

**L'incostituzionalità della legge elettorale ovvero quando il giudice comune
“confonde” Corte costituzionale e Parlamento.
(Nota a Corte di Cassazione ordinanza n. 12060/2013)**

di **Paolo Zicchittu**, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso
l'Università di Pisa.

SOMMARIO: 1. *Impostazione del problema.* 2. *La questione di legittimità costituzionale in sintesi: il giudice costituzionale di fronte alla ragionevolezza del sistema elettorale.* 2.1. *Premio di maggioranza ed effetti distorsivi.* 2.2. *Sistema delle preferenze e composizione delle liste.* 3. *La richiesta del giudice a quo: una decisione manipolativa “mascherata”.* 4. *Quale inerzia per il legislatore? Il sistema elettorale tra diritto e politica.* 5. *Una questione inammissibile per rispetto della discrezionalità legislativa.* 5.1. *Discrezionalità legislativa e disciplina del premio di maggioranza.* 5.2. *Discrezionalità legislativa e sistema delle preferenze.*

1. Impostazione del problema.

Le cronache più recenti in tema di legge elettorale evidenziano immediatamente un dato alquanto singolare: sebbene i singoli esponenti politici¹, la dottrina giuspubblicistica², la giurisprudenza costituzionale³ e perfino il Capo dello Stato⁴ abbiano variamente stigmatizzato la

¹ Non è certamente questa la sede per addentrarsi in una disamina della molteplicità di posizioni assunte di volta in volta dai diversi operatori politici. Per una panoramica che tenga adeguatamente conto delle numerose implicazioni giuridiche di un intervento riformatore sul meccanismo elettorale attualmente in vigore, si rinvia a S. GAMBINO, *La riforma elettorale e le incerte prospettive del dibattito in corso*, in www.federalismi.it

² A titolo puramente esemplificativo si confrontino i pareri autorevolmente espressi da A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in AA.VV., *Quaderni di Astrid per la riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 143 ss.; R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5179 ss.; G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, 1/2013; S. CECCANTI, *I nuovi sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute*, in www.federalismi.it

³ Si vedano soprattutto i rilievi contenuti in C. cost. sent. 15/2008 e C. cost. sent. 16/2008, in cui pur ribadendo l'impossibilità di formulare in sede di giudizio sull'ammissibilità dei referendum abrogativi una valutazione anticipata sulla legittimità costituzionale sia della normativa di risulta che della disciplina vigente, il giudice delle leggi segnala comunque al Parlamento “l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi”. Analoghe perplessità vengono nuovamente manifestate in C. cost. sent. 13/2012 e poi riprese nell'ambito della relazione annuale del Presidente della Corte, in data 12 aprile 2013. Per un commento alle pronunce qui richiamate, si leggano in particolare M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, probabilità concrete e aspetti problematici: quando la Corte vede ma non provvede*, in www.forumcostituzionale.it e G. MAESTRI, *Sospetto di incostituzionalità: riflessioni sul monito del Presidente della Corte sulla legge elettorale*, in www.forumcostituzionale.it

⁴ Esempiarmente si legga la dichiarazione rilasciata dal Capo dello Stato in data 13 agosto 2013, in cui, tra le altre cose, il Presidente Napolitano sottolinea fermamente la necessità di “procedere con decisione lungo la strada intrapresa,

sostanziale inadeguatezza della legge 270/2005 – recante modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – nel tentativo di riattivare il circuito partitico-rappresentativo, affinché si adoperasse per un’organica revisione dei suoi meccanismi, fino ad ora, dopo circa otto anni di vigenza e ben tre tornate elettorali⁵, il Parlamento nazionale si è mostrato del tutto incapace di riformare compiutamente la materia.

Al contempo, però, i predetti rilievi critici testimoniano in via indiretta anche un ulteriore aspetto della materia, certamente rilevante sul piano giuridico. Le dichiarazioni dei rappresentanti politici, gli *obiter dicta* della Corte e le esternazioni del Presidente della Repubblica sembrano infatti individuare nelle Camere l’organo istituzionalmente deputato ad intervenire per ricondurre l’attuale legislazione elettorale a una sua intrinseca razionalità. In linea generale, dunque, la contrattazione politica e il conseguente intervento parlamentare sono stati identificati pressoché unanimemente come la modalità più consona per conformare le disposizioni elettorali ai principi della Costituzione. È pur vero che una consistente modifica del sistema elettorale è stata tentata attraverso un articolato impiego dello strumento referendario, cercando di provocare la reviviscenza della disciplina previgente alla c.d. “legge Calderoli”, tuttavia anche il ricorso a tale istituto può pacificamente inserirsi all’interno del circuito democratico-rappresentativo, come meccanismo parallelo di negoziazione politica rispetto alla legge parlamentare⁶.

In questa prospettiva, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Prima Sezione civile della Corte di Cassazione rappresenta senza dubbio un significativo elemento di novità, poiché manifesta esplicitamente l’intenzione di supplire a una protratta inerzia legislativa, attraverso uno strumento alternativo rispetto alla negoziazione politica. L’ordinanza di rimessione promossa dalla Suprema Corte costituisce cioè il primo tentativo pienamente formalizzato di riformare la legge elettorale vigente, servendosi di uno strumento esclusivamente giurisdizionale, per di più in un ambito usualmente ascritto alle cd. “zone franche” del giudizio di costituzionalità⁷. Per la prima volta, quindi, il dibattito relativo alla revisione della legge elettorale viene trasferito al di fuori dell’agone politico-parlamentare, per approdare senza intermediazioni di fronte al giudice costituzionale. Per come strutturata dai giudici di Cassazione la questione di legittimità che investe la legge n. 270 del 2005 rappresenta un’occasione privilegiata per riflettere sulle relazioni che nelle moderne democrazie intercorrono inevitabilmente tra giurisdizione di costituzionalità e prerogative parlamentari o, se si preferisce, sulla configurazione dei rapporti tra Parlamento, magistratura ordinaria e Corte costituzionale. Sul piano sistemico, infatti, le specificità e le caratteristiche della

anche sul terreno delle riforme istituzionali e della rapida (nei suoi aspetti più urgenti) revisione della legge elettorale”.

⁵ Si tratta nello specifico delle elezioni politiche del 2006, del 2008 e del 2013.

⁶ Per un approfondimento sul tema del *referendum* abrogativo in materia elettorale, con precipuo riguardo alla legge 270/2005 si vedano i contributi contenuti in AA.VV., *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012.

⁷ Sulla qualificazione della materia elettorale come “zona d’ombra” o “zona franca” del giudizio di costituzionalità si vedano *ex multis* V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 553 ss.; M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 11 ss.; M. P. LARNÉ - *Le elezioni del Parlamento come “zona franca” della giustizia costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it e P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, *I limiti dell’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 680 ss. Più in generale, sulla nozione di “zona d’ombra” si consulti A. PIZZORUSSO, *“Zone d’ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana*, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1021 ss.

legislazione elettorale ben si prestano ad essere analizzate in termini di competenza tra organi costituzionali, nel tentativo di definire i poteri che rispettivamente spettano al giudice delle leggi e alle Camere.

2. La questione di legittimità costituzionale in sintesi: il giudice costituzionale di fronte alla ragionevolezza del sistema elettorale.

Le principali censure di legittimità costituzionale avanzate dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza 12060/2013 insistono su due distinti profili, concernenti, da un lato, l'assegnazione del premio di maggioranza e, dall'altro, l'abolizione delle preferenze. Secondo il giudice rimettente, le opzioni legislative poste alla base dell'attuale sistema elettorale costituirebbero il risultato di un bilanciamento irragionevole tra i valori coinvolti. Il principale vizio di legittimità dell'attuale legislazione elettorale si concreterebbe pertanto nell'irrazionalità delle sue previsioni qualificanti, che si sarebbe poi riverberata sull'intero meccanismo di conversione dei voti in seggi⁸.

