicita tanto dal testo della Costituzione, ai sensi dell'art. 66, quanto dal d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104 (che ha attuato la delega conferita dal citato art. 44, legge n. 69 del 2009)²⁷⁷, più conosciuto come Codice del processo amministrativo. Attraverso quest'ultimo si è disposta la razionalizzazione e l'unificazione della procedura concernente le elezioni amministrative, regionali ed europee, lasciando inalterata la disciplina riguardante il contenzioso elettorale per la formazione di Camera e Senato. L'ambito nazionale, come già anticipato, è quindi rimesso alla sola competenza di

²⁷⁴ L'art. 1, l. cost. n. 1/1948 così afferma: «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione».

²⁷⁵ Così A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., 177 – 182.

²⁷⁶ Si cfr. E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA, *Presentazione agli atti del seminario svoltosi a Firenze il 12.11.2012*, in ID. (a cura di), *La giustizia elettorale*, op. cit., XIII aggiungendo, inoltre, che «un buon sistema di giustizia elettorale è uno dei presupposti per il corretto funzionamento della democrazia, soprattutto nelle fasi di forte conflittualità tra le forze politiche come quella che stiamo vivendo oggi in Italia. La disciplina italiana, tuttavia, appare ancora caratterizzata da un'eccessiva complicazione e da numerose lacune e incongruenze».

²⁷⁷ Per come successivamente modificato dal d. lgs. n. 160/2012 «*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'art. 44, IV c. della l. n. 69/2009*».

organi politici interni al Parlamento, il che implica che nel corso dell'intero procedimento, mancando di fatto un giudice – almeno in senso stretto inteso – manchi proprio quella figura deputata a sollevare dinanzi alla Corte costituzionale eventuali questioni di legittimità riguardanti la normativa elettorale nazionale.

In tutte le controversie sorte nello svolgimento di elezioni locali, regionali ed europee, invece, si reputano competenti sia il giudice amministrativo, dinanzi al quale sono impugnabili le decisioni dei relativi organi consiliari in merito alla verifica dei poteri, sia il giudice ordinario, a cui è affidata la protezione di diritti soggettivi di elettorato attivo e passivo per come fondati in Costituzione.

La divergenza è dunque lampante: in tali ultime circostanze, a differenza di quelle scaturenti dalle elezioni politiche, grazie alla prevista competenza di un giudice, la via del sindacato incidentale è facilmente percorribile. Questo aspetto è da tener sin da subito a mente poiché, come si dimostrerà analizzando la giurisprudenza elettorale più recente, funge da criterio distintivo per motivare il diverso esito delle questioni inerenti alle leggi elettorali diverse da quelle nazionali (per le quali, in ragione di ciò, non sembrerebbero ammesse deroghe processuali per giungere allo scrutinio di legittimità).

La giustizia elettorale, in sintesi, è quindi articolata su tre differenti “percorsi” che conoscono a loro volta ulteriori differenze in base al livello di elezione cui si riferiscono: quello della giustizia “politica” affida alle Camere il compito di dirimere il contenzioso elettorale nazionale; quello della giustizia amministrativa, è competente sui contenziosi sorti dal procedimento elettorale comunale, regionale e per le elezioni europee e, infine, nell’ambito di questi ultimi tre, quello della giustizia ordinaria. A tal proposito, autorevole dottrina ha riscontrato che proprio dalla mancata definizione da parte del legislatore di precisi «confini tra queste diverse forme di tutela (politica e giurisdizionale, ordinaria e amministrativa), non [...] sempre fissate con chiarezza [...], si determinano conflitti frequenti²⁷⁸», rilevando un’inadeguatezza di tutele sia per i diritti dei cittadini, sia per la

²⁷⁸ Così E. CHELI, *La giustizia elettorale*, in E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale, op. ult. cit.*, XIX.

correttezza delle procedure elettorali, fulcro e presupposto del corretto funzionamento della democrazia.

4. *La disciplina dell'art. 66 Cost.*

L'art. 66 Cost. dispone che «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità», così riferendosi a due distinte attribuzioni espressamente riservate al Parlamento. *In primis*, quella sui titoli di ammissione, all'interno della quale si svolge un accertamento della legittimità dell'assunzione della carica parlamentare (e, dunque, concernente la regolarità del processo elettorale, sulla quale, tra l'altro, maggiormente ci si soffermerà²⁷⁹); *in secundis*, quella sulle cause di decadenza dal mandato parlamentare, la quale mira invece a verificare l'eventuale sopravvenienza di impedimenti che ne ostacolano la permanenza in carica²⁸⁰.

La verifica dei poteri, o altrimenti detta verifica delle elezioni²⁸¹, al pari delle immunità disciplinate ai sensi dell'art. 68 Cost. e dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari²⁸², rappresenta dunque una diretta manifestazione del principio di separazione dei poteri, originariamente finalizzata a garantire

²⁷⁹ In quanto si ritiene la sede in cui più frequentemente potrebbero riscontrarsi dubbi di legittimità costituzionale sulla legge elettorale nazionale.

²⁸⁰ In dottrina, vi è chi individua un terzo tipo di attività, ovverosia l'esame della compatibilità con il mandato parlamentare delle cariche rivestite dai membri già al momento dell'elezione. Per quanto questo tipo di giudizio sia condotto esattamente alla maniera di quello concernente la decadenza, riguarda un'attività che le Camere svolgono in via ordinaria anteriormente al giudizio delle cause sopravvenute. Così sostiene M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, vol. I, 2006, 1272.

²⁸¹ Abitualmente tale attività viene definita “verifica delle elezioni” in discontinuità con il termine “verifica dei poteri” che alluderebbe all'epoca in cui ad ogni deputato era affidato un mandato dai corpi o dai gruppi sociali che rappresentava. Ciò nonostante C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXII, Roma, 1994, 1, ritiene che la formula “verifica dei poteri” sia più puntuale perché comprende anche il controllo sulle nomine dei senatori a vita. Vi è anche chi è solito chiamare tale attività «verifica degli eletti» o, ancora, «verifica della regolare composizione delle Camere».

²⁸² Come sostiene, tra gli altri, M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale (Atti del seminario di Firenze 28 – 29 maggio 1999)*, op. cit., 144, «*ab origine*, l'istituto della verifica dei poteri condivide le sue radici con l'istituto dell'immunità parlamentare, come prerogative dirette entrambe alla tutela dell'integrità dell'Assemblea, attraverso la tutela del singolo membro dagli attentati di altri poteri dello Stato».

all'assemblea legislativa un'accentuata indipendenza istituzionale, oltre che un' incisiva libertà organizzativa.

Tale prerogativa²⁸³, affermata quale manifestazione dell'autonomia delle assemblee rispetto alle precedenti ingerenze del potere del monarca, rimane a tutt'oggi «un residuo storico rispondente ad esigenze non più presenti in un moderno Stato di diritto²⁸⁴».

Nonostante molti ordinamenti²⁸⁵ abbiano deciso di affidare tale ruolo ad organi giurisdizionali, con la finalità di tutelare la terzietà nei controlli altrimenti sottoposti a continue pressioni da parte del Parlamento, l'Assemblea Costituente preferì, al contrario, superando non poche obiezioni emerse nel corso del dibattito²⁸⁶, confermare tale attribuzione alle Camere in continuità con il periodo

²⁸³ La cui origine risale all'Inghilterra del XVII secolo e alla Francia del XVIII.

²⁸⁴ Così V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1986, 115. Analog. M. P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come “zona franca” della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, secondo la quale «oggi, di fronte al rapido mutare delle esigenze e alla pressione degli aneliti di legalità, si impone l'esigenza di chiedersi che posizione assuma questa prerogativa nel contesto giuridico-politico delle istituzioni moderne, che si configura come una deroga ai principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale e di accesso alla giustizia e alla giustizia costituzionale».

²⁸⁵ All'interno del panorama europeo, il sistema di verifica parlamentare rimane, oltre che in Italia, in pochi altri paesi, tra cui, Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia. Ad avviso di G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, fasc. 3/2006, 793, tutte queste realtà risentono, all'interno del quadro costituzionale, della presenza della monarchia, elemento che come anzidetto ha notevolmente influenzato in passato la devoluzione alle assemblee parlamentari della competenza sulla ammissione dei propri componenti.

²⁸⁶ Su tutti, le proposte più lontane dal modello statutario furono di Costantino Mortati e Antonio Romano. Durante i lavori della II Sottocommissione il primo propose la creazione di un apposito organo giurisdizionale deputato alla verifica dei poteri (composto da magistrati togati, da membri designati dalle Camere e presieduto dal primo presidente della Cassazione). Considerando, però, che a questa e ad altre iniziative, volte ad una giurisdizionalizzazione di tale controllo, si preferì l'opzione proposta dall'altro relatore, on. Conti, Mortati in Assemblea plenaria avanzò nuovamente l'ipotesi che la verifica dei poteri dovesse essere sottratta al Parlamento, proponendo di affidarla ad un organo *ad hoc*, ovverosia un Tribunale elettorale, composto in numero pari da magistrati della Cassazione, del Consiglio di Stato e da membri eletti dalle due Camere, nonché presieduto dal presidente della Suprema Corte. Tale organo avrebbe svolto una sorta di primo grado di giudizio al termine del quale indicare una proposta circa l'ammissione dei parlamentari, sulla quale sarebbe poi spettato alle Camere pronunciarsi definitivamente. Il timore di Mortati (confermato dai fatti) alludeva al pericolo che altrimenti l'accertamento, divenuto lo scontro politico più aspro, seguisse esclusivamente criteri sottesi ad interessi non obiettivi ma politici e che, inoltre, avrebbe assunto particolare rilievo quando si fosse accolta l'elezione mediante collegio uninominale per il Senato della Repubblica. L'on. Romano, invece, proponeva di attribuire il giudizio sui titoli di ammissione ad un collegio composto dai presidenti delle sezioni della Corte di Cassazione e presieduto dal presidente della stessa. Si cfr. sul punto *Atti. Ass. Cost.*, II Sottocommissione, 19 settembre 1946 e 10 ottobre 1947 e seduta del 10 ottobre 1947 (durante la quale l'on. Ruini contestò l'opportunità di creare un Tribunale con mere funzioni istruttorie).

statutario²⁸⁷. A motivazione di ciò non può dimenticarsi che la troppo vicina esperienza fascista, avendo inflitto significative lesioni all'indipendenza parlamentare, giocò un ruolo decisivo nello spingere i costituenti a non modificare nell'immediatezza dell'entrata in vigore della Costituzione le tradizionali garanzie.

L'art 66 Cost. presenta dunque una formula sintetica che non contiene alcuna indicazione precisa circa il procedimento da seguire per convalidare l'elezione di ciascun parlamentare²⁸⁸. Per ricostruirne la disciplina risulta pertanto necessario integrare il dettato costituzionale con quanto disposto dalle leggi ordinarie²⁸⁹, dai regolamenti parlamentari²⁹⁰ e, rispettivamente, dai regolamenti della giunta delle elezioni della Camera dei deputati²⁹¹ e da quello per la verifica dei poteri del Senato della Repubblica²⁹².

Gli organi coinvolti in tale procedura sono quindi la giunta²⁹³, da un lato, e l'Assemblea, dall'altro e, aldilà di marginali differenze tra i due rami

²⁸⁷ Lo Statuto Albertino, ai sensi dell'art. 60, così disponeva in merito alla verifica dei titoli di ammissione: «Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri».

²⁸⁸ Se l'attribuzione ad un cittadino della qualità di parlamentare, e quindi l'acquisto di tutte le prerogative e la pienezza dei poteri, ha luogo con la proclamazione compiuta dall'autorità elettorale competente al momento dell'elezione, oppure dal Presidente dell'Assemblea, nel caso di subentro in un seggio rimasto vacante nel corso della legislatura, è però solo con l'atto di convalida, ex art. 66 Cost., che la carica di parlamentare viene attribuita a titolo definitivo e si rende perfetta. Da ciò si deduce che la verifica dei poteri prescinde dalla presentazione dei ricorsi (la cui disciplina insieme a quella di eventuali reclami è rimessa alla legislazione elettorale): la giunta ha infatti l'obbligo di procedere alla verifica dei poteri e quindi di rilevare d'ufficio qualsiasi vizio dell'elezione, indipendentemente dall'impulso di parte (in tal senso dispone infatti l'art. 2 Reg. per la verifica dei poteri Sen., nel quale, espressamente, si afferma che la giunta può procedere d'ufficio agli accertamenti ritenuti necessari).

²⁸⁹ Ci si riferisce, in particolare, al Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, artt. 71 – 87 del d.P.R. n. 361/1957 e successive modificazioni, alle leggi concernenti le norme per l'elezione del Senato della Repubblica, artt. 15 – 17 del d.lgs. n. 533/1993 e successive modificazioni; per ciò che, invece, non è disciplinato in tali disposizioni, l'art. 27 rinvia alle norme, in quanto applicabili, del T.u. delle leggi per le elezioni della Camera dei deputati.

²⁹⁰ Si v. gli artt. 17 e 17 *bis* del vigente Regolamento della Camera dei deputati e gli artt. 17 e 19, 135, 135 *bis* e *ter* del vigente Regolamento del Senato della Repubblica.

²⁹¹ Si fa riferimento al Regolamento della giunta delle elezioni, approvato con deliberazione dell'Assemblea il 06.10.1998.

²⁹² Si fa riferimento al Regolamento della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, approvato con deliberazione dall'Assemblea il 23.01.1992.

²⁹³ Presso la Camera dei deputati, la giunta delle elezioni è composta da trenta deputati che restano in carica per l'intera legislatura, la cui nomina spetta, senza che vi sia alcuna precisa condizione, al Presidente della Camera; il che significa che non si riconosce all'Assemblea il potere di contestarla. La nomina, tuttavia, segue una prassi consolidata e avviene non appena siano costituiti

parlamentari, la verifica dei titoli di ammissione può definirsi sostanzialmente la medesima.

L'attività compiuta dinanzi alla giunta²⁹⁴, per ciò considerata organo istruttorio²⁹⁵, prevede una serie di controlli circa il possesso dei requisiti di eleggibilità²⁹⁶ da parte del parlamentare eletto, oltre all'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali²⁹⁷. La stessa si suddivide in tre fasi necessarie

i gruppi parlamentari (segno dal quale si evince il rispetto del principio proporzionale nella formazione delle giunte). I designati membri non possono rifiutare la carica o dimettersi (e quand'anche diano le dimissioni, di queste non si dà conto in Assemblea), se non per l'assunzione della carica di presidente di altri organi parlamentari o dell'assunzione di ruoli nel governo (art. 17, I e III c., Reg. Cam.). Presso il Senato della Repubblica, la giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari è competente sia in materia di regolarità delle procedure elettorali, sia in materia di immunità parlamentari, sia, ancora, in tema di autorizzazioni concernenti reati ministeriali. È composta da ventitré membri che restano in carica per l'intera legislatura, senza possibilità di rifiutare la nomina o dimettersi. Il Presidente del Senato può sostituire gli stessi per gravi motivi, causa di mancata partecipazione ai lavori per un periodo prolungato (art. 19, II c., reg. Sen.). Comune ad entrambe le giunte, l'ipotesi del loro mancato funzionamento, che permetterebbe al presidente dell'Assemblea di non rinnovare l'organo istruttorio laddove, per il periodo di un mese, esso venga ripetutamente convocato, ma non si riunisca (art. 19, III c., reg. Sen.; art. 17, IV c., Reg. Cam.). Prima dell'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971, il Presidente di ciascuna Camera si riteneva formalmente svincolato da qualsivoglia limite rispetto alle nomine, nonostante ciò, autorevole dottrina sosteneva che anche allora la giunta, per prassi, dovesse presentare una composizione almeno tendenzialmente proporzionale e che le nomine avvenissero su designazioni ufficiose dei gruppi. Così L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. del dir.*, XVI, Milano, 1965, 758.

²⁹⁴ In realtà, preceduta da una fase preparatoria nella quale gli uffici delle Camere predispongono tutti i prospetti riassuntivi dei dati relativi ai vari collegi o circoscrizioni (ai sensi degli artt. 8 del Reg. della giunta delle elezioni Cam. e art. 6 del Reg. per la verifica dei poteri Sen.).

²⁹⁵ Così V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, op. cit., 115 e ss. che la contrappone alla natura decidente dell'organo assembleare. L'autore si chiede, inoltre, se i poteri di decisione finale possano essere conferiti anche alla giunta, oppure se rientrino esclusivamente nella competenza dell'Assemblea. L'art. 66, attribuendo il potere di verifica a «ciascuna Camera», potrebbe interpretarsi come fosse riferito all'entità organica complessiva del Parlamento e quindi, svolgente l'esercizio di una potestà auto-organizzatoria, che ricomprenda in esso anche l'attività delle giunte. Tuttavia, secondo l'autore, la norma sembra vada interpretata diversamente, ovverosia riferendosi alla Assemblea e non all'organo legislativo nel suo complesso inteso (comprensivo, quindi, anche delle giunte).

²⁹⁶ Se l'ineleggibilità è la conseguenza di un'ineleggibilità giuridica a rivestire una certa carica, l'incompatibilità, invece deriva dall'impossibilità di rivestire contestualmente due o più cariche. Il giudizio sulle ineleggibilità originarie rientra, quindi, nella verifica dei poteri, mentre quello sulla compatibilità è ad esso successivo, in quanto presuppone che la convalida sia già intervenuta: sarebbe infatti inutile pronunciarsi sulla compatibilità di cariche elettive con il mandato parlamentare, laddove questo non si sia ancora consolidato con l'esito positivo della verifica dei poteri.

²⁹⁷ Tale controllo prevede che, entro diciotto mesi dalla formazione della giunta (art. 17 Reg. Cam.), secondo S. RAGONE, *Autarchia parlamentare: la verifica dei poteri. Italia*, in A. PEGORARO – G. PAVANI – S. PENNICINO, *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011, 75 da intendersi quale termine ordinario, ciascuna elezione deve essere assoggettata alla giunta stessa, la quale andrà ad

(altrimenti dette di delibazione), concernenti la raccolta del materiale oggetto della verifica²⁹⁸; la nomina dei relatori²⁹⁹ con il compito di predisporre proposte di convalida, contestazione dell'elezione, oppure la richiesta di un'ulteriore istruttoria; infine, l'esame della documentazione e la conseguente deliberazione da parte della giunta su quanto proposto dal relatore, una volta presi in esame tutti i documenti³⁰⁰. Come anticipato, se dal controllo degli stessi e degli eventuali ricorsi³⁰¹ non emerge alcuna irregolarità nel voto, la giunta può procedere alla convalida c.d. "pura e semplice", che verrà annunciata in Assemblea senza che su tale comunicazione, compiuta dal presidente, si apra un dibattito o si proceda ad una votazione. Alternativamente può accadere che il relatore non proponga alla giunta né la convalida né tantomeno la contestazione, ma richieda, in luogo di esse, di deliberare l'apertura di un'istruttoria³⁰² per l'elezione di uno o più

accertare tanto l'osservanza alle disposizioni che disciplinano il procedimento elettorale, quanto la conformità dei risultati del voto alla volontà espressa dai cittadini.

²⁹⁸ Sul punto, si cfr. l'art. 6 Reg. Sen. e l'art. 8 Reg. Cam., secondo i quali, è il Segretario generale che provvede alla raccolta dei documenti relativi alle elezioni, effettuandone un esame preliminare e sommario. Oltre alla documentazione delle diverse sezioni, inviata dagli uffici elettorali, verranno trasmesse le indicazioni riassuntive dei reclami, delle proteste e dei ricorsi presentati, oltre che eventuali osservazioni conseguenti al riscontro effettuato in sede di verifica preliminare nonché tutti gli altri atti meritevoli di segnalazione ai fini della verifica. I ricorsi, sottoscritti con firma autentica e recanti le indicazioni di domicilio e residenza, devono essere inviati alle Camere entro venti giorni dal giorno della proclamazione a cui ci si oppone. (art. 9 Reg. delle giunte delle elezioni Cam. e art. 7 Reg. per la verifica dei poteri Sen.)

²⁹⁹ In entrambi i rami del Parlamento la nomina del relatore segue criteri automatici: al Senato l'art. 9, Reg. per la verifica dei poteri, prevede che il Presidente della giunta distribuisca a ciascun componente, a partire dal più anziano di età, ciascuna circoscrizione regionale, seguendo l'ordine alfabetico delle Regioni; mentre alla Camera, ai sensi dell'art. 10 Reg. giunta delle elezioni, dispone la nomina di un relatore per ciascuna circoscrizione elettorale, assegnandole in ordine numerico a partire dal più anziano di età. In entrambe, ovviamente, il relatore non può essere designato per la circoscrizione in cui è stato eletto.

³⁰⁰ Rileva P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, Roma, 2012, 207 che, successivamente all'entrata in vigore della l. n. 270/2005, prevedendo la stessa l'attribuzione di un premio di maggioranza sulla base delle cifre elettorali nazionali, si sia determinata un'inversione di tendenza dei lavori istruttori della giunta: in tale ramo parlamentare si vede necessariamente anticipare le operazioni di verifica su base nazionale, così da poter, poi, definire i seggi assegnati alle varie liste e dar modo ai relatori di ciascuna circoscrizione di formulare le relative conclusioni.

³⁰¹ Sul punto, si cfr. gli artt. 7 Reg. per la verifica dei poteri Sen. e l'art. 9 Reg. giunta delle elezioni Cam., secondo i quali, sono legittimati al ricorso avverso gli atti del procedimento elettorale i soggetti titolari di un interesse personale, diretto e qualificato.

³⁰² Per svolgere tale attività istruttoria, viene costituito un comitato chiamato di verifica, presso la Camera dei deputati, designato dal presidente e composto dal relatore e da un rappresentante per ciascun gruppo, che procede alle attività istruttorie (art. 11, II c., Reg. giunta delle elezioni Cam.). Quanto alla disciplina del Senato, quando la giunta non promuove né la convalida né la contestazione, bensì chiede ulteriori accertamenti, viene nominato un comitato inquirente, stabilendo oggetto, modalità e limiti dell'indagine, dandone avviso alle parti coinvolte. Si cfr. l'art.

parlamentari, che può essere predisposta tanto in costanza di ricorsi depositati, quanto prescindendo dagli stessi, essendo la giunta comunque libera di ampliare l'oggetto delle indagini. Deliberata l'apertura di questa nuova fase (per sua natura, quindi, eventuale), la decisione che la dispone deve contenere i tempi e gli oggetti dell'istruttoria e comunque nel corso di essa, alla Camera dei deputati deve essere rispettato il principio del contraddittorio tra le parti interessate, le quali, informate con preventivi margini di tempo, possono così visionare le eventuali schede elettorali ricontrollate e presentare memorie difensive³⁰³ o la richiesta di ulteriori atti istruttori³⁰⁴. All'esito, la giunta si troverà comunque di fronte al bivio originariamente "posticipato", ovverosia se proporre all'Assemblea la convalida o dichiarare, al contrario, la contestazione dell'elezione.

La contestazione³⁰⁵ (anch'essa eventuale e decisa immediatamente dopo la delibazione o dopo l'istruttoria appena descritta) è caratterizzata da forme più marcatamente giurisdizionali e da maggiori garanzie per gli interessati. Prevede che il presidente della giunta fissi un'udienza pubblica e avvisi conseguentemente le parti della possibilità di depositare nuovi documenti e deduzioni, oltre che prendere visione di quelli di controparte. L'udienza di discussione si svolge alla presenza del relatore, che espone i fatti senza esprimere giudizi, delle parti e dei loro eventuali rappresentanti, i quali possono intervenire e replicare una volta sola, al termine della quale i membri della giunta presenti all'udienza si riuniscono in camera di consiglio, proponendo la convalida oppure l'annullamento dell'elezione contestata.

Elaborata la proposta, si apre così la seconda parte del procedimento che si svolge dinanzi all'Assemblea in funzione decidente: quest'ultima dovrà infatti esprimersi in modo definitivo sulla convalida o sull'annullamento delle elezioni

10, II e III c. e 13 Reg. per verifica dei poteri Sen. Tali organi procedono alla disamina, parziale o totale delle schede bianche, nulle o contestate, trasmesse insieme ai verbali degli uffici elettorali, nonché alla revisione delle schede valide (art. 12 Reg. per la verifica dei poteri Sen. e art. 4, I c. Reg. giunta delle elezioni Cam.).

³⁰³ Si cfr. l'art. 11, VI c., Reg. giunta delle elezioni Cam.

³⁰⁴ Si v. l'art. 13, III c.; Reg. per la verifica dei poteri Sen.

³⁰⁵ Il procedimento di contestazione viene disciplinato dall'art. 11 Reg. della giunta delle elezioni Cam., mentre per quanto concerne il regolamento per la verifica dei poteri del Sen., si cfr. gli artt. 14, 15, 16 e 17.

irregolari o, eventualmente, rinviare gli atti alla giunta per ulteriori accertamenti³⁰⁶. Nel caso in cui la proposta di convalida sia deliberata successivamente alla fase di delibazione o di istruttoria (ovverosia in assenza di

³⁰⁶ La pronuncia di convalida da parte dell'Assemblea ha l'effetto di perfezionare l'immissione nell'ufficio di parlamentare l'eletto. La delibera chiude cioè il contenzioso elettorale, ponendolo al riparo da eventuali ricorsi contro l'avvenuta proclamazione, così secondo C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXIII, Roma, 1994, 6. La delibera di annullamento comporta, invece, la perdita *ex nunc* dello *status* di parlamentare e di ogni prerogativa che ad esso si riconnetta; lo afferma, su tutti, P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949, 53. Le decisioni dell'Assemblea in tema di verifica dei poteri sono inappellabili e le delibere presentano tutti i caratteri del giudicato, si v. specific. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, op. cit.*, 485 – 486. Secondo A. MANZELLA, *Formazione della Camera. Stato giuridico del deputato. La verifica dei poteri*, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, 99 – 142, alle pronunce definitive dell'Assemblea può essere attribuita l'autorità della cosa giudicata, contrariamente, però, vi è chi ritiene che in assenza di norme espresse, sarebbe meglio riferirsi ad esse come «all'autorità della cosa decisa» con efficacia diretta nei confronti dei soggetti immediatamente interessati (il proclamato, il primo dei non eletti e i ricorrenti), così rispetto al profilo propriamente soggettivo. Per quanto riguarda invece quello oggettivo, l'efficacia inerisce agli elementi accertati nel corso della verifica (espressamente o implicitamente) e in detta sede decisi, così V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni, II) Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Tomo II, Roma, 1989, 4. La terminologia «autorità di cosa decisa» non impedisce che le pronunce definitive possano essere sottoposte successivamente (ed eccezionalmente) ad una revisione. Oggi al Senato non vi sono tracce di disposizioni che accennano a forme di revisione delle pronunce di verifica dei poteri e ciò potrebbe far pensare al fatto che la delibera di convalida dell'Assemblea sia definitiva; mentre, il Reg. Cam. contempla tale possibilità in specifici casi in cui si consente di riaprire la procedura di verifica elettorale conclusasi con una decisione di convalida, *ex art. 4, II c. Reg. della giunta delle elezioni Cam.* (tra cui: se la convalida sia determinata da un errore di fatto risultante dagli atti o dai documenti del procedimento; se la convalida sia stata deliberata sulla base di elementi riconosciuti falsi dalla giunta o dichiarati falsi dall'autorità giudiziaria, con sentenza anche non definitiva). Il caso Sardelli – Faggiano rappresenta un'applicazione pratica di questo istituto. Nelle elezioni politiche del 2001 è infatti stato eletto per il Collegio uninominale n. 33 della XXI Circoscrizione Puglia, tra le liste di Forza Italia, il deputato Luciano Sardelli. A causa di un errore materiale di trascrizione, al proclamato eletto erano stati assegnati i 389 voti che, invece, aveva ottenuto Cosimo Faggiano, deputato dell'Ulivo. Il presidente del seggio denunciò subito l'accaduto e il candidato ingiustamente escluso presentò ricorso alla giunta delle elezioni della Camera, chiedendo la revisione di tutte le schede. Tuttavia, nell'istruttoria aperta dal Collegio vennero esaminate esclusivamente le schede nulle e bianche, senza che da esse potesse riscontrarsi alcun elemento in grado di cambiare il risultato elettorale. La proposta inviata all'Assemblea fu dunque di convalida della proclamazione e, nonostante il capogruppo dei DS, Luciano Violante, chiedesse il rinvio del caso alla giunta per un supplemento di istruttoria (con la quale verificare gli effettivi voti di tutte le schede), la Camera approvò la legittimità dell'elezione del deputato Sardelli. Intervenne (in seguito ad una denuncia per querela di falso) la Procura della Repubblica di Brindisi che dispose un nuovo conteggio. Una volta accertato l'errore materiale, la giunta si espresse quindi riaprendo il procedimento e, riscontrandosi l'effettivo vantaggio di Faggiano, deliberò la fase di contestazione. In questa sede, comunque, non si riuscì a decidere nel merito, in quanto fu accertata l'assenza del numero legale richiesto. Avviandosi verso la fine della legislatura, il deputato illegittimamente proclamato terminò così il mandato. Si v. sul punto anche F. FRIOLO, *il caso Sardelli – Faggiano tra autodichia parlamentare e necessità di revisione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 15.02.2005, 1 e ss. e anche A.C., Camera dei deputati, XIV legislatura, resoconto stenografico delle sedute del 17.01.2006, 85 - 86; A.C., Camera dei deputati, XIV legislatura, Giunta delle elezioni, Resoconto stenografico delle sedute 01.02.2006, 8; 22.02.2006, 3.

contestazione), essa si considera una mera comunicazione al presidente, il quale informa l'Assemblea che, a sua volta ne prende atto senza procedere ad ulteriori discussioni o votazioni³⁰⁷. Quanto alle proposte di convalida o di annullamento elaborate al termine della procedura di contestazione, esse divengono oggetto di una autonoma relazione da presentare alle Camere e sulle quali queste ultime potranno esprimersi liberamente; ciò significa che potranno rinviare gli atti alla giunta, così come convalidare l'elezione o disporre invece l'annullamento.

In questo contesto emerge, quindi, una posizione di sostanziale «predominanza³⁰⁸» dell'organo assembleare su quello istruttorio, avendo lo stesso la possibilità di modificare, anche radicalmente, le soluzioni prospettate. Anche con la finalità di ridurre questo fenomeno, peraltro confermato dalla prassi³⁰⁹, negli anni novanta sono state promosse alcune riforme regolamentari³¹⁰ che hanno propeso a conferire una maggior resistenza alle risultanze della giunta rispetto ai successivi condizionamenti dell'Assemblea. Su tutte, si ricorda la c.d. delibera per presa d'atto, introdotta nel Regolamento della Camera dall'art. 17 *bis*³¹¹, secondo

³⁰⁷ M. CERASE, *Art. 66, op. cit.*, 1277, si è per l'appunto chiesto se l'Assemblea può respingere la proposta di convalida, annullando l'elezione. La risposta secondo prassi e dottrina – afferma l'autore – è negativa: «non si è mai dato nel Parlamento repubblicano che l'annullamento di un'elezione non sia avvenuta dopo la procedura di contestazione; né del resto l'Assemblea avrebbe in proprio gli elementi per addivenire direttamente ad una scelta così grave». Analog. anche V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, op. cit.*, 146 e ss. Negando tale possibilità, l'autore deduce che l'unica alternativa dell'Assemblea sarebbe quella di approvare la proposta di convalida o alternativamente rimettere gli atti alla giunta per approfondimenti.

³⁰⁸ Tale termine è usato da M. P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7.

³⁰⁹ Così afferma M. CERASE, *Art. 66, op. cit.*, 1278, secondo cui era del tutto imprevedibile la deliberazione assembleare sulla proposta della giunta. Se la prima indirizzava verso proposte connotate da ragionevolezza, la seconda rispondeva, invece, a logiche più politiche. I parlamentari accettarono questa pratica, almeno fino al passaggio dal sistema proporzionale al maggioritario, dal momento che l'eventuale annullamento di un'elezione apriva la strada a parlamentari non più della stessa lista. Ciò – a detta dell'autore – fu un impulso alla modifica dei regolamenti.

³¹⁰ Dal 1992 le procedure di verifica sono state sottoposte ad una profonda ridefinizione, con lo scopo di precisarne il più possibile il contenuto e accertarne gli elementi garantistici. In questo senso si è modificato il Reg. Sen. revisionando l'art 19 e introducendo l'art 135 *ter*, come anche il regolamento che disciplina la procedura di verifica. Il corrispondente Reg. della giunta delle elezioni Cam. è stato approvato nel 1998; anno nel quale sono state apportate modifiche anche al regolamento generale (art. 17 e 17 *bis*).

³¹¹ Un meccanismo di presa d'atto è previsto anche dal Regolamento del Senato, introdotto nel 1992, la cui previsione, però, ne amplifica l'ambito di applicazione. L'art. 135 *ter* Reg. Sen. prevede che l'Assemblea deliberi e discuta sulle proposte della giunta riguardanti elezioni contestate o attinenti a cause di ineleggibilità originaria o sopravvenuta e di incompatibilità.

cui, «qualora una proposta della giunta delle elezioni in materia di verifica di poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici³¹², l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta si intende approvata salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la giunta proceda ad ulteriori verifiche. Se l'Assemblea respinge l'ordine del giorno, si intende approvata la proposta».

Non è un caso che tale riforma sia intervenuta in seguito al passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario³¹³, decisamente più invasivo rispetto al funzionamento della verifica dei poteri. Con l'approvazione delle leggi Mattarella, infatti, l'eventuale annullamento dell'elezione di un parlamentare non implicava più la sostituzione con un candidato appartenente alla medesima lista, bensì con un avversario appartenente all'opposto schieramento

Queste possono essere rigettate con l'approvazione di proposte in difformità dalle conclusioni della giunta stessa, quando siano avanzate da almeno venti senatori mediante un ordine del giorno motivato, in mancanza del quale, l'Assemblea non procede ad alcuna votazione, poiché si reputano senz'altro approvate le conclusioni della giunta. Tale norma, per l'appunto, sembra lasciare, al contrario del Reg. Cam., un più ampio margine di intervento da parte dell'Assemblea che può disporre anche "proposte alternative" e non esclusivamente nuovi accertamenti. Entrambe vengono definite "deliberazioni implicite" da C. BOLOGNA, *Art. 66*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, 612.

³¹² La dottrina si è molto interrogata su quale sia la precisa definizione di accertamenti numerici. «A prima vista potrebbe risponderci che lo è senza dubbio quello condotto sui soli riepiloghi forniti dagli uffici elettorali e che sicuramente non lo è la procedura di contestazione, nel corso della quale l'istruttoria della giunta comprende anche elementi che meramente numerici non sono», così M. CERASE, *Art. 66, op. cit.*, 1279. «È però da sottolineare come sia davvero difficile individuare il discrimine fra delibere della giunta che sono il "prodotto" di meri dati numerici e quelle che, invece, implicano valutazioni più complesse. Quando e su quali basi l'esito della giunta può considerarsi come una manifestazione di volontà interamente debita ai calcoli matematici delle operazioni elettorali? Quando si può dire certo l'automatismo esistente fra i dati numerici trasmessi dagli uffici elettorali e la rielaborazione dell'istruttoria della giunta?»; così si chiede P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale, op. cit.*, 234. Il disposto, per quanto l'intento fosse meritevole, appare applicabile in modo piuttosto labile visto e considerato che gli accertamenti numerici possono dare luogo ad esiti diversi, a seconda della definizione dei metodi di analisi impiegati. Peraltro gli stessi sono comunque espressione di una attività politica della stessa giunta; questa l'opinione di E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature in Parlamento*, in *Rass. parl.*, fasc. 2/2009, 426.

³¹³ A rendere negli anni poco controversa la materia della verifica delle elezioni fu proprio il sistema elettorale proporzionale, così come la solidità dei partiti e del sistema politico. La formula elettorale proporzionale rendeva ininfluente sugli equilibri politici l'esito dei contenziosi, che se mai erano incidenti solo sulla vita interna dei partiti, considerato che gli eletti venivano sostituiti tra candidati delle stesse liste; così sostengono L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 100. Tale problematica, dunque, veniva risolta politicamente, spesso senza alcuna considerazione del diritto del singolo candidato, analog. L. ELIA, *Elezioni politiche, op. cit.*, 747.

politico; circostanza che oggi, con l'approvazione del nuovo sistema elettorale, sembra in parte potersi riproporre³¹⁴.

5. *Un focus sul conflitto di giurisdizione con riferimento al contenzioso pre-elettorale*

Alla luce della disciplina poc'anzi esposta è pacifico sostenere che l'art. 66 Cost. riserva agli organi politici il contenzioso *post*-elettorale³¹⁵, comprensivo, cioè, di tutte le controversie sorte nel corso di una competizione per le elezioni nazionali, dal momento dello svolgimento del voto sino alla proclamazione degli eletti. La possibilità di sottoporre in questi momenti la legge elettorale ad un controllo di costituzionalità, come si vedrà nei due prossimi paragrafi, dipende quindi sia dalla qualificazione giuridica attribuita all'attività della verifica dei poteri, sia dalla conseguente (dubbia) facoltà che gli organi parlamentari, a ciò deputati, possano comportarsi quali giudici *a quibus*³¹⁶.

³¹⁴ Già dai lavori dell'Assemblea Costituente, autorevole dottrina si era resa conto di come il passaggio da un sistema elettorale all'altro avrebbe influenzato le operazioni di verifica degli eletti, rendendo la contestazione relativa ad una singola elezione in grado di mutare i rapporti di maggioranza; così L. ELIA, *Elezioni politiche, op. cit.*, 99; analog. G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001 242. Per un approfondimento sulle conseguenze derivanti dalla riforma elettorale maggioritaria si cfr., su tutti, I. NICOTRA GUERRERA, "Verifica dei poteri" e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, in *Riv. Stud. Parl. e di pol. cost.*, fasc. 30/1997, 77 – 92; G. LA SORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1996, 281 – 292; L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri, tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, fasc. 3/2006, 809 – 830. È bene precisare che, contestualmente all'introduzione delle liste bloccate, il possibile contenzioso sembra essersi ridotto sensibilmente, mantenendo un profilo di delicatezza inerente al calcolo dei voti ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, così L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare, op. cit.*, 101, in cui gli autori sottolineano come sia, quantitativamente in aumento, il contenzioso inerente alle elezioni nella circoscrizione estero.

³¹⁵ La disputa dottrinale sull'utilizzo, nell'articolo 66 Cost., del termine "componenti" verte sul fatto che nel controllo operato dalle Camere rientri o meno anche il c.d. contenzioso *pre*-elettorale. Analog. tale dubbio si ripropone nella lettura delle norme ordinarie, in particolar modo, dell'art. 87 del d.P.R. n. 361/1957. Al contrario, non vi sono dubbi in merito alla competenza degli organi parlamentari in materia di contenzioso *post*-elettorale: per un approfondimento sulla circoscritta questione si cfr., su tutti, G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale, op. cit.*, 197 – 271.

³¹⁶ Sul punto si rimanda espressamente ai par. 6 e 7 e del presente elaborato.

Maggiormente problematico rispetto all'art. 66 Cost., invece, che le giunte o le assemblee parlamentari dirimano questioni afferenti al c.d. contenzioso *pre-elettorale* concernente le elezioni nazionali, per le quali non sono previste espresse garanzie giurisdizionali in merito alle controversie che sorgano nel corso del procedimento elettorale preparatorio. Quest'ultimo viene circoscritto nella fase che va dalla indizione delle elezioni e dalla convocazione dei comizi sino allo svolgimento del voto. Tale momento è dunque precedente all'insediamento delle Camere durante il quale, in sostanza, si presentano e controllano le liste dei candidati.

La mancanza di una tutela giurisdizionale in questa fase, come ben può comprendersi, rappresenta un dato non trascurabile rispetto all'indagine che si sta conducendo. La previsione di un giudice potenzialmente deputato a dirimere tali controversie avrebbe infatti potuto colmare la lacuna derivante dalla riserva "politica" dell'art. 66 Cost., offrendo una concreta opportunità di sollevare dubbi di legittimità sulla legge per le elezioni nazionali, ancora prima della avvenuta proclamazione degli eletti. Allo stato attuale, invece, ciò non appare configurabile.

Si aggiunga, poi, che sul contenzioso *pre-elettorale* pende un conflitto negativo di giurisdizione³¹⁷ che vede contrapporsi due orientamenti giurisprudenziali riguardanti i soggetti deputati a conoscere e dirimere tali controversie.

Da un lato, la giurisprudenza della Corte di Cassazione sostiene da tempo risalente³¹⁸ che sul momento preparatorio delle competizioni di Camera e Senato sussista un difetto assoluto di giurisdizione tanto per quanto riguarda la

³¹⁷ Così è stato puntualmente definito dalla Corte cost. n. 259/2009, 3 del *Considerato in diritto*, che nel prosieguo si analizzerà più dettagliatamente. Di «difetto di giurisdizione dei giudici comuni ed amministrativi» parla L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri*, *op. cit.*, 828 e anche G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri*, *op. ult. cit.*, 804.

³¹⁸ Su tutte, si vedano, Corte cass. 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152, 9153; Corte cass. SS.UU. 6 aprile 2006, nn. 8118 e 8119; Corte cass. 22 marzo 1999, n. 172; Corte cass. 9 giugno 1997, n. 5135; Corte cass. 14 dicembre 1984, n. 6568; Corte cass. 17 ottobre 1980, n. 5583; Corte cass. 10 marzo 1971, n. 674; Corte cass. 31 luglio 1967, n. 2036. Sul punto è bene specificare che un orientamento analogo si è espresso, ancorché in modo non unanime, nella giurisprudenza amministrativa, la quale in virtù del combinato tra la disposizione costituzionale e quelle previste dal legislatore ordinario, ha affermato che è competenza esclusiva delle Camere sindacare la regolarità e la validità degli atti che dalla presentazione delle liste conduce alla proclamazione degli eletti. Così, si v., su tutte, Cons. Stato, sez. V, ord. 21 marzo 2006, n. 1386, nonché più recentemente, Cons. Stato., sez. IV, sent. 13 marzo 2008, n. 1053.

competenza del giudice ordinario, quanto per quella del giudice amministrativo. L'art. 66 Cost. e le norme ordinarie concernenti le operazioni di voto e il relativo contenzioso, secondo la Suprema Corte, andrebbero infatti interpretate in senso estensivo, al punto da comprendere all'interno della «funzione delle Camere – definita, peraltro, espressamente “giurisdizionale” – ogni questione concernente le operazioni elettorali, ivi comprese quelle relative all'ammissione delle liste³¹⁹», precludendo così qualsivoglia intervento all'autorità giudiziaria anche in questa fase. Questa visione sembra conformarsi al dato legislativo: secondo l'art. 87 I c. del d.P.R. n. 361 del 1957, richiamato anche dalle disposizioni vigenti per le elezioni del Senato della Repubblica³²⁰, alle sole Camere è attribuita la competenza di pronunciarsi definitivamente sulle contestazioni, sulle proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni o all'ufficio centrale elettorale nazionale³²¹, ricomprendendo, tra questi, anche tutti quei ricorsi presentati a partire dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi (quindi tutti quelli rientranti nelle citate procedure preparatorie).

³¹⁹ Così, su tutte, Corte cass. SS. UU. 8 aprile 2008, n. 9151.

³²⁰ Ci si riferisce all'art. 27, I c. del d.lgs. n. 533/1993 (“Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica”): «Per l'esercizio del diritto di voto e per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per le elezioni della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni».

³²¹ Nel corso delle attività *pre*-elettorali operano due uffici elettorali: l'ufficio centrale circoscrizionale e l'ufficio centrale nazionale. Entrambi sono composti da magistrati e hanno il compito di controllare la regolarità formale delle liste e dei candidati. Possono ricusare le liste irregolari e cancellare dalle liste i nomi dei candidati che non dimostrano di avere i requisiti formali per la partecipazione alle competizioni elettorali; così F. G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2009, 3613 – 3614. Suole doveroso, trattando dell'attività dei suddetti uffici elettorali, rimandare, per completezza, all'art. 23 del d.P.R. n. 361/1957 che espressamente afferma: «Le decisioni dell'ufficio centrale circoscrizionale, di cui all'articolo precedente, sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati dei candidati nei collegi uninominali e di lista. Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati dei candidati nei collegi uninominali e di lista possono, entro 48 ore dalla comunicazione, ricorrere all'ufficio centrale nazionale. Il ricorso deve essere depositato entro detto termine, a pena di decadenza, nella Cancelleria dell'ufficio centrale circoscrizionale. Il predetto ufficio, nella stessa giornata, trasmette, a mezzo di corriere speciale, all'ufficio centrale nazionale, il ricorso con le proprie deduzioni. Ove il numero dei ricorsi presentati lo renda necessario, il Primo presidente della Corte di Cassazione, a richiesta del Presidente dell'ufficio centrale nazionale, aggrega all'ufficio stesso, per le operazioni di cui al presente articolo, altri consiglieri. L'ufficio centrale nazionale decide nei due giorni successivi. Le decisioni dell'ufficio centrale nazionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli uffici centrali circoscrizionali».

Contrariamente si sono invece espresse al riguardo le giunte delle elezioni, dapprima quella della Camera dei deputati³²², a cui si è successivamente uniformata quella del Senato della Repubblica³²³, le quali hanno negato la propria competenza a ricevere ricorsi relativi agli atti del procedimento elettorale preparatorio. Secondo l'interpretazione degli organi parlamentari, infatti, partendo dal dato letterale dell'art. 66 Cost., risulterebbe evidente la volontà di escludere, attraverso la dicitura «titoli di ammissione dei suoi componenti», il controllo su posizioni giuridiche soggettive di coloro che non hanno partecipato alla competizione elettorale poiché precedentemente esclusi. L'indirizzo espresso dalle giunte prevede che le stesse possano conoscere gli atti precedenti all'apertura dei seggi solo ove questi ultimi siano necessari per i giudizi di accertamento sulla corretta composizione delle Camere, affermando, quindi, «la propria competenza esclusivamente rispetto alle situazioni di coloro che, legittimamente o meno, siedano nelle Assemblee neo elette³²⁴».

Per tutti gli esclusi, le giunte rimanderebbero alla tutela offerta dagli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 361 del 1957, rimettendo la salvaguardia delle corrispettive posizioni in mano agli uffici elettorali, non curandosi del fatto che tanto la Corte di Cassazione³²⁵ quanto la Corte costituzionale³²⁶ ne abbiano espressamente

³²² Su tutte, si cfr. Resoconto delle sedute della giunta delle elezioni presso la Camera dei deputati del 7 novembre 2006, del 5, 6, 12, 13 dicembre 2006, analog. quelle del 5 giugno 2008 e del 22 luglio 2008 e del 4 febbraio 2009. Più risalenti nel tempo quelli della seduta del 9 ottobre 1996 presso la giunta delle elezioni della Camera e del 21 settembre 1999 presso quella del Senato; tuttavia su questi ultimi due E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2009, 3621 riteneva che non fossero conformi ai precedenti citati in quanto, al contrario di essi, le giunte «non negavano la propria competenza senza alcuna riserva e soprattutto non consideravano tale *self-restraint* come una inevitabile conseguenza del sistema elettorale allora vigente».

³²³ Precisamente, a partire dalle sedute del 26 febbraio 2008 e del 31 luglio 2008, la giunta delle elezioni e delle immunità presso il Senato della Repubblica si è allineata alle posizioni del corrispondente organo presente alla Camera dei deputati. Prima di questa data, la giunta aveva invece espresso posizioni che sembravano comprendere nella verifica dei poteri anche l'accertamento sulle operazioni preparatorie.

³²⁴ Così ribadisce anche D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. it.*, fasc. giugno/2013, 1463.

³²⁵ Si v. Corte Cass. SS. UU. 22 marzo 1999, n. 172.

³²⁶ Si cfr. Corte cost. n. 216/1972; Corte cost. n. 164/2008 e anche la più recente Corte cost. n. 259/2009. Gli orientamenti giurisprudenziali qui riportati sostengono che l'attività degli uffici elettorali non abbia natura giurisdizionale, in particolare, per mancanza di terzietà, imparzialità (l'ufficio circoscrizionale essendo proprio quello che adotta il provvedimento di esclusione o

disconosciuto la natura giurisdizionale, affermandone il carattere prettamente amministrativo. Per l'indagine che si sta svolgendo, ciò rappresenta un'invalicabile barriera affinché tali uffici vedano poi riconoscersi la facoltà di adire il giudice costituzionale in merito ad eventuali dubbi di legittimità sulla legge che regola le elezioni politiche.

Sullo sfondo di un simile contesto, parte della dottrina ha altresì evidenziato il ruolo "remissivo"³²⁷ giocato dalla Corte costituzionale, la quale avrebbe avuto la possibilità di esprimersi nel merito di tale conflitto giurisdizionale mediante una chiara interpretazione dell'art. 66 Cost.

ricusazione sarebbe quindi "parte" e non giudice in una eventuale controversia concernente la legittimità di tale atto), carenza di contraddittorio e inidoneità a produrre un giudicato, oltre che per il carattere temporaneo di tali organi. Alla luce di ciò, il solo essere composto da magistrati non è elemento sufficiente affinché si reputino le attività degli uffici elettorali aventi natura giurisdizionale.

³²⁷ Tale termine appartiene all'autore del presente scritto, ma riassume le posizioni espresse, su tutti, da: M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, op. cit., 33; L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, op. cit., 363. In tal senso, può citarsi anche Corte cost. ord. n. 512/2000 con cui è stata decisa una questione di legittimità sollevata dal Tar Lazio, avente ad oggetto gli art. 16 e 87 del d.P.R. 361/1957, per denunciata violazione degli artt. 23 e 113 Cost., nella parte in cui non consente di agire in giudizio nei confronti della decisione emessa dall'ufficio centrale nazionale sull'opposizione proposta contro il provvedimento del Ministero dell'Interno di ricusazione di un contrassegno elettorale presentato per le elezioni politiche. La Corte, nel caso di specie, si è espressa per la manifesta inammissibilità del dubbio sollevato e, in particolare, il giudice costituzionale non sembra aver indugiato «a rilevare e puntualizzare che il giudice *a quo* non abbia indicato la giurisdizione alla quale dovrebbe essere devoluta la cognizione delle controversie che possono insorgere nel corso del procedimento preparatorio delle elezioni politiche, che ancora non riguarda singoli componenti della Camera stessa, ritenendo indifferente che la giurisdizione sia affidata a sé medesimo o ad altro giudice. [...] Il rimettente non indica nemmeno le norme procedurali concernenti i tempi e i modi della invocata tutela giurisdizionale. Per tali ragioni la Corte ritiene di poter concludere che di una questione di legittimità costituzionale vi sia, nella specie, soltanto una parvenza, poiché nella sostanza si sollecita una radicale riforma legislativa, che eccede i compiti di questa Corte», così M. P. LARNÉ, *Le elezioni del Parlamento come zona franca della giustizia costituzionale*, op. cit., 8. Rileva quindi che la Corte, pur avendo deciso per l'inammissibilità della questione, non avesse fondato la propria motivazione sostenendo che la disposizione legislativa fosse costituzionalmente imposta dall'art. 66 Cost., ma avesse, invece, fatto espresso riferimento alla possibilità che tale materia potesse essere oggetto di una futura riforma legislativa. Si cfr. sul punto F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, op. cit., 92 – 93. Analog. V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, op. cit., 567, afferma che su tali problematiche «ancora una volta la Corte si ritrae, a conferma di quel timore ad affrontare i temi che ruotano attorno alla rappresentanza politica». Infine, per un specifico commento alla sentenza, si v. C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2000, 4037 – 4040.

In particolare, a seguito del ricorso sollevato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia³²⁸, avente ad oggetto proprio gli artt. 23 e 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, che non prevedono l'impugnabilità di fronte al giudice amministrativo delle decisioni con cui l'ufficio elettorale centrale nazionale pronuncia l'esclusione di un candidato (o di una lista) dalla consultazione per la formazione delle Camere, il giudice delle leggi avrebbe potuto indirizzare il legislatore, individuando la sede preposta a garantire la tutela dei diritti e degli interessi concernenti la fase preparatoria alle operazioni di voto.

Pronunciando con la sentenza n. 259 del 2009 l'inammissibilità della questione, pur prendendo atto del contrasto tra i due orientamenti giurisprudenziali, il giudice costituzionale nega che vi sia un vuoto normativo rispetto alla tutela giurisdizionale delle situazioni giuridico soggettive concernenti gli atti del procedimento preparatorio. Aderendo esplicitamente alla posizione assunta dalla Corte di Cassazione, secondo la quale spetterebbe agli organi parlamentari dirimere le controversie *pre-elettorali*, sottolinea che l'esistenza di uno stato di incertezza dipenda esclusivamente dal persistere di una interpretazione del dato normativo da parte delle stesse Camere, mediante cui le stesse rifiutano tale "attribuzione"³²⁹. Alla luce di questa motivazione, non essendo la questione considerata imputabile ad una vera e propria incompatibilità delle disposizioni denunciate rispetto alla Costituzione, la Corte si è pronunciata per l'inammissibilità, rimettendo alla discrezionalità legislativa e alle ordinarie tecniche ermeneutiche la soluzione del prospettato conflitto di giurisdizione, non valutato, quindi, nel merito.

³²⁸ Con ordinanza depositata il 18 maggio 2008, nella quale il giudice rimettente censurava il combinato disposto dei menzionati articoli per violazione degli artt. 3; 24, I c.; 51, I.; 103, I c.; 113 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione anche all'art. 6 Cedu.

³²⁹ Il ragionamento condotto dalla Corte può apparire parzialmente contraddittorio se si considera che, da un lato, il giudice costituzionale sottolinea l'assenza di un vuoto di tutele nell'ordinamento rispetto al procedimento elettorale preparatorio ma, dall'altro, ribadisce che solo al legislatore spetterebbe il compito di disciplinare positivamente la competenza giurisdizionale in merito al contenzioso *pre-elettorale* (colmando quindi quel vuoto legislativo precedentemente negato). Sul punto, F. G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2009, 3618.

Tuttavia non è passato inosservato il monito³³⁰ che, tra le righe della pronuncia, il giudice costituzionale ha rivolto al legislatore affinché si adoperasse a compiere una esplicita scelta sulla sede del controllo degli atti propedeutici alle elezioni del Parlamento.

Non a caso, infatti, al tempo della decisione era ancora pendente la delega legislativa rimessa al governo tramite l'art. 44 II c. della citata legge n. 69 del 2009, volta ad «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori; [...] ad assicurare la concentrazione delle tutele giurisdizionali», e a razionalizzare e unificare le «norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale». Tale progetto di riforma prevedeva originariamente che, ai sensi dell'art. 140, al giudice amministrativo fosse affidata anche la giurisdizione esclusiva sugli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni di Camera e Senato³³¹. Ciò avrebbe rappresentato una concreta soluzione al conflitto di giurisdizione poc' anzi esposto e, contestualmente, una più efficace via per sollevare questioni di legittimità costituzionale concernenti norme elettorali nazionali. Tuttavia, tale articolo, «all'indomani delle elezioni amministrative del marzo 2010, è stato stralciato [...]

³³⁰ Di monito parla espressamente P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 26.04.2010, 4. Inoltre si v. Corte cost. n. 259/2009, 4 del *Considerato in diritto*, dove, tra l'altro il giudice costituzionale afferma espressamente che: «la cognizione delle controversie che abbiano ad oggetto il diritto di un candidato a partecipare ad una competizione elettorale potrebbe essere attribuita al giudice amministrativo solo a titolo di giurisdizione esclusiva. L'art. 44 della l. n. 69/2009 ha delegato il Governo ad introdurre, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa, “la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni?”. Se quindi l'introduzione di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva può essere effettuata solo da una legge – come prescrive l'art. 103, I c. Cost., e nel rispetto dei principi e dei limiti fissati dalla Corte cost. n. 204/2004, risulta inammissibile il *petitum* posto dal giudice rimettente, che si risolve nella sostanza, per le ragioni illustrate prima, nella richiesta a questa Corte di introdurre essa stessa, con una sentenza additiva, tale nuovo caso, che può invece essere frutto di una scelta legislativa non costituzionalmente obbligata».

³³¹ Lo schema del d.lgs. (prima di essere stralciato) prevedeva espressamente: «Il giudice amministrativo ha giurisdizione sulle operazioni elettorali, quanto alle elezioni comunali, provinciali, regionali, e all'elezione dei membri del Parlamento europeo. Ha altresì giurisdizione sugli atti del procedimento preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

in modo chirurgico³³²» e non è più apparso nel testo definitivo approvato dal Consiglio dei Ministri³³³.

È così dimostrato il perché dell'esistenza di una asimmetrica disciplina tra il contenzioso elettorale nazionale e quello relativo agli altri livelli territoriali, per i quali il Codice del processo amministrativo prevede in modo espresso una tutela giurisdizionale *pre-elettorale*³³⁴, a tutt'oggi assente per le controversie riguardanti le elezioni politiche.

Proprio a causa di questa divergenza normativa sono così rimaste insoddisfatte le aspettative di chi auspicava che, affidando alla competenza del giudice amministrativo la materia del contenzioso preparatorio delle elezioni nazionali, si sarebbe riusciti ad “intaccare” o comunque ridurre il monopolio parlamentare in ambito elettorale³³⁵. In tal modo si sarebbe delineata la configurazione di un potenziale accesso alla giustizia costituzionale³³⁶, riducendo l'estensione e la portata di quelle zone franche dell'ordinamento a cui era preclusa, invece, qualsivoglia tutela.

³³² Tali affermazioni sono pronunciate in L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, 369 – 370.

³³³ Si fa riferimento al testo approvato il 24 giugno 2010 e anche al testo oggi vigente, per come successivamente modificato dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 160 del 2012. Per quanto emerge dagli atti parlamentari, il governo non ha ritenuto di esercitare la delega in materia di contenzioso *pre-elettorale* concernente le elezioni politiche, nonostante il tentativo messo in atto dalla Commissione tecnica istituita presso il Consiglio di Stato, affermando (nella relazione governativa) che «non è stata introdotta una tutela specifica relativa alla fase preparatoria delle elezioni politiche a causa dei tempi serrati di tale fase preparatoria – insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 Cost. – che impone di espletare le elezioni politiche nei settanta giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere» e a causa «della riscontrata inopportunità di sopprimere il procedimento amministrativo di competenza dell'ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione». Si v. Camera dei deputati, XVI legisl. *Dossier di documentazione*, 40, in www.camera.it.

³³⁴ Si v. sul punto gli artt. 130, 131, 132 del citato Codice del processo amministrativo.

³³⁵ Così E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *op. cit.*, risp. 3613 e 3621 e analog. R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, *op. cit.*, 5202.

³³⁶ Questa opinione è riportata anche da D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, *op. cit.*, 1464.

6. *La natura giuridica della verifica dei poteri: giurisdizionalità, una condizione necessaria per rivolgersi alla Corte costituzionale*

Dall'analisi delle disposizioni legislative vigenti e delle interpretazioni ad esse attribuite, si può dunque sostenere che le controversie *pre*-elettorali afferiscano alla competenza delle sole Camere. Quanto a quelle *post*-elettorali, come già dimostrato, l'art. 66 Cost. le riserva espressamente ai soli organi politici, quali le giunte e le Assemblee. Ciò implica che questi siano gli unici soggetti a poter eventualmente rimettere all'attenzione della Corte costituzionale questioni inerenti alla legge elettorale nazionale, altrimenti del tutto impossibilitata a giungere incidentalmente ad un controllo di legittimità³³⁷.

Ricordando quanto già premesso circa la necessità che la questione di costituzionalità si manifesti nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, suole ora doveroso interrogarsi sulla natura giuridica dell'attività della verifica delle elezioni, per valutare, successivamente, se gli organi a ciò deputati possano eventualmente ricoprire la qualifica di giudici *a quibus*.

Quanto alle caratteristiche di tale attribuzione, la dottrina è stata ed è tuttora non concorde in merito alla classificazione delle operazioni di accertamento delle elezioni. Così tante e diverse sono state le tesi elaborate (e tra queste, quelle tra loro divergenti), che in queste pagine si cercherà di richiamare le più significative, muovendo dall'elemento caratterizzante la verifica dei poteri quando prevista in capo alle assemblee parlamentari, ovverosia una dissociazione tra la natura della funzione che esse sono chiamate a svolgere, sotto un profilo oggettivo e contenutistico, potenzialmente giurisdizionale e la natura dei soggetti a cui sono rimesse, ovverosia organi tipicamente politici³³⁸.

³³⁷ Per un approfondimento in ordine ad alcuni nodi problematici che emergono nel confronto tra contenzioso elettorale e il Codice di Buona Condotta in materia elettorale Costituzionale si v., su tutti, G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 151 – 160.

³³⁸ Lo afferma V. LIPPOLIS, *Art. 66, op. cit.*, 167, riprendendo quanto affermato in sede di lavori della II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente dal deputato Giovanni Leone, il quale osservò che «la giunta delle elezioni non si può definire un organo esclusivamente giurisdizionale

Sotto il profilo contenutistico, coloro che hanno riconosciuto a tale attività un carattere giurisdizionale hanno innanzitutto sottolineato come la procedura, almeno dinanzi alle giunte, segua modelli tipicamente processuali. Non pochi, poi, hanno, a giustificazione di ciò, volto lo sguardo al dettato della Costituzione³³⁹: in particolare, quel “giudica”³⁴⁰ adottato per l’art. 66 Cost., così come i lavori preparatori dimostrano, avrebbe avuto l’intenzione, sì di conservare la sovranità del Parlamento, «ma non per questo di negare che la funzione affidatagli avesse il carattere di un vero e proprio giudizio, nel senso più specifico della parola³⁴¹». Leopoldo Elia, spingendosi oltre il dato letterale, si è poi concentrato «sulla volontà della Costituzione³⁴² di non lasciare scoperto nessun settore della vita del diritto rispetto alla tutela giurisdizionale, di non sottrarre quindi al giudizio nessun atto e, particolarmente, quelli che costituiscono l’applicazione di una legge. Non essendo stabiliti altri giudici per valutare l’applicazione delle leggi elettorali politiche (come è invece per le elezioni amministrative, *regionali ed europee*), non si può ridurre il “giudica” dell’art. 66 Cost. ad una definizione sbagliata del costituente, ma bisogna invece riconoscere in questo termine una carica precettiva, che impone alle Camere di funzionare da “giudici” con procedure e garanzie giurisdizionali e non, *invece*, come un corpo politico. Visto tale fenomeno *non in modo statico*³⁴³, ma dinamicamente, si dovrà

o parlamentare; il suo contenuto infatti è giurisdizionale, ma la sua disciplina non è tale. Si cfr., inoltre, *Atti Ass. Cost.*, II Sottocommissione, 15 settembre 1946.

³³⁹ Secondo V. LIPPOLIS, *Art. 66, op. cit.*, 168, così, alla pari, al contenuto delle leggi elettorali e dei regolamenti parlamentari.

³⁴⁰ Tale termine fu introdotto in sostituzione della proposta del relatore Giovanni Conti che, al contrario, proponeva l’espressione «verifica la validità dell’elezione dei deputati». La questione dirimente è se tale dicitura alludesse al carattere giurisdizionale della verifica dei poteri oppure no; certamente coloro che si esprimono favorevolmente a tale tesi ritengono che la stessa debba interpretarsi in questo senso.

³⁴¹ Si veda quanto affermato da M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/1985, 428.

³⁴² Manifestata, in particolare, con gli artt. 24, 113 e 134 Cost.

³⁴³ I corsivi sono un adattamento dell’autore del presente lavoro. Secondo L. ELIA, *Elezioni politiche, op. cit.*, 785 – 786, pur ritenendo insoddisfacenti sia le opinioni che ammettevano senz’altro il carattere giurisdizionale delle operazioni di verifica (ric conducendo le deviazioni rispetto alla giurisdizionalità a mere peculiarità o anomalie del sistema), sia quelle che recisamente lo negavano, sosteneva che se si dovesse giudicare tale prerogativa da un punto di vista statico, «cioè per come è disciplinata dalle norme di legge, da quelle regolamentari e dalle consuetudini», difficilmente ci si potrebbe allontanare dall’idea espressa dai «maggiori giuristi italiani» (riferendosi a S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 237; F.

dire che, per ora, la giurisdizionalità³⁴⁴ è più nel precetto della Costituzione che non nella realtà della verifica³⁴⁵».

La complessa struttura della verifica dei poteri, nonché l'eterogeneità di tutte le fasi che la compongono, non consentono, secondo alcuni, di ricondurre ad unità l'intero procedimento, ritenendo più adeguato definirlo «misto», oppure a natura «para amministrativa³⁴⁶ con virtualità³⁴⁷ di tipo giurisdizionale³⁴⁸». Tale termine

CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911, 68 e S. SOLAZZI, *Diritto elettorale politico*, Torino, 1916, 334 – 402), i quali rifuggivano dall'attribuire una patente di giurisdizionalità a procedimenti che non si prestavano, svolgendosi presso le Camere, a essere qualificati amministrativi e nemmeno assurgevano a quel livello di garanzie formali e sostanziali perché si potesse parlare di giurisdizione vera e propria.

³⁴⁴ Riconoscendo il carattere giurisdizionale alla verifica dei poteri, secondo M. CERASE, *Art. 66, op. cit.*, 1273, dovrebbe contestualmente riconoscersi che tale attività sarebbe deputata a far valere diritti soggettivi e interessi legittimi: dunque, si confermerebbe una procedura in cui sarebbe d'obbligo l'applicazione e il rispetto della legge, la terzietà del giudice (con possibilità di applicare gli istituti dell'astensione e della ricsuzione) e la motivazione delle decisioni; nonché, (per la finalità dell'elaborato, soprattutto) un giudizio dal quale potrebbero scaturire questioni di legittimità da sottoporre alla Corte costituzionale.

³⁴⁵ Così afferma L. ELIA, *Elezioni politiche, op. cit.*, 786, suggerendo che, alle revisioni e riordinamenti previsti dalla VI disp. trans. Cost. («Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari. Entro un anno dalla stessa legge si provvede al riordinamento del Tribunale Supremo militare in relazione all'art. 111»), dovesse aggiungersi anche l'adeguamento alla norma costituzionale della disciplina sul sindacato parlamentare delle elezioni politiche. Tutto ciò veniva ritenuto possibile dall'autore, considerando che le obiezioni più gravi al carattere giurisdizionale della verifica non costituivano un ostacolo insuperabile, così motivando: «è proprio certo che “un organo a conformazione politica” non possa svolgere attività giurisdizionale? [...] L'esigenza di tutelare l'autonomia di un organo in un settore che tocca da vicino la sua dignità vale come motivo per la scelta del legislatore, ma non implica la mancanza di alterità tra Camera e componenti di essa. [...] Inoltre l'oggetto del controllo, secondo noi di natura giurisdizionale, deve ravvisarsi proprio nella persona del contestato, nella sua posizione di componente di cui si mette in dubbio l'appartenenza, non già, direttamente, nella legittimità della composizione della Camera (che, se mai, può essere l'oggetto non di singoli giudizi, ma dell'intera attività di verifica)».

³⁴⁶ Se si accogliesse la tesi secondo cui la verifica dei poteri fosse da considerarsi attività amministrativa, tale procedura sarebbe un complesso di operazioni sostanzialmente ricognitive; la partecipazione degli interessati al procedimento avrebbe la sola funzione di apportare elementi di conoscenza; l'esito della verifica sarebbe fornito dai dati forniti dagli uffici elettorali e, conseguentemente, l'Assemblea non potrebbe allontanarsi dai riscontri effettuati dalla giunta competente. Così M. CERASE, *Art. 66, op. cit.*, 1273.

³⁴⁷ Il termine «virtualità» indica l'eventualità dell'instaurarsi di un procedimento di contestazione, limitatamente alla fase che si svolge presso la giunta competente, dove sembrano potersi riscontrare caratteristiche tipiche della giurisdizionalità.

³⁴⁸ Si cfr. con V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Elezioni, II) Elezioni politiche: contenzioso, op. cit.*, 3. Riferendosi alle riforme regolamentari del 1998, con l'obiettivo di garantire anche in costanza del sistema elettorale maggioritario la permanenza della verifica dei poteri in capo alle Assemblee, lo stesso istituto viene definito una procedura «para giurisdizionale», affidandogli un carattere non così dissimile a quello appena descritto, nel quale, però, l'accezione si fa sempre meno politica; lo sostengono T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, 54.

cerca così di coniugare i diversi aspetti che lo caratterizzano: da un lato, la peculiarità amministrativa, che si evidenzia «nel porre in essere atti di contenuto concreto, puntualmente destinati a soddisfare specifici bisogni e a curare determinati interessi³⁴⁹»; dall'altro, non sottovalutare, però, che la stessa prerogativa è posta in essere da organi a composizione politica, il cui coinvolgimento influenza inevitabilmente soprattutto le fasi non caratterizzate dal contraddittorio e dalla pubblicità, pur astrattamente nel rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità; per poi, da ultimo, contemperare l'elemento politico con il principio del giusto procedimento, «in vista del quale i soggetti interessati dovrebbero poter esporre le loro ragioni, prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti³⁵⁰».

Contrariamente, un diverso orientamento³⁵¹ ha sollevato dubbi rispetto alla qualificazione giurisdizionale, in particolare, per la mancanza di terzietà e imparzialità dell'organo decidente che, in tal modo, non rispetterebbe, ma anzi derogherebbe ai principi del giusto processo, ritenuti essenziali e imprescindibili per l'attribuzione di tale connotato. La questione sembra così ruotare attorno al seguente quesito: può un organo come il Parlamento essere considerato *super partes*³⁵² quando è chiamato a pronunciarsi su tematiche contigue agli interessi politici? Può in tali circostanze la ragione politica lasciare il passo a quella giuridica?

L'affidamento di funzioni di tipo giurisdizionale alle assemblee parlamentari, secondo tale corrente di pensiero, non può che condurre ad un loro snaturamento, inducendo a ritenerle parte della «giustizia politica», in cui l'ordinamento colloca «situazioni che vengono giudicate particolari e che impongono quindi di essere

³⁴⁹ Così V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni, II) Elezioni politiche: contenzioso, op. cit.*, 3

³⁵⁰ Sul punto, si v. sempre V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni, II) Elezioni politiche: contenzioso, op. cit.*, 3: candidati ed elettori avranno la facoltà di proporre istanze che comunque sono di per sé già indicative della possibilità di avanzare denunce sulla regolarità delle procedure elettorali, dalle quali gli stessi potrebbero essere potenzialmente lesi.

³⁵¹ V. LIPPOLIS, *Art. 66, op. cit.*, 174.

³⁵² A tal proposito è utile richiamare la Corte cost. n. 376/2001, 2 del *Considerato in diritto*, in cui si è riconosciuto ai collegi arbitrali di poter sollevare questioni di legittimità. «Per aversi giudizio *a quo* – sostiene la Corte – è sufficiente che sussista l'esercizio di funzioni giudicanti da parte di soggetti, pure estranei all'organizzazione della giurisdizione, posti in posizione *super partes*».

disciplinate secondo regole particolari³⁵³». Prendendo per vera quest'ultima affermazione, non si potrebbe però negare che la verifica sarebbe così completamente soggetta al principio di maggioranza³⁵⁴, oltre che esente da vincoli contenutistici (al di fuori di quelli dettati dai regolamenti parlamentari) e rimessa interamente alla discrezione finale dell'Assemblea, che potrebbe liberamente discostarsi dalle risultanze della fase istruttoria³⁵⁵.

Affrontando il tema sotto un diverso punto di vista, si riscontrano analoghe criticità. Vi è infatti chi, distinguendo i momenti di cui è composta la verifica dei poteri, riconosce alla giunta di svolgere un «controllo-giudizio» integrante «una giurisdizione sfumata», mentre all'Assemblea di compiere attività giurisdizionali solo a seguito della delibera di contestazione delle elezioni³⁵⁶.

Il procedimento che si svolge dinanzi all'Assemblea in realtà continua a porre dubbi circa il riconoscimento del carattere giurisdizionale. Su tutti, il fatto che i rappresentanti delle parti interessate non abbiano diritto di intervenire durante la discussione in aula, comporta la non trascurabile conseguenza che a costoro non

³⁵³ Questa l'opinione di V. LIPPOLIS, *Art. 66, op. cit.*, 174. L'autore con ciò non vuole ricondurre tale attività «nel regno dell'arbitrio, in un ambito che ripudi di per sé stesso l'applicazione del diritto, ma solo sottolineare che le Camere, nel loro giudizio, possono far prevalere ragioni politiche sulla rigida applicazione del diritto e che l'ordinamento non lo impedisce in quanto le loro decisioni sono insindacabili». Il che peraltro non esclude nemmeno che le giunte possano in concreto adottare decisioni secondo diritto. In caso contrario, però, le decisioni della Camera non possono essere collocate nella categoria delle sentenze errate; al contrario costituiscono un atto che si inserisce nella sfera dei rapporti politici e di cui le Camere si assumono la responsabilità di fronte al sostanziale rispetto della volontà espressa dal corpo elettorale. Se una maggioranza dovesse poi utilizzare sistematicamente la verifica dei poteri per modificare la composizione delle Assemblee, al punto da determinare una difformità rispetto alla volontà espressa dagli elettori, secondo l'autore, l'ordinamento offrirebbe un differente rimedio: lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, il cui intervento sarebbe perfettamente rientrante nella sua funzione di custode della Costituzione a garanzia del corretto funzionamento del sistema.

³⁵⁴ Il che avrebbe una difficile convivenza con l'idea di chi considera le giunte delle elezioni «organi parlamentari di garanzia», ovverosia quelli all'interno dei quali il principio maggioritario, messo in evidenza anche dal sistema elettorale, dovrebbe essere il più neutrale possibile: le vicende riguardanti lo *status* di parlamentare dovrebbero interessare tutti gli schieramenti in campo e quindi rimanere sottratte alle logiche di parte. Questo viene altresì affermato anche per altri organi, su tutti, si pensi alla Commissione di vigilanza sulla Rai e di controllo sui servizi di informazione.

³⁵⁵ Analogamente, la ritiene afferente alla giustizia politica anche A. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, fasc. 1/1977, 1836 e M. CERASE, *Art. 66, op. cit.*, 1272 – 1273 e 1283. Inoltre, l'autore ritiene che le giunte siano divenute nel corso dell'esperienza veri e propri organi politici e le determinazioni relative al procedimento di convalida siano dettate esclusivamente dalla dinamica contingente tra gli schieramenti.

³⁵⁶ Lo sostiene da C. DE CESARE, *Verifica dei poteri, op. cit.*, 10.

venga assicurato pienamente il diritto alla difesa. Così come, il fatto che il parlamentare, la cui elezione risulti contestata, possa al contrario parteciparvi, è di per sé una anomalia lesiva di elementari regole giurisdizionali (di imparzialità), insieme alla facoltà, attribuita a quei deputati e senatori che non abbiano assistito al dibattito, di partecipare al voto. Da ultimo, l'aspetto che probabilmente rileva più degli altri in tal senso, è rappresentato dall'assenza di motivazione nelle decisioni prese dal *plenum*³⁵⁷, che non risultano così soggette al disposto dell'art. 111 VI c. Cost., secondo il quale, tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Come appare evidente, dunque, soltanto nella fase che si svolge di fronte alla giunta si potrebbero rinvenire alcuni caratteri tipicamente processuali, soprattutto durante la contestazione, unico momento nel quale sono previste alcune garanzie processuali concernenti il contraddittorio e la motivazione dei provvedimenti conclusivi, peraltro decisi nel rispetto del principio della concentrazione processuale³⁵⁸. Nonostante ciò, fondati dubbi sussistono in merito alla giurisdizionalità di tali attività per la mancanza sia della terzietà di tali organi, comunque politici, sia di un diritto di azione o di un diritto al processo non riconosciuto alla parte interessata e presuntamente lesa, tanto che si tratti del vincitore delle elezioni, quanto dei soggetti che vantino interessi opposti a costui. Costoro infatti non sono posti nella condizione di avviare il procedimento di contestazione dinanzi alla giunta, né tantomeno possono esercitare un'eventuale opposizione in caso venga proposta la convalida dell'elezione³⁵⁹. Tali diritti sono di fatto subordinati alla sola volontà dell'organo parlamentare.

³⁵⁷ Tali dubbi sono espressi sia da V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 169 sia da V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni, II) Elezioni politiche: contenzioso, op. cit.*, 3 e ss.

³⁵⁸ Così V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni, II) Elezioni politiche: contenzioso, op. cit.*, 3 e ss., secondo cui, la concentrazione processuale è rispettata dalle fonti regolamentari che prevedono che, una volta chiusa la discussione pubblica, la giunta si riunisca *immediatamente* in camera di consiglio per la decisione che deve essere adottata subito, o in casi eccezionali, non oltre le ventiquattro ore (quarantotto al Senato), mentre la relazione scritta all'Assemblea deve essere presentata entro venti giorni dalla decisione definitiva. Si cfr. gli artt. 13 (Reg. giunta delle elezioni Cam.) e 11, II c. e 17 (Reg. per la verifica dei poteri Sen.).

³⁵⁹ Esprime tale perplessità, su tutti, M. P. LARNÉ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca"*, *op. cit.*, 7.

Al riguardo, non sembra nemmeno “venire in soccorso” la giurisprudenza costituzionale, la quale, sul punto, non appare unanime e conforme. Dopo aver inizialmente negato che la verifica dei titoli di ammissione dei deputati e dei senatori, interamente rimessa agli organi parlamentari, potesse collocarsi tra le funzioni giurisdizionali, reputandola una vera e propria deroga a tale principio supremo³⁶⁰, solo negli ultimi anni la Corte sembra aver mutato il proprio orientamento, definendo, talvolta in modo espresso, «la giunta per le elezioni, un organo di natura giurisdizionale³⁶¹».

7. *Assemblee parlamentari e giunte delle elezioni, possibili giudici a quibus?*

Per quanto il dibattito sulla natura giuridica della verifica possa sembrare di rilievo prettamente dottrinale, le sue ricadute sono invece evidenti, soprattutto in

³⁶⁰ Su tutte, si cfr. l'orientamento espresso in Corte cost. n. 29/2003, che si è occupata del conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Sardegna contro il tribunale e la Corte d'appello di Cagliari avente ad oggetto tre provvedimenti giurisdizionali riguardanti la decadenza di un consigliere regionale sardo per la sopraggiunta incompatibilità della carica successivamente assunta di parlamentare. Secondo la difesa della Regione, tale attribuzione, al pari di quella disposta *ex art.* 66 Cost., sarebbe di competenza di organi interni alla regione stessa; il giudice delle leggi, al contrario, ribadisce al punto 3 del *Considerato in diritto* che «la forza derogatoria che a tale norma (art. 66 Cost.) viene attribuita non potrebbe estendersi aldilà della specifica situazione regolata e non è quindi invocabile per costruire un'anacronistica esenzione dei Consigli regionali dalla giurisdizione». Inoltre, Corte cost. n. 113/1993, in cui, invece, è la Regione Sicilia a sollevare un conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato, in ordine alla decisione n. 58/1992 con cui il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana ha affermato che il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali è immediatamente proponibile nei confronti dell'atto di proclamazione degli eletti, adottato dall'ufficio circoscrizionale. Ad avviso di parte ricorrente, ciò avrebbe eliminato la parte finale dell'*iter* procedimentale, ovvero sia la convalida dei propri componenti da parte dell'Assemblea regionale, a quest'ultima riservata dallo Statuto regionale, dalle norme di attuazione, dalla legge regionale, nonché dai regolamenti regionali. La Corte, al punto 3 e 6 del *Considerato in diritto*, ribadisce espressamente che solo per il Parlamento è valida la riserva *ex art.* 66 Cost. e solo per il Parlamento si trova una giustificazione storica e sistematica su cui fondare tale attribuzione che, al contrario, non può estendersi alla Regione Sicilia, la quale, seppur dotata di un'autonomia speciale, non può prevedere leggi che escludano la giurisdizione. Inoltre, si v. anche Corte cost. n. 231/1975, nella quale la Corte, per risolvere un conflitto di attribuzioni sollevato dai tribunali di Torino e Milano, al punto 5 del *Considerato in diritto*, annovera tra le deroghe alla giurisdizione, anche l'attività della verifica dei poteri, espressione dell'autonomia e dell'indipendenza del potere legislativo rispetto agli altri poteri dello Stato.

³⁶¹ Così afferma Corte cost. n. 117/2006 e Corte cost. n. 259/2009. In modo più risalente, un lieve accenno si rinviene anche in Corte cost. n. 42/1961. Occorre ricordare che anche la Corte di Cassazione a Sezioni unite ha riconosciuto le funzioni giurisdizionali dell'attività svolta in sede di verifica dei poteri dagli organi parlamentari, si v. specif. Corte. Cass. SSUU, 8 aprile 2008, n. 9151.

merito alla possibilità di sollevare questioni di costituzionalità sulla legge elettorale nazionale³⁶².