2.1. Premio di maggioranza ed effetti distorsivi.

Con riguardo all'attribuzione del premio di maggioranza, il giudice *a quo* riprende pressoché integralmente le eccezioni sollevate dai ricorrenti nel corso del processo principale, secondo cui il legislatore ordinario avrebbe prefigurato un sistema intrinsecamente irrazionale, capace di trasformare anche modeste maggioranze relative di voti in maggioranze assolute di seggi, con grave pregiudizio sia per il generale principio di rappresentanza democratica, che per la complessiva uguaglianza dei voti espressi dai singoli elettori⁹.

Più specificamente, per quanto attiene alla Camera dei deputati, il congegno elaborato dalla nuova legislazione elettorale, assegnando alla lista o alla coalizione vincitrice a livello nazionale un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi, a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima di suffragi e quindi anche in presenza di uno scarto minimo tra le singole liste concorrenti, determinerebbe una grave alterazione della composizione parlamentare¹⁰. La distorsione provocata dall'attribuzione del premio di maggioranza non costituirebbe un mero inconveniente, più o meno connotato a tutti i sistemi elettorali, ma sarebbe il risultato di un meccanismo normativamente

⁸ Cfr. Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punto 5.1. dei motivi della decisione.

⁹ Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punto 7.1. dei motivi della decisione

¹⁰ La Cassazione fonda la presente censura prevalentemente sui risultati pratici prodotti dal sistema elettorale nel corso delle ultime elezioni politiche, evidenziandone gli effetti disproportionali. In particolare, sulla base dei rilevamenti riportati nell'ordinanza, il Movimento 5 Stelle a fronte di 8.689.458 voti ha ottenuto soltanto 109 seggi alla Camera, mentre il Partito Democratico a fronte di 8.644.523 voti, per effetto della manifesta irragionevolezza del premio di maggioranza introdotto dalla legge elettorale, ha raggiunto 297 seggi, nonostante abbia ottenuto 44.935 voti in meno. Ancora Sinistra Ecologia Libertà con 1.089.409 voti ha raggiunto la quota di 37 deputati, mentre a Scelta Civica vengono attribuiti soltanto 2 deputati in più nonostante abbia conseguito 2.824.065 voti e quindi più del doppio dei suffragi di SEL Infine, Centro Democratico con 167.072 voti ha raggiunto 6 seggi, mentre l'Unione di Centro, a fronte di 608.210 voti, ha ottenuto soltanto 8 seggi. Per effetto della manifesta irragionevolezza della legge elettorale all'UDC vengono cioè attribuiti soltanto 2 deputati in più nonostante abbia ottenuto più del triplo dei voti riportati dal Centro Democratico. Ancora più gravi sarebbero però le conseguenze riportate da Rivoluzione Civile, la quale, pur avendo conseguito 765.188 voti e dunque quasi il quintuplo dei voti in più del Centro Democratico, non ha ottenuto alcun seggio.

preordinato a tale scopo, che, in quanto tale, altererebbe la parità di condizioni tra i cittadini, nel momento in cui essi esprimono la propria preferenza¹¹.

Decisamente più complessa risulta la problematica relativa agli effetti premiali previsti per il Senato. In questo caso, infatti, la disciplina legislativa viene ritenuta costituzionalmente illegittima, oltre che per le conseguenze distorsive derivanti dall'automatica sovrarappresentazione della lista o della coalizione vincitrice, anche per la presunta contraddizione tra lo scopo perseguito dalla legge e gli effetti da essa concretamente prodotti¹². A parere del giudice rimettente, l'assegnazione di un premio di maggioranza diverso rispetto a quello previsto per la Camera favorirebbe la formazione di maggioranze parlamentari non omogenee, con l'ulteriore effetto pratico di compromettere la piena funzionalità della forma di governo¹³ e il concreto esercizio della funzione legislativa¹⁴. In un sistema bicamerale perfetto come quello italiano, questa eccessiva differenziazione tra i due rami del Parlamento creerebbe una discrepanza insuperabile nella composizione politica delle due Camere, pregiudicandone la funzionalità e compromettendo la sussistenza del rapporto fiduciario con il Governo¹⁵. In linea teorica, infatti, il premio di maggioranza non dovrebbe avere altro obiettivo razionale che quello di assicurare la governabilità del sistema, mediante l'assegnazione alla lista o alla coalizione aritmeticamente più consistente di un numero di seggi tendenzialmente maggiore rispetto a quello che le spetterebbe applicando un metodo proporzionale. Tuttavia, il meccanismo di aggiudicazione su base regionale previsto per il Senato non favorirebbe affatto il partito che ha ottenuto il maggior numero di voti, ma quei raggruppamenti che sono stati in grado di assicurarsi un consenso più ampio in quei collegi che conferiscono un maggior numero di seggi¹⁶. Paradossalmente, dunque, potrebbe anche verificarsi l'ipotesi in cui il partito o la coalizione che gode di una rappresentanza numericamente più elevata a livello nazionale – distribuita però in maniera uniforme e delocalizzata – venga fortemente penalizzata in termini di scranni parlamentari¹⁷. Il criterio di computo così delineato potrebbe cioè neutralizzare gli effetti positivi in termini di governabilità del premio di maggioranza, creando un Senato senza una maggioranza chiara e definita, soprattutto nel caso in cui ci siano vincitori diversi nella varie circoscrizioni¹⁸. In

¹¹ A sostegno di tale impostazione il giudice rimettente rinvia a C. cost. sent 173/2005 e C. cost. sent 107/1996, ritenendo che ad essere compromessa sarebbe proprio la “parità di condizione tra i cittadini nel momento in cui il voto viene espresso nella quale l'uguaglianza del voto consiste”.

¹² Al Senato, i dati riportati nell'ordinanza di rimessione documentano i seguenti risultati: il Movimento 5 Stelle con 7.374.966 voti ha ottenuto 54 senatori, mentre il Partito Democratico a fronte di 8.674.485 suffragi si è garantito la presenza di ben 109 senatori. In altri termini, per effetto della manifesta irragionevolezza della legge elettorale al PD, nonostante abbia ottenuto soltanto 1.299.519 in più, vengono attribuiti più del doppio dei senatori. Nella medesima ottica la Cassazione interpreta anche i risultati raggiunti dal Popolo della Libertà che con 6.964.955 voti ha ottenuto ben 98 senatori.

¹³ La censura si fonda in particolare sul rispetto dell'art. 94, comma 1, Cost. a mente del quale: “Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere”. In dottrina si confronti tra gli altri E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale. Un quadro in tre atti*, in www.federalismi.it

¹⁴ Viene qui richiamato l'art. 70 della Costituzione secondo cui: “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Per un commento cfr. ancora E. ROSSI, *op. cit.* nonché G. PINELLI – E. STRADELLA, *Un tentativo di “analisi di impatto” della nuova disciplina elettorale*, in www.forumcostituzionale.it

¹⁵ Cfr. A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in www.rivistaaic.it.