La qualifica della giurisdizionalità dell'attività compiuta ai sensi dell'art. 66 Cost. è infatti strettamente connessa ad un'altra tematica di primario interesse, se sia possibile configurare quale giudice *a quo* la giunta delle elezioni in fase di verifica dei poteri.

Come ricorda autorevole dottrina³⁶³, i requisiti richiesti per poter sollevare questioni di legittimità in via incidentale sono strettamente connessi tra loro, al punto che devono sussistere simultaneamente. La legittimazione o meno della giunta, così come dell'Assemblea a promuovere atti al giudice delle leggi, è pertanto una diretta conseguenza della connotazione dell'attività di controllo dei titoli di ammissione³⁶⁴.

Ritenere che, almeno a partire dall'apertura della fase di contestazione, le giunte svolgano un'attività giurisdizionale, rappresenterebbe certamente il "primo passo" per consentir loro di sollevare dubbi di legittimità al giudice delle leggi. Annoverare formalmente le giunte delle elezioni come possibili giudici rimettenti consentirebbe, poi, all'organo istruttorio, nel corso della procedura cui è deputato, di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale tutte quelle leggi elettorali nazionali della cui legittimità si dubiti.

³⁶² Espressamente M. CERASE, *Art. 66, op. cit.*, 1283, afferma che è evidente come il dibattito sulla natura giuridica della verifica dei poteri «abbia ormai assunto un sapore meramente accademico». E ancora, che «si tratta, all'evidenza dell'esperienza più recente, di un settore completamente riassorbito nella contesa politica e quindi soggetto alla più schietta ottica partigiana, che l'attribuzione delle presidenze delle giunte a esponenti dell'opposizione non può controbilanciare ciò. Le giunte, *infatti*, sono (divenute) organi politici veri e propri e le determinazioni relative al procedimento di convalida dettate esclusivamente dalla dinamica contingente tra gli schieramenti».

³⁶³ Ci si riferisce a A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale, op. cit.*, 179. Gli autori ricordano espressamente che la giurisprudenza costituzionale, dopo aver manifestato alcune significative aperture (si v. Corte cost. n. 83/1966 e Corte cost. n. 387/1996) che hanno fatto pensare ad un possibile uso alternativo del criterio oggettivo e di quello soggettivo, «è venuta col tempo esibendo, pur con qualche non rimossa oscillazione, un indirizzo maggiormente rigoroso, precludendo agli stessi organi giurisdizionali di rivolgersi alla Corte per il caso che l'attività da essi posta in essere fosse di natura amministrativa».

³⁶⁴ Ciò è espressamente sostenuto da G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità, op. cit.*, 260 – 261, il quale peraltro aggiunge che «qualora si ritenga che essa (l'attività di verifica dei poteri) abbia carattere materialmente giurisdizionale, la Corte costituzionale non dovrebbe incontrare ostacoli a ritenere ammissibile una questione proveniente da una delle due Camere». Analog., L. ELIA, *Elezioni politiche, op. cit.*, 789 – 790.

Il tema, però, non è ancora stato trattato dalla Corte costituzionale: né gli organi istruttori della Camera, né tantomeno quelli Senato hanno mai sollevato questioni concernenti la normativa elettorale.

In merito a ciò vi è chi ha sostenuto³⁶⁵ che l'esito di un simile atto di promovimento dipenderebbe *in toto* dalla valorizzazione data dal giudice costituzionale, vuoi all'imparzialità e alla terzietà delle giunte per le elezioni, vuoi alla specifica attività da esse condotta. Nel primo dei due casi, le difficoltà sarebbero difficilmente superabili: «la verifica dei poteri, a prescindere dalle formalità con cui si svolge, assume inesorabilmente – per il solo fatto di essere affidata ad un organo parlamentare – una connotazione squisitamente *politica*, con tutto ciò che ne consegue (anche in termini di abusi)». Motivo per cui, a prescindere dalla ricorrenza di elementi di carattere processuale *lato sensu* intesi, è «l'intrinseca mancanza in capo alla giunta di quella neutralità e di quella indifferenza rispetto agli interessi in gioco che *costituirebbe la mancanza del presupposto indefettibile affinché un organo, comunque qualificabile come "giudicante", possa effettivamente essere indotto a rivolgersi alla Corte costituzionale*³⁶⁶».

La questione si è dimostrata altrettanto controversa³⁶⁷ anche nel momento in cui è stata affrontata dalle stesse giunte, le quali in varie occasioni si sono espresse in materia, esprimendo orientamenti tra loro divergenti.

³⁶⁵ Espressamente A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, *op. cit.*, 179 – 180.

³⁶⁶ Entrambi i virgolettati presenti in questo periodo sono di A. ODDI, *La nozione di «giudice a quo»*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, *op. cit.*, 51 – 52. Analog. anche V. LIPPOLIS, *Art. 66*, *op. cit.*, 176 – 177, ritiene che sarebbe possibile configurare le giunte quale giudice *a quo* solo ove le Camere possano «discostarsi da una rigida applicazione del diritto». A sostegno della tesi negativa, ricorda, però, la giurisprudenza costituzionale in tema di legittimazione del giudice *a quo*, pur ammettendo la sollevabilità della eccezione di costituzionalità in procedimenti svolgentisi anche di fronte ad organi estranei all'organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di natura diversa, ha tuttavia costantemente richiesto che questi fossero posti *super partes*, fossero cioè forniti delle necessarie garanzie di indipendenza e terzietà, e che agissero per l'obiettiva applicazione della legge, requisiti che, invece, mancano alle Camere allorchè procedano per la verifica dei poteri».

³⁶⁷ Se la dottrina maggioritaria ritiene che tale questione sia controversa, vi è chi considera esattamente il contrario. Su tutti si v. M. P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca"*, *op. ult. cit.*, 31, secondo la quale la strada della configurabilità della natura di giudice *a quo* in capo alle giunte appare definitivamente sbarrata. Tale argomentazione si fonda sulla ricostruzione degli interventi della Corte costituzionale degli anni settanta che hanno dichiarato

La giunta delle elezioni della Camera dei deputati, sin dalle più risalenti prese di posizione³⁶⁸, ha escluso di potersi configurare quale giudice *a quo*, sostenendo che detta qualificazione, se riconosciuta in capo ad un organo legislativo, ne avrebbe inevitabilmente leso l'autonomia (anche se, ad opinione di chi scrive, dopo la sent. n. 1 del 2014, dai lavori della giunta presso la Camere emerge un orientamento meno nitido al riguardo³⁶⁹).

Di particolare interesse, una vicenda inerente ad una delle prime applicazioni della legge elettorale n. 270 del 2005. Dopo le elezioni del 13 e 14 aprile 2008, la giunta della Camera ha dovuto pronunciarsi in merito alla protesta presentata da un elettore, dapprima ai presidenti di un seggio elettorale e, successivamente, alla

inammissibili le questioni di legittimità sollevate dalle Commissioni elettorali mandamentali (Corte cost. n. 17/1971 e n. 102/1971) e, successivamente quelle che hanno affermato la mancanza di giurisdizionalità al Collegio centrale di garanzia elettorale presso la Corte di Cassazione, riconoscendogli, al contrario, natura amministrativa (tale organo fu istituito con l. n. 515/1993, con il compito di controllare la documentazione sulle spese sostenute dai candidati in seconda istanza, dopo una prima verifica da parte del collegio regionale. Con l'intervento della l. n. 672/1996 è stato però sostituito dall'ufficio elettorale centrale). Ad opinione del giudice delle leggi, nonostante il Collegio fosse costituito nell'ambito di un organo giurisdizionale e avesse una certa indipendenza, non per questo poteva considerarsi "giurisdizionale": non solo non poteva essere qualificato quale giudice in senso soggettivo, ma nemmeno emetteva decisioni definitive con valore di giudicato. Secondo l'autrice, ove considerazioni analoghe varrebbero su questioni sollevate dalle giunte delle elezioni.

³⁶⁸ Su tutte si cfr. *Resoconto sommario della seduta della giunta delle elezioni Cam.*, 30 gennaio 1964. Sul punto si v. anche D. CARRARETTI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, op. ult. cit., 1465, nonché L. ELIA, *Elezioni politiche*, op. cit., 789. Quest'ultimo, riprendendo i lavori della giunta, sottolinea come la stessa abbia respinto una serie di reclami in tema di collegio unico nazionale con la motivazione secondo cui «l'eventuale rinvio alla Corte dell'art. 83 T.u. n. 361/1957, ai fini del giudizio di costituzionalità, è da escludersi in base ai principi generali sull'autonomia degli organi costituzionali e sulle loro competenze». (AC, IV legisl., doc. IX, n. 2 e 3). Inoltre, la negazione della legittimazione ad adire la Corte, tanto per la giunta quanto per l'Assemblea è stata ribadita anche, come si vedrà meglio, in occasione delle elezioni del 2008; si v. AC, XV legisl., doc. III, n. 1, 8.

³⁶⁹ Si veda, sul punto, *Resoconto sommario della seduta della giunta delle elezioni Cam.*, 1 aprile 2015, 9. A seguito della Corte cost. n. 1/2014, molti dei lavori della giunta delle elezioni si sono concentrati sulle conseguenze da essa derivanti, in particolare sulle norme dichiarate incostituzionali e le loro possibili applicazioni in sede di verifica delle elezioni (soprattutto rispetto all'eventuale subentro di deputati nel corso della legislatura, così come, poi, rispetto al compimento degli ultimi accertamenti delle operazioni elettorali). Nelle occasioni, ad avviso di chi scrive, sembra farsi più nitido l'orientamento della giunta delle elezioni della Camera, di non qualificarsi quale giudice *a quo*. Così si riporta testualmente dal resoconto della seduta del 2015: «[...] Sotto un diverso profilo, si valuta necessario aggiungere che la maggioranza degli esperti auditi (*per comprendere le incidenze della Corte cost. n. 1/2014 sull'attività della giunta*) ha altresì suggerito l'opportunità per la giunta di rivolgersi *ex se* o per il tramite delle Camere dei deputati (rispetto a questo punto entrano in gioco ulteriori questioni tecniche ampiamente dibattute anche in seno alla giunta) alla Corte costituzionale per deferire a monte le questioni ancora irrisolte», con ciò non escludendo, come in passato, la possibilità di rimettere gli atti alla Corte.

stessa giunta delle elezioni. Muovendo il ricorrente da quanto affermato nella sentenza n. 16 del 2008 della Corte costituzionale secondo cui, almeno implicitamente, la legge elettorale in vigore presentava vizi di legittimità, lo stesso denunciava che in sede di elezioni si era visto «costretto al rifiuto e alla restituzione delle schede elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, [...] in quanto venuti a mancare quei presupposti minimi per poter esercitare il proprio diritto fondamentale in condizioni di verificata e accertata legalità costituzionale». La giunta, ribadendo quanto già esposto in occasione dell'accertamento della verifica dei poteri dell'interessata circoscrizione Lazio 1 (all'interno della quale le proteste e i reclami presentati erano già stati ritenuti tali da non pregiudicare la regolarità delle operazioni di voto), ricordava espressamente che «in base ad una costante prassi seguita dalla Camera (in ciò parzialmente difforme da quella seguita dal Senato) né la giunta delle elezioni, né tantomeno l'Assemblea della Camera dei deputati possono qualificarsi come giudici *a quibus* ai fini dell'eventuale rimessione alla Corte costituzionale [...], in quanto difetta in capo ai medesimi organi il requisito della terzietà, che contraddistingue le autorità giurisdizionali propriamente dette».³⁷⁰

Opposta la posizione della giunta del Senato della Repubblica che in più occasioni ha invece affermato la propria legittimazione a sollevare questioni di legittimità nel corso della verifica dei poteri. Su tutti, in particolare, sempre a seguito delle elezioni politiche del 2008, il relatore incaricato di compiere accertamenti sulla regolarità delle operazioni elettorali svolte in Campania, nel proporre la convalida di ventinove senatori e discutere una contestazione, dove un ricorrente esortava a promuovere gli atti alla Corte per valutare la legittimità della vigente legge elettorale³⁷¹, ha espressamente affermato che «[...] se le vie normali di accesso alla Corte costituzionale richiedono l'esistenza di un giudice

³⁷⁰ Così il *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, XVI legisl., 17 giugno 2009, 4, il quale continuava come segue: «[...] potendo la Camera intervenire su disposizioni che essa ritenga affette di illegittimità costituzionale *solamente* attraverso il concreto esercizio della funzione legislativa e non già con il ricorso surrettizio ad istituti, la cui attivazione finirebbe per presentare l'ulteriore significato di rinuncia al ruolo di legislatore o addirittura una sostanziale vanificazione dello stesso».

³⁷¹ In particolare, dell'art. 17 del d.lgs. 533/1993.

rimettente, [...] la giunta o l'Assemblea non possono che svolgere questa funzione, pena il diniego di ogni possibilità di portare la questione dinanzi al giudice delle leggi³⁷²».

Il fatto che questa circostanza non si sia mai verificata in concreto, nonostante il riconoscimento di questa facoltà, arrivando la giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato al massimo a giudicare la manifesta infondatezza di una questione sollevata sulla legge elettorale³⁷³, non può che ricondursi a ragioni strettamente fattuali e di circostanza. Da un lato, identificabili nella «naturale riluttanza del Parlamento ad investire un organo esterno di argomenti tradizionalmente riservati agli *interna corporis acta*³⁷⁴», dall'altro,

³⁷² Si v. sul punto sia il *Resoconto sommario della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, XVI legisl., 37° seduta, 1 luglio 2009, sia il *Resoconto sommario della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, XV legisl., 15° seduta, 7 ottobre 2008. All'interno di questi atti si fa esplicito rimando, per una dettagliata disamina dei precedenti, al *Resoconto sommario della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, XV legisl., 68° seduta, 21 gennaio 2008. Di interesse, in questo senso, anche la vicenda verificatasi nel corso della XVI legisl., in cui, in sede di accertamento dei poteri relativamente all'elezione di un senatore eletto nella circoscrizione estero, originariamente ineleggibile poiché non residente nella relativa ripartizione, venne prospettata questione di legittimità sulla normativa elettorale di riferimento (espressamente, art. 8, I c., lett. b), l. n. 459/2001, secondo la quale, per l'appunto, i candidati della circoscrizione estero dovevano essere candidati o elettori in una delle ripartizioni o dei paesi ove presentassero la loro candidatura). Si discusse in tale momento anche della qualificazione delle giunte quali possibili giudici *a quibus*, risolvendola ancora positivamente, ma senza che da ciò conseguisse poi alcuna rimessione alla Corte costituzionale. In modo meno netto di quanto riportato nel corpo del testo, si v., invece, AS, V legisl., doc. 3, n. 1, p. 3, dove, in relazione ad una questione di legittimità relativa all'ineleggibilità parlamentare dei presidenti delle province, la giunta ritenne non necessario affrontare *ex professo* il problema della qualifica di giudice *a quo*, il quale restava quindi "impregiudicato" dal momento che non vi erano nemmeno pacifiche opinioni al riguardo. Tale assunto è stato ripreso in dottrina sia da G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, *op. ult. cit.*, 259 sia da V. LIPPOLIS, *Art. 66*, *op. ult. cit.*, 176 – 177. Mentre per circostanze ancora più risalenti si rimanda, su tutti, a L. ELIA, *Elezioni politiche*, *op. ult. cit.*, 789, dove l'autore riprende quanto affermato nella relazione della giunta riguardante l'elezione contestata dell'on. Amuletti nel 1964 (AS, IV legisl., doc. n. 31, 17 – 23), nonché la deliberazione dell'Assemblea che approvava le conclusioni dell'organo decidente «ritenuta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'onorevole». Approvando le conclusioni della giunta, il Senato si era così indirettamente espresso circa la possibilità che la giunta sollevasse questioni di legittimità costituzionale nel procedimento di verifica.

³⁷³ Da un lato, dando per scontata la propria competenza a sollevare questioni dinanzi alla Corte costituzionale, dall'altro, evitando di interrogare concretamente il giudice costituzionale.

³⁷⁴ Si v., specific., G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, *op. ult. cit.*, 260, il quale aggiunge che un'intromissione della Corte costituzionale in tal senso, sia attraverso la demolizione della fattispecie di ineleggibilità e incompatibilità, sia attraverso l'interpretazione delle stesse, investirebbe i delicati rapporti tra i due poteri e priverebbe le Camere dell'ampia discrezionalità da sempre riconosciuta in materia. I diritti politici costituiscono, infatti, uno dei campi

riconducibili a motivazioni di mera opportunità politica. Quale parlamentare, una volta eletto, potrebbe ragionevolmente porre in discussione una legge elettorale in cui si radica la propria legittimazione a stare in Parlamento, considerando oltretutto, il potere che gli viene riconosciuto di intervenire direttamente e radicalmente su tali regole³⁷⁵?

8. *Il giudizio in via principale, una “strada” non priva di ostacoli*

L'accertata impraticabilità di sottoporre la legge elettorale nazionale ad uno scrutinio di legittimità attraverso la via incidentale spinge ora a chiedersi se ad un medesimo risultato conduca anche il giudizio in via principale.

L'esigenza di non sottrarre alla Corte «una disciplina così carica di riflessi tanto sui diritti soggettivi, quanto sugli equilibri costituzionali³⁷⁶» potrebbe far presupporre che, almeno attraverso il giudizio in via d'azione, il sistema elettorale nazionale riesca a giungere più facilmente ad un sindacato di legittimità. Eppure il ricorso, per come formalmente strutturato, pone altrettante resistenze affinché le regioni riescano ad impugnare la normativa che trasforma i voti in seggi e conseguentemente che la Corte si pronunci; il che appare riconducibile a ragioni (processuali e non) che necessitano alcune premesse.

L'entrata in vigore della riforma che ha modificato il titolo V della Costituzione, tra le altre innovazioni, ha sottoposto gli atti legislativi statali e regionali ad un identico e successivo controllo di legittimità³⁷⁷, motivo per cui ci

dell'ordinamento nei quali il rapporto potere politico – potere giudiziario e quindi, potere legislativo – Corte costituzionale, appare tra i più conflittuali.

³⁷⁵ Quest'ultimo dubbio è espresso da numerosa dottrina che si è occupata del tema, su tutti, comunque si rimanda, specific. a M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, op. cit., 26.

³⁷⁶ Così afferma D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, op. cit., 1465.

³⁷⁷ Nel precedente assetto costituzionale, la disparità di trattamento che vedeva riconosciuto in capo allo Stato la possibilità di censurare una legge regionale per qualsivoglia parametro costituzionale e, al contrario, alla regione di dedurre esclusivamente lesioni sull'autonomia regionale, veniva attribuita, non solo a motivazioni di ordine sistematico inerenti alla natura preventiva del controllo statale, ma anche perché allo Stato era riconosciuta, per volontà degli stessi Costituenti, «una funzione di tutela generale dell'ordinamento e di garanzia dell'unità e indivisibilità della Repubblica che giustificava un suo intervento a difesa di qualunque parametro costituzionale, tale da impedire l'entrata in vigore di una legge regionale con esso contrastante». Così afferma M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via*

si sarebbe attesi una completa equiparazione anche sul piano processuale dei due ricorsi, sia per quanto riguarda il profilo dell'interesse a ricorrere, sia per quanto concerne i vizi denunciabili³⁷⁸. Tuttavia, pur ponendo su un medesimo piano i due livelli di governo tanto in ordine alle modalità quanto ai tempi dell'iniziativa, i parametri rispettivamente deducibili nell'uno e nell'altro ricorso non sono i medesimi. In particolare, in quello governativo si conferisce allo Stato la facoltà di impugnare leggi regionali che eccedano la competenza della regione per la violazione di qualsivoglia parametro; mentre analoga opportunità non è riconosciuta al ricorso regionale, attraverso il quale si può impugnare un atto legislativo statale (o di un'altra regione) solo nella misura in cui lo stesso leda sfere di competenza che norme costituzionali o norme legislative interposte abbiano espressamente assegnato alle regioni.

Questa asimmetria³⁷⁹, nello specifico caso in cui oggetto del giudizio siano i sistemi elettorali, contribuisce a diminuire le possibilità che la Corte giudichi la legittimità delle norme nazionali.

Considerando infatti la divergenza sui parametri invocabili, si ritiene che il giudizio in via principale consenta di condurre in modo più agevole all'attenzione del giudice costituzionale la legislazione regionale (e, tutt'al più, la legge nazionale di principio *ex art. 122, I c. Cost.*³⁸⁰) rispetto alla normativa concernente

principale, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, *op. cit.*, 222, la quale, sul punto, richiama la c.d. «funzione di polizia costituzionale» dello Stato, riprendendo l'efficace espressione utilizzata da G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, *op. cit.*, 248. Da ciò risulta quindi evidente perché, all'indomani della riforma del titolo V, si auspica una modifica anche della originaria posizione di privilegio riconosciuto allo Stato, oggi fonte di disparità. È bene comunque sottolineare che tale squilibrio processuale è stato recepito anche dalla giurisprudenza costituzionale, nonostante dai lavori preparatori della l. cost. n. 3/2001 trasparisse la volontà del legislatore di operare una sostanziale equiparazione tra Stato e Regioni.

³⁷⁸ In merito alla delimitazione del parametro nei giudizi in via principale, si rimanda su tutti, oltre ai precedenti, a F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, *op. cit.*, 268 – 283.

³⁷⁹ Per un approfondimento sul tema, si rinvia specific., su tutti a C. PADULA, *L'asimmetria del giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005.

³⁸⁰ Il quale espressamente prevede: «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce la durata degli organi elettivi». La legge statale di principio, a cui la Costituzione si rivolge, è la l. n. 165/2004 («Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, I c. Cost.»), contro la quale si è ipotizzato di rivolgere l'impugnazione regionale,

le elezioni politiche. Questo perché le regioni possono richiamare parametri diversi da quelli posti a delimitazione delle competenze legislative riconosciutegli, solo a condizione che la loro violazione integri indirettamente una lesione delle stesse competenze (c.d. ridondanza)³⁸¹.

Nel caso di specie, si ritiene che non sia così frequente ravvisare effettive o anche indirette lesioni di competenze regionali da parte di leggi che regolano le elezioni politiche. Con ciò non si intende che dette regole non comportino (mai) interferenze sugli interessi regionali, quanto tutt'al più che non si tratta di un rimedio generalizzabile, bensì limitato ad ipotesi davvero residuali³⁸².

Una di queste, come accennato, è stata prospettata proprio contestualmente all'entrata in vigore della legge elettorale n. 270 del 2005, nel dettaglio, riguardo all'esclusione dei voti della regione Valle d'Aosta ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza per la Camera dei deputati. Diversi autori, allora, avevano paventato l'esistenza di vizi di legittimità della stessa legge³⁸³.

fermo restando che la stessa – va ricordato – non è una vera e propria legge elettorale, bensì esclusivamente una norma che prevede disposizioni di principio, la cui integrazione spetta alle regioni. Sul punto, è un tema correlato che si vedrà anche nel III Capitolo del presente lavoro, la questione dell'incidenza della Corte cost. n. 1/2014 sul sistema elettorale regionale. In particolare, vi è stato chi ha sostenuto che «se l'interprete dovesse riscontrare nella legislazione elettorale regionale meccanismi analoghi a quelli che hanno condotto alla dichiarazione d'incostituzionalità della Corte cost. n. 1/2014, si riprodurrebbe la stessa fattispecie d'illegittimità esaminata dal giudice delle leggi, giacché a subire lesione sarebbero gli stessi parametri [...], per quanto resti fermo che la Corte ha differenziato la posizione del Parlamento da quella delle altre assemblee elettive». Così secondo R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni regionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2013, 3, tale affermazione è prodromica a giustificare una lettura estensiva di quanto enunciato in Corte cost. n. 1/2014 anche rispetto alla legislazione elettorale regionale, proprio sulla base dell'esistenza della legge cornice n. 165/2004. Secondo l'autore, da essa deriverebbe, infatti, l'obbligo per l'interprete di leggere la legislazione regionale alla luce dei principi fondamentali valevoli per il sistema statale.

³⁸¹ Ciò che non sembra agevole identificare – come invece richiede l'art. 127 Cost. e l'interpretazione attribuitagli – è per l'appunto la lesione di competenze regionali da parte di leggi che regolano le elezioni politiche. L'adozione di queste ultime spetta infatti esclusivamente al Parlamento, né è prevista alcuna attribuzione in capo ad organi regionali nel corso dello svolgimento della procedura elettorale. Quali violazioni, quindi, potrebbero denunciare le regioni avverso l'atto legislativo elettorale che disciplina le competizioni nazionali?

³⁸² Tra i molti, lo sostiene anche F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, op. cit., 95.

³⁸³ Su tutti, si fa riferimento a: D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, op. cit., 1466; M. P. LARNÉ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca"*, op. cit., 33 – 35; M. CROCE, *"Se non ora quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)*, op. cit., 10, in cui l'autore, compiendo una rassegna su tutti i profili di criticità della normativa elettorale entrata in vigore nel 2005, racchiude la disciplina che

La normativa elettorale, come già anticipato, non prevedeva che i candidati presentatisi nel collegio uninominale valdostano potessero collegarsi in una coalizione al fine di concorrere all'ottenimento dei seggi premiali. Ciò si riconduceva alla previsione che assegnava alla lista o alla coalizione di liste vincitrici 340 seggi, che, sommati a quelli attribuiti alle liste perdenti (pari a 277), ammontavano ad un totale non comprensivo né dei dodici seggi espressi dalla circoscrizione estero, né tantomeno del singolo attribuito alla Valle d'Aosta (art. 83, II e III c., d.P.R. n. 361/1957), rispettivamente calcolati *a latere*³⁸⁴.

In entrambe le interpretazioni evincibili dal combinato disposto delle norme menzionate³⁸⁵, vi è chi ravvisava una evidente violazione del principio di eguaglianza del voto *ex art. 48, II c. Cost.*³⁸⁶: la disparità nel computo dei voti

non computa i voti della Valle d'Aosta ai fini del premio di maggioranza nella categoria dei c.d. vizi «evidenti», sostenendo, quindi, l'incostituzionalità della stessa normativa. Analog. C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 19.12.2005, 2, ha riscontrato medesimi aspetti di incostituzionalità, così come S. CECCANTI, *Val d'Aosta e eguaglianza del voto: il caso è serio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.12.2005, 1. Quest'ultimo, in particolare, nel riprendere le opinioni favorevoli e contrarie all'esclusione dei voti della Valle d'Aosta dal computo del premio, ricorda come coloro che non ritenevano illegittime tali disposizioni fondavano il proprio ragionamento sulla specialità della regione valdostana, legata per lo più a motivi linguistici, dimenticando, però, che la Costituzione oggi vigente dopo la riforma costituzionale del titolo V, riconosce esplicitamente la specialità linguistica non solo alla Valle d'Aosta (chiamandola con il suo nome italiano e francese) ma anche alla Provincia autonoma di Bolzano (anch'essa chiamata con il suo doppio nome). Proprio da ciò, secondo l'autore risulta già evidente la discriminazione nel trattamento inflitto alla Valle d'Aosta dalla l. n. 270/2005.

³⁸⁴ Tale illegittimità non veniva ricondotta, invece, a quanto disposto dall'art. 14 *bis* (del medesimo d.P.R. n. 361 del 1957) che disciplinava i collegamenti tra liste e che implicitamente avrebbe consentito di equiparare i voti dei candidati nel collegio uninominale della Valle D'Aosta a quelli delle liste presentate nelle altre ventisei circoscrizioni, ancorché plurinomiali.

³⁸⁵ A tal proposito, R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, *op. cit.*, 5195 – 5196, specificano che, «se si interpretasse il richiamo per la disciplina delle elezioni nel collegio uninominale della Valle d'Aosta “alle disposizioni dei precedenti articoli, in quanto applicabili” (come poi dispone l'art. 92, I c., d.P.R. n. 361/1957 e come anche riferito nel citato art. 14 *bis*) [...], dunque in modo tale da ammettere al collegamento di coalizioni i candidati valdostani, ne deriverebbe che i voti espressi in Valle D'Aosta conterebbero due volte: una per eleggere il candidato nel collegio uninominale; l'altra *pro quota*, per l'ottenimento del premio ovvero per la ripartizione dei duecentosettantasette seggi rimanenti fra le coalizioni e le liste sconfitte. La vigente disciplina legislativa per l'elezione del deputato valdostano sembra quindi violare il principio di eguaglianza del voto, ponendoci di fronte a una vera e propria aporia: se si impedisce il collegamento, i voti valdostani sono voti dimezzati rispetto a quelli espressi nelle altre circoscrizioni [...]; se viceversa lo si consente, [...] divengono voti raddoppiati, in quanto utilizzabili due volte». Analog. R. D'ALIMONTE – C. FUSARO, *Se viene violata l'eguaglianza del voto*, in *Il Sole 24 ore*, pubblicato il 17/12/2005.

³⁸⁶ Su tutti, R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, *op. cit.*, 5195 – 5196 e A. PERTICI – E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *Forum di Quaderni*

espressi tra gli elettori delle circoscrizioni plurinominali, che avrebbero contribuito ad eleggere sia i rappresentanti circoscrizionali, sia inciso indirettamente sul raggiungimento del premio, sottintendeva di fatto una *minusvalenza* dei consensi manifestati dai cittadini della Valle d'Aosta. Costoro, infatti, concorrevano solo alla determinazione del proprio rappresentante, senza influire, invece, sul risultato della competizione tra coalizioni, a «cui, *però*, era indirettamente collegata la governabilità del Paese³⁸⁷». Un analogo ragionamento si sarebbe potuto far valere anche per i voti dei residenti all'estero, ma alcuni *distinguo* imponevano, per questi ultimi, una maggior cautela nel considerarli forieri di un irragionevole e differenziato trattamento³⁸⁸.

A fronte, quindi, di quella che veniva indicata come una «macroscopica incostituzionalità³⁸⁹», si era ipotizzato che la regione Valle d'Aosta ricorresse in

costituzionali, pubblicato il 23.01.2006, 1. Gli autori sottolineano come il differente trattamento riservato agli italiani residenti all'estero e ai residenti della Regione Valle d'Aosta determinerebbe una *minusvalenza* dei voti di questi ultimi, del tutto ingiustificabile in base ai criteri di ragionevolezza. Così anche S. CECCANTI, *Val d'Aosta e eguaglianza del voto: il caso è serio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.12.2005, 1.

³⁸⁷ Così afferma C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, *op. cit.*, 2.

³⁸⁸ Vi è chi ritiene che tale scelta sia infatti ragionevolmente giustificabile: l'art. 48, III c. istituirebbe una forma di rappresentanza particolare, considerato il dettato degli artt. 56 e 57 Cost. che prevedono dodici deputati e sei senatori alla circoscrizione estero, ammettendo per questi il voto per corrispondenza con una limitata garanzia della personalità (in deroga al 48, II c. Cost.) e un numero di seggi che è circa un quinto di quelli previsti per i residenti e votanti in Italia (ovviamente in rapporto agli aventi diritto), così M. CROCE, «*Se non ora quando?*» *Sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi di farli valere)*, *op. cit.*, 10. Analog. C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, *op. cit.*, 2, che però dubita della fondatezza di tale ipotesi. Più specific. lo stesso autore in ID., *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo*, *op. cit.*, 108 afferma che, costituzionalmente, potrebbe giustificarsi il differente trattamento nei confronti dei cittadini residenti all'estero a fronte del legame che, sì, li unisce all'Italia, ma non in modo così stringente da consentire loro di incidere anche sulla formazione dell'esecutivo. Si rimanda a quanto già espresso nel cap. I del presente scritto, nota 179. Mentre, per uno specifico approfondimento sulla l. n. 459/2001 («Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero») si cfr., su tutti, E. GRASSO, *Il voto all'estero tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2002, 346 – 348; G. E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2002, 348 – 351 e C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti non ci stanno*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2002, 351 – 354, tenendo presente che la l. n. 165/2017 ha parzialmente modificato la disciplina della legge elettorale per i cittadini italiani residenti all'estero (su tutti, riguardo i diritti di elettorato passivo nella circoscrizione estero).

³⁸⁹ Così, su tutti, definisce C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, *op. cit.*, 2, il mancato computo dei voti della regione Valle d'Aosta ai fini del premio di maggioranza alla Camera.

via principale al giudice delle leggi al fine di vedere censurato il mancato conteggio dei propri voti. Così come, in una sottile seppur differente accezione, vi era chi denunciava l'irragionevole discriminazione imputata ai cittadini di una sola regione italiana, contravvenendo al principio di eguaglianza regionale. All'interno di questo contesto, infatti, si sarebbe potuto richiamare quel filone giurisprudenziale che riconosce esplicitamente alla regione discriminata da una irragionevole disparità, indipendentemente dalla materia nella quale la violazione si sia realizzata, di ricorrere contro la legge statale anche aldilà dei limiti di competenza posti dall'art. 127, II c. Cost³⁹⁰ e dalle sue interpretazioni.

Certo, non può sottovalutarsi l'opposta tesi di chi considera che tale soluzione muova dall'idea che le leggi elettorali disciplinino l'organizzazione e le attività dei pubblici poteri e non che coinvolgano in primo luogo situazioni giuridiche soggettive (in particolare, il diritto di elettorato attivo e passivo)³⁹¹. In questa

³⁹⁰ Il riferimento giurisprudenziale a cui si allude nel corpo del testo è alla Corte cost. n. 276/1991, avente ad oggetto la disposizione di una legge statale (art. 6 della l. n. 19/1991, «Norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della Regione Friuli – Venezia Giulia, della Provincia di Belluno e aree limitrofe») che prevedeva che «il Governo fosse tenuto a sentire la Regione Veneto e il Comune di Venezia prima di predisporre altre città italiane per la designazione, nel decennio tra il 1991 e il 2000, della sede o ufficio italiano di organismi internazionali da istituire, o ai quali dare una sede, al fine di privilegiare la candidatura di Venezia». Tale norma veniva impugnata dalla Regione Toscana che sollevava una questione di legittimità in violazione, tra le altre norme (artt. 5, 97, 115, 117, 118, 120 Cost.), dell'art. 3 Cost., generata da un privilegio considerato ingiustificato e riconosciuto a favore di una sola città italiana e di un solo territorio a discapito degli altri. La Corte nel dichiarare l'illegittimità della legge ad oggetto del ricorso affermava il principio che anche nell'occasione in esame potrebbe rilevare: «[...] Quando la legge statale provvede in qualsiasi materia (o organizza una qualsiasi attività propria o regionale) assumendo come criterio il territorio e introducendo una disciplina differenziata in riferimento a una parte di esso, non può disconoscersi una pretesa, egualmente rilevante ed egualmente tutelabile, della Regione il cui territorio sia stato ricompreso o no nel trattamento differenziato, al controllo che questo non sia manifestamente ingiustificato, cioè irragionevole». Ovviamente la violazione del principio di ragionevolezza da parte della legge statale è stato scrutinato nel merito anche in altre circostanze, ma partendo dall'assunto giurisprudenziale citato, la trasposizione sulla disciplina elettorale n. 270/2005 per la Camera dei deputati si ritiene particolarmente fortunata, in quanto, «assumendo come criterio il territorio e introducendo una disciplina differenziata in riferimento a una parte di esso», determina un irragionevole differenziazione che permetterebbe alla Regione stessa di agire contro di essa. Così analog. A. PERTICI – E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, op. cit., 2; D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, op. cit. 1466; M. P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, op. cit., 34.

³⁹¹ Questa tesi è già stata riportata in precedenza, precisamente in nota 261. Tradizionalmente si riconduce a E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, op. cit., 59.

seconda accezione, infatti, la sede idonea a promuovere questioni di legittimità dovrebbe essere quella del giudizio incidentale³⁹².

Aldilà di ciò, pur ricorrendo nel caso di specie i presupposti necessari per l'instaurazione di un giudizio in via d'azione, veniva inutilmente lasciato decorrere il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione per poter impugnare la legge statale, perdendo così, da un lato, una delle prime occasioni in cui la Corte si sarebbe potuta esprimere nel merito di un sistema elettorale nazionale e, dall'altro, quella di avanzare un'istanza di sospensiva, contestualmente al ricorso, che avrebbe potenzialmente potuto interrompere la competizione politica che di lì a poco si sarebbe tenuta³⁹³.

Alla luce di ciò, non è opinione solitaria ritenere che tale vicenda non sia dipesa solamente da un cortocircuito del sistema giuridico, bensì, molto probabilmente, da una "carenza di coraggio" della Regione lesa che, per il timore di sfruttare l'opportunità di una pronuncia di incostituzionalità, non ha considerato di perderne un'altra, forse più urgente, dimenticando di non essere un soggetto astrattamente dedito alla mera legalità costituzionale come lo è un giudice, ma parziale e interessato come lo è ogni singolo cittadino di cui la Regione è ente esponenziale³⁹⁴.

³⁹² Secondo F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, *op. cit.*, 95, «L'incostituzionalità della legge elettorale del Senato lede il principio di eguaglianza fra le Regioni, ma certamente viola, in prima battuta, il principio di uguaglianza del voto sancito dall'art. 48, II c. Cost. Pertanto la sede idonea a promuovere la questione di legittimità costituzionale dovrebbe essere il giudizio in via incidentale».

³⁹³ Sul punto si rimanda specific. a A. PERTICI – E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, *op. cit.*, 2, i quali, dopo aver sottolineato che l'ipotesi del giudizio in via principale porterebbe con sé anche la potenziale sospensione della legge impugnata (in genere, qualora l'atto oggetto del ricorso comporti il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica o, ancora, un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini; così art. 35, l. n. 87/1953, così come modificato dall'art. 9, IV c, l. n. 131/2003), escludevano che la Corte la potesse concederla, considerato sia la poca inclinazione a farlo anche nel conflitto di attribuzioni tra enti, sia a fronte dell'esposizione politica della questione e la conseguenza di un intervento di questo tipo, proprio poco prima delle elezioni politiche. Ciò nonostante, se per ipotesi ci si volesse ragionare, l'effetto della sospensione sarebbe potuto essere o quello di far svolgere le elezioni con un sistema proporzionale puro senza premio (che per l'appunto sarebbe stato, nel caso, proprio l'oggetto della norma impugnata e sospesa), oppure, ipotesi, ad avviso di chi scrive più plausibile della prima, quello del rinvio delle elezioni politiche.

³⁹⁴ Così M. P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca"*, *op. cit.*, 35 perché, ad opinione di chi scrive, quanto sostenuto dall'autrice evoca un tema che sembra così ricorrere

9. Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, difficoltà tra profilo oggettivo e soggettivo

Dinanzi alle “strette” messe in luce nelle pagine precedenti, enunciato (nel I capitolo) l’esperto diniego della Corte circa la possibilità di auto-rimettersi questioni aventi ad oggetto la legge elettorale in sede di ammissibilità del *referendum* abrogativo³⁹⁵, risulta doveroso chiedersi se la stessa sia sottoponibile, da ultimo, al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato³⁹⁶; a maggior ragione, se si considera che i conflitti *inter-organici* sono divenuti lo strumento preposto a sindacare quegli atti cui l’ordinamento non assicura una diversa forma di protezione³⁹⁷.

(forse, con maggior frequenza) anche nel campo dei giudizi in via d’azione, ovverosia l’influenza dell’opportunità politica nel decidere di proporre un ricorso contro leggi elettorali (nazionali).

³⁹⁵ Si rimanda, sul punto, al paragrafo 7 del I capitolo e specific., su tutti, P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, in *Rivista AIC*, pubblicato il 14.01.2008, 2.

³⁹⁶ Si ricorda che le criticità della l. n. 270/2005 fecero emergere anche ulteriori ipotesi su possibili canali di accesso al sindacato della Corte costituzionale. Vi era, infatti, chi riteneva che la legge elettorale potesse divenire oggetto di un ipotetico conflitto tra poteri, sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Parlamento. Questa l’opinione, su tutti, di S. POMODORO, *Legge elettorale e referendum. E se si tornasse al “Mattarellum?”*, in www.astrid-online.it, pubblicato il 18 luglio 2007, 8, secondo il quale, dinanzi a vari dubbi di legittimità costituzionale, il Capo dello Stato non avrebbe potuto sciogliere le Camere se non dopo aver consentito alla Corte di esprimersi su tali questioni e averle reputate prive di fondamento. *Contra* D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità, op. cit.*, 1467, smentisce questa possibilità, sostenendo che, invece, sia la prassi a dare la risposta più efficace: il Capo dello Stato, da un lato, promulgando tale normativa adottata dal Parlamento e, dall’altro non ritenendola un ostacolo allo scioglimento delle Camere, ha dimostrato di ritenerla non affetta da vizi di illegittimità. L’autrice ritiene che l’unico caso in cui, in questo senso, il Presidente della Repubblica potrebbe sollevare un conflitto tra poteri, riguarderebbe le ipotesi in cui la legge per le elezioni nazionali fosse affetta da un’incostituzionalità così evidente da imporgli di esercitare il rinvio, sollevando eventualmente conflitto in sede di promulgazione, per una compressione delle proprie prerogative. Ad avviso di chi scrive, quest’ultimo parrebbe più un caso di scuola che non una circostanza concretamente ipotizzabile.

³⁹⁷ Tale presupposto non è pacifico: secondo V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, op. ult. cit.*, 583, il conflitto «opererebbe [...] come “chiusura” del sistema costituzionale, quale *extrema ratio* nei confronti degli atti di prevaricazione della maggioranza», per tutelare posizioni costituzionali, altrimenti esenti da qualsivoglia garanzia. *Contra*, su tutti, E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale, op. cit.*, 257 secondo cui il conflitto *inter-organico* non si configurerebbe quale strumento di chiusura del sistema di giustizia costituzionale, in una veste di automatica complementarietà al giudizio sulle leggi, date le estreme ipotesi in cui è confinato, pur tuttavia riconoscendo che quando si realizza, le garanzie della legalità trovano notevole estensione. Una precisazione terminologica: quando si utilizza il termine “propensione della Corte” ci si rivolge alla giurisprudenza con cui il giudice delle leggi ha dichiarato l’ammissibilità di un conflitto tra poteri avente ad oggetto un atto normativo: su tutte, si v. Corte cost. n. 457/1999, in

Per compiere tale valutazione, occorre quindi ricondurre l'ipotesi prospettata, da un lato, al dato normativo secondo cui, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, il conflitto «è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni [...] determinate da norme costituzionali». L'ammissibilità è dunque sottoposta alla ricorrenza di due presupposti, soggettivo³⁹⁸ ed oggettivo³⁹⁹, che devono ricorrere contestualmente; dall'altro, alle specifiche integrazioni giurisprudenziali che, nel tempo, hanno attualizzato le indicazioni fornite dal legislatore del 1953⁴⁰⁰.

Soffermandosi dapprima sull'aspetto oggettivo e, in particolare, sulla natura dell'atto sottoponibile a tale giudizio, il primo ostacolo da considerare, riferendosi alla legge elettorale, riguarda la possibilità che una fonte legislativa venga ammessa nell'ambito di un conflitto di attribuzione.

Pur avendo la Corte accolto quest'eventualità, dopo aver superato un suo restrittivo orientamento⁴⁰¹, ha sempre tenuto nettamente distinta la giurisdizione costituzionale sulla legittimità degli atti legislativi da quella sui conflitti, ribadendo che questi ultimi, non rappresentando una ordinaria via per far valere i

cui la Corte ha precisato che giudizio di legittimità e conflitto *inter-organico* possono costituire mezzi concorrenti di tutela: il primo con valore generale, il secondo quale mezzo di tutela residuale attivabile quando non sussista altra possibilità. L'esperibilità di tale conflitto va pertanto esclusa tutte le volte che la legge da cui deriva una violazione delle altrui competenze sia censurabile in sede incidentale.

³⁹⁸ Quando ci si riferisce al profilo soggettivo si intende riferirsi a coloro che possono sollevare tale giudizio, ovvero a quei soggetti considerati "poteri" dello Stato in quanto in grado di vincolare lo stesso in modo definitivo.

³⁹⁹ Il profilo oggettivo concerne, da un lato, alla sola sfera delle attribuzioni determinate da norme costituzionali (o comunque, seppur non contemplate formalmente in Costituzione, anche previste in leggi ordinarie o norme consuetudinarie, purché tali da integrare il quadro organizzativo costituzionale) e dall'altro riguarda la natura dell'oggetto posto all'attenzione del giudice delle leggi, che può essere qualunque atto, di natura commissiva o omissiva purché imputabile ad "organi" dello Stato.

⁴⁰⁰ Le indicazioni della l. n. 87/1953 non sono esaurienti e sono necessariamente da integrare con quanto ampliato o puntualmente specificato dalla Corte costituzionale.

⁴⁰¹ Una prima apertura del giudice delle leggi in tal senso si è riscontrata nella Corte cost. n. 406/1989 in cui si afferma che, «in linea di principio», il conflitto tra poteri non possa avere ad oggetto una legge o un atto equiparato. Tale strumento, infatti, «finirebbe con il costituire un elemento di rottura nel nostro sistema che per quanto concerne la legge è incentrato nel sindacato incidentale», disponendo che l'iniziativa di rivolgersi alla Corte sia dei giudici, a partire dall'applicazione della legge. Sul punto si v. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri*, Milano, 1992, 349 – 355. La svolta concreta a questo primo accenno, come si vedrà, è dipesa dalla Corte cost. n. 161/1995 che ha ammesso il conflitto *inter-organico* su un decreto legge.

vizi sulle leggi, né tantomeno la tutela dei diritti fondamentali, non potessero trasformarsi in un sindacato di costituzionalità.

Tuttavia la pronuncia n. 161 del 1995 con cui il giudice delle leggi ha per la prima volta dichiarato l'ammissibilità di un conflitto di attribuzione sollevato contro un atto legislativo, potrebbe rappresentare un precedente significativo (pur consci dell'eccezionalità del caso in questione⁴⁰²). Ad avviso di chi scrive, infatti, si ritiene che lo stesso presenti alcune analogie rispetto ad un eventuale e ipotetico giudizio sulla legge elettorale. Innanzitutto la citata pronuncia riguarda proprio «l'esercizio di un diritto politico fondamentale, le cui limitazioni [...] – secondo espressa motivazione della Corte – devono essere sottoposte ad uno scrutinio rigoroso». Inoltre, ed è forse questa l'analogia più significativa per l'indagine in corso, l'oggetto di quel giudizio, al pari della legge elettorale, risultava difficilmente sottoponibile ad un controllo di costituzionalità. Il conflitto di attribuzione poc'anzi citato ha infatti consentito l'annullamento delle disposizioni contenute in un decreto legge per l'espressa motivazione⁴⁰³ secondo cui, a causa della sua temporanea vigenza, lo stesso non sarebbe potuto pervenire in altro modo alla Corte⁴⁰⁴. L'impraticabilità di un controllo (preferenziale) per la via del

⁴⁰² Si ricorda, infatti, che nel caso di specie il conflitto veniva sollevato dal Comitato promotore di un *referendum* nei confronti del Governo e del Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Nello stesso si chiedeva l'annullamento parziale di una disposizione di un decreto legge, in quanto lesiva della campagna referendaria. Vi è chi ha ritenuto che la linea giurisprudenziale sul conflitto per atti legislativi si sia delineata con alcune pronunce successive (in particolare, la Corte cost. n. 457/1999 e la Corte cost. n. 284/2005). Il principio desumibile dalla stessa sarebbe quello secondo cui il conflitto tra poteri, avente ad oggetto fonti legislative, sia inammissibile se la lesione delle competenze può farsi valere attraverso il giudizio in via incidentale. Così M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, op. cit., 5.

⁴⁰³ Nel dettaglio – secondo la Corte – l'esclusione di leggi e atti aventi forza di legge dal conflitto *inter-organico* «mal si attaglia ad un atto [...] che la stessa Costituzione viene a qualificare come “provvedimento provvisorio”, [...] destinato ad operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia, sin dall'inizio, in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato dall'art. 77 Cost. [...] Tutto questo *ha indotto* a sottolineare come il profilo della garanzia costituzionale si presenti essenziale e tenda a prevalere su ogni altro: [...] ove il controllo dovesse ritenersi circoscritto alla sola ipotesi del sindacato incidentale, verrebbe *infatti* a risultare, se non compromesso, certamente limitato. Si cfr. Corte cost. n. 161/1995, 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰⁴ Sempre in Corte cost. n. 161/1995, 3 del *Considerato in diritto*, si afferma espressamente: «È noto infatti che per il decreto legge questo tipo di sindacato, per quanto possibile, si presenta di fatto non praticabile in relazione ai tempi ordinari del giudizio incidentale ed alla limitata vigenza dello stesso. Questa limitazione nella garanzia costituzionale potrebbe d'altro canto dar luogo a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali». Che il decreto legge fosse originariamente (e per ragioni connesse soprattutto di tempo) considerato parte di una

giudizio incidentale giustificava così l'ammissibilità di un atto legislativo altrimenti privo di tutela, qualificandosi per una natura «sussidiaria e suppletiva rispetto al sindacato di legittimità⁴⁰⁵». Non sembra dunque esservi motivo concreto per escludere *a priori* che la legge elettorale possa pervenire alla Corte secondo tale via, considerando, peraltro, che la stessa, come dimostrato, è pretermessa al giudizio incidentale a causa di evidenti restrizioni derivanti dall'art. 66 Cost.

Se questo vuoto di garanzie identificherebbe il conflitto *inter-organico* come l'unico rimedio residuale per sottoporre la normativa elettorale ad un controllo della Corte, vi è tuttavia chi ritiene che nella giurisprudenza permanga «un certo margine di flessibilità e indeterminatezza [...] che rende *tuttora* difficoltosa l'esperibilità di siffatto conflitto⁴⁰⁶».

Non meno problematico si dimostra, infatti, il profilarsi del requisito soggettivo, per comprendere il quale ci si deve interrogare su quali siano i poteri dello Stato che nel corso del procedimento elettorale, vedendo lese proprie prerogative costituzionali, potrebbero adire la Corte.

“zona d'ombra” dell'ordinamento, lo si è anticipato in precedenza e si cfr. altresì E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, op. cit., 355 – 356.

⁴⁰⁵ Lo affermano A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., 255, citando Corte cost. ord. nn. 73 – 278/1997; 398/1999; 211/2000.

⁴⁰⁶ Così sostiene, su tutti, D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, op. cit., 1467. Diversi sono inoltre i ricorsi dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale per insussistenza del profilo oggettivo. Di particolare interesse, su tutti, Corte cost. ord. n. 367/2008, nella quale il giudice delle leggi si è espresso per l'inammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato da due singoli cittadini avverso gli artt. 1, X c. e 4, VI c. della l. n. 270/2005, nella parte in cui inibivano il popolo sovrano ad esprimere la propria preferenza nei confronti dei candidati alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. La Corte, oltre a ritenere l'inammissibilità del profilo soggettivo, in quanto i ricorsi venivano proposti da singoli cittadini, «componenti dell'organo costituzionale corpo elettorale», affermava anche l'assenza di quello oggettivo, insussistente giacché entrambi i ricorsi risultavano volti non già ad un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, quanto piuttosto ad ottenere una dichiarazione di illegittimità di talune disposizioni amministrative attraverso una sorta di ricorso diretto a questa Corte». Analog. anche, Corte cost. ord. n. 284/2008, con cui la Corte ha dichiarato l'inammissibilità, per le stesse ragioni, di un conflitto di attribuzioni che un ricorrente (per l'esattezza Felice Besostri, fautore poi di altri tentativi di ricorsi avverso le leggi elettorali) ha sollevato contro l'ordine giudiziario e del Parlamento, in relazione alla sent. Tar Lazio, sez. II-bis del 27 febbraio 2008, n. 1855 (così come avverso la decisione del Consiglio di Stato, sez IV, 13 marzo 2008, n. 1053), con cui si proclamava il difetto di giurisdizione in ordine ai provvedimenti relativi alla consultazione elettorale per il rinnovo dell'Assemblea. Tale ricorso aveva l'espresso obiettivo di colmare “le lacune derivanti dalla mancanza di un accesso diretto alla Corte” e, al fine di ciò, lo stesso ricorrente invitava la Corte a sollevare dinanzi a sé questione di legittimità avente ad oggetto alcune disposizioni elettorali del d.P.R. n. 361/1957 e d.lgs. n. 533/1993.

Nonostante molteplici ricostruzioni dottrinali e diversi ricorsi abbiano cercato nel tempo di estendere le nozioni processuali che circoscrivono i soggetti legittimati a sollevarlo, non sembra che tali aperture possano “agevolare” la legge elettorale. Inoltre, non hanno nemmeno trovato riscontro le tesi di chi sosteneva che, ai sensi dell’art. 134 Cost., «la giurisdizione costituzionale sui conflitti dovesse ritenersi principalmente istituita con l’obiettivo di estendere il principio della sindacabilità degli atti dei pubblici poteri a quelle zone [...] che, per il loro carattere eminentemente politico o supremo, risultavano tradizionalmente sottratte alle modalità ordinarie di sindacato⁴⁰⁷».

La Corte ha infatti mostrato un atteggiamento di “chiusura” nel valutare i conflitti rispondenti a tali requisiti. Negando l’ammissibilità dei ricorsi proposti tanto dai parlamentari in modo individuale⁴⁰⁸ (ancora dubbio se possano sollevarlo collettivamente i gruppi⁴⁰⁹), quanto dai singoli cittadini⁴¹⁰, ha

⁴⁰⁷ Così afferma F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, fasc. 2/2006, 1634. Analog. R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 129 e ss.: «Il conflitto non è uno strumento a sé stante, ma un tassello di un più complesso strumentario rivolto ad irrobustire la difesa della legalità. Da un lato, esso si salda con gli strumenti che fanno capo alla Corte costituzionale, ma dall’altro è una logica continuazione degli strumenti giurisdizionali di controllo sulla regolarità dell’azione dei pubblici poteri, nelle varie forme che essa assume. [...] I giudici vi ricorrono tutte le volte in cui è in qualche modo negato o impedito l’esercizio della loro funzione di regolazione dei limiti di legalità entro cui può esprimersi il potere politico. Allora, attraverso il conflitto di attribuzione, è la regolazione giuridica a prevalere sulla politica, come deve essere sinché si resti nell’alveo della filosofia dello Stato di diritto. Ma, in secondo luogo, il conflitto è un comportamento del sistema giurisdizionale, nel senso che ad esso si può ricorrere laddove manchino altre risorse giurisdizionali».

⁴⁰⁸ Rispetto alle attribuzioni del parlamentare, inerenti allo *status* o ad alcune funzioni individuali riconosciutegli dalla Costituzione (come l’iniziativa legislativa, i poteri di interrogazione e interpellanza, il diritto di voto nelle deliberazioni parlamentari), parte della dottrina ne ha ipotizzato la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni. Su tutti, si v. A. CERRI, *Conflitti di attribuzione. I) Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enc. Giur. Treccani*, XI, Roma, 2005, 5. La giurisprudenza costituzionale, sul punto, è copiosa: nella maggior parte dei casi, per lo più riguardanti l’art. 68, I c. Cost., ha sempre negato al singolo deputato o senatore di adire la Corte attraverso il ricorso individuale al conflitto di attribuzione (si v., su tutte, Corte cost. nn. 443/1993; 265/1997; 178 – 179 – 284 – 388 -389 – 446/1998; 131/1999; 101/2000; 126, 2002; 263/2003; 451/2005; 329/2006; 195/2007). Va però sottolineato che la Corte, circoscrivendo il divieto solo ai conflitti relativi alle prerogative parlamentari, non ha escluso la possibilità che lo stesso venga sollevato a tutela di “altre” sue attribuzioni, pur non facendo esplicita menzione di queste ultime: la questione resta così aperta; sul punto si v. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., 257 e, anche, su tutti, P. RIDOLA, *Le parole della politica e l’insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2004, 1220 e ss.

⁴⁰⁹ I quali, pur menzionati dalla Carta fondamentale, è dubbio che abbiano vere e proprie attribuzioni costituzionali. Così A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., 256, secondo cui è però «certo impensabile che la maggioranza parlamentare “possa

inevitabilmente ridotto le possibilità di sindacare la legislazione elettorale. È infine con la nota vicenda con cui il giudice delle leggi ha escluso che i partiti politici potessero sollevare conflitto tra poteri⁴¹¹ che tale atto normativo è stato

schacciare” le minoranze senza che queste possano difendersi; [...] ciò appare ancor più necessario in un sistema politico-istituzionale maggioritario.

⁴¹⁰ Singoli cittadini hanno in più occasioni agito per la tutela del diritto fondamentale di voto, ma, da una parte, non si è voluto riconoscere tale facoltà perché contraria all’architettura del processo costituzionale, dall’altra, non sono qualificati quale “potere dello Stato”. Da rilevare, infine, che in sede di conflitto il giudice delle leggi è chiamato a dirimere controversie soggettive tra chi esercita attribuzioni costituzionalmente riconosciute e non tutela, invece, posizioni giuridiche individuali. R. BIN, *L’ultima fortezza. op. cit.*, 149, interrogandosi circa le conseguenze sulla legittimazione processuale riconosciuta al comitato dei promotori del *referendum*, ritiene apprezzabile la prudenza usata dalla Corte rispetto alla legittimazione del singolo cittadino (tematica sfiorata in un’ordinanza del 1988). «Non è possibile in astratto né escludere né affermare la legittimazione del singolo ricorrente. [...] Non si può trattare di una questione di numero, ma della posizione che il singolo viene a ricoprire rispetto a certi meccanismi decisionali e questa posizione non la si può afferrare guardando ai “poteri” disegnati dalla Costituzione, ma a come i meccanismi e gli equilibri costituzionali sono fatti funzionare in concreto dalle leggi e dalle prassi. In altre parole: il cittadino può essere legittimato quando cessa di essere un privato cittadino e assuma una determinata funzione. Sotto questo profilo, anche se assume la veste dell’elettore, il cittadino acquista una qualifica pregnante e se questa si accompagna all’esercizio di una attribuzione specifica, difendibile in sede di giudizio, dipende soltanto dalle leggi in materia elettorale. Non lo si può decidere *a priori*, sulla base di schemi astratti, tracciati una volta per tutte». Quanto alla giurisprudenza costituzionale, si v., su tutte, Corte cost. ord. n. 367/2008; Corte cost. ord. n. 284/2008

⁴¹¹ Specific. in Corte cost. ord. n. 79/2006, il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso dal partito La Rosa nel Pugno avverso gli articoli della l. n. 270/2005 che imponevano la raccolta delle firme per la presentazione delle candidature – ad avviso del ricorrente – discriminando solo alcune formazioni e non altre. Secondo Corte, l’inammissibilità si motivava per il difetto del profilo soggettivo, espressamente richiesto per sollevare conflitto *inter-organico*. Alle formazioni politiche, al contrario del Comitato dei promotori per il *referendum* (Corte cost. n. 69/1978), titolare di una specifica attribuzione costituzionale individuabile ai sensi dell’art. 75 Cost. non può riconoscersi medesimo principio. «L’art. 49 Cost. attribuisce ai partiti politici la funzione di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” e non specifici poteri di carattere costituzionale, né d’altra parte, le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria, al fine di eleggere Assemblee, consentono di desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di ricordare, il diritto riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti». Sul punto si v. F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale, op. cit.*, 95. Per una analisi della decisione invece si cfr., su tutti, A. RIDOLFI, *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, in *Rivista AIC*, 20.03.2006, 1 – 5; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.04.2006, 1 - 6. Per un’analisi sulla diversa qualificazione riconosciuta al Comitato promotore rispetto ai partiti politici, si v., su tutti, P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2006, 670. Per un’analisi critica della decisione, si v., su tutti, A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 03.05.2006, 1, secondo il quale, con tale decisione, la Corte annulla «la specificità del contenuto normativo dell’art. 49 Cost.; [...] contraddice la natura democratica e rappresentativa della Repubblica; [...] accoglie una interpretazione [...] della funzione dei partiti [...] più conforme ai principi dello stato liberale – che distingue nettamente l’attività politica svolta nell’ambito della società da quella,

confinato in una zona di fatto “preclusa” alla giustizia costituzionale. La sentenza, infatti, nel motivare l’inammissibilità del ricorso presentato, ha osservato che la qualifica di potere dello Stato non potesse essere riconosciuto alle formazioni politiche poiché «avrebbe finito con l’introdurre un nuovo tipo di giudizio costituzionale avente ad oggetto le procedure elettive dell’Assemblea⁴¹²».

È emblematico come dopo circa vent’anni da tale vicenda, sia la stessa Corte a pronunciare l’illegittimità di una legge elettorale, con l’obiettivo di evitare la creazione di zone franche che pure lo stesso giudice delle leggi aveva in parte contribuito a rafforzare (anche attraverso la giurisprudenza sui conflitti di attribuzione tra poteri).

La giurisdizionalizzazione della materia elettorale a cui oggi sembra essere di fronte non ha diminuito i tentativi di ricorrere alla Corte attraverso il conflitto *inter-organico*. Proprio alla soglia dell’approvazione della più recente riforma

caratterizzata dalla sovranità, compiuta all’interno dello stato – che a quelli del vigente ordinamento repubblicano».

⁴¹² Per un approfondimento sulla qualifica di partiti quali organi dello Stato, si rimanda, su tutti, a M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972, 296, secondo cui «se si considera la situazione giuridica dei partiti nel nostro ordinamento, risulta però chiaro che essa non è contraddistinta da alcuna delle caratteristiche proprie degli altri organi [...]. L’organizzazione dei partiti sorge per volontà dei loro membri, non dello Stato, così come avviene invece per quelli dei pubblici uffici. Le funzioni che i partiti svolgono non sono subordinate e strumentali rispetto ai fini dello Stato, ma, all’opposto, tendono a imprimere alla macchina statale una direzione conforme ai fini che essi si propongono. Nessun rapporto specifico intercede fra lo Stato e gli aderenti ai partiti politici in quanto tali, né la fattispecie giuridiche soggettive realizzate dagli aderenti ai partiti producono, in capo allo Stato, effetti suscettibili di essere raffigurati mediante l’imputazione di tali fattispecie allo Stato stesso. Quand’anche però si volesse non tenere conto di queste considerazioni, che si riferiscono a una ben determinata concezione degli organi, rimane fermo che i partiti non possono essere considerati come organi statali, anche se per organo si intende in senso generalissimo lo strumento o il centro d’azione di un ente, e ciò per la ragione fondamentale che essi non sono strumenti o centri di azione dello stato, bensì dei cittadini». *Contra*, P. VIRGA, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 111, sostiene che i partiti politici siano connotati da un carattere organico, posto che organo sia ogni persona o complesso di persone che eserciti una pubblica potestà. Quanto ai partiti politici – secondo l’autore – essi, tramite i gruppi elettorali designano agli elettori i candidati da eleggere e costituendo l’atto di designazione quale esercizio di una potestà politica di governo, si giunge alla conseguenza di attribuire ai partiti il carattere di organi statali. Più recentemente anche F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, *op. cit.*, 1636 si è interrogato sul punto. In particolare sulle ragioni per cui la Corte non abbia riconosciuto tale qualifica ai partiti, nemmeno nella loro «funzione elettorale», che non è da essa liberamente disponibile e non può ritenersi sprovvista del «tono costituzionale»; analog. P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, *op. ult. cit.*, 671, osserva come questa parte della decisione abbia compiuto «un evidente salto logico fra l’importante e assai opportuno riferimento alla natura associativa dei partiti e il disconoscimento del tono costituzionale delle funzioni attribuite ai partiti stessi dalla legislazione elettorale».

elettorale (legge n. 165 del 2017), come già anticipato, diversi sono stati i ricorsi depositati da deputati e senatori a titolo individuale, da gruppi parlamentari, così come da associazioni rappresentative il corpo elettorale. Costoro hanno denunciato una menomazione delle proprie prerogative costituzionali lese – a loro avviso – dall’approvazione con voto di fiducia della riforma⁴¹³. La Corte costituzionale, non entrando nel merito delle vicende, ha dichiarato inammissibili tutti i ricorsi, confermando come non possa essere attribuita la qualifica di potere dello Stato né ai singoli elettori né ai singoli parlamentari.

A discapito delle eccezionalità processuali a cui il giudice delle leggi ci ha “abituato” negli ultimi anni, queste (al momento) sembrerebbero così circoscriversi ai soli giudizi di legittimità.

⁴¹³ La Corte costituzionale è infatti chiamata ad esprimersi su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato aventi ad oggetto non solo la legge elettorale appena adottata, ma anche il previgente sistema (l.n. 52/2015). In particolare, i ricorsi nn. 5/2017, 6/2017 e 7/2017 hanno sollevato diversi conflitti in cui i ricorrenti hanno chiesto di dichiarare l’avvenuta menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale *ex art. 67 Cost.* (insieme ad altri parametri), operata nel corso dell’*iter* di approvazione della l. n. 52/2015. Quanto al ricorso n. 7/2017, oltre ad aver avanzato analoghe domande, ha ricondotto le denunciate menomazioni anche all’*iter* seguito per approvare la nuova legge (riferendosi espressamente a tutte le deliberazioni in cui la stessa è stata votata con il voto di fiducia). I ricorrenti hanno infatti denunciato la presunta limitazione delle proprie prerogative e di quelle del Parlamento, lese in particolare dall’apposizione del voto di fiducia sulle ultime due riforme elettorali. L’argomentazione più ricorrente a sostegno di tale tesi afferma che, rientrando la legge elettorale tra quelle a cui l’art. 72, IV c. vieta espressamente di seguire un *iter* diverso da quello normale, il dibattito su di essa non potrebbe limitarsi né ridurre il potere di proporre emendamenti riconosciuto ad ogni singolo parlamentare. La Corte è quindi chiamata a risolvere sostanzialmente due questioni: da un lato, se il singolo parlamentare o il gruppo possa considerarsi potere dello stato e dall’altro, se la questione di fiducia nell’ambito di una riserva di assemblea possa ledere attribuzioni costituzionalmente garantite. Si ricorda, infine, che un quarto ricorso (n. 4/2017) è stato sollevato da parte del Codacons, che ha denunciato invece la menomazione delle prerogative del corpo elettorale, sempre conseguenti alle votazioni con il voto di fiducia.

CAPITOLO III

LA GIUSTIZIABILITÀ SECONDO LA CORTE COSTITUZIONALE: DALLA SENTENZA 1 DEL 2014 ALLA 35 DEL 2017

1. L'ordinanza della Corte di Cassazione, tra processo e merito – 2. Di fronte ad una storica evoluzione dell'ordinamento: la sent. 1 del 2014, un'incidentalità sostanziale ma non formale – 3. (segue) La decisione di merito: primi limiti alla discrezionalità del legislatore elettorale? – 4. La sent. 275 del 2014: quali confini per la giustiziabilità delle leggi elettorali comunali? – 5. La sent. 110 del 2015: l'azione di accertamento è ammissibile solo di fronte ad un vuoto di tutele del diritto di voto – 6. La sent. 193 del 2015, “due pesi e due misure” nella valutazione della rilevanza – 7. Ancora un sindacato di legittimità sulla legge elettorale nazionale, la sent. 35 del 2017: una definitiva “fuoriuscita” dalle zone franche?

1. L'ordinanza della Corte di Cassazione, tra processo e merito

Il contesto politico delineato e il timore che il principio di costituzionalità “precipitasse” in un vuoto di tutele⁴¹⁴ si ritiene siano i fattori che maggiormente abbiano indotto la Corte costituzionale ad intervenire in una materia tradizionalmente sottratta al sindacato di legittimità.

Con la questione sollevata dalla I sezione civile della Corte di Cassazione (ordinanza n. 12060 del 2013) si è quindi reso immediatamente esplicito l'intento

⁴¹⁴ Il dibattito successivo all'entrata in vigore della l. n. 270/2005 ha riproposto le problematiche in parte già viste circa l'impossibilità per la Corte costituzionale di pronunciarsi sulla legittimità della legge elettorale nazionale a fronte dell'art. 66 Cost., così come, è stata nuovamente prospettata la tesi che alle Camere non sarebbe spettato il compito di dirimere, nemmeno nel corso della verifica dei poteri, il contenzioso *pre*-elettorale. Si è poi nuovamente tentato sia il conflitto di attribuzione (nel caso di specie sollevato da singoli cittadini) sia di far sì che la Corte invocasse in autorimessione alcune questioni di legittimità. Il giudice delle leggi, nel primo caso, ha ritenuto inammissibile il conflitto sollevato (Corte cost. ord. n. 284/2008), così come ha espresso espliciti dinieghi sulla possibilità di auto sollevarsi questioni in sede di ammissibilità dei *referendum* abrogativi. Nel 2012, come si vedrà, anche la Corte Edu ha preferito non pronunciarsi in merito ad alcuni ricorsi riguardanti la l. n. 270/2005.

di voler supplire alla protratta inerzia legislativa⁴¹⁵ con uno strumento giurisdizionale, il quale, come si evincerà soprattutto dalle motivazioni del giudice delle leggi in ordine all'ammissibilità, aveva l'espressa finalità di superare quelle zone franche che, di fatto, avevano "impedito" qualsiasi controllo sulla legislazione elettorale nazionale⁴¹⁶.

La vicenda che ha condotto tale legge al vaglio della Corte ha preso avvio da un giudizio promosso da un elettore⁴¹⁷ il quale, rivoltosi al tribunale di Milano, chiedeva che venisse accertata la portata del diritto di voto «così come costituzionalmente garantito», in quanto reso incerto da alcune disposizioni della normativa elettorale vigente, nei confronti della quale lo stesso proponeva in via pregiudiziale alcune eccezioni di illegittimità.

L'attore metteva in dubbio la conformità a Costituzione della disposizione che attribuiva un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste più votate

⁴¹⁵ Diverse sono state i profili critici espressi da esponenti politici, dalla dottrina giuspubblicistica da moniti della giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 15/2008; 16/2008 e 13/2012), dal Presidente della stessa Corte e perfino dal Capo dello Stato. Per uno specifico approfondimento, si rimanda al I capitolo del presente lavoro, in particolare si v. il par. 7. Quanto alle critiche del mondo politico, si rimanda, su tutti alla ricostruzione di S. GAMBINO, *Rappresentanza e governo, tra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. del dir.*, fasc. 2/2008, 193 – 238. Quanto alle prime critiche dottrinali si cfr., su tutti, P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, fasc. 4/2006, 1003 e ss.; P. L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in *Rivista AIC*, pubblicato il 01.02.2006, 1 e ss.; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia, op. cit.*, 1 e ss.; A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in AA. VV., *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, pp. 278 – 295. Tale critiche tentavano di sollecitare il legislatore affinché si facesse portatore di una riforma elettorale che riattivasse il circuito partitico-rappresentativo. Così E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale. Un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 05.06.2013, 1 e ss. sia U. DE SIERVO, *Legge sul voto. Lo stimolo dei giudici*, in *La Stampa*, pubblicato il 18.05.2013.

⁴¹⁶ Per ricostruire da cosa dipenda questo vuoto di tutele in ambito elettorale (nazionale) si rimanda specific. al precedente capitolo. Analog. anche P. ZICCHITTU, *L'incostituzionalità della legge elettorale ovvero quando il giudice comune "confonde" Corte costituzionale e Parlamento (nota a Corte di Cassazione ordinanza, n. 12060/2013)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. Novembre/2013, 2 e A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso, ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2013, 1. L'ordinanza della Corte di Cassazione – secondo l'autrice – ha «un'indiscutibile valenza positiva, quella cioè di rappresentare una concreta iniziativa di un'autorità pubblica per incidere su problemi e quesiti ormai da tempo notori, ma lasciati incancrenire dalla totale incapacità di risolverli finora dimostrata dalle forze politiche».

⁴¹⁷ Qui si fa riferimento ad un solo attore, a cui, però, nel corso del giudizio di primo grado se ne aggiunsero, come si vedrà a breve, altri venticinque, intervenuti volontariamente *ad adiuvandum*, in seguito alla costituzione dei convenuti.

su scala nazionale (per la Camera dei deputati) o regionale (per il Senato della Repubblica), senza condizionare lo stesso al raggiungimento di una soglia minima di voti o di seggi⁴¹⁸. Parimenti, dubitava della costituzionalità della previsione che non consentiva di esprimere voti di preferenza a favore dei candidati inseriti in liste bloccate, il cui ordine di elezione veniva interamente deciso dai partiti⁴¹⁹ e giudicava arbitraria la disposizione concernente l'indicazione nella scheda elettorale del capo della coalizione o della lista, in quanto potenzialmente lesiva della libertà del voto, delle prerogative del Capo dello Stato e fonte di una surrettizia trasformazione della forma di governo parlamentare⁴²⁰.

Tanto il tribunale, quanto la Corte d'Appello di Milano⁴²¹, nel ritenere manifestamente infondate le censure di illegittimità, rigettavano nel merito le domande e i ricorrenti (declinati ora al plurale, a fronte dei venticinque interventi volontari avvenuti nel primo grado del processo) impugnarono così la sentenza dinanzi alla Corte di Cassazione⁴²².

Quest'ultima, superando tutti gli ostacoli processuali precedentemente rilevati, decise di sollevare alla Corte costituzionale parte delle questioni proposte⁴²³.

⁴¹⁸ Le norme oggetto della questione di legittimità erano, per la Camera dei deputati, l'art. 83 del d.P.R. n. 361/1957, nel testo risultante dalla sostituzione operata dalla l. n. 270/2005; quanto al Senato della Repubblica, la norma di riferimento era l'art. 17 del d.lgs. n. 533/1993, sempre per come modificata dalla l. n. 270/2005.

⁴¹⁹ Ci si riferiva agli artt. 4, II c. e 59, I c. del d.P.R. n. 361/1957 per come risultanti dalla l. n. 270/2005 (rispetto alla Camera dei deputati); inoltre, all'art. 14, I c. del d.lgs. n. 533/1993, per come sostituito dalla l. n. 270/2005 (per quanto concerne il Senato della Repubblica).

⁴²⁰ Il dubbio a cui parte attrice si riferiva era rivolto all'art. 14 *bis* del d.P.R. n. 361/1957 (per come modificato dalla l. n. 270/2005). La Corte di Cassazione, come si illustrerà nel prosieguo, non ha poi rimesso tale questione al giudice delle leggi, reputandola manifestamente infondata. Lo stesso articolo su cui vertevano i dubbi di legittimità, infatti, puntualizzava espressamente la salvaguardia delle prerogative in capo al Presidente della Repubblica, *ex art. 92 Cost.* Da qui l'infondatezza della questione.

⁴²¹ Rispettivamente con sentenze datate 18 aprile 2011 e 24 aprile 2012.

⁴²² In particolare, si ricorda che il Tribunale di Milano aveva rigettato le eccezioni preliminari di inammissibilità delle domande per difetto di giurisdizione e insussistenza dell'interesse ad agire degli attori, ma nel merito aveva poi dichiarato la manifesta infondatezza delle proposte eccezioni di illegittimità costituzionale. Tale decisione era stata confermata anche in sede di appello.

⁴²³ Non tutti i dubbi dei ricorrenti, come si vedrà, sono stati rimessi alla Corte costituzionale, così come non tutti i motivi del ricorso sono stati accolti. Su tutti il primo motivo di ricorso è stato giudicato dalla stessa Cassazione infondato, si cfr. sul punto Corte cass. n. 12060/2013, 1.1. In particolare, i ricorrenti avevano proposto come prima impugnazione la decisione dei giudici di appello, con cui questi ultimi, nel decidere il rigetto della domanda di accertamento, si erano «limitati ad esaminare e a rigettare la questione di legittimità costituzionale [...] in tal modo violando il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato [...] e le norme che prevedono l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali». La Corte di Cassazione, rigettando

L'instaurazione del procedimento in via incidentale – è bene premetterlo – richiede che la questione di legittimità sorga nel corso di un giudizio principale, durante lo svolgimento del quale si incontri un dubbio (che deve poi considerarsi rilevante e non manifestamente infondato) circa la conformità a Costituzione di una legge o di un atto avente forza di legge, necessario per dirimere la controversia in corso. Il *petitum* di tale giudizio non può quindi corrispondere a quello del procedimento *a quo*, ma deve avere rispetto ad esso un oggetto diverso e limitato che lasci al giudice principale un autonomo spazio per garantire la tutela richiesta, attraverso un'attività residuale e ulteriore rispetto a quella compiuta dalla Corte costituzionale. In mancanza di quest'ultima⁴²⁴, la questione non può che ritenersi inammissibile per carenza d'incidentalità⁴²⁵ (difetto, questo, che in definitiva ricorre quando si ravvisa una sostanziale coincidenza tra l'oggetto della *quaestio legitimitatis* e quello rimesso al giudice di merito).

La motivazione con cui l'ordinanza di rimessione ha giustificato la ricorrenza di tale requisito è senz'altro l'aspetto più controverso della decisione. La Cassazione ha ritenuto che la questione di costituzionalità non esaurisse l'oggetto del giudizio *a quo*, eppure l'azione proposta dagli attori celava alcune ambiguità. Si avanzava, infatti, la richiesta «dell'accertamento del diritto di voto libero e diretto, lamentandone la lesione a causa della dedotta illegittimità

tale motivo di ricorso, ha confermato come il giudice comune, con il solo rigetto delle eccezioni di illegittimità costituzionale su alcuni aspetti della legge n. 270/2005, abbia implicitamente rigettato nel merito la domanda principale, escludendo la rilevanza giuridica della dedotta lesione del diritto di voto. Tale passaggio è significativo perché, la stessa Cassazione sembrerebbe aver sostenuto prima ciò che poi smentirà, ovverosia che dietro al giudizio principale proposto si sia celata in realtà la volontà di accedere direttamente alla Corte costituzionale.

⁴²⁴ Su tutti, secondo A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2001, 144 – 145, tale tesi è criticabile per il fatto di essere formulata in termini tali da non scoraggiare applicazioni non vigilate o restrittive del necessario accesso al giudizio della Corte. Inoltre, ove oggetto dell'azione di accertamento fosse un diritto costituzionale, la lesione del bene della vita (oggetto del giudizio principale) potrebbe coincidere con la violazione della norma parametro, e, d'altra parte, il soggetto giuridico potrebbe tutelare i suoi diritti anche con azioni di mero accertamento che in genere non comportano successive pretese restitutorie o risarcitorie. L'autore riconosce che in casi come questi (e come quello concernente il diritto di voto qui in esame) «il crinale può divenire troppo sottile e forte sembra la tentazione di negare l'incidentalità della questione proposta, negando un'azione di accertamento a tutela dei diritti costituzionali».

⁴²⁵ Lo stesso art. 23, II c., l. n. 87/1953 così dispone: «L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità [...], emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi dell'istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso».

costituzionale⁴²⁶» della legge n. 270 del 2005, prefigurando così come unico fine della domanda principale l'accesso diretto alla Corte costituzionale (non previsto nel nostro ordinamento)⁴²⁷. Quest'ultima, infatti, attraverso una declaratoria di incostituzionalità della legge avrebbe esaurito la richiesta avanzata dagli attori, i quali, per l'appunto, chiedendo di accertare il contenuto del diritto inviolabile di voto, leso e reso incerto dall'incostituzionalità della stessa normativa elettorale, sottintendevano una coincidenza tra l'oggetto del giudizio incidentale e quello del procedimento *a quo*⁴²⁸.

La Suprema Corte, nel tentativo di aggirare tale ostacolo, ha ritenuto che la domanda proposta fosse un'azione di accertamento-costitutiva il cui obiettivo non sarebbe stato solo quello di accertare un pregiudizio sulla portata di un diritto (come tipicamente avviene in caso di azioni di mero accertamento), bensì di rimuovere «una già avvenuta modificazione della realtà giuridica, che postulava di essere eliminata mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che avrebbe consentito ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in

⁴²⁶ Sul punto si veda Corte di Cass., ord. n. 12060/2013, punto 6.

⁴²⁷ Molti autori profilavano una *fictio litis*, intesa come proposto da M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 112, secondo cui ci si riferisce ad una lite che, pur coinvolgendo situazioni giuridiche soggettive di singoli, ha per esclusivo oggetto il dubbio di costituzionalità. In altri parole, il giudizio principale si ritiene non poter valere come espediente per accedere alla Corte. Analog. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale, op. cit.*, 195 e ss. Secondo A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso, op. cit.*, 1 e ss., il fatto che l'azione sia proposta al di fuori di una concreta controversia sorta in occasione della applicazione della legge censurata, farebbe pensare che l'unico fine dell'azione sia quello della verifica e della lesione prodotta da una legge incostituzionale. Il *petitum* principale avrebbe così come oggetto la sola proposizione del dubbio di legittimità. A tale ragionamento potrebbe in parte opporsi la tesi poc'anzi esposta, su tutti, da A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale, op. cit.*, 144 – 145. L'autore, dapprima riporta la teoria dottrinale maggioritaria secondo cui la statuizione ulteriore del giudice *a quo*, pronunciata successivamente alla decisione della Corte sull'eccezione di legittimità, costituirebbe il segno ineludibile della ricorrenza del dell'incidentalità, per poi sottolineare che in alcuni casi peculiari (come quello in esame) ciò può restringere eccessivamente la possibilità di adire la Corte.