¹⁶ Così Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punto 8.2 dei motivi della decisione, secondo cui l'irrazionalità della normativa elettorale dipenderebbe in questo caso dalla circostanza che la legge 270/2005 “attribuisce 17 distinti premi di maggioranza sulla base esclusiva dei risultati ottenuti dalle coalizioni in ogni singola Regione”

¹⁷ Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punti 8 ss. Cfr. S. DURANTI – J. SAWICKI, *La nuova legge per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (Legge 21 dicembre 2005, n. 270)*, in www.federalismi.it

¹⁸ Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punto 8.1 dei motivi della decisione. Sul punto si veda A. REPOSO, *Questioni irrisolte ed equivoci in ordine alla riforma della legge elettorale*, in www.rivistaaic.it nonché A. PATRONI GRIFFI,

questo caso, la violazione del principio di uguaglianza del voto sarebbe ancora più evidente, qualora si consideri che l'entità del premio di maggioranza attribuito in favore della lista o della coalizione che ha ottenuto il maggior numero di voti varia in rapporto alle singole circoscrizioni ed è maggiore nelle Regioni più estese e più popolose, comportando che il peso del voto espresso dai cittadini differisca a seconda della loro collocazione geografica¹⁹.

2.2. Sistema delle preferenze e composizione delle liste.

Con riguardo invece alla disciplina delle preferenze elaborata dalla legge 270/2005, il giudice rimettente eccepisce ancora una volta l'inosservanza dell'art. 48 Cost., unitamente alla lesione dei principi contenuti negli articoli 56, comma 1, e 58, comma 1, Cost. Per quanto concerne l'elezione della Camera dei deputati, la Corte di Cassazione sottopone al sindacato del giudice delle leggi la disposizione in base a cui ogni singolo elettore, ai fini del riparto proporzionale dei seggi, dispone di un solo voto per la scelta della lista, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna formazione concorrente. Con riferimento al Senato, invece, i dubbi di legittimità costituzionale si appuntano genericamente sul cosiddetto "voto di lista" e sugli effetti da esso concretamente prodotti.

In particolare, la legislazione ordinaria avrebbe introdotto un meccanismo delle preferenze intimamente contraddittorio, in conseguenza del quale l'elezione dei parlamentari dipenderebbe in via definitiva non tanto dal numero dei voti ottenuti, quanto piuttosto dall'ordine delle candidature deciso dai vertici di partito. Detto sistema delineerebbe una procedura di voto sostanzialmente indiretta, attribuendo ai partiti l'effettiva designazione degli eletti, sottraendola in questo modo al corpo elettorale, su mandato esclusivo del quale ogni membro del Parlamento dovrebbe invece esercitare le proprie funzioni²⁰. Secondo il giudice *a quo*, l'impossibilità da parte degli elettori di esprimere apertamente una preferenza verso i candidati presenti nelle liste si porrebbe in contrasto con i requisiti costituzionali del voto personale, libero e diretto. Sulla base del congegno ideato dalla legge n. 270 del 2005, infatti, una volta che gli uffici elettorali abbiano stabilito il numero di seggi spettanti a ciascuna coalizione, i candidati vengono poi realmente eletti soltanto sulla base del rispettivo ordine di presentazione, così che gli elettori non dispongono materialmente della possibilità di esprimersi sui singoli candidati, ma possono semplicemente scegliere il partito verso cui indirizzare il proprio voto²¹. A conti fatti, quindi, nelle segreterie di partito si svolgerebbero delle vere e proprie elezioni di secondo grado, capaci di decretare non soltanto i nomi dei candidati che entreranno a far parte delle liste, ma anche il relativo ordine di comparizione, determinando in questo modo la quasi totale composizione delle Camere²².

Valorizzando una chiave di lettura che vede nel principio della libertà del voto la garanzia di una manifestazione di volontà consapevole e non coartata da parte dei cittadini, la Corte di Cassazione ritiene quindi che i caratteri della "legge Calderoli" vulnerino la libera espressione del suffragio, poiché circoscriverebbero irragionevolmente il margine di scelta degli elettori, che non

Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale, in www.forumcostituzionale.it

¹⁹ Tale problematica era peraltro già stata adombrata da S. DURANTI – A. GIGLIOTTI, *L'emendamento alla legge elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica presentato alla commissione affari costituzionali il 13-09-05*, in www.federalismi.it.

²⁰ Così Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punti 9.1 e 9.2.

²¹ Sull'argomento si veda L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, p. 16 ss.

²² In tal senso si veda Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punti 9 ss.

essendo neppure messi in condizione di conoscere i candidati, non sarebbero nemmeno in grado di esprimere un voto realmente informato²³.

3. La richiesta del giudice *a quo*: una decisione manipolativa “mascherata”.

Come si può constatare, le censure di legittimità costituzionale formulate dal giudice rimettente possiedono l’indiscusso merito di sottolineare, ancora una volta, alcune tra le principali criticità da cui è affetta l’attuale legge elettorale, evidenziando parallelamente l’incapacità degli organi parlamentari di raggiungere un compromesso politico, che conduca a una coerente riforma dei meccanismi di conversione dei voti in seggi. Obiettivo implicito dell’ordinanza di rimessione sembra dunque quello di supplire a una protratta inerzia del legislatore, stimolando una decisione manipolativa del giudice delle leggi, che modifichi il sistema elettorale in senso conforme a Costituzione²⁴. La richiesta di una pronuncia di tipo integrativo deve ritenersi imposta dalla natura della disciplina oggetto della questione di legittimità. Come noto, infatti, le norme elettorali rientrano a pieno titolo nella categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente necessario e quindi, una loro totale eliminazione inficerebbe risolutivamente la continuità degli organi istituzionali al cui funzionamento quelle disposizioni sono preordinate²⁵. Ne discende logicamente che, per risultare ammissibile, la domanda del giudice *a quo*, benché formulata nei termini di una richiesta apparentemente ablatoria non potrà mai mirare a caducare *in toto* la legge n. 270 del 2005. In altre parole, affinché possa produrre un qualche effetto sostanziale, essa dovrà anche farsi carico delle conseguenze sistemiche derivanti da un’eventuale sentenza di accoglimento, in maniera tale da garantire l’operatività minima dei meccanismi elettorali e il conseguente rinnovo degli organi costituzionali²⁶.

Al riguardo, non si può certo disconoscere che una parte della dottrina, corroborata nella fattispecie anche dalla Cassazione, abbia sollevato alcuni dubbi in merito alla perfetta compatibilità di questa teoria – elaborata dalla Corte con riguardo all’ammissibilità del *referendum* abrogativo – con i giudizi di legittimità costituzionale pura e semplice. In effetti, nell’ambito dei procedimenti di costituzionalità, il giudice delle leggi può contare su uno strumentario particolarmente diversificato, che non sembra comparabile con quello assegnato al comitato promotore in fase di formulazione del quesito²⁷. Secondo questa ricostruzione, dunque, l’ampiezza e l’efficacia delle tecniche decisorie di cui dispone la Corte nell’ambito del giudizio in via incidentale consentirebbero

²³ *Ibidem*.

²⁴ A. ANZON, *Un tentativo coraggioso ma improprio di far valere l’incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, 1/2013

²⁵ Sulla nozione di leggi a contenuto costituzionalmente necessario o obbligatorio si vedano tra gli altri A. CHIAPPETTI, *L’ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1971, p. 237 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 847 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1985, p. 313 ss.; F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, Milano, 1970, p. 157 ss. e A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, p. 21 ss.

²⁶ Cfr. C. Cost. sent. 16/1978; C. Cost. sent. 49/2000; C. Cost. sent. 45/2005. Senza pretesa di esaustività si vedano anche C. Cost. sent. 26/1981; C. Cost. sent. 27/1987; C. Cost. sent. 35/1993; C. Cost. sent. 17/1997 e C. Cost. sent. 35/1997.

²⁷ Così G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la “forza” delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 88 ss.; G. FLORIDIA, *Referendum elettorali e difetti della normativa di risulta, “inconvenienti”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 225 ss.; L. CARLASSARE, *Gli elettori e i loro rappresentanti*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, p. 74 ss.; A. CERRI, *L’ammissibilità del referendum in materia elettorale*, in *Nomos*, 2/2007, p. 37 ss.

facilmente di ovviare agli inconvenienti legati alla necessità sistemica che il meccanismo di conversione dei voti in seggi, oltre che costituzionalmente compatibile, sia anche immediatamente operativo²⁸

Ciò nonostante, anche questa tesi, seppur suggestiva, non sembra comunque poter trovare accoglimento. Qualora infatti la Corte salvaguardasse l'esercizio della discrezionalità politica, differendo nel tempo gli effetti della propria pronuncia, oppure dichiarasse totalmente incostituzionali le previsioni normative indicate nell'ordinanza di rimessione, o ancora ricorresse all'illegittimità consequenziale, ex art. 27, l. 87/1953, si porrebbero in ogni caso notevoli problemi in merito al seguito parlamentare da fornire a una simile pronuncia. Generalmente, infatti, l'attività consequenziale del legislatore nei confronti delle decisioni della Corte viene concepita in termini squisitamente politici, senza quindi far derivare dalle statuizioni del giudice delle leggi alcun vincolo giuridico nei confronti della futura legislazione parlamentare²⁹. Dalle sentenze della Corte non discende cioè alcun obbligo a carico del Parlamento, che possa garantire la concreta operatività della legge elettorale³⁰. Soltanto semplici ragioni di correttezza istituzionale suggerirebbero al legislatore di conformarsi a un'eventuale pronuncia di accoglimento, tanto'è vero che, anche, qualora il legislatore non dovesse attivarsi tempestivamente, non potrebbe comunque esperirsi alcun rimedio capace di ripristinare la piena legalità del sistema³¹. Tutt'al più, la Corte potrebbe solo ricorrere a una seconda declaratoria di incostituzionalità, sempre ammesso che perdurino le condizioni che avevano determinato la prima decisione e che la questione venga risolta da parte di un nuovo giudice *a quo*³². Pertanto, nell'ipotesi, tutt'altro che remota, in cui le Camere non riuscissero o non volessero adempiere a tutte le attività consequenziali necessarie per attuare

²⁸ Per un'analisi degli sviluppi intervenuti nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi costituzionalmente necessarie si leggano R. ROMBOLI – E. MALFATTI – S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011, p. 266 ss.; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*. Torino, 2009, p. 277 ss.; A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 480 ss.; S. MERZ, *Il referendum abrogativo dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1981, p. 1369 ss. e P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. Cattivo uso del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, p. 205 ss.

²⁹ N. ASSINI, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1853 ss.; G. D'ORAZIO, *Parlamento e Corte costituzionale nello schema di coordinamento dell'art. 136 della Costituzione*, in *Civitas*, 1983, p. 53 ss.

³⁰ Così L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981; A. MANZELLA, *Osservazioni sui controlli parlamentari*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969; C. CHIMENTI, *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1978, p. 627 ss.; G. D'ORAZIO, *Prime osservazioni sull'esercizio della funzione legislativa consequenziale alle decisioni della Corte costituzionale*, in *Arch. giur.*, 1967, p. 104 ss nonché *passim* L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze indirizzo e attività legislativa*, Padova, 1987

³¹ Si vedano in particolare A. BARBERA, *Giudicato costituzionale e poteri del legislatore*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 611; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, p. 121 ss. e G. U. RESCIGNO, *Sanatoria ope legis di atti invalidi. Reiterabilità di disposizioni dichiarate incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1252 ss.; A. PACE, *Intervento*, in AA. VV., *Problemi costituzionali del referendum contro la caccia. Atti della tavola rotonda di Firenze del 27 ottobre 1980*, Milano, 1981, p. 60 ss.

³² C. ESPOSITO, *Inesistenza o illegittima esistenza di uffici o atti amministrativi per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme organizzative?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 331 ss.; F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1988, p. 90 ss.; A. PIZZORUSSO, *Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, p. 1990 ss.; A. ANZON, *Autorità di precedente ed efficacia di giudicato delle sentenze di accoglimento nei giudizi sulle leggi*, in AA. VV. *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno svoltosi a Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988.

coerentemente una decisione di incostituzionalità secca edell'attuale legge elettorale, si rischierebbe consapevolmente di paralizzare l'intero ordinamento, scaricando sul potere politico gli effetti di una decisione della Corte, senza che la formula elettorale possa produrre effetti. Queste ragioni inducono a propendere per una sostanziale trasponibilità anche ai giudizi di costituzionalità di quella giurisprudenza in materia di *referendum* abrogativo che qualifica le leggi elettorali come leggi a contenuto costituzionalmente necessario, con la conseguenza che il sistema elettorale che dovesse ipoteticamente emergere da un'eventuale sentenza di accoglimento, debba poi anche funzionare perfettamente e in piena autonomia, garantendo ai cittadini la possibilità di esprimere il proprio suffragio senza ulteriori intermediazioni normative³³.

L'artificio formale attraverso cui la Cassazione sollecita un'effettiva correzione delle regole elettorali è costituito dal giudizio di uguaglianza-ragionevolezza, ex art. 3, comma 1, Cost. L'intervento manipolativo richiesto al giudice costituzionale sarebbe giustificato dal ripristino di una coerenza complessiva del sistema. In sintesi, ciò che il giudice rimettente chiede alla Corte è una valutazione relativa e concreta, influenzata cioè dal contesto storico-politico in cui la decisione è destinata a operare, circa una congetturata discrasia tra mezzi impiegati e obiettivi perseguiti dal legislatore con l'attuale formula elettorale³⁴. La Cassazione infatti desume l'inidoneità della legge elettorale a raggiungere gli obiettivi per cui essa è stata concepita, sulla base della sua attuazione pratica, per cui il giudice delle leggi dovrà accertare la congruità delle scelte legislative, sulla base di considerazioni storicamente ben determinate³⁵. A questo proposito, la Suprema Corte inserisce *ad adiuvandum* anche un riferimento all'art. 3, Protocollo 1, CEDU, che assicura ai cittadini la possibilità di esprimere liberamente la propria opinione nella scelta del corpo legislativo³⁶ e all'art. 39, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a mente del quale i membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale, diretto, libero e segreto³⁷.

Resta tuttavia da verificare se, nel caso di specie, un simile intervento da parte della Corte costituzionale possa reputarsi ammissibile e, soprattutto, se una decisione integrativa di questo tenore non costituisca un'indebita interferenza nei confronti del libero e autonomo dispiegarsi della discrezionalità parlamentare. Per fare ciò occorre valutare il carattere dell'inerzia parlamentare che fino ad ora ha caratterizzato l'azione del potere legislativo di fronte all'opportunità di riformare la materia elettorale e stabilire l'effettiva incidenza dei poteri riconosciuti al giudice costituzionale, determinando quali siano le conseguenze di una sentenza di accoglimento che caduchi le previsioni della legge 270/2005.

³³ Più in generale, sulla necessità di una cd. "*interpositio legislatoris*" che armonizzi ogni decisione del giudice costituzionale si leggano C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979, p. 92 ss.; A. RUGGERI, *Le attività consequenziali nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, Milano, 1988 ed E. GUARDUCCI, *Sul necessario potenziamento del seguito delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, p. 431 ss.

³⁴ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Padova, 2002, p. 153 ss.

³⁵ Sul punto si leggano E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, p. 71 ss.; P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici. Atti del seminario svoltosi a in Roma, palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 ottobre 1992*, Milano, 1994, p. 42 ss.

³⁶ Art. 3, Protocollo 1, CEDU - Diritto a libere elezioni: "*Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*".

³⁷ Art. 39, comma 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo: "*1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. 2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto*".