⁴²⁸ Il *thema decidendum*, secondo C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta Online*, 2013, 9, non è il più favorevole a superare il vaglio di ammissibilità. Sarebbe stato preferibile, ad avviso dell'autore, chiedere il mero accertamento del diritto di voto, argomentando l'interesse ad agire (che nelle azioni di accertamento consiste nell'incertezza del loro oggetto) con la considerazione che la portata di un diritto non può essere certa se esso è regolato da una legge incostituzionale. Ciò avrebbe consentito quanto rivendicato dagli attori, ovvero di sollevare pregiudizialmente alla Corte costituzionale la risoluzione delle questioni di legittimità concernenti la legge elettorale e, una volta decise queste, il giudice avrebbe potuto decidere l'esatto contenuto del diritto di voto.

modo pieno e in sintonia ai valori costituzionali⁴²⁹ ». Così motivando l'incidentalità del dubbio (ric conducendo alle medesime motivazioni anche le ragioni della rilevanza⁴³⁰), l'ordinanza ha affermato che il giudice comune, per «il tramite della sentenza costituzionale⁴³¹», avrebbe dovuto accertare l'avvenuta lesione del diritto azionato, ripristinandolo nella sua massima espansione, senza considerare, però, che ciò sarebbe avvenuto comunque quale effetto diretto e automatico dell'eventuale sentenza di accoglimento della Corte.

L'argomentazione del giudice rimettente se da un lato ha cercato di fugare ogni obiezione rispetto all'astrattezza e ipoteticità della questione proposta, dall'altro, non rilevando alcuna attività residuale in capo al giudice di merito⁴³² (a cui, per esempio, nemmeno è stata avanzata una richiesta di condanna a titolo risarcitorio,

⁴²⁹ Si cfr. Corte di Cass. ord. n. 12060/2013, 3.1.1. Il ragionamento – sostenuto dalla Cassazione – è che l'interesse dell'attore sia consistito nella rimozione della legge incostituzionale. Ciò non significa che il *petitum* sia l'annullamento della legge. L'attore ha chiesto al giudice ordinario l'accertamento del proprio diritto di voto, previa rimessione della questione di costituzionalità alla Corte. L'annullamento della legge è lo scopo dell'azione, non l'oggetto della domanda. Del resto se l'azione fosse esclusivamente costitutiva, il *petitum* consisterebbe in un solo mutamento giuridico, che nel caso di specie, non potrebbe essere altro che l'annullamento della legge da parte della Corte costituzionale (e ciò avrebbe imposto al giudice di merito di declinare la giurisdizione). Sul punto si v. C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, *op. ult. cit.*, 10.

⁴³⁰ Questo passaggio della sentenza ha raccolto alcune critiche, in particolare, rivolte alla sostanziale assimilazione (si veda specific. Corte di Cass. ord. n. 12060/2013, 3.2.3) dei due requisiti processuali, sovrapponendo cioè il vizio dell'irrelevanza a quello della carenza di incidentalità. Su tutti, si v. P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della suprema Corte*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2013, 29, secondo cui, pur non negando la strumentalità che il requisito della rilevanza abbia rispetto all'instaurazione in via incidentale del giudizio di legittimità costituzionale (onde l'irrelevanza della questione reca sempre con sé il pregiudizio dell'incidentalità del suo scrutinio), l'autore afferma che ciò «non significa che l'esistenza di *petita* diversi fra giudizio *a quo* e giudizio *ad quem*, così come il mantenimento del potere decisorio in capo al giudice principale assicuri sempre che la sollevata questione sia rilevante ed egualmente non comporti che l'assenza di queste condizioni si risolva nel pregiudizio alla rilevanza stessa». È bene ricordare, poi, che l'incidentalità spesso viene trattata dalla dottrina a proposito della rilevanza e su tutti, si v. L. IMARISIO, *Lites fictae e principio di incidentalità: la dedotta incostituzionalità quale unico motivo del giudizio a quo*, in *Giur. it.*, fasc. 3/2001, 590; così anche A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, *op. cit.*, 148, che afferma come tale requisito «segua direttamente a quello dell'incidentalità». Contrariamente M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, *op. cit.*, 94 e ss. e 104 e ss. distingue, invece, irrilevanza e incidentalità.

⁴³¹ Si veda Corte Cass. n. 12060/2013, 3.2.1.

⁴³² Si anticipa, a tal proposito, che la sentenza con cui la Corte di Cassazione prosegue il giudizio dopo la pronuncia della Corte costituzionale dimostra esattamente quanto sostenuto. In particolare, la Suprema Corte, pur ribadendo che l'accoglimento delle questioni di legittimità non avesse esaurito la tutela invocata, ha di fatto recepito quanto affermato dal giudice costituzionale. Si veda sul punto Corte di Cass. ord. n. 8878/2014.

che più facilmente avrebbe consentito di distinguere l'attività del giudice *a quo* da quella della Corte⁴³³), ha riproposto, ad avviso di chi scrive, quel vizio processuale che anche nei precedenti gradi di giudizio era stato rilevato. Come si è ricordato, infatti, sia il tribunale sia la Corte d'Appello di Milano, limitandosi a rigettare le eccezioni di incostituzionalità, avevano rigettato nel merito le domande principali⁴³⁴.

Dinanzi alla carenza dell'incidentalità vi è chi ha previsto, come unica soluzione per consentire comunque uno scrutinio della Corte, di interpretare in modo più flessibile i tradizionali canoni dell'ammissibilità⁴³⁵.

In questa direzione sembra essersi spinto anche il prosieguo dell'ordinanza di rimessione, all'interno della quale si sostiene che nei casi in cui l'azione di accertamento sia l'unica strada idonea ad offrire una tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali, l'esistenza di un filtro di accesso alla Corte, così come la presenza di zone tradizionalmente sottratte al medesimo controllo, non potrebbero mai tradursi in ostacoli alla rimozione di violazioni di valori costituzionali primari⁴³⁶. Così come – ha sostenuto il rimettente – non varrebbe nemmeno l'obiezione secondo cui alla materia elettorale viene riconosciuta una così ampia discrezionalità da renderla sfuggente al giudizio costituzionale, né tantomeno annoverare tale legge all'interno della categoria degli atti costituzionalmente

⁴³³ In questa analisi, si può sostenere che un'attività ultronea e autonoma riconosciuta in capo al giudice comune, a seguito del giudizio di legittimità, potrebbe essere quella della liquidazione delle spese processuali.

⁴³⁴ L'infondatezza del primo motivo del ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione sembra riproporre nuovamente tale tematica. Sul punto, si veda specific. quanto già anticipato in nota 423.

⁴³⁵ Si cfr., su tutti, P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale*, *op. ult. cit.*, 32 e anche ID., *La Corte vince, ma (non sempre) convince*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 3/2014, 8.

⁴³⁶ Si veda Corte di Cass. ord. n. 12060/2013, 3.2.2. Sul punto, anche G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2013, 19 – 23, dove l'autore espressamente auspica tale allargamento delle condizioni processuali poiché, altrimenti, da ciò non potrebbe che dedursi un vuoto, non solo rispetto alle garanzie costituzionali, bensì alla tutela giurisdizionale di diritti fondamentali, lasciati in quel caso del tutto privi di un giudice competente. L'ordinanza della Cassazione è dunque ritenuta l'unica via percorribile per la giurisdizione di tali diritti inviolabili. E sull'obiezione che la questione riguardi logiche di politica costituzionale non rilevanti ai fini dell'ammissibilità, l'autore risponde che nella circostanza è imprescindibile il contesto politico costituzionale e la Corte, nell'ammettere i dubbi sulla l. n. 270/2005, non avrebbe potuto non tenerne conto. Parzialmente analogo il pensiero di F. LANCHESTER, *Non ci sono zone franche nello stato di diritto costituzionale*, *op. cit.*, 3 – 11.

necessari e, in quanto tali, non caducabili interamente⁴³⁷, poiché mai da tali considerazioni potrebbe dedursi una tolleranza dell'ordinamento nei confronti di norme illegittime. Anzi, proprio il ruolo "essenziale" della legge elettorale parrebbe indurre l'ordinanza ad invocare implicitamente una deroga processuale o comunque un'interpretazione dell'ammissibilità tale da consentire l'intervento della Corte e, con esso, offrire un'effettiva tutela giurisdizionale di quei diritti inviolabili e individuali altrimenti privi di qualsivoglia forma di protezione.

Questo è l'aspetto della sentenza sul quale si intende maggiormente soffermarsi poiché proprio da ciò si evince come la giustiziabilità delle leggi elettorali, oltre a sorgere in un contesto storico-politico nel quale è (anche) la crisi partitico-istituzionale a "richiedere" un intervento suppletivo della Corte, si attesti altresì quale reazione ad un vuoto di garanzie, per colmare le quali vengono eccezionalmente superate alcune regole formali del processo.

Quanto al merito, rimandando direttamente alle motivazioni della sentenza (di seguito esposte), basterà ora ricordare che la Suprema Corte ha giudicato la non manifesta infondatezza dei dubbi concernenti le norme che attribuivano sia il premio di maggioranza senza soglia, sia l'esclusione del voto di preferenza⁴³⁸,

⁴³⁷ La Corte di Cassazione dubita che il principio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei *referendum* (in materia elettorale) sia trasferibile *tout court* anche alla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Non ammettere, per tale ragione, l'eventuale espunzione di norme illegittime indurrebbe infatti a consentire la perdurante vigenza di norme incostituzionali. Si veda, sul punto, Corte di Cass. ord. n. 12060/2013, 5.1, nella quale viene puntualizzato altresì che la questione non mirerebbe comunque a far caducare l'intera legge n. 270/2005, né a sostituirla con un'altra eterogenea, ledendo la discrezionalità del legislatore. La piena applicabilità della "teoria" sull'ammissibilità dei *referendum* concernenti leggi necessarie (come quelle elettorali) ai giudizi di legittimità è inoltre messa in dubbio da parte della dottrina, in particolare, perché, nell'ambito di questi ultimi procedimenti, il giudice delle leggi non potrebbe utilizzare strumenti diversificati come invece potrebbe il Comitato promotore al momento della formulazione dei quesiti. Così sostengono, su tutti, G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la "forza" delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1/1995, 88 e ss.; G. FLORIDIA, *Referendum elettorali e difetti della normativa di risulta "inconvenienti"*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1/1993, 225 e ss.; L. CARLASSARE, *Gli elettori e il loro rappresentanti*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, *op cit.*, 74 e ss.; A. CERRI, *L'ammissibilità del referendum in materia elettorali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 2/2007, 37 e ss. Costoro concordano sul fatto che le attività decisorie della Corte costituzionale possano più facilmente ovviare all'ostacolo della necessaria vigenza delle leggi elettorali. Nel par. 3 del presente capitolo si tornerà sulla questione.

⁴³⁸ Per quanto riguarda la prima delle questioni, la Corte di Cassazione ha ritenuto fondata la denunciata violazione degli artt. 1, II c. e 67 Cost. poiché la disposizione presuntamente illegittima, trasformando «una maggioranza relativa di voti in una maggioranza assoluta di seggi»,

mentre ha reputato infondata la questione inerente alla denunciata menomazione dei poteri del Capo dello Stato⁴³⁹.

2. *Di fronte ad una storica evoluzione dell'ordinamento: la sent. 1 del 2014, un'incidentalità sostanziale ma non formale*

La Corte costituzionale, al contrario di quanto prospettato dalle molte opinioni espresse in seguito al promovimento dei dubbi di legittimità⁴⁴⁰, il 13 gennaio 2014

avrebbe determinato una grave alterazione della rappresentanza democratica. Sebbene anche dai lavori dell'Assemblea Costituente si evinca una limitata possibilità di deroga alla rappresentatività a favore della governabilità⁴³⁸, quella generata dalla legge n. 270/2005 è stata giudicata così sproporzionata da risultare irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., oltre a introdurre un meccanismo manifestamente contrastante con la stessa finalità per cui sarebbe stato approvato il premio di maggioranza. Ciò perché, incentivando accordi anche tra liste disomogenee, non si scongiurava il rischio che la coalizione si sciogliesse immediatamente dopo la competizione elettorale. La Cassazione ha definito corretto invocare in questo contesto il parametro dell'art. 48, II c. Cost. poiché, da una simile alterazione, non poteva che risultare compromessa anche la parità della condizione dei cittadini al momento del voto. Quanto ai seggi attribuiti al Senato della Repubblica, la normativa, oltre a riprodurre i vizi sopra esposti, è stata ritenuta non manifestamente infondata anche per ciò che concerneva l'assegnazione del premio "regione per regione", a fronte del fatto che, così, il risultato complessivo dei voti avrebbe rappresentato una sommatoria causale di premi, con la possibilità che gli uni elidessero gli altri, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non omogenee, compromettendo conseguentemente il funzionamento della forma di governo parlamentare, imperniata (a seguito della bocciatura della riforma costituzionale del 2005) su un bicameralismo perfetto (e, quindi, in violazione sia dell'art. 94 Cost., sia dell'art. 70 Cost.). Infine è stato sollevato il dubbio di costituzionalità rispetto alla disposizione che ha introdotto le c.d. liste bloccate. In particolare, si è rimessa alla Corte costituzionale la valutazione circa la compatibilità di suddette modalità di voto, definite "indirette", con quelle previste in Costituzione, che invece, si riferisce a elezioni «a suffragio universale e diretto» (artt. 56, I c. e 58, I c. Cost.), nonché ad un «voto personale, eguale, libero e segreto» (art. 48, II c. Cost.). La medesima norma, inoltre, avrebbe leso altresì gli artt. 49 Cost. e 117, I c. Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 del protocollo n. 1 della Cedu, dove si riconosce espressamente il diritto alla «scelta del corpo legislativo», da ciò presumendo l'incostituzionalità di una decisione mediata dai partiti politici.

⁴³⁹ Poteri e prerogative del Capo dello Stato – sostiene la Cassazione nel ritenere manifestamente infondata la doglianza – erano stati esplicitamente fatti salvi dallo stesso art. 14 *bis*, III c. del d.P.R. n. 361 del 1957 (per come modificato dalla l. n. 270/2005), nonché oggetto del prospettato dubbio. Da ciò si poteva rilevare la manifesta infondatezza della questione, oltre che la natura prettamente simbolica di tale norma, risultata del tutto ininfluenza rispetto alla forma di governo parlamentare.

⁴⁴⁰ Sull'inammissibilità della questione, prima della pronuncia, si sono espressi, su tutti, U. DE SIERVO, *Alla Consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa*, editoriale del 29.11.2013; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, fasc. 4/2013, 1 – 12; A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del controllo di costituzionalità)*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2013, 1 – 5; G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla*

ha dichiarato per la prima volta la parziale incostituzionalità di una legge elettorale nazionale⁴⁴¹ attraverso una decisione, la n. 1 del 2014, a cui per ciò sono stati riservati risonanti aggettivi: «storica», «unica», «senza precedenti», quasi «epocale»⁴⁴², oltre ad esser stata definita «l'espressione più emblematica della forza politica del giudice costituzionale»⁴⁴³.

Di seguito se ne propone un'analisi seguendo l'impostazione di chi ha ritenuto⁴⁴⁴ che la stessa al suo interno contenga almeno due ulteriori sentenze dai risvolti contenutisticamente divergenti, seppur strettamente connessi tra loro. La prima, di natura processuale, attraverso la quale l'incidente di costituzionalità sollevato dalla Corte di Cassazione è stato ritenuto ammissibile, che ha portato con sé inevitabili conseguenze sul piano dell'accesso al giudice delle leggi⁴⁴⁵; la

recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2013, 1 – 6.

⁴⁴¹ Al contrario si ricorda che per quanto concerne le leggi elettorali regionali, la Corte si è già espressa sulla loro legittimità. Si veda, in particolare, Corte cost. n. 356/1998 (riguardante la normativa elettorale della legge della regione autonoma Trentino – Alto Adige), così come Corte cost. n. 188/2011 (dove viene dichiarata l'illegittimità della regione Puglia), o ancora, da ultimo, la Corte cost. n. 243/2016 (in cui è stata dichiarata l'illegittimità della legge elettorale calabrese, su cui, per un approfondimento si rinvia a A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014*, *op. cit.*, 191 e ss.).

⁴⁴² Tali espressioni sono pronunciate in molti dei numerosi commenti alla pronuncia; li riassume in parte F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi...)*. *Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 2014, 1.

⁴⁴³ Così A. RUGGERI, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *Consulta Online*, 2014, 11. L'autore nello scritto richiama espressamente l'affermazione di T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in *ID.*, *Opere*, I, Milano, 2000, 206 e ss. La stessa definizione è stata ripresa, su tutti, anche da L. D'ANDREA, *La "forza politica" della Corte costituzionale nel pensiero di Temistocle Martines*, in M. AINIS – A. RUGGERI – G. SILVESTRI – L. VENTURA., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998, 313 e ss.

⁴⁴⁴ Così, espressamente, A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 34 – 38.

⁴⁴⁵ Fermo restando che, per molti autori, il giudizio della Corte costituzionale è stato instaurato invece in modo conforme ai precedenti e non rivelerebbe un accesso quasi diretto al giudizio costituzionale. Così se si cfr. ad esempio il *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 629 – 714, sono di quest'avviso: G. Brunelli, P.A. Capotosti, G. Salerno, F. Sorrentino e parzialmente anche V. Onida, A. Cerri e L. Carlassare. *Contra*, su tutti, M. Dogliani, il quale rileva che non vi è alcun commentatore che possa sostenere le ragioni dell'ammissibilità definendole conformi al meccanismo incidentale, tutt'al più possono essere sostenute per l'opportunità della decisione. Sempre rispetto all'ammissibilità anche G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 27 e ss. L'autore afferma che il punto chiave per comprendere l'ammissibilità risiede nella definizione del diritto soggettivo al voto invocato dalle parti attrici; da ciò può sostenersi che

seconda, invece, imperniata sul merito del provvedimento, i cui effetti sono evidentemente da considerare soprattutto rispetto all'incidenza che potrebbero avere sui futuri sistemi elettorali.

Quanto al primo dei due aspetti, è bene premettere che il giudice delle leggi, per giungere al merito delle doglianze sollevate, ha sposato *in toto* l'impostazione offerta dall'ordinanza poc'anzi descritta⁴⁴⁶.

In tal senso è emblematico che la Corte (ancor più della Cassazione) abbia sostenuto la ricorrenza delle condizioni di ammissibilità sulla base di ragioni che solo in una prima parte sono risultate aderenti ai requisiti processuali, per essere poi corroborate da motivazioni di ordine sostanziale, presentate come una somma di argomenti ulteriori, enunciati proprio nell'intento di rafforzare la tesi della rilevanza e dell'incidentalità della questione. Tali aspetti sembrano dunque eccezionalmente giustificati e comprensibili solo se si superi la dimensione formale del tema processuale⁴⁴⁷.

Una volta circoscritto l'ambito del proprio controllo, limitato cioè «all'adeguatezza [...] dei presupposti⁴⁴⁸» dell'ordinanza, la Corte ha ulteriormente

l'ammissibilità sia stata frutto di tre componenti: 1) che l'oggetto della questione fosse un diritto soggettivo costituzionalmente garantito; 2) leso immediatamente e direttamente da una legge e soltanto da un atto legge; 3) che non esiste altro modo per difendere tale diritto se non quello di rivolgersi al giudice dei diritti soggettivi e chiedere, attraverso la sua mediazione, un pronunciamento della Corte costituzionale.

⁴⁴⁶ Nello specifico, il giudice costituzionale ha affermato espressamente che: «La Corte di Cassazione, con motivazione ampia, articolata ed approfondita, ha plausibilmente argomentato in ordine sia alla pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime». Si veda Corte cost. n. 1/2014, 2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴⁷ Analog. afferma anche S. BARTOLE, all'interno del capitolo *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 635 e ss.

⁴⁴⁸ Si veda Corte cost. n. 1/2014, 2 del *Considerato in diritto*. Il giudice costituzionale in questo modo ha espressamente affermato che il riscontro dell'interesse ad agire, della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimettente (peraltro, tali ultimi due, oggetto di un giudicato interno in quanto, pur essendo stati contestati nella fase di merito, sugli stessi non è stata riproposta impugnazione in sede di Cassazione) spetti esclusivamente al giudice *a quo*. Quanto alla circoscrizione dell'ambito del proprio controllo, vi è chi ha sostenuto che la Corte abbia così ancorato la rilevanza e l'incidentalità ad un'interpretazione "lasca" degli stessi requisiti processuali, limitandosi cioè ad una sostanziale valutazione della non implausibilità delle motivazioni addotte dal giudice rimettente. Così, T. F. GIUPPONI, all'interno del capitolo *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, pp. 670 – 674. Analog. M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO – S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni*

ribadito quanto già asserito nell'atto di promovimento, ovverosia che il *petitum* del giudizio principale sarebbe stato preposto ad accertare la portata del diritto azionato e incerto e non avrebbe assorbito lo stesso nella sentenza di costituzionalità, poiché da essa, riguardante la sola conformità a Costituzione della normativa elettorale, sarebbe residuata «la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto⁴⁴⁹».

Questa presunta distinzione ha così permesso al giudice delle leggi di esprimersi nel merito delle questioni⁴⁵⁰. Al fine di rafforzare tale assunto nella sua contraddittorietà, dal momento che permane a tutt'oggi non chiaro quali siano state sostanzialmente⁴⁵¹ le attività residuali compiute del giudice comune (e ciò

sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale, Milano, 2014, 39 e ss. *Contra*, su tutti, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in www.confrontocostituzionali.eu, pubblicato il 16.01.2014, 2 – 3, secondo cui «la Corte non può e non deve sovrapporre per intero il suo apprezzamento circa l'esistenza dei presupposti [...] a quello del giudice rimettente [...] tanto più – verrebbe da aggiungere – se questo giudice è la Cassazione. Al giudice costituzionale residua certamente uno spazio la cui ragion d'essere, tuttavia è strettamente collegata all'esigenza di preservare i caratteri tipici del processo incidentale [...] e ciò all'esito di una verifica circa la non implausibilità delle motivazioni addotte dal giudice *a quo*, che vale a dire della loro palese arbitrarietà, contraddittorietà e illogicità».

⁴⁴⁹ «Per di più – aggiunge la Corte – nella fattispecie, qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto, determinata proprio da «una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica», in ipotesi frutto delle norme censurate». Sul punto, si cfr. Corte cost. n. 1/2014, 2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵⁰ Il giudice delle leggi, a sostegno di ciò, ha espressamente compiuto un riferimento alla Corte cost. n. 4/2000, che in effetti riporta una questione non dissimile a quella in esame. Nell'occasione, il giudice amministrativo sollevava questione di legittimità, investito dell'impugnazione di un atto regolamentare, a sua volta fondato su una legge presuntamente incostituzionale. L'azione principale era quindi chiaramente intentata con l'esclusivo fine di vedere dichiarata l'illegittimità dell'espressa normativa. Secondo G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2014, 1 e ss., si tratta di una situazione non infrequente nel giudizio amministrativo, nel quale, la questione di legittimità costituzionale costituisce spesso la *causa petendi* dell'impugnazione dell'atto ed è comunemente ammessa sul presupposto che il giudizio costituzionale non abbia il medesimo *petitum* del giudizio amministrativo, per quanto ne esaurisca il merito. Nonostante la spada di Damocle della *fictio litis*, secondo l'autore, la giurisprudenza costituzionale è caratterizzata da una certa flessibilità, oscillando tra l'inammissibilità di questioni proposte al solo fine di dedurre l'incostituzionalità di una legge, nella quale manchi una distinzione di *petita* e una meno rigorosa linea interpretativa, nella quale l'indagine dei requisiti processuali emerge solo ove gli stessi siano incontrovertibilmente carenti. Da ciò, in forza della prima delle due (maggiormente ricorrente), si comprende perché, nel caso di specie, gran parte della motivazione sia occupata dallo sforzo di precisare la maggiore ampiezza del giudizio principale rispetto a quello di legittimità costituzionale.

⁴⁵¹ Si utilizza l'avverbio «sostanzialmente» riprendendo una distinzione compiuta da C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*,

anche a fronte della sentenza con cui la Cassazione ha proseguito il giudizio di merito dopo il sindacato di costituzionalità⁴⁵², la Corte costituzionale ha quindi integrato il proprio ragionamento con altre argomentazioni. Da un lato, ha richiamato l'esigenza di tutelare il «principio di costituzionalità», che di fatto avrebbe obbligato l'intervento meritorio, considerando che il sindacato di legittimità risponde al compito di «coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico⁴⁵³» e non tollererebbe zone franche, a maggior ragione se concernenti «regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico rappresentativo»; dall'altro, si è poi soffermata sulla peculiarità e sul rilievo del diritto fondamentale di voto, rispetto al quale andrebbe evitato qualsivoglia pregiudizio.

L'ammissibilità è così stata intesa quale ineludibile corollario di diversi fattori non strettamente processuali, tra cui, il principio che impone di assicurare la tutela di un diritto fondamentale, l'inviolabilità del diritto di voto, così come l'espressa volontà di superare zone altrimenti sottratte a controlli.

Nel bilanciare gli interessi coinvolti, il giudice delle leggi ha quindi implicitamente ritenuto che il minor sacrificio possibile fosse imputabile, nel caso di specie, al processo e alle sue tecnicità, non potendo comprimere a favore di questo la garanzia di libertà fondamentali, né tanto meno la certezza del diritto⁴⁵⁴.

op. ult. cit., 13, peraltro sostenitore dell'ammissibilità della questione proposta dalla Cassazione. L'autore ritiene infatti che, da un punto di vista formale, l'atto di promovimento rispetti tutti gli *standard* per ammettere la questione sollevata; nonostante ciò, riconosce che, da un punto di vista sostanziale l'attore agisce in quanto ritiene il suo diritto lesa dall'incostituzionalità della legge e l'unica questione portata all'attenzione del giudice ordinario altro non è che quella sulla costituzionalità della l. n. 270/2005. Questo comunque, a suo avviso, non è motivo di irrilevanza della questione (e si giustifica con il riferimento proprio alla Corte cost. n. 4/2000, espressamente richiamata dalla Corte, per la trattazione della quale si rimanda alla nota precedente).

⁴⁵² Ciò, come si vedrà, è dimostrato anche dalla stessa sentenza con cui la Cassazione ha ripreso il giudizio di merito in seguito alla decisione della Corte costituzionale. Si cfr. specific. Corte di Cass. n. 8874/2014, che evidenzia come l'oggetto dei due giudizi sia di fatto lo stesso. Afferma infatti la Suprema Corte che già a seguito della pronuncia della Corte costituzionale si sia riconosciuto ai ricorrenti una tutela soddisfacente per il solo fatto dell'incostituzionalità. Questo dimostra, ad avviso di chi scrive, la sovrapponibilità dell'oggetto dei due giudizi.

⁴⁵³ Si cfr. Corte cost. n. 1/2014, 2 del *Considerato in diritto*, dove espressamente il giudice delle leggi rinvia alla Corte cost. n. 387/1996.

⁴⁵⁴ Sul punto si rimanda allo spunto offerto da S. BARTOLE, sempre all'interno del capitolo *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale 1 del 2014*, *op. cit.*, 635, con cui l'autore, quasi giustificando la salvaguardia compiuta dalla Corte della certezza del diritto, sostiene che il giudice costituzionale, pur non citandolo espressamente nella sentenza, abbia fatto riferimento ad un suo

Da un opposto punto di vista, è indubbio, però, che il voler valutare a tutti i costi il merito delle questioni sollevate abbia comportato un inevitabile *stress*, se non addirittura un vero e proprio sacrificio delle regole processuali, al punto da introdurre un sostanziale ricorso diretto (o quasi) non contemplato dall'ordinamento, determinando – secondo autorevole dottrina⁴⁵⁵ – la crisi del modello incidentale⁴⁵⁶.

3. (segue) *La decisione di merito: primi limiti alla discrezionalità del legislatore elettorale?*

Analizzando la pronuncia nel merito, occorre distinguere le questioni da essa affrontate: il premio di maggioranza senza soglia minima, da un lato e le liste bloccate, dall'altro, premettendo che ad entrambe fa da sfondo il rapporto (in apparente evoluzione) tra giudice delle leggi e discrezionalità del legislatore.

L'ambito elettorale, volutamente non circoscritto in rigidi parametri costituzionali, vede emergere proprio in via pretoria i suoi primi limiti⁴⁵⁷. Come anticipato, è un dato consolidato (almeno fino a questa decisione) che a tale ampio margine di intervento sia corrisposta l'insindacabilità della legge elettorale;

precedente (Corte cost. n. 129/1957). Lo stesso affermava che «Il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi quali l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale». Tale precedente viene così utilizzato dall'autore per sostenere che anche nel caso in esame emergesse la necessità di prescindere da ragioni formali, così come dall'appartenenza a questa o quella categoria del giudizio *a quo*, interpretando, quindi, in modo più flessibile i canoni dell'ammissibilità.

⁴⁵⁵ Questa, in particolare, la conseguenza tratta, su tutti, da 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 *Lo Stato*, fasc. 8/2017, 293 – 306; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2014, 1 – 9 e, anche, R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/2005: la Cassazione introduce in via giurisprudenziale un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, fasc. 1/2013, 1836 e ss.

⁴⁵⁶ In particolare questo è sostenuto da A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità*, *op. ult. cit.*, 293 – 306.

⁴⁵⁷ Sulla discrezionalità del legislatore in tema elettorale (e rispetto alla giurisprudenza più recente), si v. specific. e su tutti V. TONDI DELLA MURA, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *www.dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2017, 1 – 5.

dovuta, quindi, non solo ai cortocircuiti messi in luce nel precedente capitolo, ma anche all'accentuata politicità e alla conseguente discrezionalità di cui tale materia è da sempre connotata⁴⁵⁸.

Il giudice delle leggi nella sentenza del 2014 ha chiarito immediatamente come a tale discrezionalità non corrispondesse però un'automatica immunità dal sindacato di legittimità, affermando esplicitamente che qualsiasi normativa (elettorale) manifestamente irragionevole è da ritenersi sottoponibile al giudizio della Corte, indipendentemente dallo spazio di decisionalità riconosciuto al legislatore, comunque mai interpretabile come libero arbitrio.

Al fine poi di valutare i denunciati aspetti di illegittimità del sistema del 2005, i giudici di Palazzo della Consulta si sono serviti della tecnica del bilanciamento e, in particolare, dei *test* di proporzionalità e ragionevolezza.

Quanto alla previsione del premio di maggioranza attribuito senza il raggiungimento di una soglia minima di voti, la stessa è stata giudicata illegittima per l'eccessivo sacrificio della rappresentatività, oltre a non esser stata ritenuta dalla Corte né la soluzione meno restrittiva tra i diritti in gioco, né una scelta proporzionata all'obiettivo perseguito dalla riforma elettorale allora introdotta (ovverosia la formazione di una stabile maggioranza parlamentare). In altre parole, il giudice delle leggi ha censurato quelle disposizioni che, non limitandosi ad introdurre correttivi volti a garantire la stabilità del governo, erano in realtà artefici di uno stravolgimento della formula proporzionale, generando «un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza

⁴⁵⁸ Per comprendere, inoltre, l'inversione di tendenza compiuta dal giudice delle leggi, può essere utile, pur non volendo equiparare la funzione dei due organi giudicanti, richiamare anche l'atteggiamento espresso pochi anni prima dalla Corte Edu, la quale, chiamata a valutare alcune questioni riguardanti la stessa legge n. 270/2005, si era pronunciata per la manifesta infondatezza di tutti i motivi del ricorso Saccomanno (e altri) contro Italia, ribadendo a più riprese proprio l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati contraenti e al legislatore nazionale nel decidere le modalità di trasformazione dei voti in seggi. Nel caso di specie, novantuno cittadini italiani presentarono diciassette ricorsi contro la l. del 2005, denunciando la lesione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, "diritto a elezioni libere", in relazione alle liste bloccate e all'assenza di una soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza, nonché la lesione degli artt. 6 e 13 Cedu, "diritto al giusto processo" e "diritto ad un ricorso effettivo" in relazione all'assenza di una tutela giurisdizionale del diritto di voto (concernente le regole delle elezioni politiche). Il 13 maggio 2012, la Corte ha però respinto tutti i ricorsi. Per un approfondimento, su tutti si cfr. specific. L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

politica e la volontà dei cittadini⁴⁵⁹».

Il ragionamento del giudice costituzionale implica che qualora il legislatore adotti un sistema di tipo proporzionale, l'eguaglianza *ex art. 48 Cost.* «debba essere garantita non solo in relazione al momento (statico) della concreta espressione del voto da parte di ciascun elettore⁴⁶⁰, ma anche proiettata dinamicamente⁴⁶¹», alla luce, cioè, di un'aspettativa secondo cui «non si possa determinare uno squilibrio sugli effetti del voto, ovverosia una diseguale valutazione del peso dello stesso, in uscita, ai fini dell'attribuzione dei seggi⁴⁶²».

Ecco, dunque, che sembrerebbe enunciato un primo limite alla manifestazione della discrezionalità poc'anzi menzionata. Un sistema elettorale ad impianto proporzionale non potrebbe infatti sopportare un irragionevole sacrificio della rappresentatività e dell'eguaglianza del voto, laddove misura di tale irragionevolezza sarebbe l'eccessiva distorsione tra i voti conseguiti e i seggi assegnati. Nessuna manifesta distorsione in tal senso sarebbe nemmeno ammissibile per garantire la governabilità, pur essendo quest'ultima un obiettivo di conclamato rilievo costituzionale.

Ciò premesso, la Corte ha qualificato la legge in esame come un proporzionale, ritenendo necessario per la stessa il rispetto del limite appena descritto. In questa

⁴⁵⁹ Si veda specific. Corte cost. n. 1/2014, 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶⁰ Tale riferimento si rivolge quindi al principio di eguaglianza del voto “in entrata”, come inteso dalla giurisprudenza costituzionale pregressa al 2014. Per una ricostruzione sull'evoluzione del principio di eguaglianza del voto nella giurisprudenza costituzionale, si cfr., su tutti, A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 47 e ss.. Nello scritto l'autore evidenzia la cesura compiuta dalla Corte cost. n. 1/2014 rispetto ai precedenti giurisprudenziali in cui il principio di voto eguale veniva inteso esclusivamente “in entrata”, ovverosia espressione di un divieto di voti multipli e plurimi. Di interesse anche il punto di vista secondo cui rispetto a questa giurisprudenza pregressa, la sent. n. 1/2014 apparirebbe come un *overruling* senza motivazione che ha reciso ogni legame con i precedenti: l'unico *obiter dictum* previgente viene indicato nelle decisioni sui *referendum* Guzzetta, in cui i moniti avevano segnalato la possibile distorsione della rappresentanza.

⁴⁶¹ In quest'ultimo aspetto “dinamico” si intravede, ad avviso di chi scrive, l'aspetto più innovativo della pronuncia. L'intera affermazione appartiene a T. F. GIUPPONI, «*Ragionevolezza elettorale e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost.*», in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.06.2017, 3, in cui si sottolinea, inoltre, come da una simile giurisprudenza «non senza qualche contraddizione, sembra che (almeno a livello nazionale) la rappresentatività delle Assemblee politiche sia un principio preponderante rispetto all'obiettivo definito di “sicuro interesse costituzionale” della governabilità, anche a prescindere dalla concreta formula elettorale adottata dal legislatore nell'esercizio della sua (davvero ancora così ampia?) discrezionalità in materia».

⁴⁶² Si veda Corte cost. n. 1/2014, 3.1 del *Considerato in diritto*.

rigida classificazione, però, non si è tenuto conto di alcuni elementi distintivi del sistema elettorale in analisi che, insieme alla formula, pure lo caratterizzavano. In particolare ci si riferisce alle soglie di sbarramento, così come allo stesso premio di maggioranza. Viene a proposito da chiedersi se dinanzi a questi correttivi ad evidente torsione “maggioritaria”⁴⁶³, permarrrebbe quella aspettativa degli elettori a vedere ripartiti i seggi “nel modo più proporzionale possibile”, estendendo il principio dell’art. 48 Cost. anche ai risultati elettorali.

A questo dubbio, al contrario del passato, non possono darsi risposte scontate. Questo perché gli innovativi spunti giurisprudenziali, a loro volta rivolti alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*⁴⁶⁴, hanno interpretato l’eguaglianza

⁴⁶³ La Corte costituzionale, di fronte alla formula elettorale prevista dalla l. n. 270/2005, ha definito tale impianto legislativo di natura proporzionale. Eppure non è così pacifico, considerato che molti elementi identificativi di ogni sistema elettorale possono incidere sugli effetti dello stesso. Sul punto, si rimanda all’esemplificativo pensiero espresso in G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale, op. cit.*, 22 e ss., dove l’autore, ad esempio, annovera il premio di maggioranza tra quei correttivi di stampo maggioritario, in quanto l’intento ad essi intrinseco è proprio quello di produrre e rinforzare un maggioranza e ciò, pur presupponendo un sistema elettorale proporzionale a cui i premi vengono applicati. L’autore non arriva, quindi, a categorizzazioni così nette, non tralasciando il fatto che ogni premio, per come congegnato, sarebbe in grado di incidere differentemente sulla proporzionalità della rappresentanza, vuoi in base all’entità dello stesso, vuoi al soggetto a cui venga assegnato, che sia un solo vincitore o una coalizione elettorale. Questo ragionamento si ritiene così utile a ribadire come tanti fattori possano incidere sugli effetti elettorali, aldilà del solo meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che sembra essere il punto di partenza del ragionamento della sent. n. 1/2014.

⁴⁶⁴ Il Tribunale costituzionale federale tedesco, recentemente e per ben due volte, ha annullato la disciplina elettorale nazionale per la violazione del principio del voto eguale, intendendo lo stesso in modo non dissimile a quanto interpretato dalla Corte costituzionale italiana. Punto di partenza del ragionamento del giudice costituzionale tedesco era quello di ritenere strutturalmente proporzionale il sistema elettorale sottoposto al controllo. Lo stesso prevedeva, però, che l’elezione dei seggi del *Bundestag* avvenisse per metà in collegi uninominali definiti all’interno dei Länder (c.d. Primo voto) e per l’altra metà, proporzionalmente, tramite il voto a liste bloccate su base regionale e con una soglia di sbarramento al cinque per cento (c.d. Secondo voto). Tale classificazione considerava preponderante il Secondo voto per la composizione della Camera bassa. Dei due voti a disposizione dell’elettore, infatti, quello per il candidato e quello per la lista di partito, era il secondo a determinare l’attribuzione dei seggi, scorporando integralmente quelli uninominali vinti da ciascun partito. In sostanza, i vincitori degli uninominali venivano comunque eletti, potendo a ciò conseguire che un partito ottenesse più collegi di quelli che gli sarebbero spettati secondo il sistema proporzionale. Le decisioni hanno riguardato, in particolare, i correttivi introdotti alla legge elettorale e, rispettivamente, i mandati in esubero e le soglie di sbarramento: quanto ai primi, si v. in dettaglio BverfG, 2 Bvc 1/07 del 03.07.2008 e BverfG, 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 del 25.07.2012, richiamate espressamente anche in Corte cost. n. 1/2014, 3.1 del *Considerato in diritto*. Quanto alla decisione del 2008, la stessa ha dichiarato l’illegittimità dei correttivi che avevano introdotto una ponderazione negativa dei voti, in modo da evitare una eccessiva alterazione del meccanismo proporzionale, bilanciando tra loro i Primi e i Secondi voti. I seggi dell’uninominali, infatti, finivano per celare un premio di maggioranza rispetto ai seggi decisi con il proporzionale. Parimenti anche il c.d. Secondo voto tendeva a favorire i partiti

del voto relativamente al sistema prescelto: laddove quest'ultimo sia di stampo proporzionale sembrerebbe imporsi al legislatore l'onere di mantenere il più possibile la corrispondenza tra percentuale dei voti e numero dei seggi assegnati. L'eguaglianza "in uscita", pur non divenendo un principio in senso assoluto, si affermerebbe, così, quale regola inderogabile conseguente all'adozione di una formula elettorale proporzionale, indipendentemente dalle correzioni ad essa apportate.