4. Quale inerzia per il legislatore? Il sistema elettorale tra diritto e politica.

Prima di addentrarsi nell'analisi degli aspetti più squisitamente giuridici della questione di legittimità costituzionale, serve dunque rimarcare un dato estremamente significativo, alla luce del quale la protratta inerzia parlamentare potrebbe essere parzialmente rivalutata. In qualunque ordinamento giuridico-statuale, il sistema elettorale rappresenta l'indice tecnico più rilevante per delineare i contorni democratici delle istituzioni costituzionali, in quanto istituto destinato a presiedere all'edificazione di quell'organo che più di ogni altro identifica la sovranità popolare³⁸. Attraverso la legge elettorale si dettano le condizioni per radicare una forma di governo bilanciata e per quanto possibile allineata alla sfera politico-sociale. La connotazione della legge elettorale incide cioè in modo preponderante sulla valutazione della democraticità del sistema, cesellando la conformazione di quello che è il potere più vicino al *demos*³⁹. Diventa quindi indispensabile che il sistema coniughi le variabili della rappresentatività con le esigenze di stabilità e di razionalizzazione della forma di governo, in maniera tale che non venga del tutto sacrificata una proiezione il più verosimile possibile del contesto sociale⁴⁰. In ogni ordinamento, dunque, la legislazione elettorale assume un particolare significato politico, da cui deriva uno speciale regime giuridico, di regola non indicato nei testi costituzionali, la cui altissima valenza sociale impone alcune cautele procedurali in vista di eventuali modifiche⁴¹. Se ne deduce che, per sua stessa struttura, la legislazione elettorale rappresenti una sede privilegiata, se non addirittura esclusiva, per la negoziazione parlamentare. A riprova di queste caratteristiche costitutive, nell'esperienza italiana, la modifica del sistema elettorale ha da sempre costituito un evento politicamente rilevante, determinato da circostanze del tutto peculiari, che sovente si sono accompagnate a crisi di regime, soprattutto nel passaggio da formule proporzionali, o comunque fortemente proiettive, a formule maggioritarie⁴².

³⁸ Cfr. specialmente F. SGRÒ, *Garanzie e preclusioni nei processi di riforma del sistema elettorale italiano*, in *Rass. parl.*, 2013, p. 35 ss.; A. CARSTAIRS, *A short history of electoral system in Western Europe*, Londra, 1980, p. 19 ss.; R. ROSE, *Electoral system: a question of degrees or principles?*, in A. LIJPHART – B. GROFMAN (a cura di), *Choosing an electoral system: issues and alternatives*, New York, 1984, p. 73 ss.

³⁹ G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, XIV, 1965, p. 607 ss.; D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali)*, in *Enc. Dir.*, XIV, 1965, p. 649 ss.; A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001, p. 163 ss.; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, p. 11 ss.; E. DE MARCO, *Sistemi elettorali e forma di governo*, in ID. (a cura di), *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Milano, 2010, p. 55 ss.

⁴⁰ In questo senso si leggano J. LOOSEMORE – V. HANBY, *The theoretical limits of maximum distortion: some analytic expressions for electoral system*, in *Br. J. Pol. Sc.*, 1971, p. 467 ss.; W. RIKER, *Duverger's law revisited*, in B. GROFMAN – A. LIJPHART (a cura di), *Electoral laws and their political consequences*, New York, 1986, p. 241; C. DE FIORES, *Sistema elettorale e Costituzione*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, p. 77 ss.; A. LIJPHART, *The political consequences of electoral laws*, in *Am. Pol. Sc. Rev.*, 84/1990, p. 482 ss. e G. VAN DEN BERGH, *Unity in diversity: a systematic critical analysis of all electoral system*, Londra, 1955, p. 57 ss.

⁴¹ D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, New Haven, 1971, p. 76 ss.

⁴² Cfr. F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma 1996, p. 20 ss. il quale evidenzia come nel sistema italiano la transizione da un sistema elettorale ad un altro sia spesso conseguita a mutamento epocali della forma di Stato o di Governo, basti pensare alla crisi dello Stato liberale, al consolidamento del regime fascista, con l'approvazione della cd. "legge Acerbo" o alla crisi di regime del 1993, mentre in altre fasi storiche la riforma elettorale è stata contraddistinta da polemiche molto accese e da scontri parlamentari al limite, si pensi per esempio alla cd. "legge truffa" del 1953. A corroborare questo elemento concorrono altresì alcune esperienze di diritto comparato. Si veda ad esempio alla situazione francese in occasione della crisi algerina e della caduta della IV Repubblica.

Queste considerazioni spiegano anche piuttosto agevolmente le ragioni del perdurante immobilismo parlamentare, che ha recentemente caratterizzato i relativi processi di riforma. Invero, si tratta di una tendenza storicamente consolidata, poiché, proprio in conseguenza della struttura e degli obiettivi tipici della legge elettorale, l'accordo sui meccanismi di conversione dei voti in seggi postula inevitabilmente una convergenza tra i diversi partiti e tra le diverse esigenze di cui ogni singola forza politica si fa portatrice in Parlamento. Di norma, dunque, pervenire a una soluzione largamente condivisa che sia capace di soddisfare tutte le istanze riguardanti i processi di legittimazione democratica e il rispetto del principio di rappresentanza appare particolarmente complesso, per via di tutta una serie di veti incrociati. In ragione della loro fondamentale importanza per l'intero processo democratico, le dinamiche elettorali si sono tradizionalmente contraddistinte per una tangibile tendenza alla consociazione, che, in quanto tale, diventa assai complessa da raggiungere, a meno che, ovviamente non si ritenga preferibile revisionare questo tipo di normativa avvalendosi di maggioranze minime⁴³. Conseguentemente, sembra del tutto pacifico che, non riuscendo a raggiungere un accordo soddisfacente che coniughi le diverse esigenze contrapposte in un ambito così delicato come quello elettorale, il legislatore, decida di non intervenire, nell'attesa che si raggiunga un compromesso politico adeguato⁴⁴.

In alternativa, si potrebbe però ipotizzare che il giudice rimettente abbia inteso impugnare direttamente l'inerzia del legislatore, facendo leva sui moniti contenuti nelle più recenti pronunce del giudice costituzionale in materia elettorale. In questa prospettiva, i prodromi dell'ordinanza di rimessione sarebbero costituiti dagli *obiter dicta* contenuti nelle sentenze 15 e 16 del 2008 e 13 del 2012. Sfruttando quindi il solido collegamento che normalmente intercorre tra sentenze-monito e pronunce di incostituzionalità sopravvenuta, la Cassazione ha probabilmente inteso ricorrere alla Corte costituzionale per sanzionare il comportamento omissivo di un legislatore, che si rifiuta pervicacemente di conformare la propria azione normativa in tema di riforma elettorale ai parametri costituzionali specificati in altre decisioni del giudice delle leggi. L'esistenza di precedenti pronunce monitorie, che nel rigettare la questione hanno comunque individuato possibili profili di frizione tra la disciplina legislativa e il dettato costituzionale, diventa così rilevante per individuare la decorrenza dell'intervenuta incostituzionalità⁴⁵. Benché normalmente riservata alla libera negoziazione politica, la riforma della disciplina elettorale dovrà quindi necessariamente soggiacere al rispetto di alcuni vincoli temporali e contenutistici, conformandosi a quanto precedentemente