Per quanto concerne, poi, la configurazione del premio regionale previsto per l'elezione del Senato della Repubblica, la Corte costituzionale ha rilevato gli identici vizi sopra descritti, oltre che una manifesta inidoneità rispetto alle sue

maggiori, con ciò determinando una potenziale alterazione del sistema che il legislatore aveva tentato di correggere mediante una ponderazione dei voti, dichiarata incostituzionale proprio per violazione del principio del voto eguale. Con la riforma del 2008, il Parlamento decise di mantenere la ponderazione negativa, introducendo i c.d. mandati in esubero con lo scopo di riassegnare i seggi a quel partito maggiormente "danneggiato" dalle perdite dovute ad arrotondamenti delle liste su base regionale. La Corte, tuttavia, dichiarò l'illegittimità di tale norma in quanto parimenti lesiva dell'eguaglianza del voto. Considerando la natura sostanzialmente proporzionale della legge elettorale nazionale, al legislatore veniva imposto di non determinare un'eccessiva disparità tra la percentuale dei voti e i seggi assegnati. Tale affermazione non ha implicato l'incostituzionalità dei collegi uninominali, ma che il Tribunale costituzionale stabilisse il numero massimo dei mandati in esubero così da non ledere la proporzionalità (veniva fissato a quindici, cioè pari alla metà del numero dei parlamentari necessari per formare un gruppo in Parlamento). Quanto alle soglie di sbarramento, invece, nella sent. n. 1/2014, 3.1 del *Considerato in diritto*, sono state richiamate espressamente le decisioni BverfG 5 aprile 1952 n. 1 e BverfG 22 maggio 1979 n. 197, la prima delle quali ha risolto un ricorso diretto promosso dal *Südschleswigsche Wählerverband* contro il Governo e il Parlamento del *Land Schleswig-Holstein*, finalizzato a contrastare l'aumento della soglia elettorale dal cinque per cento al sette e mezzo per cento. Oltre a riconoscere, nell'occasione, ai partiti politici la legittimazione nel conflitto tra poteri dello Stato, la Corte tedesca si è soffermata nuovamente sul principio del voto eguale, affermando che «il valore dell'eguaglianza elettorale non è affatto riconosciuto in generale, ma declinato diversamente in relazione al tipo di sistema elettorale prescelto in concreto. Mentre nei collegi uninominali il voto al singolo candidato implica la perdita dei voti dati ai candidati non eletti (e, quindi, si giustificano effetti manipolativi della rappresentanza), nel proporzionale ha valore anche l'eguaglianza del risultato finale del voto. [...] Il significato dell'eguaglianza elettorale implica che ciascun voto abbia sia lo stesso "valore numerico", sia la medesima "capacità" di concorrere al risultato elettorale». Così A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Lo Stato*, fasc. 8/2017, 55 – 88. Per ulteriori approfondimenti sulla giurisprudenza costituzionale tedesca più recente, si cfr., su tutti, M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra eguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 3/2008, 1257 e ss. e A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 30.05.2014, 8 – 15. Per una specifica comparazione tra la giurisprudenza italiana e quella tedesca si v., su tutti, G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo – tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4/2014, 1035 e ss. Per quanto concerne la giurisprudenza inerente alle elezioni europee si rimanda, invece, a nota 495.

tradizionali finalità. Per come strutturato, infatti, lo stesso produceva una maggioranza frutto di una somma casuale di premi, i quali avrebbero potuto potenzialmente elidersi gli uni con gli altri, compromettendo in caso di un esito disomogeneo tra le due Camere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare (che prevede la fiducia al governo da parte di entrambi i rami del Parlamento), sia l'esercizio della funzione legislativa, non consentendo di raggiungere, quindi, quell'adeguata stabilità per cui lo stesso meccanismo premiale viene di solito introdotto nei sistemi elettorali.

Quanto alle liste bloccate, invece, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di quelle norme che non consentivano all'elettore di esprimere alcuna preferenza per i candidati, attraverso una sentenza additiva che senza dubbio si è rivelata essere il profilo più inaspettato della decisione⁴⁶⁵, sia in ragione di un'auspicata salvaguardia della discrezionalità legislativa, sia per la difficoltà a rinvenire, in tal senso, rime "veramente obbligate" desumibili dal testo costituzionale⁴⁶⁶. L'aspetto censurato è ritenuto lesivo della libertà e della

⁴⁶⁵ Per comprendere la decisione inerente alle liste bloccate, secondo R. DICKMANN, *La Corte dichiara l'incostituzionalità del premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi*, pubblicato il 17.01.2014, 6 – 7, non si può non volgere l'attenzione alle prerogative riconosciute dalla Costituzione ai partiti politici. L'autore afferma come i partiti non possano condizionare la scelta dell'elettore poiché «sono associazioni nelle quali i cittadini hanno il diritto di partecipare ai sensi dell'art. 49 Cost. Tale disposizione attribuisce ai partiti un ruolo di "facilitatori" nei confronti dei cittadini elettori affinché possano "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". In sostanza, i partiti sono un "modo" di espressione della sovranità del corpo elettorale per facilitare l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo, la cui disciplina è affidata al livello legislativo, non costituzionale. A tal fine ai partiti sono assegnati specifici compiti dalla legislazione elettorale "per agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini", consentendo loro la scelta tra programmi politici diversificati in cui riconoscersi per scegliere consapevolmente candidati che li rispettino nello svolgimento del loro mandato, ove eletti. A tal fine i partiti possono, sì, determinare in via esclusiva l'ordine dei candidati nelle liste, nel presupposto di una selezione a loro cura dei candidati che ne rispettino il programma, ma non possono anche prevalere rispetto all'elettore nella definizione dell'esito elettorale, prefigurandolo per effetto di un voto di lista e non di preferenza, perché non esiste alcun titolo costituzionale che li legittimi in tal senso».

⁴⁶⁶ Su tutti si riporta quanto sostenuto, sul punto, da S. LIETO – P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sent. n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 26.03.2014, 7 – 9. Secondo gli autori il ragionamento della Corte costituzionale appare ambiguo. In particolare essendo la pronuncia sulle liste bloccate una semplice additiva, non potrebbe la stessa determinare la creazione di nuovo diritto, ma contenersi entro rime rigorosamente vincolate dal testo costituzionale. Al contrario, il verso dell'addizione, è molteplice e ciò per una pluralità di soluzioni che non spetterebbero alla Corte, ma a valutazioni politiche. Per un approfondimento sulla tesi delle rime obbligate, si rinvia a specific. a L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 781 e a L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza*

personalità del voto (*ex art. 48, II c. Cost.*) non ha riguardato le liste bloccate in quanto tali, ma esclusivamente il modo in cui le stesse venivano disciplinate dalla legge. In particolare, a ferire la logica della rappresentanza congegnata nella Costituzione era la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti fosse mancato il sostegno personale dei cittadini, in combinato disposto con il fatto che le stesse liste venivano presentate in circoscrizioni molto ampie e con un numero così elevato di candidati (potenzialmente pari al numero dei seggi assegnati all'intera circoscrizione), da renderli difficilmente conoscibili all'elettore⁴⁶⁷. La libertà del voto, infine, si reputava altresì coartata in quanto l'ordine di lista deciso dai partiti (e con questo l'aspettativa degli elettori a vederlo rispettato) poteva venire disatteso a causa delle candidature multiple e della conseguente facoltà, riconosciuta al plurieletto, di optare per l'uno o per l'altro collegio, così incidendo indirettamente sull'elezione degli altri candidati. Tale meccanismo, aggravando quello delle liste bloccate, sarebbe potuto divenire oggetto di una pronuncia di incostituzionalità consequenziale⁴⁶⁸, eppure la Corte non si è espressa al riguardo.

Ciò che, poi, in questa "addizione" ha destato maggiori perplessità è come la Corte sia giunta ad introdurre, in luogo delle liste dichiarate illegittime, la preferenza unica, soprattutto dopo aver riconosciuto che anche altre modalità di espressione del voto fossero potenzialmente adottabili⁴⁶⁹. Vi è chi ha ritenuto che

della Corte costituzionale (ottobre 1981 – luglio 1985), in AA. VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, 299 e ss. In modo parzialmente analog. anche F. FERRARI, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 21.01.2014, 3, secondo cui la Corte, invece di proporre in questo modo una sentenza additiva che pare essere poco incline al paradigma delle rime obbligate, avrebbe potuto centrare in pieno il bersaglio, smascherando il vero tema di fondo della questione, ovvero la incompatibilità tra la non attuazione dell'art. 49 Cost. e l'assenza di preferenze.

⁴⁶⁷ La Corte, ben consapevole della fragilità dell'argomento del voto di preferenza come garanzia della libertà del voto, ha ritenuto che l'illegittimità delle liste bloccate dipendesse più che altro dal combinato disposto dell'ampiezza delle circoscrizioni e dalla lunghezza delle liste, che rendevano non conoscibili i futuri parlamentari. Così sostengono S. LIETO – P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sent. n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 26.03.2014, 8.

⁴⁶⁸ Così anche L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/2015, 739.

⁴⁶⁹ Le condizioni stabilite dalla normativa n. 270/2005 imponevano al cittadino una duplice decisione. Scegliendo di votare una lista, lo stesso avrebbe infatti espresso un voto favorevole e in blocco nei confronti di tutti i candidati in essa elencati, rendendo la stessa decisione così incomparabile a quella prevista in altri sistemi caratterizzati sia da liste bloccate solo per una parte dei seggi, sia da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte. In ambedue questi casi, infatti, il numero dei candidati da eleggere non è in genere eccessivamente ampio e garantisce

questa scelta garantisca quel minimo requisito per rendere la legge costituzionalmente legittima (tuttavia non è chiaro secondo quale gerarchia)⁴⁷⁰, o chi, invece, ha sostenuto che fosse riconducibile alla volontà popolare manifestata con il *referendum* del 1991. In realtà, questo *escamotage* sembrerebbe essere stato preferito per garantire, in seguito alla pronuncia, una normativa immediatamente auto-applicativa⁴⁷¹.

L'auto-applicatività delle leggi costituzionalmente obbligatorie, come visto, è un limite emerso dalla giurisprudenza sull'ammissibilità dei *referendum* e richiamato anche nella sent. n. 1 del 2014. La Corte ha infatti dedicato un intero punto del *Considerato in diritto*⁴⁷² all'applicabilità della normativa di risulta.

L'impressione è che il giudice delle leggi, avuto contezza dei possibili problemi applicativi a cui rischiava di andare incontro, abbia tentato, introducendo la preferenza unica, di individuare la soluzione forse più incline al rispetto di tale limite. Con ciò si ripropongono però alcuni dubbi riguardo al fatto che l'autoapplicatività possa estendersi anche al sindacato di legittimità e non riguardi esclusivamente l'istituto di democrazia diretta⁴⁷³. Nel primo dei due casi, infatti, tale vincolo potrebbe rischiare di far vacillare il ruolo della Corte che, di fronte ad ipotetici vizi di incostituzionalità non sanabili con una pronuncia di accoglimento parziale, non potrebbe procedere alla declaratoria di illegittimità degli stessi⁴⁷⁴. Questa autolimitazione genererebbe un macroscopico paradosso (soprattutto rispetto all'indagine in corso) poiché in detti casi sarebbe lo stesso

la conoscibilità degli stessi e l'effettività della scelta e della libertà del voto (così accade anche nel caso dei collegi uninominali). A fronte di ciò, il sistema delineato dal legislatore del 2005 veniva ritenuto illegittimo. Sul punto, Corte cost. n. 1/2014, 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷⁰ Lo sostiene espressamente G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 14.01.2014, 2.

⁴⁷¹ Così A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 04.02.2014, 8, oltre che lo stesso G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, *op. ult. cit.*, 1 – 3.

⁴⁷² Si rimanda alla Corte cost. n. 1/2014, 6 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷³ Per un approfondimento, oltre agli autori già citati in precedenza sul punto, si veda altresì F. BIONDI, *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.11.2017.

⁴⁷⁴ Così F. BIONDI, *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell'organo democratico?*, *op. ult. cit.*, 2.

giudice delle leggi ad avvalorare indirettamente l'esistenza di una zona immune al controllo di costituzionalità.

4. *La sent. 275 del 2014: quali confini per la giustiziabilità delle leggi elettorali comunali?*

Alla luce di quanto sin qui esposto, considerato che la Corte costituzionale procede spesso per “strappi”⁴⁷⁵, rendendosi protagonista di pronunce talvolta fortemente innovative, che possono dare vita ad un nuovo corso giurisprudenziale, talvolta dimostrarsi il risultato di eccezionali circostanze a cui segue, poi, una riappropriazione delle tradizionali posizioni, si è ritenuto doveroso procedere ad un'analisi della giurisprudenza più rilevante, successiva alla sentenza appena descritta in modo da valutarne l'effettiva portata e le relative conseguenze.

La disamina giurisprudenziale seguirà un ordine cronologico poiché casualità ha voluto che le pronunce abbiano via via “investito” la legislazione elettorale vigente in tutti i livelli territoriali, da quello comunale a quello regionale sino al sistema elettorale per la composizione del Parlamento europeo, per poi nuovamente vagliare una legge nazionale, offrendo così un quadro completo dei primi risvolti conseguenti alla sent. n. 1 del 2014. Laddove possibile, le stesse

⁴⁷⁵ L'osservazione è di G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, fasc. 4/2015, 1000. Con la riproposizione della stessa si è voluto evidenziare l'intento del prosieguo dello scritto, valutare cioè l'effettiva portata della Corte cost. n. 1/2014 rispetto ai successivi sistemi elettorali (compresi quelli vigenti in altri livelli territoriali). In particolare, quanto al carattere eccezionale della stessa si rimanda a G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2014, 2966 – 2967. L'autore, nel proporre un'analisi in merito all'ammissibilità della questione, distingue tre diverse correnti dottrinali tra i commentatori della decisione: «i razionalizzanti, i normalizzanti e i contrarianti» e ritiene che per questi ultimi «l'auspicio sia che questa sentenza [...] possa essere incapsulata nelle circostanze eccezionali che l'hanno determinata e che determini reazioni di contenimento di quella che è la sua logica profonda: la dittatura dei diritti sulla legge. In breve non dovrebbe “far precedente”. Diffusa è del resto la sottolineatura dell'eccezionalità politico – istituzionale del momento [...]». Rispetto a quest'ultima si v. anche A. D'ANDREA, *La riforma elettorale imposta dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di governabilità dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 38 e ss. e, all'interno della stessa rivista, il capitolo intitolato *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. 270 del 2005*, in particolare, interventi di T. F. GIUPPONI, pp. 670 – 674 e F. LANCHESTER, 674 – 679.

decisioni saranno comparate al noto precedente⁴⁷⁶, in modo da stabilire quali siano gli elementi di continuità e discontinuità, al fine di individuare, anche in vista di futuri controlli di legittimità, le più significative tappe processuali e di merito tracciate sino ad oggi dalla Corte.

La prima delle questioni che il giudice costituzionale è stato chiamato a vagliare, a seguito della pronuncia d'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, ha avuto ad oggetto la normativa per l'elezione del sindaco e dei consigli comunali della regione Trentino Alto Adige⁴⁷⁷ (con popolazione superiore a 3.000 abitanti).

La decisione si considera di rilievo, più che per gli aspetti processuali, per le questioni di merito e, in particolare, per la doglianza riguardante il premio di maggioranza assegnato, come nel caso della legge dichiarata incostituzionale nel 2014, indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti, nonché per la denunciata violazione del principio di eguaglianza *ex art. 48 Cost.*⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Un punto non indifferente nella valutazione degli effetti della Corte cost. n. 1/2014 riguarda anche la sua portata vincolante. Rispetto alle decisioni della Corte costituzionale e il loro valore di precedente vincolante, si rimanda, su tutti, a G. ZAGREBELSKY, *La Corte in politica*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2005, 280 secondo cui «l'altissimo valore attribuito al precedente è tale che talora si preferisce confermarlo, anche quando possono apparire ragioni per superarlo o rovesciarlo. Vale l'esigenza di continuità. Si tratta, pur nell'insoddisfazione per la singola decisione, di salvaguardare un'esigenza più elevata, la stabilità del principio giuridico e la prevedibilità della sua applicazione; alla fine, si tratta di salvaguardare il carattere di un organo che "dice", non che "crea" il diritto. I cambiamenti, naturalmente, ci sono. Guai se la giurisprudenza non fosse "vivente": ma lo sviluppo è graduale, per distinzioni e aggiustamenti progressivi. I *revirements* sono rarissimi e, tutto sommato, non giovano alla reputazione della Corte». Inoltre, in tal senso, si v., tra gli altri, anche G. D'AMICO – D. TEGA, 1993 – 2013 *La Corte costituzionale tra giurisdizione e politica*, in (a cura di) M. CAVINO – S. SICARDI, *Vent'anni di Costituzione (1993 – 2013)*, Bologna, 2015, 551 – 583; A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *Consulta Online*, pubblicato il 02.05.17, 216 – 251; M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2014, 295 – 308 e anche ID., *Il legislatore e i giudici di fronte alla Costituzione*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2016, 20 e ss.; A. CARDONE – F. DONATI – M. C. GRISOLIA – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il rapporto tra legislatore e giudici nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio/lectio magistralis di Paolo Caretti*, Napoli, 7 – 85 e E. CHELI, *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Napoli, 2006, 7 – 44.

⁴⁷⁷ La questione di legittimità sollevata ha avuto ad oggetto l'art. 87, I c. lettera h) del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, 1 febbraio 2005, n. 1/L.

⁴⁷⁸ Secondo il giudice rimettente, l'assegnazione di tale premio avrebbe trasformato una maggioranza relativa di voti in una maggioranza assoluta di seggi, alterando così la rappresentanza democratica tutelata dagli artt. 1 e 67 Cost. Detto meccanismo non avrebbe assicurato nemmeno la governabilità, dal momento che avrebbe incentivato accordi tra liste non omogenee, con la sola

Il collegio rimettente, nell'occasione il Tribunale regionale di giustizia amministrativa⁴⁷⁹, ha riportato interi stralci della sent. n. 1 del 2014, ritenendo che quanto espresso riguardo alla disciplina elettorale statale trovasse riscontro anche nella normativa regionale e che quest'ultima fosse parimenti censurabile dai giudici di Palazzo della Consulta⁴⁸⁰.

La Corte con la sent. n. 275 del 2014 si è espressa, al contrario, per la non fondatezza delle questioni sollevate, ritenendo il giudizio riguardante la normativa per la composizione del Parlamento, espressione della sovranità popolare e votato in un unico turno, non «sovrapponibile» alla norma in analisi, concernente invece l'elezione di cariche dotate di una propria legittimazione diretta, di una limitata potestà di normazione, oltre che eleggibili (potenzialmente) in due turni elettorali.

Le motivazioni della Corte si sono riferite ad una precedente decisione del Consiglio di Stato⁴⁸¹, nella quale la questione di legittimità prospettata in merito alla normativa elettorale dei comuni, in quel caso con più di 15.000 abitanti⁴⁸², era stata giudicata manifestamente infondata. Il giudice amministrativo, allora, aveva ritenuto che non si potessero riproporre le tesi della Corte di Cassazione (contenute nell'ordinanza n. 12060 del 2013) poiché in quella circostanza ci si riferiva a premi che investivano sistemi del tutto divergenti dalle esigenze di

finalità di accedere al premio, senza però scongiurare il concreto rischio dello scioglimento della coalizione vincente subito dopo la tornata elettorale. L'attribuzione del premio, così congegnato, avrebbe comportato, infine, la violazione del principio di eguaglianza del voto (*ex artt. 3 e 48, II c. Cost.*), poiché il peso dei consensi espressi per le liste perdenti sarebbe stato sproporzionalmente inferiore rispetto a quello della maggioranza, forte dei seggi premio. In particolare, i ricorrenti del giudizio principale, entrambi candidati in una coalizione di liste perdenti, nell'impugnare dinnanzi alla giurisdizione amministrativa l'atto di proclamazione del Consiglio comunale, denunciavano l'irrazionalità del sistema elettorale poiché assegnava alle liste vittoriose, a fronte del 27,03% dei voti ottenuti, ben 15 dei 22 seggi complessivi, attribuendone, dunque, solo 7 alle future minoranze consiliari, nonostante contassero complessivamente il 72,97% dei consensi. Veniva poi messa in discussione l'attribuzione di un solo seggio alla coalizione dei ricorrenti, che aveva ottenuto il 18,42 % dei voti. Tale ordinanza mette così in evidenza le analogie all'ordinanza della Corte di Cassazione prima esposta. Non è opinione minoritaria che quest'ultima sia il vero precedente vincolante di tutta la vicenda elettorale.

⁴⁷⁹ Il quale ha rimesso al giudice delle leggi l'ordinanza 14 febbraio 2014, n. 98.

⁴⁸⁰ Secondo il giudice *a quo* «disposizioni come quelle sul premio di maggioranza senza soglia minima non superano lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza al quale soggiacciono le norme inerenti ai sistemi elettorali» e che il meccanismo premiale, così strutturato, determinerebbe un'alterazione del principio di eguaglianza del voto, oltre a non rispettare «il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti».

⁴⁸¹ Si v. Consiglio di Stato, sent. n. 4680/2013.

⁴⁸² Contenuta nel «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (Tuel), d.lgs. 267/2000.

governabilità insite nel ballottaggio, disciplinato dalla normativa degli enti locali, in cui la scelta politica dell'elettore ha presupposti imparagonabili e per i quali spetta alla «discrezionalità del legislatore [...] bilanciare l'interesse della rappresentanza e quello della governabilità⁴⁸³».

Quanto sostenuto dalla sent. n. 1 del 2014 in merito all'illegittimità del premio di maggioranza attribuito senza il conseguimento di una soglia minima non può quindi essere applicato in modo estensivo ad una legislazione che si caratterizza per un'elezione diretta del titolare monocratico del potere esecutivo. È proprio ciò a renderla divergente sia dalla struttura del sistema elettorale nazionale censurato, sia dalla forma di governo parlamentare in cui la legge n. 270 del 2005 ha spiegato i propri effetti.

Nell'occasione in esame il giudice costituzionale, se da un lato sembra così risolvere i dubbi sulle eventuali ricadute della sentenza del 2014 rispetto a leggi elettorali vigenti in forme di governo diverse da quella parlamentare, dall'altro prospetta “tra le righe” una possibile censura di tutte le future leggi nazionali laddove siano prive di soglie minime dalle quali attribuire i seggi premiali o far dipendere l'accesso al ballottaggio⁴⁸⁴. Tale circostanza, come si vedrà, si è prontamente proposta in riferimento alla legge nazionale n. 52 del 2015.

A tal proposito, si ritiene opportuno anticipare che proprio la sent. n. 35 del

⁴⁸³ È bene ricordare che la normativa elettorale disposta dal Tuel e quella inerente all'elezione dei Comuni della Provincia di Trento presentavano alcune differenze. In particolare il legislatore regionale trentino non aveva previsto il c.d. voto disgiunto, presente invece nella disciplina degli enti locali e aveva inserito, inoltre, una clausola che fissava a non più del 70% la quota dei seggi attribuibili alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco. La mancata previsione del voto disgiunto faceva sì che, nella legislazione trentina, la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidessero. Per un analogo ragionamento circa le differenze tra i sistemi elettorali strutturati su un solo turno rispetto a quelli che prevedono, invece, il turno di ballottaggio, si rimanda a Corte cost. n. 107/1996. Quest'ultima, con riferimento alle elezioni amministrative, sosteneva che nel secondo turno l'elettore non potesse esprimere il consenso al candidato, bocciando contemporaneamente le liste che lo appoggiavano. La manifestazione di volontà dei votanti in questo voto è infatti necessariamente unica e non sussiste alcun ostacolo alla valorizzazione del collegamento tra il candidato sindaco e le liste a costui connesse. Legittimamente le liste elettorali presentavano, infatti, un abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste ad esso collegate.

⁴⁸⁴ Sul punto si cfr. L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia anche se cambia trama del film*, in *Rass. Parl.*, fasc. 1/2015, 72, analog. D. GIROTTI, *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *Le Regioni*, fasc. 2/2015, 519 – 530.

2017 (che ha appunto ad oggetto la legge n. 52 del 2015), nel dichiarare l'illegittimità del turno di ballottaggio, ha espressamente specificato che ciò non avrebbe prodotto alcuna incostituzionalità consequenziale su quei sistemi elettorali strutturati in due turni e «non avrebbe avuto alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina della seconda votazione prevista nei comuni di maggiori dimensioni», in quanto nel sistema nazionale opera una logica contrapposta rispetto a quella in cui si prevede un'elezione diretta⁴⁸⁵.

Quanto alla denunciata violazione del principio di eguaglianza del voto, la Corte costituzionale ne ha escluso la lesione poiché ha affermato che, secondo la propria «costante giurisprudenza⁴⁸⁶», il rispetto del principio del voto eguale non è da intendersi, tanto “in entrata” quanto “in uscita”⁴⁸⁷, bensì soltanto ponendo condizioni di accesso alla selezione elettorale che siano eguali per tutti i cittadini, con l'espresso divieto di prevedere voti multipli e plurimi. L'art. 48, II c. Cost., in sostanza, non impone che il concreto risultato della volontà dell'elettorato sia necessariamente proporzionale al numero dei consensi espressi, poiché ciò dipende esclusivamente dall'atteggiarsi delle singole leggi elettorali e dalla discrezionalità legislativa che in tale ambito non è vincolata ad alcun modello prescritto in Costituzione.

L'ultimo passaggio della pronuncia ha così voluto compiere un chiaro *distinguishing* rispetto alla decisione precedente. Come si è avuto occasione di

⁴⁸⁵ Si rimanda, in particolare, alla Corte cost. n. 35/2017, 9.2 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte afferma che l'illegittimità del turno di ballottaggio per come strutturato nella l. n. 52/2015 non può essere accostato a quello previsto in 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'obiettivo 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.

⁴⁸⁶ Il riferimento riguarda, in particolare: Corte cost. sent. nn. 39/1973, 6/1963, 60/1963, 168/1963, 43/1961 e 107/1996, nelle quali il giudice delle leggi afferma in modo esplicito che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione dei voti multipli e plurimi.

⁴⁸⁷ Come invece venne interpretata da una parte della dottrina dopo la Corte cost. n. 1/2014. Nello specifico, poi, in Corte cost. n. 275/2014 il giudice delle leggi così afferma espressamente: il principio di eguaglianza «esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, [...] ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali, fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza».

sottolineare, al contrario della vicenda in esame, allora il giudice costituzionale aveva operato una cesura con la precedente giurisprudenza in materia di eguaglianza del voto⁴⁸⁸, proponendone una inedita visione. Con la sent. n. 275 del 2014 si è riproposta invece l'originaria interpretazione di tale principio, determinando una netta discontinuità tra i due casi, soprattutto in considerazione del fatto che entrambe le leggi a confronto si caratterizzavano per una formula elettorale proporzionale che avrebbe, dunque, potuto giustificare la riproposizione di una medesima logica.

Tale interpretazione dell'art. 48 Cost., come si evidenzierà rileggendo la sentenza del 2017⁴⁸⁹, però, sembrerebbe tornare ad allinearsi con quanto emerso dallo scrutinio della legge n. 270 del 2005, riproponendo una visione sempre più vicina al concetto di eguaglianza connesso all'aspettativa dei risultati elettorali che da «falso idolo⁴⁹⁰» si imporrebbe, così, come un vincolo inderogabile per una legge «fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi⁴⁹¹».

5. *La sent. 110 del 2015: l'azione di accertamento è ammissibile solo di fronte ad un vuoto di tutele del diritto di voto*

Di rilievo prettamente processuale, con particolare riferimento alle modalità di accesso alla Corte costituzionale, si rivela, invece, il sindacato di legittimità che ha riguardato la normativa per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, di pochi mesi successivo al caso poc'anzi esposto.

Il Tribunale di Venezia⁴⁹², nel maggio 2014, ha sollevato una questione di

⁴⁸⁸ Per i puntuali riferimenti giurisprudenziali in merito all'eguaglianza del voto "in entrata" si rinvia alla nota 486.

⁴⁸⁹ Si rimanda al par. 5 di questo stesso scritto per approfondire la questione.

⁴⁹⁰ Si riprende tale affermazione dal quesito che si pone A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita*, op. cit., 47.

⁴⁹¹ Così afferma anche Corte cost. n. 35/2017, 9.2 del *Considerato in diritto*. In Corte cost. n. 275/2014, al contrario, tale ragionamento non viene riproposto nonostante la norma oggetto dell'ordinanza di rimessione prevedesse, come anche la legge n. 270/2005 e la legge n. 52/2015, meccanismo di trasformazione dei seggi "tendenzialmente" proporzionale.

⁴⁹² Specific. con l'ordinanza 5 maggio 2014, n. 136. Per un approfondimento si v., su tutti, G. MILANI, *La legge elettorale per il Parlamento europeo di fronte alla Corte costituzionale, nota a Tribunale di Venezia, ordinanza 5 maggio 2014*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2014, 2 – 13.

legittimità inerente alla legge n. 10 del 2009⁴⁹³, nella parte in cui la stessa disciplina l'introduzione di una soglia di sbarramento che impedisce alle liste che non abbiano superato il 4% dei voti validi sul piano nazionale di partecipare alla ripartizione dei seggi nel Parlamento europeo⁴⁹⁴.

Nel rimettere alla Corte i propri dubbi, il giudice *a quo* ha ritenuto che, analogamente a quanto affermato in due sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco⁴⁹⁵, l'introduzione di tale soglia non sarebbe stata «sostenuta da alcuna motivazione razionale che giustificasse la limitazione della rappresentanza. Il Parlamento europeo, infatti, non ha il compito di eleggere o dare la fiducia ad alcun governo dell'Unione, al quale possa fornire stabilità di indirizzo politico e continuità d'azione; né ha un ruolo determinante nella produzione legislativa⁴⁹⁶». Ciò, secondo il giudice di merito, avrebbe reso detta normativa manifestamente irragionevole e pertanto censurabile in sede di giudizio di costituzionalità attraverso un'azione di accertamento del diritto di voto, analoga a quella proposta nel 2014.

Contrariamente, la Corte, pronunciatisi con la sent. n. 110 del 2015, ha ritenuto la questione inammissibile e non valutabile nel merito; ciò nonostante ha compiuto alcune precisazioni riguardo alle modalità di accesso alla giustizia

⁴⁹³ Tale legge, denominata “Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia”, ha modificato gli artt. 21 I c., numeri 1-bis) e 2) della legge n. 18/1979 che disciplinano le modalità di composizione del Parlamento europeo.

⁴⁹⁴ Secondo il giudice *a quo*, le norme impugnate non avrebbero consentito l'espressione di un voto libero, eguale, personale e diretto poiché avrebbero privato irragionevolmente una consistente porzione dell'elettorato della rappresentanza, violando così gli artt. 1, II c.; 3 e 48 Cost.

⁴⁹⁵ La prima delle decisioni del 9 novembre 2011, BVerfG, 2 BvC 4/101, la seconda del 26 febbraio 2014, BVerfG, 2 BvE 2/13. In entrambe le pronunce il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato l'illegittimità della clausola di sbarramento contenuta nella legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, fissata nella misura del cinque per cento poi ridotta dal *Bundestag* al tre per cento, poiché detti correttivi, volti ad evitare la frammentazione partitica e la formazione di maggioranze stabili, sono stati considerati illegittimi per l'elezione dei parlamentari europei a causa dell'ingiustificata limitazione che provocavano alla rappresentanza dell'elettorato, a favore, invece, della governabilità. Quest'ultimo valore non è strettamente affine all'assemblea dei popoli europei in quanto la stessa è estranea ai sistemi di governo e alle peculiarità della forma parlamentare. A tal proposito è infatti stata sottolineata l'inesistenza di un rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione. Per approfondire gli altri aspetti toccati dalle pronunce del *Bundesverfassungsgericht* inerenti agli assetti funzionali del Parlamento europeo, si rimanda, su tutti, a G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, Il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2012, 1 – 17 e ID., *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità delle soglie di sbarramento per le elezioni europee*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2012, 137 – 140.

⁴⁹⁶ Si cfr. Trib. Civ. Venezia, III sez., ordinanza 9 maggio 2014, n. 136, 8.

costituzionale che si ritengono di particolare interesse per comprendere quali, tra le future questioni potenzialmente sollevabili, potranno considerarsi ammissibili in sede di controllo di legittimità.

Il giudice delle leggi ha dapprima ribadito le motivazioni che lo avevano spinto a procedere ad una valutazione nel merito della questione riguardante la legge elettorale nazionale, giustificandone l'ammissibilità: per l'ampia motivazione dell'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione; per il superamento dei *test* di pregiudizialità inerenti alla differenza degli oggetti dei due giudizi e per la sopravvivenza di un margine di autonomia decisionale del giudice *a quo*⁴⁹⁷; per il fatto che la censura riguardasse il diritto fondamentale di voto, la cui protezione imponeva di ammettere il dubbio così da porre fine ad una situazione di incertezza; per la volontà di evitare la creazione di zone d'ombra o zone franche nel sistema di giustizia costituzionale⁴⁹⁸. Soffermandosi su questo quarto e ultimo aspetto, il giudice costituzionale ha escluso che la normativa europea potesse superare il requisito della rilevanza in quanto la stessa, a differenza della legislazione nazionale, è rimessa ad un controllo giurisdizionale che non lascia incertezza rispetto all'effettiva portata del diritto di voto.

Se, infatti, come precedentemente sottolineato, l'art. 66 Cost., in combinato disposto con l'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, sorretti da una cospicua giurisprudenza⁴⁹⁹, precludono al giudice comune il controllo dei risultati elettorali nazionali, rimesso alle sole Camere di appartenenza degli eletti, lo stesso non avviene per la legge che regola l'elezione dei membri del Parlamento europeo, che, al contrario, è sottoposta agli ordinari rimedi giurisdizionali.

⁴⁹⁷ Su questo specifico aspetto si rimanda alla critica esposta in questo stesso capitolo, precisamente all'interno del par. 5.

⁴⁹⁸ Un'analogia impostazione è proposta anche in Corte cost. n. 35/2017, 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹⁹ Si cfr., su tutte, Cass. civ. sez. un., 9 giugno 1997, n. 5135, in *Giust. Civ. mass.*, 1997, 944; Cass. civ. sez. un., 22 marzo 1999 n. 172, in *Giust. Civ. mass.*, 1999, 634; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 10 marzo 1994, n. 172 in *Foro amm.*, 1994, 956; Cass. civ. sez. un., 25 giugno 1993, n. 7075; Corte cost. 20 novembre 2000, n. 512. Sul punto si v. il capitolo precedente, specific. par. 5, 6, 7, 8. Così come, su tutti, C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, *op. cit.*, 4035; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni, IV. Elezioni politiche: contenzioso*, *op. cit.*, 3 e ss.; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettiva di accesso alla giustizia costituzionale* (Atti del Seminario di Firenze del 28 e 19 maggio 1999), *op. cit.*, 129 – 147.

In questo contesto, a differenza delle elezioni politiche, «può quindi svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che la disciplinano⁵⁰⁰» senza necessità di alcuna deroga processuale per giungere allo scrutinio della Corte.

A nulla, dunque, sono valse le analogie tra i due casi, sia per quanto concerne le identiche modalità da cui sono sorti i giudizi, sia in ordine allo specifico rilievo costituzionale che connota il diritto di voto, di cui, nel caso di specie, si era chiesto, sì, un accertamento in prospettiva delle future elezioni, senza tralasciare, però, che la normativa oggetto dell'ordinanza avesse avuto, al pari della legge n. 270 del 2005, già attuazione in passato⁵⁰¹. Fatto, questo, espressamente richiamato dal giudice *a quo*, ma non ripreso nelle motivazioni della decisione.

L'azione di accertamento del diritto di voto, strumento processuale ormai adottato dai giudici comuni in ambito elettorale per ovviare all'assenza di un accesso diretto al giudice delle leggi, in questa circostanza non coglie il proprio obiettivo che sembrerebbe prospettabile, quindi, solo nei casi in cui la questione abbia ad oggetto la legislazione elettorale nazionale, le cui peculiarità, in combinato disposto con l'assenza di una tutela giurisdizionale, consentirebbero di superare quei limiti del processo costituzionale che altrimenti fungono da barriera invalicabile per l'ammissibilità.

⁵⁰⁰ Si v. Corte cost. n. 110/2015, 3.2 del *Considerato in diritto*. Per completezza, si consideri che, oltre alla mancanza di una zona franca per la legislazione elettorale europea, particolare comunque a suo tempo determinante per la valutazione dell'ammissibilità dell'ordinanza della Corte di Cassazione, ciò che ha differenziato il giudizio in analisi da quello della sent. n. 1/2014 comprende anche le scarse motivazioni espresse dal giudice *a quo* a sostegno della rilevanza della questione prospettata. Se l'azione di accertamento per sua natura ha un carattere sostanziale – questo il ragionamento della Corte costituzionale – il rimettente, «limitandosi a ricordare l'esistenza dell'istituto dell'interesse ad agire e a citare il *petitum* della domanda, senza argomentare sull'incertezza necessaria ai fini del valido esercizio dell'azione di accertamento, non ha offerto alcuna adeguata motivazione delle ragioni per le quali ha ritenuto ammissibile tale azione, sulla quale è stato chiamato a pronunciarsi nel giudizio principale». Il mero riferimento all'interesse all'accertamento della pienezza del diritto di voto con riguardo alle future consultazioni, senza alcuna altra indicazione, né sintetica, né per *relationem*, non è stato dunque sufficiente ad ammettere il riesame della Corte costituzionale rispetto alla normativa per eleggere i membri del Parlamento europeo.

⁵⁰¹ Precisamente, il riferimento riguarda le elezioni europee del 2009.

6. *La sent. 193 del 2015, “due pesi e due misure” nella valutazione della rilevanza*

Sempre rispetto all'ammissibilità, di particolare rilievo è apparsa anche la sent. n. 193 del 2015 con cui la Corte costituzionale ha sindacato le «norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione Lombardia», contenute nella legge 31 ottobre 2012, n. 17.

Nel caso in questione, a differenza del precedente, non veniva intentata alcuna azione di accertamento del diritto di voto, ma il TAR Lombardia, chiamato a pronunciarsi sull'annullamento del verbale delle operazioni elettorali regionali, dubitava della costituzionalità della legge⁵⁰² nella parte in cui prevedeva un premio di maggioranza indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti, attribuendolo in base ai consensi ottenuti dal Presidente eletto, anziché a quelli conseguiti dalle liste a lui collegate, alterando la volontà di tutti quegli elettori che esprimevano il c.d. voto disgiunto⁵⁰³. Inoltre, veniva messa in discussione la legittimità della medesima norma nella parte in cui prevedeva l'esclusione di quelle liste provinciali che non avessero superato la soglia minima del tre per cento dei consensi e non fossero contestualmente collegate ad un candidato Presidente che avesse ottenuto almeno il cinque per cento dei voti validi⁵⁰⁴. In tal modo la normativa avrebbe violato il principio sancito dall'art. 48

⁵⁰² Espressamente l'art 1, XXIV c. lett a) e b) della legge Regione Lombardia n. 17/2012, dispone: «Le liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Regione ottengono: a) almeno il cinquantacinque per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto meno del quaranta per cento dei voti validi; b) almeno il sessanta per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al quaranta per cento o superiore».

⁵⁰³ Il giudice *a quo*, in particolare, ha ritenuto che la norma violasse sia l'art. 121, II c. Cost., in quanto avrebbe fatto dipendere la formazione dell'assemblea legislativa regionale dai risultati elettorali riguardanti un diverso organo, quale il vertice dell'esecutivo, sia l'art. 122 Cost., attuato dalla legge n. 165/2004, che impone di agevolare maggioranze stabili, assicurando, però, la rappresentatività delle minoranze e, infine, il principio di eguaglianza del voto (art. 3, 48, 51 Cost.), lesa altresì dalla previsione (nella medesima norma) che dispone le soglie di sbarramento per la composizione del Consiglio.

⁵⁰⁴ In questo caso, oggetto della questione di legittimità è l'art. 1, XXX c. lett. d) della medesima legge n. 17/2012.

Cost⁵⁰⁵.

Il giudice delle leggi si è espresso per l'inammissibilità della questione inerente al premio di maggioranza e, nel merito, ha optato per l'infondatezza della censura proposta rispetto alle soglie di sbarramento.

È sul primo dei due profili che si intende focalizzare maggiormente l'attenzione, in particolare per la peculiare interpretazione che la Corte costituzionale ha compiuto rispetto al requisito della rilevanza, attraverso cui, al contrario di quanto avvenuto per le leggi del 2005 e del 2015, non ha valutato nel merito le doglianze sollevate dal rimettente. Precisamente il giudice costituzionale ha sostenuto che, «nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non avesse prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal giudice *a quo*». I risultati delle elezioni regionali tenute in Lombardia nel febbraio 2013 avevano infatti mostrato che, «a fronte di una percentuale del 42,81 di voti

⁵⁰⁵ Tale prospettata violazione dell'art. 48 Cost. è motivata nell'ordinanza di rimessione. Inoltre, grazie alla decisione in analisi si ha avuto modo di riflettere anche sull'applicabilità dei principi espressi in Corte cost. n. 1/2014 al sistema elettorale regionale e, sul punto, la dottrina ha espresso due diverse correnti di pensiero. Secondo alcuni autori, «se l'interprete dovesse riscontrare nella legislazione elettorale regionale meccanismi analoghi a quelli che hanno condotto alla dichiarazione d'incostituzionalità la decisione del 2014, si riprodurrebbe la stessa fattispecie d'illegittimità esaminata dal giudice delle leggi, giacché a subire lesione sarebbero gli stessi parametri [...], per quanto resti fermo che la Corte ha differenziato la posizione del Parlamento da quella delle altre assemblee elettive». Così, su tutti, R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni regionali*, op. cit., 3. L'autore, infatti, giustifica una lettura estensiva di quanto enunciato nella sent. n. 1/2014 sulla base dell'esistenza della legge cornice n. 165/2004, che contiene i principi fondamentali in materia elettorale regionale. Da ciò deriverebbe l'obbligo dell'interprete di leggere la legislazione regionale alla luce dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. Sul punto si v., inoltre, M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 3/2014, 471 – 508. Al contrario, altri autori sostengono che le differenze tra la forma di governo dei due livelli territoriali non permetterebbero alcuna assimilazione e i principi costituzionali richiamati nella pronuncia riguarderebbero esclusivamente sistemi elettorali (nazionali). Si cfr. in tal senso M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2014, 130; analogo pensiero è riportato anche in A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, 160 – 161. In particolare, l'autrice ripropone quelle tesi dottrinali secondo cui la differenziazione sulla sorte dei premi regionali e nazionali si basa sulla diversa forma di governo dei due livelli territoriali, considerando, nello specifico: l'elezione diretta del Presidente della Giunta e la rigida formula del «*simul stabunt, simul cadent*» contrapposta all'elezione del Presidente del Consiglio, oltre alla la differente accezione tra maggioranza assoluta nelle forme di governo parlamentare rispetto a quelle regionali, nonché le distinte funzioni delle Assemblee parlamentari e dei Consigli regionali. Qualche analogia anche in S. CATALANO, *La risposta implicita della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, 190 e in A. MORRONE, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2014, 119 – 121.

ottenuta dal candidato eletto Presidente, le liste a lui collegate avevano conseguito il 43,07% dei suffragi⁵⁰⁶», raccogliendo un consenso superiore alla stessa soglia fissata per la carica presidenziale. La maggioranza assoluta dei seggi non era quindi stata attribuita ad una coalizione votata da una minuscola frazione dell'elettorato, né il Presidente era stato eletto con un numero esiguo di voti, né tantomeno ciò era avvenuto in presenza di numerosi consensi disgiunti. In sostanza, la concreta applicazione della norma oggetto del sindacato ha reso la questione, per come proposta, «meramente ipotetica» e conseguentemente non rilevante.

Se il dubbio sollevato sulla legge n. 270 del 2005 ha oltrepassato il vaglio di ammissibilità grazie ad un controllo sulla rilevanza in cui la Corte, come detto, si è limitata a considerare la «non implausibilità» della motivazione dell'ordinanza, lo stesso non può dirsi per la sent. n. 193 del 2015.

Il giudice delle leggi, nel caso di specie, ha infatti sindacato il merito del requisito processuale, compiendo una vera e propria analisi empirica sul fatto ad origine del giudizio *a quo* e su di esso ha vagliato il concreto riscontro della normativa denunciata d'illegittimità. A fronte dell'analisi dei voti ottenuti dal Presidente e di quelli conseguiti dalle liste a lui collegate, ha quindi smentito quanto sostenuto dal Tribunale amministrativo, osservando come gli effetti denunciati non corrispondessero a quanto realmente accaduto.

«La rilevanza è stata così intesa come pretesa di aderenza del fatto al vestito di incostituzionalità dato dal giudice rimettente⁵⁰⁷» e non come applicazione incidentale della disposizione al giudizio principale. Se la Corte avesse adottato questa seconda accezione, avrebbe potuto certamente considerare rilevante la questione proposta sul premio di maggioranza, in quanto le norme censurate erano proprio quelle che il giudice rimettente avrebbe dovuto applicare per risolvere la controversia del giudizio principale. Senza l'applicazione delle stesse⁵⁰⁸, la lista

⁵⁰⁶ E non, come aveva indicato erroneamente il giudice rimettente nell'atto di promovimento, dove il risultato individuale del Presidente della Regione era stato prospettato al 42,81 % e quello delle liste ad esso collegate al 38 % dei votanti.

⁵⁰⁷ Così sostiene A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, op. cit., 175 – 179.

⁵⁰⁸ Ci si riferisce all'art. 1, XXIV c. della medesima norma. A tal proposito, secondo una parte

vincente non avrebbe ottenuto l'ingente premio che va ben oltre la maggioranza assoluta dei seggi dell'assemblea regionale e l'eventuale declaratoria d'incostituzionalità della medesima disposizione avrebbe modificato sensibilmente la composizione del consiglio regionale.

Fermo restando che la rilevanza, sia nella teoria sia nella prassi, è suscettibile di diverse letture⁵⁰⁹, quel che emerge è come, a distanza di pochi mesi tra un caso e l'altro, la Corte pervenga ad opposti risultati sulla base di una interpretazione più o meno rigorosa di questo requisito processuale⁵¹⁰.

Come giustificare che per entrare nel merito della questione inerente alla legge regionale lombarda la Corte costituzionale abbia ritenuto necessaria una perfetta coincidenza tra i denunciati profili d'incostituzionalità e il fatto concretamente accaduto, quando, a poco più di un anno di distanza, è lo stesso giudice delle leggi ad accogliere una doglianza sulla normativa nazionale (legge n. 52 del 2015) senza che la stessa abbia trovato applicazione in alcuna competizione elettorale?

Certamente i due giudizi non possono considerarsi perfettamente "sovrapponibili" per il loro diverso oggetto, per le azioni da cui sono scaturiti⁵¹¹ e per gli ambiti territoriali in cui hanno spiegato la loro efficacia, ma ciò giustifica il

della dottrina, la Corte avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità della sola disposizione relativa all'art. 1, XXIV c. lett. a), avendo nel caso di specie il Presidente eletto superato la soglia del quaranta per cento mentre, nel merito, avrebbe potuto analizzare la questione di cui all'art. 24, I c. lett b), dichiarandola non fondata in quanto subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti. Espressamente G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, op. cit., 1000 e ss.

⁵⁰⁹ Sul punto si cfr., su tutti, G.P. DOLSO, *Giudici e corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003, 58 e ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, op. cit., 148 e ss.; A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, op. cit. 513 e ss.; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., 182 e ss.; G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, op. cit., 282 e ss.

⁵¹⁰ Di concretezza della rilevanza parla anche D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra riscontro del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, 199 – 200.

⁵¹¹ Per quanto concerne gli oggetti, si fa riferimento, da un lato, ad una legge elettorale regionale, sottoponibile a controlli sia nel corso del procedimento elettorale preparatorio, sia a seguito delle elezioni mediante l'impugnazione dei risultati elettorali e, dall'altro, ad una legge elettorale nazionale la cui possibilità di impugnazione, almeno fino al 2014, è stata esclusivamente rimessa alle Camere, attraverso eventualmente la verifica dei poteri. Per quanto riguarda, invece, la differenza delle due azioni proposte, nel caso della sent. n. 193/2015, l'azione intentata nel giudizio principale era volta all'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano. Per quanto concerne, invece, la Corte sent. n. 35/2017 è sorta in virtù di differenti azioni di accertamento, attraverso le quali, alcuni cittadini hanno chiesto che l'autorità giurisdizionale verificasse la lesione del loro diritto di voto.

giudice delle leggi a discostarsi da quei canoni del processo costituzionale al punto da giungere ad esiti così radicalmente difformi?

7. *Ancora un sindacato di legittimità sulla legge elettorale nazionale, la sent. 35 del 2017: una definitiva “fuoriuscita” dalle zone franche?*

Indubbiamente la sentenza avente ad oggetto la legge per la composizione della Camera dei deputati⁵¹², entrata in vigore l'1 luglio 2016⁵¹³, ha rappresentato il vero e proprio “banco di prova” della tenuta dei principi espressi nella sent. n. 1 del 2014⁵¹⁴.

Le doglianze poste all'attenzione del giudice delle leggi, sorte nel corso di giudizi intentati dinnanzi ai tribunali di Messina⁵¹⁵, Torino⁵¹⁶, Perugia⁵¹⁷, Trieste⁵¹⁸ e Genova⁵¹⁹ (giudici *a quibus* nell'occasione), ai quali gli attori avevano chiesto di accertare il contenuto del diritto di voto reso incerto dalla normativa elettorale presuntamente incostituzionale, hanno riguardato sostanzialmente tre aspetti della legge n. 52 del 2015: il premio di maggioranza, sia per quanto riguarda l'attribuzione dei seggi al primo turno, sia per l'assenza di una soglia minima di voti dalla quale consentire l'accesso al ballottaggio; le disposizioni inerenti la presentazione delle liste dei candidati e la proclamazione degli eletti, in riferimento sia alla norma che prevede capilista bloccati, sia a quella concernente la facoltà dei candidati bloccati plurieletti di scegliere il collegio in cui far valere la propria elezione e, infine, le norme che hanno reso disomogeneo il sistema elettorale tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica.

⁵¹² Si ricorda che la legge elettorale n. 52/2015 ha riguardato esclusivamente la composizione della Camera dei deputati.

⁵¹³ In un momento differito rispetto alla sua adozione. L'approvazione di tale legge è, infatti, avvenuta il 23 maggio 2015.

⁵¹⁴ Li definisce «principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale», V. BALDINI, *La sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori, ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in *Diritti fondamentali*, pubblicato il 18.03.2014, 1 – 11.

⁵¹⁵ Tribunale di Messina, ordinanza 17 febbraio 2016, n. 69.

⁵¹⁶ Tribunale di Torino, ordinanza 5 luglio 2016, n. 163.

⁵¹⁷ Tribunale di Perugia, ordinanza 6 settembre 2016, n. 192.

⁵¹⁸ Tribunale di Trieste, ordinanza 5 ottobre 2016, n. 265.

⁵¹⁹ Tribunale di Genova, ordinanza 16 novembre 2016, n. 268.

Con la sent. n. 35 del 2017 la Corte costituzionale si è espressa per l'illegittimità delle disposizioni che prevedevano il ballottaggio (per come strutturato dalla legge e non in assoluto), così come di quelle concernenti la scelta del collegio dell'elezione da parte del candidato bloccato plurieletto, mentre ha rigettato le censure relative alla previsione del premio di maggioranza al primo turno e dichiarato non fondate o inammissibili tutte le altre questioni, sottolineando, già dal comunicato stampa⁵²⁰, l'auto-applicabilità della legge elettorale di risulta.

Se si considerano gli aspetti di merito, sembrerebbero parzialmente ridimensionarsi rispetto alla decisione del 2014, mentre lo stesso non può dirsi quanto al profilo processuale. L'ammissibilità delle questioni nuovamente inerenti la legge per le elezioni politiche, proposte attraverso analoghe azioni di accertamento del diritto di voto⁵²¹, non hanno che confermato l'esistenza di una peculiare modalità di accesso alla Corte, oltre a sancire la definitiva "fuoriuscita" dalle zone franche della legislazione elettorale nazionale.

La rilevanza delle questioni è infatti stata giustificata dal giudice delle leggi con le identiche argomentazioni addotte tre anni prima⁵²², nonostante

⁵²⁰ È indubbia la singolarità del comunicato stampa che la Corte costituzionale ha pubblicato il 25 gennaio 2017, sul sito ufficiale www.cortecostituzionale.it, dal momento che sembra esser stata una precisa risposta a quanti (soprattutto partiti politici e *mass media*) in quelle ore chiedevano un intervento del giudice delle leggi da cui risultasse possibile l'immediata applicazione della legge elettorale senza ulteriori interventi del Parlamento. Sulle interrelazioni tra il sindacato di costituzionalità, avente ad oggetto la legge n. 52/2015 e le altre istituzioni repubblicane, anche attraverso una rassegna precisa dei comunicati della Corte costituzionale in merito alla questione elettorale, si v. G. M. SALERNO, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2017, 261 e ss.

⁵²¹ Sull'azione di accertamento in ambito elettorale si rimanda, su tutti, a C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, op. cit., 1 – 23 e C. CONSOLO, *L'antefatto della sentenza della Consulta: l'azione di accertamento della "qualità" ed "effettività" del diritto elettorale*, in *Il corriere giuridico*, fasc. 12/2014, 1553 – 1558. I due autori offrono un diverso punto di vista in merito al tema della rilevanza della questione di legittimità della sent. n. 1/2014, pur ritenendo, al pari del giudice costituzionale, che tale requisito sussista rispetto alla questione prospettata. *Contra* F. FERRARI, *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum*, in *La Costituzione.info*, pubblicato il 18.02.17; così anche ID., *Disposizione e norma? Fictio litis e giudizio incidentale*, in *Quad. Cost.*, fasc. 1/2017, 13 – 40; e analog. A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *La Costituzione.info*, pubblicato il 15.02.17.

⁵²² Ed espressamente: una motivazione sufficiente e non implausibile in ordine all'interesse ad agire dei ricorrenti del giudizio principale; la ricorrenza del requisito della pregiudizialità, individuabile nella differenza tra gli oggetti dei due giudizi, quello dinnanzi all'autorità giurisdizionale e quello costituzionale; la peculiarità del rilievo costituzionale del diritto

un'eccezione dell'Avvocatura dello Stato avesse lamentato che, a differenza della previgente normativa elettorale, applicata in tre competizioni elettorali⁵²³, quella in esame non avesse mai avuto attuazione e che, dunque, il contenuto dell'ordinanza di rimessione fosse carente di concretezza, incidentalità e pregiudizialità.

La Corte ha ritenuto, invece, al pari di quanto prospettato dai giudici *a quibus*, che l'interesse ad agire in un'azione di accertamento non necessitasse dell'attualità della lesione di un diritto, risultando sufficiente la qualifica dell'attore come titolare dello stesso, una volta evidenziato lo stato di oggettiva incertezza. Nel caso in esame, quindi, a nulla è valso che la legge elettorale non avesse ancora trovato applicazione poiché «il fatto costitutivo che ha giustificato l'interesse ad agire è stato ragionevolmente individuato nella disciplina già entrata in vigore, sebbene non applicabile al momento della rimessione della questione o al momento dell'esperimento dell'azione di accertamento⁵²⁴». Quanto alla pregiudizialità, la Corte ha individuato espressamente che il *petitum* del giudizio principale consistesse «nella richiesta di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto»; mentre nel giudizio costituzionale si chiedeva di dichiarare che lo stesso fosse «pregiudicato dalla disciplina vigente⁵²⁵». Da tale affermazione, tuttavia, non è evidente quale sia la differenza del *thema decidendum* tra i due procedimenti e più esplicitamente: quale attività residuale rimarrebbe da svolgere al giudice comune se non quella di ratificare quanto accertato dalla Corte costituzionale?

È utile, a tal proposito, richiamare il contenuto della sent. n. 8878 del 2014 con cui la Corte di Cassazione, una volta risolta la questione di legittimità costituzionale ad opera della n. 1 del 2014, ha definito il giudizio principale. In

fondamentale di voto; infine, l'esigenza di evitare che leggi che definiscono regole di composizione di organi costituzionali, essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo, siano immuni al sindacato di legittimità. Sul punto si rimanda a quanto affermato espressamente in Corte cost. n. 35/2017, 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁵²³ La legge n. 270/2005, come visto, ha disciplinato le elezioni dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nel 2006, nel 2008 e nel 2013.

⁵²⁴ Si cfr. con Corte cost. n. 35/2017, 3.3. del *Considerato in diritto*.

⁵²⁵ Si cfr. con Corte cost. n. 35/2017, 3.3 del *Considerato in diritto*. Il corsivo, un adattamento dell'autore del presente lavoro.

tale pronuncia il giudice *a quo*, pur ribadendo come «l'accoglimento delle questioni di legittimità non avesse esaurito la tutela invocata dai ricorrenti nel giudizio principale», in realtà altro non ha fatto se non recepire quanto affermato dai giudici del Palazzo della Consulta. Da una lato, deducendo esclusivamente la lesione del diritto di voto subito dagli attori per il periodo di vigenza delle disposizioni incostituzionali, dall'altro, affermando addirittura che tale lesione avesse già avuto una tutela «pienamente soddisfattiva, *proprio* per effetto della sentenza costituzionale⁵²⁶».

Tuttavia, dalla circostanza per cui si ritiene ormai consolidato che le azioni di accertamento possano accogliersi anche innanzi a situazioni di mero dubbio sulla portata dei diritti, senza che sia necessaria una lesione concreta della situazione soggettiva, non può certo dedursi che una simile incertezza venga sanata da un'attività propria del giudice comune, non potendo quest'ultimo fungere da mero tramite per la Corte costituzionale⁵²⁷.

Eppure, tanto nel 2014 quanto nel 2017, l'attività di accertamento può dirsi compiuta non dal giudice *a quo*, bensì dal giudice delle leggi, peraltro attraverso una interpretazione della rilevanza distante dal carattere della concretezza che, come visto nei paragrafi precedenti, pure è stato “filtro” in diverse sentenze sull'ammissibilità di questioni concernenti la medesima materia⁵²⁸. In tal modo,

⁵²⁶ Si v. punto 7, Cass. civ. n. 8878/2014. Il corsivo è invece un'integrazione di chi scrive. Si cfr. anche il punto 3 della motivazione della decisione nella quale la Corte di Cassazione ribadisce l'attività “ultronea” alla quale è chiamato il giudice comune. Nel caso di specie, tutt'al più, ciò che potrebbe apparire quale unica attività residuale e di esclusiva competenza del giudice *a quo* sembrerebbe attenersi alla ripartizione delle spese processuali del giudizio.

⁵²⁷ Lo afferma F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 14.02.2017, 2 e analog., si richiama anche ID., *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum, cit.*, dove l'autore ribadisce dapprima il ragionamento della Corte costituzionale in merito all'ammissibilità delle questioni relative alla legislazione elettorale, secondo cui la stessa non può che valutarsi alla luce delle peculiarità del diritto di voto, nonché del rischio delle zone franche, per poi sostenere che «se la Corte ritiene ammissibile – secondo le ordinarie regole processuali – la questione relativa alle leggi elettorali, il richiamo alla zona franca è semplicemente inutile; se il processo consente, attraverso le normali procedure e l'uso di una semplice azione di accertamento, di giudicare nel merito le leggi elettorali, allora significa che non c'è nessuna zona franca, poiché le leggi elettorali – come tutte le altre leggi – possono fisiologicamente arrivare innanzi alla Corte. Se, al contrario, le leggi elettorali rappresentano una zona franca, per definizione non possono giungere davanti alla Corte nel rispetto delle regole processuali, imponendo una rottura del processo e dei suoi canoni».

⁵²⁸ Si rimanda, sul punto, a quanto affermato nei precedenti paragrafi, in particolar modo, in

come anticipato, la Corte sembra aver affermato prima, e confermato poi, l'esistenza di un suo inedito e ampio spazio d'intervento su qualsiasi futura disposizione elettorale nazionale, nonostante il persistente rischio di mascherare, con un accertamento così prospettato, una *fictio litis* .

Rispetto al merito della decisione, poi, se si parte dall'assunto secondo cui attraverso le domande dei giudici *a quibus* si sarebbe potuto mettere in discussione l'intero impianto maggioritario della normativa in esame, riproponendo l'antico "dilemma" di cui, come già visto, si era ampiamente occupato Carlo Lavagna nei suoi scritti⁵²⁹ (sostenendo la costituzionalità del solo sistema proporzionale⁵³⁰), rileggendo la decisione si comprende non solo che ciò non è avvenuto, ma che l'illegittimità nel caso di specie è stata giustificata esclusivamente sulla base della concreta modulazione della legge in esame. Si è così ridimensionata la potenziale portata di una pronuncia che, se avesse avuto i "toni" della sent. n. 1 del 2014, avrebbe potuto "scardinare" completamente il sistema preposto dal legislatore.

In questa operazione di "ridimensionamento" colpiscono anche i ben dodici richiami che solo nel *Considerato in diritto* della pronuncia la Corte costituzionale ha fatto alla "discrezionalità legislativa", assumendola come limite oltre il quale la stessa non sembra poter (più) spingere il proprio controllo⁵³¹.

In particolare, rispetto alle questioni ritenute infondate sul premio di maggioranza attribuito al primo turno, la Corte ha delimitato la possibilità di un proprio intervento ai soli casi di manifesta irragionevolezza della disciplina. Nell'ambito di un sistema proporzionale questi ultimi si rendono evidenti, ad esempio, nella totale assenza di una soglia minima di voti a cui condizionare

riferimento alla Corte cost. n. 193/2015, si v. par. 4 del presente capitolo.

⁵²⁹ Ci si riferisce, su tutti, a C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana, op. cit.* , 849 – 875.

⁵³⁰ Un'opposta visione di ciò, specificamente riguardo alla Corte cost. n. 35/2017 si può trovare, su tutti, in A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale* , in *Forum di Quaderni costituzionali* , pubblicato il 13.02.2017, 1.

⁵³¹ Nel *Considerato in diritto* della Corte cost. n. 1/2014 i richiami alla discrezionalità legislativa sono solo sei, ma più che una questione di confronto numerico, leggendo le due pronunce, è evidente come in quella del 2017 il giudice delle leggi abbia voluto circoscrivere in modo decisamente più netto e visibile il proprio campo di operatività, rimarcando esplicitamente (e in modo ripetuto) le competenze spettanti al solo legislatore.

l'integrazione premiale dei seggi, altrimenti foriera di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza, ma non nel valutare, ad esempio, il *quantum* della soglia dalla quale far scattare tale premio o il parametro ai cui conmetterla (che sia ai voti conseguiti o alla totalità degli aventi diritto al voto). Entrambe le questioni – a detta della Corte – sfuggono infatti «al sindacato di legittimità», pur restando sottoponibili ad un controllo di proporzionalità dinanzi ad una smisurata distorsione della rappresentatività⁵³².

È proprio il bilanciamento tra principi e obiettivi costituzionali, quali la rappresentatività e l'eguaglianza del voto da un lato, e la stabilità del governo dall'altro, a fungere nuovamente da metro di giudizio per l'esito della decisione, nella quale non è rinvenuta alcuna illegittimità né rispetto all'entità della soglia fissata per il primo turno al quaranta per cento, né rispetto alla previsione che ha introdotto uno sbarramento in entrata. Men che meno ha comportato irragionevolezza la compresenza di ambedue i meccanismi nel sistema elettorale. Rientra, infatti, nella discrezionalità legislativa introdurli entrambi se volti a differenti finalità: assicurare l'esistenza di una maggioranza, il primo, e non ostacolarne la formazione, il secondo⁵³³.

Al contrario, le previsioni legislative inerenti al turno di ballottaggio sono state ritenute illegittime, in particolare per le concrete modalità di attribuzione del premio attraverso tale secondo turno⁵³⁴. Quest'ultimo non è quindi stato definito incostituzionale in sé per sé⁵³⁵, bensì per come peculiarmente strutturato

⁵³² La quale potrebbe riscontrarsi, ad esempio, in virtù di soglie irragionevolmente basse. Si cfr. Corte cost. n. 35/2017, 6 del *Considerato in diritto*.

⁵³³ Ancora Corte cost. n. 35/2017, 6 del *Considerato in diritto*.

⁵³⁴ Si ricorda, sul punto, che i giudici *a quibus* lamentavano l'artificiosità della maggioranza risultante da questa seconda votazione per tre sostanziali aspetti: l'accesso a tale turno veniva disposto esclusivamente per le due liste più votate e non per quelle che avessero raggiunto una soglia prestabilita; il premio di maggioranza era stato attribuito alla lista più votata tra le due, superato il cinquanta per cento più uno dei voti validi, anziché quello degli aventi diritto al voto; infine, per il divieto di apparentamenti o collegamenti di liste. L'illegittimità era stata dichiarata, però, solo per il primo aspetto, ovverosia per come disciplinata l'attribuzione del premio di maggioranza al turno di ballottaggio. Quanto al parametro degli aventi diritto al voto, secondo A. SPADARO, *Sulla intrinseca "politicità" delle decisioni "giudiziarie" dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2017, 1 e ss., la Corte è sfuggita proprio dalla necessità di affrontare il fattore dell'astensionismo, tanto al primo quanto al secondo turno di voto.

⁵³⁵ Ciò ha peraltro consentito di salvaguardare anche quelle leggi che analogamente lo prevedono, vigenti all'interno di forme di governo diverse da quella parlamentare. La stessa Corte

all'interno della legge, la quale, indipendentemente dagli innesti maggioritari previsti⁵³⁶, sarebbe rimasta ancorata ad una formula di riparto proporzionale dei seggi e, dunque, a quegli stessi limiti che, come visto in precedenza, sono emersi proprio in via pretoria (precisamente dalla sent. n. 1 del 2014). Il ballottaggio, infatti, non essendo costruito come una nuova votazione, ma come una prosecuzione del primo turno di voto, risponde alle medesime logiche secondo cui il meccanismo premiale non può essere foriero di una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa. Per come congegnato, invece, lo stesso avrebbe potuto attribuire un numero di seggi potenzialmente anche più che raddoppiato rispetto ai voti conseguiti nel primo turno elettorale. La Corte, ritenendo questa legge (così come la n. 270 del 2005) ad impianto proporzionale, ha così ribadito come in tali sistemi «il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante» non potesse avvenire «a prezzo di una eccessiva valutazione del peso del voto “in uscita”», riproponendo quanto già asserito in precedenza. Tali disposizioni, infatti, hanno incontrato quel medesimo limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto.

In altre parole, si conferma come dinanzi ad un sistema proporzionale o classificato tale si generi nell'elettore una aspettativa che non consente squilibri sugli effetti del voto.

Ciò che sul punto è necessario ribadire e al contempo porre in discussione riguarda nuovamente la natura della legge sottoposta al controllo di legittimità, che, pur prevedendo una formula proporzionale, conteneva correttivi tali da non consentire di identificarla, ad avviso di chi scrive, se non tra i c.d. sistemi misti⁵³⁷.

costituzionale, sul punto, rimanda alla Corte cost. n. 275/2014. Si cfr. a tal proposito il par. 2 di questo capitolo.

⁵³⁶ Si fa riferimento tanto all'eventuale ballottaggio, quanto al premio previsto al primo o al secondo turno, così come alle soglie di sbarramento.

⁵³⁷ La legge n. 52/2015 contiene infatti diversi correttivi alla ripartizione proporzionale dei seggi e precisamente: l'integrazione del premio di maggioranza, la presenza delle soglie di sbarramento, oltre che un eventuale doppio turno da cui si ripartiscono i seggi solo per la lista vincitrice e non per la lista concorrente, seppur giunta al ballottaggio. Nelle principali democrazie il ricorso ad un correttivo, quale il premio di maggioranza, è meno comune di quanto non si pensi e una delle ragioni si configura proprio per il potenziale rischio distorsivo da esso derivante. Se il premio consistesse, ad esempio, in un numero significativo di seggi, questo genererebbe inevitabilmente

Il giudice costituzionale non sembra aver preso in considerazione nemmeno in questa circostanza quei criteri cui sono soliti riferirsi gli scienziati della politica per categorizzare le normative elettorali⁵³⁸, né tantomeno gli effetti che essi generano soprattutto se combinati tra loro, al punto che sistemi formalmente qualificati come proporzionali per il loro impianto formale potrebbero essere più «forzanti, selettivi e distorsivi di molti maggioritari»⁵³⁹.

Non è dunque in casi come questi che il tentativo di ricondurre una legge elettorale in una formale denominazione comporta il rischio di sottovalutarne la concreta operatività?

Certamente ciò ha permesso al giudice costituzionale di riproporre quanto

una iper-rappresentatività della lista vincitrice, stravolgendo completamente l'impianto di una legge proporzionale.

⁵³⁸ Per quanto sia vero che il criterio comunemente più impiegato per classificare i sistemi elettorali è il tipo di formula elettorale adottata, per l'appunto la regola aritmetica di conversione dei voti in seggi, essa non è il solo elemento che contraddistingue una legge elettorale e comunque, secondo i più critici, pur avendo il vantaggio della semplicità, tale parametro sacrifica importanti profili come le dimensioni costitutive dei sistemi elettorali, l'ampiezza dei collegi, le soglie di accesso alla rappresentanza, il carattere del voto, ovverosia tutti quegli elementi che non attengono all'*input* legale (ovverosia come è un sistema elettorale formalmente), ma all'*output* elettorale (ovverosia come agisce in concreto il sistema stesso). Sul punto si cfr., fra i tanti, M. OLIVIERO – M. VOLPI, *Sistemi elettorali e democrazia*, *op. cit.*, 7 dove si afferma espressamente: «[...] qualsiasi valutazione dei sistemi elettorali non può fondarsi esclusivamente in base alla formula elettorale (proporzionale o maggioritaria) adottata poiché ciò renderebbe ideologico, statico e parziale ogni giudizio in merito». Lo spostamento del *focus* da *input* a *output* darebbe inoltre luogo ad una classificazione basata non sulla formalizzazione di una legge, ma sugli effetti da essa prodotti, in particolare riferendosi al sistema partitico. Espressamente in M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Colin, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1970, 228 e ss., l'autore distingue i sistemi maggioritari da quelli proporzionali non tanto a partire dal meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma ritenendo che i primi tendono a produrre un formato bipartitico, mentre i secondi un formato multipartitico. Ancora, D. NOHLEN, *Two incompatible Principles of Representation*, in (a cura di) A. LIJPHART – B. GROFMAN, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, 1984, 83 – 89, distingue i due sistemi sulla base del principio di rappresentanza, affermando che il sistema maggioritario ha come obiettivo quello di consentire ad un partito di conseguire la maggioranza parlamentare, anche laddove esso non abbia una maggioranza di voti, al fine di produrre un governo, mentre il sistema proporzionale ha come obiettivo di far sì che l'assemblea parlamentare rifletta quanto più possibile la composizione delle forze sociali e dei gruppi politici della popolazione. Per un approfondimento sul tema si cfr. anche A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Riv. it. di Sc. Pol.*, fasc. 2/1998, 229 – 270.

⁵³⁹ Così M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, *op. cit.*, 31. Molti politologi, inoltre, si chiedono se, ad esempio, il sistema elettorale spagnolo, pur adottando una formula di riparto proporzionale, possa definirsi tale non tanto se si considera la conversione dei voti in seggi, quanto gli esiti da esso prodotti, ovverosia risultati così disproportionali da renderlo comparabile più facilmente a leggi maggioritarie che non a quelle proporzionali. Si cfr., fra i molti, A. CHIARAMONE, *sistemi elettorali misti. Una classificazione*, *op. cit.*, 237; mentre per un approfondimento sul sistema elettorale spagnolo, su tutti, J. P. ROYO, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, 2016, 531 – 551.

affermato nel 2014 anche rispetto al principio di eguaglianza del voto, vincolando il legislatore non solo al rispetto di condizioni perfettamente paritarie per accedere alla competizione elettorale, ma anche al concreto risultato della manifestazione della volontà popolare, la quale non può quindi subire eccessive distorsioni, nemmeno nella fase di distribuzione dei seggi. Il principio *ex art. 48 Cost.*, da sempre interpretato in via formale, sembrerebbe dunque recidere definitivamente ogni legame con le precedenti decisioni⁵⁴⁰ per lasciare il passo ad un'eguaglianza di tipo materiale, dove è la diseguale valutazione del peso del voto, in rapporto alla proporzionale attribuzione dei seggi, a doversi considerare misura di legittimità (chiaramente ciò sarebbe vincolante per i soli sistemi proporzionali o considerati tali)⁵⁴¹.

Sempre in quest'ottica, poi, il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione che ha consentito al candidato capolista, eletto in più collegi, di optare discrezionalmente per l'uno o per l'altro, non inserendo la norma un criterio oggettivo o rispettoso della volontà degli elettori. Anche tale facoltà ha determinato una violazione del principio di eguaglianza "in uscita", così come della personalità del voto, in quanto, riconoscendo al deputato plurieletto l'indiretta possibilità di designare il rappresentante di un altro collegio, consentiva di fatto di alterare le preferenze espresse dai cittadini⁵⁴².

Se questo specifico aspetto sfugge dunque alla discrezionalità del legislatore, la

⁵⁴⁰ Si v., su tutte, le sent. Corte cost. nn. 43/1961; 6/1963; 60/1963; 168/1963; 96/1968; 39/1973; 203/1975; 429/1995; 107/1996; 94/2000; 15/2008; 16/2008 nelle quali il giudice delle leggi afferma in modo esplicito che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione dei voti multipli e plurimi.

⁵⁴¹ Sul punto si cfr. A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita*, *op. cit.*, 47 – 54. L'autore commentando Corte cost. n. 35/2017 ritiene che l'obiettivo dell'eguaglianza anche in uscita non costituisca un principio costituzionale in positivo che il legislatore deve concretizzare in un modo determinato, come se dalla Costituzione derivasse una "rima obbligata", ma più modestamente, un *limite negativo* che invita il Parlamento a non conformare formule elettorali che possono determinare forme di rappresentatività sproporzionate. Così ID., *Dopo la decisione sull'Italicum*, *cit.*, 3 e 4.

⁵⁴² All'esito della caducazione dell'art. 85 del d.P.R. n. 361/1957, nella parte in cui si prevedeva che il deputato eletto in più collegi plurinomiali dichiarasse alla Presidenza della Camera dei deputati il collegio nominale prescelto, permaneva il criterio residuale del sorteggio, che pur non essendo propriamente collegato alla espressa volontà degli elettori, quantomeno restituiva oggettività alla decisione e, soprattutto, una normativa elettorale di risulta immediatamente applicabile. Il monito della Corte al legislatore è stato comunque forte e infatti lo invitava a intervenire, sostituendo tale criterio con altro più adeguato.

stessa torna ad essere il “parametro” mediante il quale la Corte ha dichiarato invece l’infondatezza della questione inerente alla norma che ha previsto le candidature bloccate, della cui legittimità il giudice *a quo*⁵⁴³ dubitava «per l’effetto distorsivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capilista bloccati⁵⁴⁴». Il premio così congegnato garantiva per certo alla sola lista di maggioranza di ottenere candidati eletti con il sistema delle preferenze, mentre per le liste perdenti si profilava più di una ipotesi in cui gli eletti sarebbero stati esclusivamente afferenti alle sole liste bloccate. Tuttavia la Corte, nel rigettare tali doglianze, ha affermato che la scelta per la composizione delle liste e per l’indicazione delle modalità attraverso le quali fare esprimere agli elettori il proprio voto, appartenesse alla volontà del legislatore, non dovendosi confondere ciò con quanto censurato in precedenza dalla legge n. 270 del 2005⁵⁴⁵.

Da ultimo, nemmeno la pretesa omogeneità delle formule elettorali tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica è stata accolta dal giudice costituzionale. Tuttavia è parso incisivo il monito che la sentenza ha riservato al legislatore circa la necessità non tanto di adottare due sistemi elettorali identici tra loro⁵⁴⁶, quanto di fare in modo che, seppur differenti, gli stessi non siano di ostacolo alla

⁵⁴³ In questo caso, il Tribunale di Messina.

⁵⁴⁴ In violazione dell’espressione di un voto diretto, libero e segreto.

⁵⁴⁵ Nella quale, si ribadisce, ogni possibilità di preferenza era stata totalmente pretermessa a causa di liste di candidati bloccati, la cui lunghezza, numerosità e ampiezza delle circoscrizioni rendevano i potenziali parlamentari difficilmente conoscibili al cittadino. Da questo combinato disposto era dipesa, infatti, l’illegittimità della norma. La legge n. 52/2015 non è ricaduta negli stessi vizi, considerato che si è discostata dal previgente sistema proprio per le liste elettorali presentate in cento collegi plurinominali di ridotte dimensioni, formate da un numero esiguo di candidati, con il solo capolista bloccato, il cui nome, peraltro, doveva essere indicato nella scheda elettorale al fine di una preventiva conoscibilità e gli altri candidati erano sottoposti ad un’elezione attraverso il sistema delle preferenze. L’effetto di cui si è lamentato il giudice rimettente è stato ritenuto dalla Corte una conseguenza diretta, solo politicamente, ma non costituzionalmente rilevante, di come è strutturato in Italia il sistema dei partiti, a cui la Costituzione, ai sensi dell’art. 49 riconosce ampio spazio nella selezione e presentazione delle candidature, al fine di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

⁵⁴⁶ La parità delle due Camere, secondo quanto disposto dal testo costituzionale, riguarda infatti le funzioni fondamentali, quali la fiducia al governo e l’esercizio collegiale della funzione legislativa, non, invece, alcune caratteristiche strutturali che consentono di definire il bicameralismo solo tendenzialmente simmetrico: la Camera dei deputati, ha, infatti, un diverso elettorato attivo e passivo rispetto al Senato della Repubblica e originariamente vi era una distinzione circa la durata in carica dei due organi. Sul punto si v. anche A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum, cit.*, 6.

formazione di maggioranze parlamentari omogenee nei due rami del Parlamento e che, tramite queste, si garantisca un corretto funzionamento della forma di governo parlamentare.

Se tale auspicio non poteva che essere necessario, soprattutto dopo la “conferma” del bicameralismo paritario, ciò su cui mai si avrà certezza è se l’esito della sent. n. 35 del 2017 sia dipeso più dal fallimento del *referendum* costituzionale del dicembre scorso che non dall’esistenza di un precedente giurisprudenziale della portata della sent. n. 1 del 2014.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

L'indagine proposta ha tentato di ricostruire il tema della giustiziabilità delle leggi elettorali nazionali a partire dall'eccezionalità del contesto in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi e i cui interventi si sono dimostrati, di fatto, (anche e non solo) il risultato di una crisi politico-istituzionale di cui le riforme elettorali rappresentano una cartina di tornasole.

In tal senso si è voluto evidenziare come l'instabilità della legislazione elettorale, accresciuta da continue modifiche delle regole del gioco democratico, abbia rappresentato la costante degli ultimi venticinque anni. Il sistema elettorale è stato interpretato sempre meno quale mezzo attraverso cui qualificare l'ordinamento democratico (e legittimare i propri rappresentanti) e sempre più come (mero) strumento di "lotta" politica⁵⁴⁷. Se a ciò si aggiunge, poi, l'inerzia di un legislatore che, anche a fronte dei moniti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica circa gli aspetti più irrazionali della legislazione

⁵⁴⁷ A ciò si aggiunga come nel tempo sembrerebbe anche mutata la consapevolezza dell'effettivo apporto che leggi elettorali hanno sul modo di intendere la democrazia. Tanto nel corso dell'Assemblea Costituente, quanto nel dibattito successivo, in particolare quello degli anni novanta, la scelta tra un sistema elettorale proporzionale rispetto ad uno prevalentemente maggioritario veniva dettata proprio da contrapposte ma consapevoli visioni del modello di democrazia che si voleva perseguire. Se nel primo dopo guerra prevalse l'idea di una democrazia consensuale e inclusiva (per come intesa da A. LIJPHART, su tutti, in ID., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988) che voleva consolidarsi attraverso la legittimazione di una pluralità di forze, rappresentando proporzionalmente le diverse ideologie presenti nella comunità, cinquant'anni dopo, al contrario, venne ritenuto necessario abbandonare parzialmente la regola proporzionale. Emerse, infatti, anche per il mutato contesto politico, una diversa visione della democrazia che si intendeva invero. Ciò spinse ad intendere le regole elettorali non più in modo inclusivo ma escludente, privilegiando le ragioni di governo e della governabilità a quelle della rappresentanza. Medesima consapevolezza di fondo non si è sempre rinvenuta nelle più recenti riforme (e ci si riferisce, in particolare, a quelle degli ultimi quindici anni), alcune delle quali sembrano aver perso di vista la dimensione propriamente costituzionale e il tipo di democrazia che con le stesse si è inteso invero. Non stupisce, quindi, che spesso non abbiano raggiunto un equilibrato bilanciamento tra le istanze della rappresentanza e quelle della stabilità, contraddistinguendosi talvolta per una intrinseca e manifesta irragionevolezza (a tal proposito, si pensi, in particolare, agli aspetti della l. n. 270/2005 con cui si attribuiva un premio di maggioranza certo ad un ramo parlamentare, rimettendolo alla casualità dei voti regionali, nell'altro. Per una ricostruzione sul rapporto tra sistema elettorale e rappresentanza politica, si v., su tutti, G. AZZARITI, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. it.*, fasc. Giugno/2013, 1452 – 1455.

elettorale, non ha comunque provveduto a riformarla, né ha preso in considerazione le istanze popolari espresse al riguardo attraverso numerose richieste referendarie, ben si delinea il contesto retrostante alla pronuncia che per la prima volta ha dichiarato l'illegittimità di una normativa per la composizione delle Camere.