⁴³ Come noto è questa una delle principali critiche mosse alla legge 270/2005. Per una disamina più generale sul procedimento di approvazione della legge elettorale vigente e sui suoi profili problematici si leggano P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, 4/2006, p. 1003 ss. e P. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁴⁴ F. DELFINO, *Omissioni legislative e Corte costituzionale (delle sentenze costituzionali cosiddette creative)*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, 1974, p. 915 ss. A. DICEY, *Introduction in the study of the law of the Constitution*, Londra, 1962, p. 39 ss.; I JENNINGS, *The law and the Constitution*, Londra, 1964, p. 144 ss., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 121 ss.; A. PACE, *L'assoluzione del legislatore capriccioso*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1147 ss. F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1988; A. BALDASSARRE, *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in AA.VV., *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*. *Giornate in memoria di Aldo Moro (Roma, 8-9 maggio 1998)*, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 99 ss.;

⁴⁵ Così M. R. MORELLI, *Incostituzionalità sopravvenuta (anche a ridosso di precedenti pronunzie monitorie per successiva inerzia del legislatore) e declaratorie di illegittimità dal momento in cui (ovvero anche ex nunc)*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 172 ss.

espresso dalla Corte, soprattutto allo scopo di rimuovere una particolare situazione di disagio rispetto all'attuazione di alcuni principi costituzionali⁴⁶. In questo contesto l'intervento del giudice comune potrebbe qualificarsi come un decisivo atto di impulso, teso ad esortare definitivamente le Camere a prendere atto di una situazione di palese incostituzionalità, innescando il necessario processo di riforma. Ne emerge un'articolata trama di rapporti che collega direttamente giudice ordinario, Corte costituzionale e Parlamento, in cui l'inerzia del legislatore viene superata da una tempestiva attivazione del controllo di costituzionalità. Pare quasi che la Corte di Cassazione, per intervenire su una materia comunemente sottratta al sindacato di costituzionalità, abbia tentato di introdurre surrettiziamente una forma di ricorso "diretto" al giudice costituzionale⁴⁷.

5. Una questione inammissibile per rispetto della discrezionalità legislativa.

Anche volendo ammettere una simile strutturazione nei rapporti tra Corte costituzionale, giudice comune e Parlamento, un intervento manipolativo sull'attuale legislazione elettorale non sarebbe comunque ammissibile per due ordini di ragioni. La prima, già ampiamente indagata dalla dottrina, riguarda i profili processuali attinenti alla rilevanza della *quaestio legitimitatis* promossa dai giudici di Cassazione⁴⁸; la seconda interessa invece prevalentemente la natura e i limiti dei poteri costituzionalmente affidati al giudice delle leggi.

Proprio quest'ultimo elemento appare dirimente per negare in radice l'ammissibilità della richiesta avanzata dal giudice *a quo* e forse anche per escludere, in linea generale, una pronuncia della Corte relativa alla formula elettorale. Come noto, infatti, la giustificazione teorica più accreditata addotta per legittimare un intervento suppletivo da parte del giudice costituzionale impone che la decisione assunta sia, come si suol dire, a "rime obbligate", ossia che, secondo la logica imposta dal sistema, la soluzione adottata dalla Corte appaia come l'unica via effettivamente praticabile per eliminare l'incostituzionalità eccepita nell'ordinanza di rimessione⁴⁹. Affinché possano ritenersi legittime, eventuali integrazioni normative a opera del giudice costituzionale

⁴⁶ A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, "retroattività parziale" e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989, 65 ss.; A. CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1355 ss.; P. FALZEA, *Norme, principi, integrazione. Natura, limiti e seguito giurisprudenziale delle sentenze costituzionali a contenuto indeterminato*, Torino 2005, p. 89 ss.

⁴⁷ Cfr. F. CONTE, *Un ricorso (quasi) diretto a tutela dei diritti fondamentali? Brevi considerazioni sull'ordinanza 12060/2013 della Cassazione Civile*, in www.forumcostituzionale.it

⁴⁸ Per un'analisi critica degli aspetti più squisitamente processuali legati all'ammissibilità dell'ordinanza di rimessione promossa dai giudici di Cassazione si vedano in particolare A. GIGLIOTTI, *Violata la "zona d'ombra". La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, in *Nomos*, 1/2013; A. ANZON, *Un tentativo coraggioso ma improprio*, cit. M. SICLARI, *Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di Cassazione*, in *Nomos*, 1/2013; P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 1/2013. Più in generale, sul tema della *fictio litis* e sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale si leggano *ex multis* V. CRISAFULLI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1984, p. 280 ss.; G. PISTORIO, *Il curioso caso di una fictio litis (tre volte) inammissibile*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 806 ss.; S. CUPELLINI, *La fictio litis e le azioni di accertamento dei diritti costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1377 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 150 ss. In giurisprudenza tra le pronunce più rilevanti si segnalano C. cost. sent. 84/2006; C. cost. sent. 127/1998; C. cost. sent. 214/1986; C. cost. sent. 256/1982; C. cost. ord. 130/1971.

⁴⁹ Come noto, la celeberrima espressione si deve a V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, 1978, p. 80 ss. La stessa Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza 22 aprile 1986, n. 109, parla delle proprie addizioni nei termini di "estensioni logicamente imposte".

dovrebbero quindi derivare esclusivamente dall'esigenza sistematica di inserire nella disciplina legislativa sospettata di illegittimità l'unica disposizione effettivamente compatibile con il dettato costituzionale. Per queste ragioni, la Corte non potrà mai procedere a una libera creazione legislativa, ma dovrà limitarsi a dedurre eventuali contenuti normativi diversi rispetto a quelli prefigurati dal Parlamento dalle sole norme costituzionali⁵⁰. Soltanto procedendo in questo modo, infatti, il giudice costituzionale sarà certo di non inventare alcunché, ma potrà semplicemente estendere o esplicitare una norma che, seppure latente, poteva già ritenersi presente nel sostrato legislativo e costituzionale⁵¹. Ne deriva che, nell'ipotesi in cui manchi una soluzione costituzionalmente obbligata, o meglio, qualora esista una pluralità di soluzioni tutte astrattamente compatibili con il dettato costituzionale, la regolamentazione di quel particolare settore debba necessariamente sfuggire al sindacato della Corte e debba invece essere rimessa al libero esercizio della discrezionalità parlamentare. L'esistenza di una materia rispetto alla quale non emerge una direzione univocamente tracciata dal testo costituzionale, non può che indurre il giudice delle leggi ad arrestare il proprio vaglio di legittimità, difettando quella precondizione indispensabile che renderebbe invece possibile la giustiziabilità della questione⁵². La possibilità concreta di ravvisare diverse soluzioni normative, nessuna delle quali possa ritenersi tassativamente prescritta dalla Costituzione, impedisce così al giudice costituzionale di effettuare una scelta definitiva, in ragione dell'esigenza di rispettare le prerogative dei singoli organi istituzionali e di salvaguardare i delicati equilibri tra i diversi poteri dello Stato⁵³.

Fatta salva questa doverosa premessa, si deve ammettere che la questione di legittimità promossa dalla Cassazione non individui alcuna soluzione costituzionalmente obbligata che possa giustificare sul piano logico-sistematico una manipolazione da parte della Corte. Allorché si esaminino analiticamente le richieste formulate nell'ordinanza di rimessione, è possibile accorgersi piuttosto agevolmente del fatto che le istanze avanzate dal giudice *a quo* identificano soltanto una tra la miriade di possibili ipotesi attraverso cui l'attuale sistema elettorale potrebbe essere astrattamente armonizzato con la Costituzione. Un loro eventuale accoglimento produrrebbe notevoli ripercussioni non soltanto sul sistema elettorale nel suo complesso, ma anche sui poteri ordinariamente affidati al giudice costituzionale. Infatti, se si accedesse ai postulati della questione di costituzionalità si assegnerebbe alla Corte il potere di ridisegnare unilateralmente i meccanismi di

⁵⁰ Così F. MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze sostitutive della Corte*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 69 ss.; V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1994 ss.; M. BIGNAMI, *Brevi osservazioni sulla nozione di additività nelle decisioni della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 116 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale e giustizia costituzionale*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 678 ss.; T. ANCORA, *La Corte costituzionale e il potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, p. 3832 ss.

⁵¹ In questa prospettiva V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, cit. Sulla stessa falsariga si vedano anche L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, vol. I, p. 302 ss. e L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di uguaglianza, aprile 1979 - dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, vol. I, p. 660 ss.

⁵² Si leggano C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1969, p. 148; G. DUNI, *L'oggetto dei giudizi di costituzionalità e la problematica dei dispositivi additivi. Additività testuale e additività normativa*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Roma, 1977, vol. IV, p. 318 ss.

⁵³ Nello specifico si consulti F. MODUGNO – P. CARNEVALE, *Sentenze additive, soluzione costituzionalmente obbligata e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione del verso della richiesta addizione*, in AA. VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1999, p. 425 ss. e F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 579 ss.

conversione dei voti in seggi, sovvertendo in modo pressoché antitetico il disegno legislativo e sostituendo la discrezionalità del giudice delle leggi a quella del Parlamento⁵⁴.

Per inquadrare più correttamente il problema giova preliminarmente rammentare un dato storico alquanto significativo. Come noto, in Assemblea Costituente si discusse a lungo circa la possibilità di inserire nella Carta costituzionale qualche principio in tema di formule elettorali. Il relativo dibattito fu però risolto in senso negativo, preferendo lasciare alla libera discrezionalità politica la scelta di quale meccanismo adottare in concreto. La tendenziale preferenza manifestata nei confronti di un sistema proporzionale – testimoniata soprattutto dall’approvazione del cosiddetto “ordine del giorno Giolitti” – non si tradusse cioè in un limite giuridicamente vincolante per il legislatore futuro⁵⁵. Certamente, la scelta della formula elettorale non si muove in una sorta di “indifferente costituzionale”, non fosse altro perché la stessa Costituzione sembra richiedere il rispetto di alcuni contenuti minimi in ordine all’attuazione di quei principi che ispirano il funzionamento di una democrazia rappresentativa⁵⁶, con considerevoli ricadute non soltanto in tema di forma di governo, ma anche con riferimento alla composizione parlamentare, alla disciplina dei partiti e all’esercizio del diritto di voto⁵⁷. Tuttavia, queste notazioni non precludono affatto al Parlamento la possibilità di scegliere in modo libero tra più sistemi elettorali tutti compatibili con il dettato costituzionale. A chiarirlo concorrono pure alcuni elementi forniti dallo stesso giudice delle leggi, il quale, fin dai primi anni Sessanta, ha più volte ribadito come l’applicazione del principio di eguaglianza al sistema elettorale nella cd. fase di uscita, ovvero sia nel momento di conversione dei voti in seggi, non si estende al risultato concreto prodotto dalla manifestazione di volontà degli elettori, ma dipende dal sistema che il legislatore ordinario ha discrezionalmente approntato per regolamentare lo svolgimento delle singole elezioni⁵⁸.

La mancata incorporazione nel testo costituzionale di un preciso sistema elettorale deriva proprio dalla necessità di non irrigidire una materia, che per sua stessa natura, soggiace al rispetto di tutta una serie di esigenze, anche di carattere politico, che soltanto il legislatore è in grado di apprezzare nella loro interezza⁵⁹. Se dunque non sembra possibile individuare con assoluta certezza un’unica formula elettorale compatibile con il disegno tracciato dal Costituente, decadono anche i presupposti logici in grado di legittimare un qualsiasi intervento integrativo da parte della Corte. La

⁵⁴ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984

⁵⁵ In proposito si legga P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. secondo cui “... sembrò inutile dettare, in una costituzione destinata a valere per il futuro, una norma che in un domani si poteva rivelare superata nelle future situazioni politiche ...”. In senso analogo si veda anche C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in www.costituzionalismo.it, a giudizio del quale la mancata costituzionalizzazione del sistema proporzionale fu “l’esito di una scelta cosciente che il costituente intese assumere ben consapevole delle conseguenze che tale opzione avrebbe potuto ingenerare nel sistema”. *Contra* si veda però la posizione autorevolmente espressa da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 849 e ss.

⁵⁶ A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico*, in www.forumcostituzionale.it; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, p. 380 ss.

⁵⁷ In senso analogo si confronti C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, p. 543 ss. che sottolinea come “... in realtà, quasi inconsapevolmente, quel principio, che non si trova nell’articolo 48 della Costituzione, fu presupposto da norme costituzionali che impongono in molte occasioni la presenza delle minoranze (articoli 72, 82 e 83 della Costituzione) ...”

⁵⁸ Così Corte così. sent. 43/1961 nonché, similmente, Corte così. sent. 15/2008. Per quanto concerne invece la cd. fase di entrata si confronti G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p. 28 ss. secondo cui dovrebbero giudicarsi inammissibili quei fenomeni che implicano una diseguale rappresentatività del corpo elettorale, ottenuta sia attribuendo una diversa consistenza numerica ai collegi (*malapportionment*), sia procedendo a un irragionevole ritaglio dei confini geografici delle circoscrizioni al fine esclusivo di avvantaggiare alcune formazioni politiche (*gerrymandering*).

⁵⁹ Cfr. in particolare Corte cost. sent. 429/1995

scelta definitiva in ordine a quale tra le molteplici opzioni normative percorrere per la conversione dei voti in seggi sarà così rimessa al legislatore e un qualsiasi intervento sul punto da parte del giudice delle leggi rischierà di menomare lo spazio riservato dalla Costituzione alla discrezionalità parlamentare⁶⁰.

Ovviamente, però, l'assenza di un generico divieto sia verso l'utilizzo di formule elettorali maggioritarie, sia nei confronti di appositi correttivi che integrino il meccanismo proporzionale, attribuendo un premio di maggioranza alla coalizione vincitrice o predisponendo una soglia di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi⁶¹, non esime il legislatore dalla costruzione di un sistema elettorale ragionevole, coerente al proprio interno e in grado di conseguire gli obiettivi per cui è stato congegnato⁶².

5.1. Discrezionalità legislativa e disciplina del premio di maggioranza.

In questo senso, l'elemento che desta maggiori perplessità coincide con la circostanza che il premio di maggioranza previsto dalla legge 270/2005 scatta in ogni caso, a prescindere cioè dal raggiungimento di un *quorum* minimo di voti⁶³.

In virtù di quanto suesposto, sembra del tutto evidente che la Corte costituzionale non possa materialmente intervenire sulla quantificazione della soglia di suffragi richiesta per azionare gli effetti sovrarappresentativi del premio. Anche in questo caso, infatti, la varietà di soluzioni giuridicamente praticabili impone che la correlativa scelta sia rimessa alla libera contrattazione parlamentare. L'unica alternativa realmente praticabile sarebbe dunque quella di eliminare totalmente il premio di maggioranza in quanto irragionevole, o comunque incapace di pervenire agli obiettivi a cui esso si riteneva preordinato. Tuttavia, anche questa soluzione non potrebbe trovare accoglimento, da una parte, perché il dispositivo congegnato dall'attuale legislazione, seppure perfettibile, non può ritenersi irragionevole, dall'altro, perché la totale caducazione degli articoli 4, comma 2, del D.P.R. n. 361 del 1957 e 14, comma 1, del d. lgs. n. 533 del 1993, nel testo risultante dalla legge n. 270 del 2005, nullificherebbe l'assetto previsto dal legislatore, con ripercussioni a catena sull'intero sistema elettorale. Il che sembra francamente esorbitare dai poteri ordinariamente affidati al giudice costituzionale..