La Corte si è così dimostrata «l'arbitro finale⁵⁴⁸» di una partita rispetto alla quale più volte aveva paventato un suo possibile intervento, concretizzatosi nel momento in cui il Parlamento si è rivelato non in grado di ricondurre le regole elettorali, con gli strumenti della propria discrezionalità, entro i binari della legalità costituzionale.

Con la sent. n. 1 del 2014 prima, e con la n. 35 del 2017 poi, si è quindi aperta la strada del giudizio di legittimità, riproponendo una costante propria di ogni equilibrio costituzionale che non ammette vuoti di potere: alla progressiva perdita di “peso” delle forze politiche è corrisposta un'azione di “supplenza” dell'apparato di garanzia⁵⁴⁹.

Questo argomento da solo non esaurisce, però, le ragioni della giustiziabilità. Si è rilevato come dinanzi al mancato intervento della politica siano risultati contestualmente assenti alternativi spazi di tutela tramite cui poter ricondurre nei limiti della Costituzione le leggi che definiscono la composizione di organi essenziali per il funzionamento democratico-rappresentativo. Insieme a questi è emersa l'impossibilità di ottenere una tutela giurisdizionale del diritto di voto, laddove pregiudicato.

La normativa elettorale nazionale, prima delle recenti pronunce, era infatti sottratta al controllo della Corte costituzionale principalmente per la riserva alle assemblee parlamentari della c.d. verifica dei poteri. L'art. 66 Cost., le relative leggi ordinarie, nonché le interpretazioni riscontrate nella prassi parlamentare, non prevedendo una tutela giurisdizionale quanto alle procedure che attestano la regolarità della formazione delle Assemblee legislative, hanno indirettamente

⁵⁴⁸ Così lo definisce G. D'AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M. D'AMICO – S. CATALANO, *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, op. cit., 92.

⁵⁴⁹ Quest'affermazione, ripercorrendo le note vicende politiche dei primi anni novanta, è stata allora proposta da E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, op. cit., 396.

sottratto la legge elettorale al sindacato di legittimità. Tale prerogativa, nella volontà di evitare ingerenze di altri poteri pubblici, ha riservato al solo Parlamento tutto ciò che concerne la garanzia di alcuni aspetti del diritto di voto e la regolarità della composizione delle Camere. La politicità di tale materia, degli organi e dell'attività ad essa preposti, la cui natura giurisdizionale è tuttora discussa, hanno contribuito a rendere impraticabile un controllo da parte del giudice costituzionale. Il fatto che, poi, nessun altro giudizio previsto in Costituzione (né quello in via principale, né tantomeno il conflitto di attribuzione tra poteri) sia riuscito a compensare questo “vuoto” di tutele, dimostra perché la legge elettorale sia stata ritenuta una zona franca dell'ordinamento.

La congiuntura di questi elementi ha dunque indotto il giudice delle leggi a superare, per la prima volta in tale materia, le strettoie del procedimento in via incidentale, sacrificando in favore dei diritti individuali e del principio di costituzionalità, ambiti materiali tradizionalmente riservati all'esclusiva discrezionalità del legislatore e, con essi, alcune norme che regolano il processo.

In assenza di una disciplina statuita⁵⁵⁰, per valutare lo stato dell'arte della giustiziabilità delle leggi elettorali, non può quindi che rivolgersi alla giurisprudenza costituzionale e alle sue tendenze.

Dalla stessa può evincersi come, ormai, l'azione di accertamento, volta a certificare la pienezza delle condizioni dell'esercizio del diritto di voto, si sia affermata quale via preferenziale per sottoporre alla Corte costituzionale la legge elettorale nazionale. Nonostante molteplici perplessità, per lo più concernenti l'autonomia dell'oggetto del giudizio *a quo* rispetto a quello del sindacato costituzionale, l'azione di accertamento – soprattutto dopo la sent. n. 35 del 2017⁵⁵¹ – rappresenta uno strumento esperibile da chiunque e in qualunque tempo⁵⁵², da alcuni ritenuto addirittura un surrogato dell'azione popolare⁵⁵³.

⁵⁵⁰ L'implicito riferimento è al tentativo fallito di introdurre in Costituzione un giudizio preventivo di legittimità sulle leggi elettorali. Dopo la Corte cost. n. 1/2014, nel progetto di revisione costituzionale proposto dal Governo Renzi si era predisposta l'introduzione di un accesso diretto al giudice delle leggi attraverso la modifica degli artt. 73, II c. e 134 Cost. Tale tentativo, come si è più volte ricordato, è fallito in seguito alla bocciatura da parte degli elettori del *referendum* costituzionale del dicembre 2016.

⁵⁵¹ Il fatto che una questione di legittimità sulla legge che regola le elezioni politiche venga accolta per la seconda volta, addirittura indipendentemente dall'applicazione concreta della stessa,

Il recente *trend* giurisprudenziale dimostra come tale accesso (sostanzialmente diretto) alla Corte sembrerebbe condizionato alla volontà di evitare il persistere di zone franche all'interno del sistema di giustizia costituzionale e sarebbe quindi esclusivamente riservato alla disciplina elettorale nazionale, senza essere suscettibile di interpretazioni estensive. La Corte ha infatti giustificato l'ammissibilità delle questioni sollevate, circoscrivendone la motivazione alla peculiarità del diritto di voto, alla particolare natura delle leggi elettorali nazionali e alla difficoltà riscontrata dalle stesse di giungere alternativamente ad uno scrutinio di legittimità. Alla luce di ciò, può affermarsi che la rilevanza è stata così intesa al servizio «delle esigenze di tutela dell'integrità costituzionale⁵⁵⁴».

A dimostrazione di quanto sostenuto, questa eccezionalità processuale tanto ha consentito di “aprire” le porte del Palazzo della Consulta alla legge per le elezioni politiche, quanto di “chiuderle” dinanzi alle altre normative elettorali che, a fronte di una differente disciplina concernente il contenzioso, non presentano le medesime criticità. Nelle competizioni locali, regionali ed europee, infatti, le contestazioni elettorali sono rimesse alla competenza della giurisdizione ordinaria e amministrativa e ciò giustifica il diverso atteggiamento tenuto dalla Corte: quando non si è di fronte a materie sostanzialmente impossibilitate ad accedere alla giustizia, il giudice delle leggi, applicando rigorosamente i requisiti del

secondo alcuni autori è il risultato di una vistosa forzatura dell'incidentalità e si fa riferimento, su tutti, a F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg*, cit., 3, secondo altri viene definita una vera e propria interpretazione derogatoria delle regole processuali, si v. su tutti A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità*, cit., 3-5.

⁵⁵² Così afferma A. ANZON DEMMIG, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2017, 318.

⁵⁵³ Lo sostiene sempre A. ANZON DEMMIG, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum*, op. ult. cit., 318. L'azione popolare, tradizionalmente, viene ritenuta un'eccezione alle ordinarie regole processuali e precisamente si considera uno strumento atto a far valere non una situazione giuridica soggettiva ma l'interesse generale del buon andamento della p.a., che in materia elettorale viene individuato nel regolare funzionamento e composizione delle assemblee elettive. In sostanza, si tratterebbe di un'azione oggettiva priva di qualsiasi collegamento con una situazione sostanziale di cui l'attore popolare sia titolare, in deroga all'art. 100 c.p.c. Il soggetto, insomma, è legittimato ad agire indipendentemente dalla titolarità di un interesse giuridicamente rilevante e indipendentemente dalla sussistenza dell'interesse ad agire. Per approfondimenti si rimanda, su tutti, a E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI – F. DONATI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 96 – 123.

⁵⁵⁴ Così afferma A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, op. cit., 234.

processo, impone che sia esclusivamente un giudice nel corso di un giudizio a sollevare incidentalmente i dubbi di legittimità, senza ammettere alcuna “deroga” rispetto all’ammissibilità delle questioni. Nonostante il tentativo di restringere il campo di applicazione di questa singolare via di accesso alle sole leggi elettorali di Camera e Senato, ciò non può essere scongiurato in futuro. Come potrebbe escludersi *a priori* un analogo giudizio per tutti quei diritti non meno rilevanti o peculiari del diritto di voto, nel caso in cui presentino simili difficoltà ad accedere allo scrutinio della Corte⁵⁵⁵?

Il dato consolidato, ad oggi, è che il particolare ricorso all’azione di accertamento è stato consentito nei casi aventi ad oggetto la disciplina elettorale nazionale, perseguendo la finalità di evitare un vuoto di tutele reputato intollerabile proprio perché concernente regole per l’esercizio della rappresentanza. A tal proposito, però, si rileva come molti ancora siano i dubbi riguardo all’opportunità di derogare alle formalità del processo, anche di fronte a leggi essenziali per il sistema democratico. Il risultato potrebbe rischiare di essere gravido di implicazioni non soltanto sul piano istituzionale, ma, «venendo meno uno dei tratti identificanti e qualificanti il meccanismo incidentale⁵⁵⁶», anche su quello della teoria costituzionale. Nondimeno «l’uso di un sostanziale accesso diretto al giudizio costituzionale, creato soltanto dalla giurisprudenza e mai regolamentato puntualmente dal legislatore [...], si è rivelato capace, da un lato, di coinvolgere la Corte in qualsiasi stadio, anche il più teso e delicato della contesa politica, costringendola ad una sovraesposizione non desiderata e assai dannosa per il sistema (ciò, peraltro, riproponendo l’accento sull’opportunità di introdurre un giudizio preventivo di legittimità per le leggi elettorali); dall’altro,

⁵⁵⁵ Ponendosi il medesimo dubbio R. BIN, *La Corte e la legge elettorale: “è difficile credere ad un ritorno indietro”?*, in *LaCostituzione.info*, pubblicato il 19.01.2017, 1, si è riferito a diritti non meno rilevanti del diritto di voto, si pensi, a titolo esemplificativo, al diritto all’ambiente, alla tutela del risparmio, alla protezione dei beni culturali, al diritto alla salute.

⁵⁵⁶ Questo rilievo va letto insieme a quello di aver riscritto la normativa elettorale in vece del legislatore, di aver centrato l’obiettivo di un ragionevole bilanciamento tra le istanze facenti capo alla rappresentanza e alla governabilità e, infine, di assicurare il carattere *self-executing* alla normativa di risulta. Così, 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 *Lo Stato*, fasc. 8/2017, 293 – 306.

ha dimostrato sempre più chiaramente quanto impervio possa essere il compito di discernere i modi in cui eliminare le norme incostituzionali e fare sopravvivere, nel contempo, un sistema elettorale immediatamente applicabile⁵⁵⁷». In questo senso, infine, anche la sopravvivenza di una normativa di risulta necessariamente auto-applicativa non è sempre servita da stimolo ad un successivo (a volte inevitabile) intervento del legislatore, bensì, talvolta, si è rivelata essere – non per responsabilità del giudice delle leggi – un ulteriore e comodo alibi per le forze politiche.

Quanto al merito delle decisioni, la giurisprudenza sin qui analizzata rileva numerose variabili che evidenziano un approccio del tutto casistico alla materia e alcune, seppur poche, costanti.

L'illegittimità delle leggi elettorali deriva da scelte legislative non rispondenti al criterio di proporzionalità e il giudizio di merito può avere luogo solo in caso di manifesta irragionevolezza delle stesse.

Tale circostanza si verifica, in concreto, quando la legge risulta viziata da una sorta di irrazionalità interna che, ad oggi, è stata ravvisata esclusivamente rispetto a normative la cui formula elettorale era proporzionale. Per queste la tendenza è quella di ravvisare l'incostituzionalità laddove prevedano una distorsione della rappresentanza tale da comportare una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo rappresentativo e la volontà dei cittadini. Sul piano costituzionale, questa censura è stata per lo più motivata da una progressiva "trasformazione" del principio di eguaglianza del voto *ex art. 48, II c. Cost.* Quest'ultimo, se parametrato ai sistemi proporzionali (ancorché integrati da correttivi di ispirazione maggioritaria), genererebbe nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio eccessivo sugli effetti del voto, ovvero una diseguale valutazione del peso del voto in uscita ai fini dell'attribuzione dei seggi. Tale principio, però, proposto tanto nella sentenza del 2014 quanto in quella del 2017, è risultato vincolante solo con riguardo a norme concernenti le elezioni politiche. Le pronunce successive alla sent. n. 1 del 2014

⁵⁵⁷ Così A. ANZON DEMMIG, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2017, 318 – 319.

hanno infatti messo in rilievo alcune insormontabili differenze tra i sistemi nazionali e quelli vigenti nei diversi livelli territoriali, i quali non si prestano ad assimilazioni. Solo in una forma di governo parlamentare, infatti, la legge elettorale, pur dovendo favorire la formazione di un esecutivo stabile, è destinata ad eleggere primariamente i membri di un'assemblea legislativa e ciò impone un rigoroso rispetto del principio della rappresentanza. In una logica contrapposta si muovono invece le altre leggi elettorali, su tutte, quelle comunali e regionali. La principale funzione di tali competizioni è infatti quella di individuare il titolare monocratico del potere esecutivo e dunque l'ipotetica alterazione della rappresentanza non sarebbe per queste irragionevole, ma funzionale alle insite esigenze di governabilità che tale assetto istituzionale richiede.

Pur avendo molti autori, all'indomani della pubblicazione della sent. n. 1 del 2014, auspicato che la stessa non divenisse un precedente vincolante per la futura giurisprudenza elettorale⁵⁵⁸ e che, anzi, rimanesse ancorata alle peculiari circostanze dello "stato d'eccezione" in cui era stata pronunciata, il quadro che si è andato delineando la identifica, invece, come il perno su cui appare fondata la giustiziabilità delle leggi elettorali. La successiva pronuncia del 2017, riproponendo un medesimo impianto processuale e consentendo un nuovo sindacato su una legge elettorale nazionale (peraltro senza che la stessa avesse mai avuto una concreta applicazione) ha infatti smentito ogni ipotesi di marginalizzazione o singolarità rispetto a quanto enunciato precedentemente dalla Corte.

Tale fenomeno sembrerebbe tendere oggi a una normalizzazione dell'emergenza, al punto che si assiste ad un'inedita giurisdizionalizzazione della materia elettorale, con tutto ciò che questo può comportare e, in particolare, che le leggi elettorali si intendano ormai legittimate al solo ricorrere di una (preventiva o successiva) "patente di costituzionalità", che sul merito di ogni riforma elettorale

⁵⁵⁸ Si rimanda a quanto sostenuto da G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, op. cit., 2966 – 2967, il quale colloca, pur con timbri e motivazioni diverse, le posizioni di S. Staiano, R. Bin, A. Anzon Demmig, M. Dogliani, F. Lanchester, T. F. Giupponi e A. D'Andrea (tutti intervenuti nel dibattito proposto nel fasc. 3/2014 della rivista citata) tra quelle che considerano la Corte cost. n. 1/2014 nei termini di «un atto di volontà non giustificato dal diritto positivo», oltre che pronunciatasi in circostanze politiche – istituzionali eccezionali.

le posizioni contrarie vengano fatte valere attraverso obiezioni di illegittimità e che si cerchi di ricorrere al sindacato della Corte (anche) per ragioni di natura prettamente politica.

La parabola sin qui delineata ha così evidenziato come la giustiziabilità delle leggi elettorali rappresenti solo la punta dell'*iceberg* di una crisi, ormai risalente, del sistema politico-istituzionale. Salvo i primi cinquant'anni della storia repubblicana, lo stesso si è caratterizzato per una sempre più acuita instabilità all'interno della quale si sono susseguiti quattro sistemi elettorali, sui quali sono state proposte nove richieste referendarie e vi sono state due pronunce di illegittimità della Corte costituzionale.

Se si parte dall'assunto per cui le leggi elettorali debbano comprendersi in quelle categorie di disposizioni ritenute formalmente ordinarie ma materialmente costituzionali, poiché qualificanti l'ordinamento giuridico⁵⁵⁹, e la legittimazione delle stesse dipenda dai partiti, la loro stabilità non può che discendere dal convinto sostegno che, di volta in volta, le forze politiche conferiscano a ciascuna di esse.

Rompere questo rapporto, in altri termini, significa lasciare sguarnita qualsiasi legge o formula elettorale. In passato, quando il modello di democrazia che si intendeva inverare era condiviso, la legge elettorale si è rivelata duratura (e ci si riferisce all'introduzione del sistema proporzionale, dettato sì da esigenze di contesto, ma largamente voluto dai soggetti in campo). A cominciare dagli anni novanta, la più debole condivisione attorno al sistema prevalentemente maggioritario, culminata poi nell'assenza di un pieno sostegno dei partiti nei

⁵⁵⁹ Ciò è sostenuto in A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana (voce)*, *op. cit.*, 263 e ss. e anche in ID., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, *op. cit.*, 311 – 358. L'autore ritiene che il nesso tra testo costituzionale, formalmente al vertice dell'ordinamento, e il progetto ordinante che lo percorre e contribuisce a determinarne l'identità, si esprima più che ricorrendo alla coppia concettuale Costituzione materiale – Costituzione formale, ad una interazione sistematica dell'ordinamento costituzionale. Quest'ultimo è ordinato su tre elementi: il testo costituzionale (ovverosia il precipitato formale), il contesto normativo rappresentato dal complesso degli altri testi normativi, spesso non formalmente costituzionali ma che ad esso si collegano e l'ordine costituzionale, vale a dire il contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si riproduce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali. L'ordine è quindi la base materiale, modellato dai fini e dai valori delle forze politiche sociali e culturali. In questo si ricomprendono anche le leggi elettorali che hanno caratterizzato e condizionato la forma di governo, senza da ciò trarne conseguenze in ordine alla loro collocazione nel sistema delle fonti. Rimarrebbero quindi disposizioni formalmente ordinarie ma materialmente costituzionali.

confronti delle leggi elettorali via via adottate, così come, più in generale, rispetto al ruolo dalle stesse ricoperto all'interno dell'ordinamento giuridico, ha sancito il perdurare di una instabilità nella quale la tendenza registrata sembra inevitabilmente condurre ad un continuo intervento in tale ambito da parte degli organi di garanzia costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968;
- AA. VV., *La riforma elettorale*, Firenze, 2007;
- AA. VV., *Seminario su: Quale riforma della rappresentanza politica*, Milano, 1985;
- AA. VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985;
- AA. VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012;
- AINIS M. – RUGGERI A. – SILVESTRI G. – VENTURA L., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998;
- AINIS M., *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, fasc. 2/2001, 633 ss.;
- AMATO G., *Dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/1994, 171 ss.;
- AMATO G. – CLEMENTI F., *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2012;
- AMATO G. – BRUNO F., *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/1981, 33 ss.;
- AMATO G. – BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997;
- AMATO G., *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1994, 355 ss.;
- ANZON DEMMIG A., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 34 ss.;
- ANZON DEMMIG A., *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2017, 317 ss.;

- ANZON DEMMIG A. – CARETTI P. – GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000;
- ANZON DEMMIG A., *Un tentativo coraggioso, ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2013;
- AZZARITI G., *La resistibile ascesa dei referendum sui sistemi elettorali: sull'ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 2/1999, 1283 ss.;
- AZZARITI G., *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. it.*, fasc. Giugno/2013, 1452 ss.;
- AZZARITI G., *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2013;
- AZZARITI G., *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la "forza" delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1/1995, 88 ss.;
- BALDINI G., *The different trajectories of Italian electoral reforms*, in *West European Politics*, fasc. 3/2011, 614 ss.;
- BALDINI V., *La sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori, ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in *Diritti fondamentali*, pubblicato il 18.03.2014;
- BALDUZZI R. – COSULICH M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2005, 5179 ss.;
- BALDUZZI R. – COSTANZO P. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Torino, 2007;
- BARBERA A., *Come discutere di sistemi elettorali*, in *Percorsi costituzionali*, fasc. 1/2011, 25 ss.;
- BARBERA A., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016;

- BARBERA A., *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quad. Cost.*, fasc. 3/2015, 645 ss.;
- BARBERA A., *Ordinamento costituzionale e carte fondamentali*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2010, 311 ss.;
- BARBERA A., *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1994, 373 ss.;
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991;
- BARBERA A. – CECCANTI S., *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/1995, 67 ss.;
- BARBERA A.–FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2016;
- BARBERA A. – GIUPPONI T. F. (a cura di), *La prassi negli organi costituzionali*, Bologna, 2008;
- BARBERA A. – MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003;
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991;
- BARTOLINI S. – D’ALIMONTE R., *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, 1995;
- BARTOLINI S. – D’ALIMONTE R. (a cura di), *Maggioritario per caso: le elezioni politiche del 1996*, Bologna, 1997;
- BETTINELLI E., *Origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982;
- BIFULCO R., *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni regionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2013;
- BIN R., *Chi è responsabile delle «zone franche»? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 09.06.2017;

- BIN R. (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999;
- BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996;
- BIN R. – BRUNELLI G. – PUGIOTTO A. – VERONESI P. (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012;
- BIONDI F., *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.11.2017;
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974;
- BOZZI A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1966;
- BOLOGNA C., *Art. 66*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008;
- CACOPARDO P., *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, fasc. 4/2006, 1003 ss.;
- CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911;
- CAPORILLI V. F., *La stabilità della legge elettorale e i principi del patrimonio elettorale europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.10.2006;
- CARDONE A. – DONATI F. – GRISOLIA M. C. – TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Il rapporto tra legislatore e giudici nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio/lectio magistralis di Paolo Caretti*, Napoli, 2016;

- CAREDDA M., *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, pubblicato il 21.09.2014;
- CARLASSARE L., *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa: atti del convegno di Ferrara, 2 – 3 maggio 1997*, Padova, 1998;
- CARNEVALE P., *La Corte vince, ma (non sempre) convince*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 3/2014;
- CARNEVALE P., *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, in *Rivista AIC*, pubblicato il 14.01.2008;
- CARRARELLI D., *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. it.*, fasc. giugno/2013, 1462 ss.;
- CASSESE S., *Governare gli italiani*, Bologna, 2014;
- CATALANO S., *La risposta implicita della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, 190 ss.;
- CATELANI E. – DONATI F. – GRISOLIA M. C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013;
- CAVINO M. – SICARDI S., *Vent'anni di Costituzione (1993 – 2013)*, Bologna, 2015;
- CECCANTI S., *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*, fasc. 4/2017;
- CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997;
- CECCANTI S., *Val d'Aosta e eguaglianza del voto: il caso è serio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.12.2005;

- CECCANTI S. – VASSALLO S., *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004;
- CERASE M., *Art. 66*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006;
- CERMEL M., *La democrazia nei partiti. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria*, Padova, 1998;
- CERRI A., *Conflitti di attribuzione. I) Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2005;
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2001;
- CERRI A., *L'ammissibilità del referendum in materia elettorali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 2/2007;
- CERRINA FERONI G. – NICOTRA I., *Per l'Italia. Una nuova Costituzione, in Percorsi costituzionali*, fasc. 1/2009, 5 ss.;
- CHELI E., *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Quaderno associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 17/2005, 41 ss.;
- CHELI E., *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il mulino*, fasc. 2/2014, 199 ss.;
- CHELI E., *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1994, 391 ss.;
- CHELI E., *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Napoli, 2006;
- CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Il premio di maggioranza: origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011;
- CHIARAMONTE A., *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali*, Bologna, 2005;
- CHIARAMONTE A., *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Riv. it. di Sc. Pol.*, fasc. 2/1998, 229 ss.;

- CHIOLA C., *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2000, 4037 ss.;
- CIANCIO A., *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 19/2016;
- CLEMENTI F., *Vent'anni di legislazione elettorale (1993 – 2003). Tra il già e il non ancora*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2015, 567 ss.;
- CONSOLO C., *L'antefatto della sentenza della Consulta: l'azione di accertamento della "qualità" ed "effettività" del diritto elettorale*, in *Il corriere giuridico*, fasc. 12/2014, 1553 ss.;
- COZZI A. O., *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, 160 ss.;
- CRISAFULLI V., *Garantismo e programmaticità dell'art. 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, fasc. 2/1968, 12 ss.;
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970 - 1984;
- CROCE M., *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2011;
- CROCE M., *Incostituzionalità ipotetiche, 'probabilità concrete' e 'aspetti problematici': quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 06.03.08;
- CROCE M., *"Se non ora quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi di farli valere)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006;
- COSULICH M., *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 3/2014, 471 ss.;

- CURRERI S., *Le riforme regolamentari possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 13.10.2008;
- CURRERI S., *Non varcate quella soglia!*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.04.2006;
- CURRERI S., *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2011;
- D’ALESSIO G. (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Bologna, 1979;
- D’ALIMONTE R. – CHIARAMONTE A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, 2006;
- D’AMICO G., *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, fasc. 4/2015, 1000 ss.;
- D’AMICO M. – CATALANO S.(a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014;
- D’ANDREA A., *La riforma elettorale imposta dal giudice costituzionale al sistema politico e l’esigenza di governabilità dell’ordinamento*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 38 ss.;
- D’ANDREA A., *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda e un solo voto*, in *Lacostituzione.info*, pubblicato il 14.11.2017;
- D’ATENA A., *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012;
- DAL CANTO F., *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2016, 39 ss.;
- DAL CANTO F., *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in www.confronticostituzionali.eu, pubblicato il 16.01.2014;
- DE CESARE C., *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXII, Roma, 1994;

- DE FIORES C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, pubblicato il 16.10.07;
- DE SIERVO U. (a cura di), *Scelte della costituente e cultura giuridica*, vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, 1980;
- DELLEDONNE G., *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo – tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4/2014, 1035 ss.;
- DELLEDONNE G., *Il Bundesverfassungsgericht, Il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2012;
- DELLEDONNE G., *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità delle soglie di sbarramento per le elezioni europee*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2012, 137 ss.;
- DI CIOLO V. – CIAURRO L., *Elezioni, II) Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989;
- DICKMANN R., *La Corte dichiara l'incostituzionalità del premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 17.01.2014;
- DOLSO G. P., *Giudici e corti alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003;
- DUVERGER M., *Les partis politiques*, Paris, 1970, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1970;
- DUVERGER M., *L'influence des systemes électoraux sur la vie politique*, Paris, 1950, trad. it. *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Roma, 1950;
- ELIA L., *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. del dir.*, XVI, Milano, 1965;
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970;
- ELIA L., *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005;

- FARAGUNA P., *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 06.12.2012;
- FERRARI F., *Disposizione e norma? Fictio litis e giudizio incidentale*, in *Quad. Cost.*, fasc. 1/2017, 13 ss.;
- FERRARI F., *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 21.01.2014;
- FERRARI F., *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum*, in *La Costituzione.info*, pubblicato il 18.02.17;
- FERRARI F., *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 14.02.2017;
- FIORAVANTI M., *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2014, 295 ss.;
- FIORAVANTI M., *Il legislatore e i giudici di fronte alla Costituzione*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2016, 20 ss.;
- FLORIDIA G., *Referendum elettorali e difetti della normativa di risulta "inconvenienti"*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1/1993, 225 ss.;
- FRIOLO F., *Il caso Sardelli – Faggiano tra autodichia parlamentare e necessità di revisione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 15.02.2005;
- FURLANI S., *Elezioni, 1) Sistemi elettorali, 2. Rilevanza e legittimazione costituzionale dei sistemi elettorali*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1988;
- FURLANI S., *Strutture elettorali e Parlamento*, in *Montecitorio: Uomini e fatti*, Roma, 1970;
- FUSARO C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti non ci stanno*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2002, 351 ss.;

- FUSARO C., *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 19.12.2005;
- FUSARO C., *La rivoluzione costituzionale*, Messina, 1993;
- FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2015, 504 ss.;
- GABRIELE F., *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi...)*. *Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 2014;
- GAMBINO S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995;
- GAMBINO S. – RUIZ-RICO RUIZ G., *Forme di governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996;
- GAMBINO S., *Il ruolo dei partiti politici, sistemi elettorali e forma di governo nel parlamentarismo repubblicano*, in *Rivista Aic*, fasc. 2/2013;
- GAMBINO S., *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Pol. del dir.*, fasc. 3/2004, 409 ss.;
- GAMBINO S., *Rappresentanza e governo, tra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. del dir.*, fasc. 2/2008, 193 ss.;
- GHERA F., *Partiti politici e conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, fasc. 2/2006, 1634 ss.;
- GIANNITI L – LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013;
- GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009;
- GIROTTO D., *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *Le Regioni*, fasc. 2/2015, 519 ss.;

- GIUPPONI T. F., *Davvero inammissibile il referendum elettorale “parziale”? La sent. 13/2012 della Corte costituzionale, tra “forma” e “sostanza”, in Forum di Quaderni costituzionali*, 2012;
- GIUPPONI T. F., *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista Aic*, fasc. 3/2015;
- GIUPPONI T. F., *«Ragionevolezza elettorale» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 18.06.2017;
- GRASSO E., *Il voto all'estero tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2002, 346 ss.;
- GROSSO E., *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di “supplenza alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, fasc. 4/2013;
- GUICCIARDI E., *Studi di giustizia amministrativa*, Padova, 1974;
- GUZZETTA G., *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 14.01.2014;
- HENKIN L., *Is there a political question doctrine?* in *Yale Law Journal*, fasc. 5/1976, 597 ss.;
- IANNUZZI A., *Attualità delle «verifica» della regolare composizione delle Camere*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, fasc. 139/2003, 61 ss.;
- KELSEN H., *La democrazia*, Bologna, 1984;
- LA SORELLA G., *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/1996, 281 ss.;
- LANCHESTER F., *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989;
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004;

- LANCHESTER F., *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2017;
- LANCHESTER F., *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2013;
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981;
- LANCHESTER F., *Voto (diritto di)*, in *Enc. del dir.*, Roma, 1994;
- LARNÈ M. P., *Le elezioni del Parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*;
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976;
- LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/1952, 849 ss.;
- LEHNER E., *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2009, 3621 ss.;
- LEHNER E., *La verifica dei poteri nelle ultime legislature in Parlamento*, in *Rass. parl.*, fasc. 2/2009, 426 ss.;
- LIETO S.–PASQUINO P., *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sent. n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 26.03.2014;
- LIJPHART A. – B. GROFMAN, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, 1984;
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988;
- LIPPOLIS V., *Art. 66*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1986, 115 e ss.;
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Ann., III, Milano, 2009;
- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991;

- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984;
- LUCIANI M. – VOLPI M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma – Bari, 1995;
- LUPO N., *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giur. it.*, fasc. Giugno/2013, 1458 ss.;
- MAESTRI G., «*Sospetto di incostituzionalità*»: *riflessioni sul monito del Presidente della Corte sulla legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 15.04.2013;
- MALFATTI E. – PANIZZA S. – ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016;
- MANGIA A., *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *La Costituzione.info*, pubblicato il 15.02.17;
- MANNINO A., *I partiti politici davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 03.05.2006;
- MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 2003;
- MARANINI G., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958;
- MARTINES T. – G. SILVESTRI, *Diritto costituzionale*, Milano, 2010;
- MARTINES T. – SILVESTRI G. – DE CARO C. – LIPPOLIS V. – MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005;
- MARTINES T., *Opere, I*, Milano, 2000;
- MARTINUZZI A., *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 30.05.2014;
- MASSA M., *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2014, 130 ss.;
- MAZZIOTTI M., *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972;

- MAZZIOTTI M., *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la giunta delle elezioni e la Camera dei Deputati*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/1985, 428 ss.;
- MEZZANOTTE C. – NANIA R., *Riforme e costituzione*, in *Dem. dir.*, fasc. 6/1982, 2 ss.;
- MILANI G., *La legge elettorale per il Parlamento europeo di fronte alla Corte costituzionale, nota a Tribunale di Venezia, ordinanza 5 maggio 2014*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2014;
- MODUGNO F. – CARNEVALE P., *Introduzione a Legge elettorale per il Parlamento nazionale tra diritto costituzionale e politico*, in *Giur. it.*, fasc. giugno/2013, 1451 ss.;
- MONEGO D., *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra riscontro del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, 199 ss.;
- MOSCHELLA G. – GRIMAUDDO P., *Riforma elettorale e trasformazione del partito politico*, Milano, 2008;
- MORRONE A., *Dopo la decisione sull'Italicum, il maggioritario è salvo e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 13.02.2017;
- MORRONE A., *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2017, 305 ss.;
- MORRONE A., *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2014, 119 ss.;
- MORRONE A., *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 47 ss.;
- MORRONE A., *Quale riforma elettorale?*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 05.03.14;

- MORRONE A. (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità di quesiti per il ripristino del «Mattarellum»*, Bologna, 2012;
- MORRONE A., *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Lo Stato*, fasc. 8/2017, 56 ss.;
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale (1940)*, Milano, 1998;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975;
- NICOTRA GUERRERA I., "Verifica dei poteri" e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, in *Riv. Stud. Parl. e di pol. cost.*, fasc. 30/1997, 77 ss.;
- OLIVIERO M. – VOLPI M.(a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007;
- ONIDA V., *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, fasc. 1/2004, 15 ss.;
- ONIDA V., *Politica e giustizia: problemi veri e risposte sbagliate*, in *Il Mulino*, fasc. 1/2010, 20 ss.;
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generali*, Padova, 2003;
- PACE A., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999;
- PADULA C., *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta Online*, 2013;
- PANIZZA S. – ROMBOLI R., *L'attuazione della Costituzione*, Pisa, 2006;
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1991;
- PASQUINO G., *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Roma – Bari, 1982;
- PEGORARO A. – PAVANI G. – PENNICINO S., *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011;

- PERTICI A., *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 04.02.2014;
- PERTICI A. – ROSSI E., *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 23.01.2006;
- PETRILLO P. L., *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in *Rivista AIC*, pubblicato il 1.02.2006;
- PICCIRILLI G., *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedimentali*, in *Rass. parl.*, fasc. 3/2006, 793 ss.;
- PICCIRILLI G., *Tutto in voto (premessivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 30.01.2015;
- PICCIRILLI, G. *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008;
- PINELLI G. M. – STRADELLA E., *Un tentativo di analisi della nuova disciplina*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006;
- PINNA P., *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 2/1983, 592 ss.;
- PIPERNO C., *La Corte costituzionale e il limite della political question*, Milano, 1991;
- PIRETTI M. S., *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870 – 1923)*, Bologna, 1990;
- PIRETTI M. S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma – Bari, 1995;
- PISANESCHI A., *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2015, 135 ss.;
- PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra i poteri*, Milano, 1992;

- PISICCHIO P., *Le leggi elettorali*, Bari, 1996;
- POGGI A., *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n.1/2014*, in *Confronti costituzionali*, pubblicato il 16.01.2014;
- POMODORO S., *Legge elettorale e referendum. E se si tornasse al “Mattarellum?”*, in *www.astrid-online.it*, pubblicato il 18 luglio 2007;
- POLI M. D., *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra eguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 3/2008, 1257 ss.;
- RAUTI A., *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014;
- RAUTI A., *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *Federalismi.it*, fasc. 6/2016;
- RAUTI A., *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *Consulta Online*, pubblicato il 02.05.17;
- REPETTO G., *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2013;
- RESCIGNO G. U., *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 27 ss.;
- RESCIGNO G. U., *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 103/1994, 5 ss.;
- RESCIGNO G. U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979;
- RESCIGNO G. U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/1994, 187 ss.;
- RIDOLA P., *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione*

- dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2006, 670 ss.;
- RIDOLA P., *Le parole della politica e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2004, 1220 ss.;
- RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982;
- RIDOLFI A., *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, in *Rivista AIC*, pubblicato il 20.03.2006;
- RIVIEZZO A., *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato "l'abrogamento"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 10.03.2014;
- ROKKAN S., *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, 1982;
- ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, 2001;
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947;
- ROMBOLI R., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008 – 2010)*, Torino, 2011;
- ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006;
- ROMBOLI R., *La costituzionalità della legge elettorale 270/2005: la Cassazione introduce in via giurisprudenziale un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, fasc. I/2013, 1836 ss.;
- ROSSI E., *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 05.06.13;
- ROYO J.P., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, 2016;
- RUFFILLI R., *Istituzioni, società, stato*, Bologna, 1991;

- RUGGERI A., *Gli “effetti politici” delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *Consulta Online*, 2014;
- RUGGERI A. – SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014;
- RUGGERI A., *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 pronunzia sull’Italicum*, in *Lo Stato*, fasc. 8/2017, 293 ss.;
- RUINI M., *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, 1962;
- RUINI M., *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953;
- SABBATUCCI G., *Le riforme elettorali in Italia*, Milano, 1995;
- SALERNO G. M., *Dopo l’Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia delle istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2017, 262 ss.;
- SANDULLI A., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, fasc. 1/1977, 1836 ss.;
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004;
- SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982;
- SCOCA F. G., *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2009, 3613 ss.;
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1991;
- SERGES G., *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista Aic*, fasc. 1/2014;
- SICLARI M., *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 2/2016;
- SOLAZZI S., *Diritto elettorale politico*, Torino, 1916;

- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015;
- SPADACINI L., *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*;
- SPADACINI L., *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, 2003;
- SPADARO A., *Sulla intrinseca “politicalità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2017;
- STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2014;
- TARLI BARBIERI G., *Le sentenze sul referendum Guzzetta tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2008, 190 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *www.dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2017;
- TORRETTA P., *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 26.04.2010;
- TORRETTA P., *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, Roma, 2012;
- TRAVERSA S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989;
- TRUCCO L., *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/2015, 739 ss.;
- TRUCCO L., *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri, tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, fasc. 3/2006, 809 ss.;
- TRUCCO L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011;

- TRUCCO L., *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia anche se cambia trama del film*, in *Rass. Parl.*, fasc. 1/2015, 72 ss.;
- TRUCCO L., *Note minime sul “prima” e il “dopo” la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 02.04.2012;
- TRUCCO L., *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*;
- VASSALLO S.– CECCANTI S., *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004;
- VIGEVANI G. E., *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2002, 351 ss.;
- VIGEVANI G. E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001;
- VIOLANTE L. (a cura di), *Il parlamento*, Torino, 2001;
- VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948;
- VIRGA P., *La verifica dei poteri*, Parlamento, 1949;
- VOLPI M., *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di Stato e forme di governo*, Torino, 2016;
- WESTON F., *Political questions*, in *Harvard Law Review*, fasc. 38/1959, 296 ss.;
- ZAGREBELSKY G., *Corte costituzionale e magistratura: a proposito di una discussione sulla «rilevanza» delle questioni incidentali di costituzionalità sulle leggi*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/1973, 1190 ss.;
- ZAGREBELSKY G., *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988;
- ZAGREBELSKY G., *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2014, 2959 ss.;
- ZAGREBELSKY G. – MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012;

ZAGREBELSKY G., *La Corte in politica*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2005, 280 ss.;

ZICCHITTU P., *L'incostituzionalità della legge elettorale ovvero quando il giudice comune "confonde" Corte costituzionale e Parlamento (nota a Corte di Cassazione ordinanza, n. 12060/2013)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. Novembre/2013.

ALTRE FONTI

CECCANTI S., *Andreotti e quei voti di fiducia del 1990 contro l'elezione diretta del sindaco: l'inizio della fine*, in *Huffingtonpost.it*, pubblicato il 08.07.2013;

CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier di documentazione*, n. 40, XVI legislatura;

COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, 2013;

D'ALIMONTE R. – FUSARO C., *Se viene violata l'eguaglianza del voto*, in *Il Sole 24 ore*, pubblicato il 17/12/2005;

DE SIERVO U., *Legge sul voto. Lo stimolo dei giudici*, in *La Stampa*, pubblicato il 18.05.2013;

DE SIERVO U., *Alla Consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa*, pubblicato il 29.11.2013;

FOLLI S., *Un modello destinato a consumare il bipolarismo*, in *Il Sole 24 ore*, pubblicato il 15.12.2005;

MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, 1946, vol. I;

MINISTERO PER LA COSTITUENTE (a cura di), *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente*, Roma, 1946;

PASSAGLIA P. (a cura di), *I premi di maggioranza*, in www.cortecostituzionale.it, 2014;

PACE A., *I limiti del Parlamento delegittimato*, in *La Repubblica*, pubblicato il 26.03.2014;

SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Il sistema di elezione del Parlamento nazionale. Dossier di documentazione*, XVII legislatura, n. 42, 19.07.2013;

SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, *Dossier Riformale elettorale*, n. 557/ottobre 2017.