⁶⁰ Secondo la Corte costituzionale italiana il principio dell'eguaglianza del voto deve essere inteso come garanzia di parità tra i cittadini, con conseguente esclusione del voto plurimo e del voto multiplo, e non già come un vincolo che assicuri la perfetta proporzionalità tra voti conseguiti e seggi parlamentari. In questo senso si vedano *ex plurimis* C. cost. sent. 43/1961, C. cost. sent. 6/1963; C. cost. sent. 60/1963; C. cost. sent. 429/1995 e C. cost. sent. 107/1996.

⁶¹ Effettivamente si tratta di argomenti che, vigente la convenzione proporzionalistica, non erano mai stati oggetto di grande attenzione da parte della dottrina italiana. Ciò nonostante, con la svolta maggioritaria del 1993, queste tematiche sono divenute di grande attualità. Si segnala, sul punto, la giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti in materia di *equally weighted vote* a partire dalle sentenze *Baker v. Carr* del 1962 e *Reynolds v. Sims* del 1964.

⁶² In tale prospettiva si veda esplicitamente C. cost. sent. 107/1996, che nella fattispecie giudica non contrario al principio di ragionevolezza il voto disgiunto tra Sindaco e Consigliere comunale di cui alla legge 81/1993, perché coerente con il sistema nel suo complesso. In dottrina si consulti soprattutto L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, p. 312 ss.

⁶³ La cd. "legge truffa", ad esempio, prevedeva il premio solo se la lista vincitrice avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti; in caso contrario si sarebbe normalmente proceduto alla distribuzione dei seggi con sistema proporzionale, come di fatto avvenne nel 1953. La stessa "legge Acerbo" del 1923, per l'attribuzione del premio di maggioranza pari a 2/3 dei seggi, richiedeva sia il raggiungimento del 25% dei voti validi sia il conseguimento del maggior numero di voti nel collegio unico nazionale. A questo proposito si veda F. LANCHESTER, *Le elezioni del 2006 sotto "osservazione"*, in www.federalismi.it. In dottrina per una critica a questo sistema si vedano tra gli altri G. TARLI-BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Democrazia e diritto*, 1/2006, p. 31 ss.; A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in www.rivistaaic.it

Per quanto concerne l'irragionevolezza intrinseca del premio di maggioranza, non sembra revocabile di dubbio che la previsione di un simile meccanismo, con i fisiologici effetti distorsivi che ad esso si accompagnano, non sia di per sé in contrasto con il disegno costituzionale. Il premio di maggioranza in quanto tale, infatti, non produce necessariamente una sovrarappresentazione maggiore rispetto ad altri metodi elettorali. Il problema della manipolatività del consenso si pone in astratto per tutti i sistemi, dal momento che ogni formula possiede una maggiore o minore attitudine a creare una distorsione tra la percentuale di voti conseguiti e la percentuale di seggi assegnata a un soggetto politico, da ricollegarsi alle dinamiche che in concreto presiedono al funzionamento della forma di governo⁶⁴. Anzi, il tentativo di convogliare il consenso popolare verso due alternative elettorali, in modo tale da garantire un assetto bipolare e, con esso, l'alternanza tra gli schieramenti, favorendo anche una certa stabilità di governo, sembra uno scopo meritevole di protezione, che mira al perseguimento di principi costituzionalmente tutelati⁶⁵. La razionalizzazione della forma di governo nel suo complesso, sebbene non possa essere assunta come valore assoluto, può quindi essere discrezionalmente apprezzata dal legislatore, anche attraverso un'alterazione del criterio proporzionale, in tutti quei casi in cui debba essere risolta in via normativa l'evenienza pratica di maggioranze sostanzialmente inesistenti⁶⁶. Ragionando diversamente, si arriverebbe alla conclusione, a dire il vero alquanto paradossale, di dover considerare in contrasto con la Costituzione tutti quei sistemi elettorali che adottano meccanismi diversi da una formula proporzionale pura o che implicano una qualche distorsione⁶⁷.

L'irragionevolezza intrinseca del premio di maggioranza dovrebbe inoltre essere apprezzata alla luce della combinazione normativa di tutti i fattori che lo compongono. La razionalità del

⁶⁴ A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1978, p. 268 ss.; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni cost.*, 1994, p. 179 e L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 124 ss.

⁶⁵ Questo dato risalta con particolare evidenza soprattutto se si osservano i sistemi elettorali adottati per le elezioni degli enti locali. In quest'ottica si leggano E. MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, 2007, p. 112 ss.; R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Commento al Capo I della legge n. 81 del 1993 (art. 128 supplemento)*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1996, p. 1014 ss.; M. CONSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, p. 256 ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Riforme costituzionali, riforme elettorali e governabilità. La riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. p. 172 ss. p. 269 ss.; E. MOSTACCI, *Un maggioritario in abito proporzionale. Perplesse considerazioni su alcuni aspetti sostanziali del sistema elettorale disegnato dalla legge n. 270 del 2005*, in *Nomos*, 3/2005, p. 91 ss. *contra* si vedano però M. VOLPE, *Considerazioni conclusive*, in M. OLIVIERO – M. VOLPE (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, p. 413 ss. e M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO – M. VOLPE (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, p. 19 ss.

⁶⁶ Così C. cost. sent. 107/1996. La decisione è stata recentemente ripresa dalla pronuncia 23 settembre 2013, n. 4680, con cui il Consiglio di Stato si è pronunciato per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che, nelle elezioni comunali, attribuisce il premio di maggioranza del 60% dei seggi del Consiglio alle liste collegate con il Sindaco nel caso di elezione al secondo turno. Il profilo di illegittimità riguardava anche in questo caso la violazione degli articoli 2 e 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, in base alla norma in questione, le liste che al primo turno avessero ottenuto un esiguo risultato elettorale avrebbero comunque potuto conseguire un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi qualora il candidato sindaco fosse stato eletto al secondo turno. A parere del giudice amministrativo, le esigenze di governabilità che emergono nel turno di ballottaggio, in cui la scelta degli elettori torna di nuovo in campo con presupposti del tutto diversi rispetto a quelli del primo turno, giustifica la circostanza che l'elettore operi una nuova decisione politica che può essere anche radicale nei casi in cui tra i due candidati presenti al ballottaggio non vi sia quello votato al primo turno.

⁶⁷ Così C. cost. sent. 6/1963. Il giudice costituzionale si è sempre chiaramente espresso per l'infondatezza delle molteplici questioni di costituzionalità basate sulla presunta lesione del principio di eguaglianza ad opera del sistema elettorale maggioritario, adottato tra gli altri per i Comuni con meno di 10.000 abitanti.

meccanismo deriva infatti dall'interazione che si sviluppa tra soglia di accesso al premio ed effettiva consistenza del medesimo. In quest'ottica, potrebbe considerarsi irragionevole – e quindi incostituzionale – la configurazione di un premio di maggioranza che, non prevedendo un *quorum* minimo di voti per la sua assegnazione, attribuisse alla formazione vincitrice anche una maggioranza di seggi in Parlamento, tale da poter procedere a una revisione della Costituzione, bypassando lo strumento referendario. In questa ipotesi, infatti, gli effetti sovrarappresentativi del premio si tradurrebbero in un'inammissibile distorsione del consenso popolare, che metterebbe a repentaglio il patto costituzionale, consegnando nelle mani di una minoranza lo strumento giuridico per sovvertirlo con relativa facilità. Al di fuori di questo caso limite, però, un premio di maggioranza che scatti a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima di voti, ma che non assegni alla coalizione vincitrice una maggioranza sufficiente per procedere a una riforma unilaterale della Costituzione, sebbene non particolarmente auspicabile sul piano politico, dovrebbe ritenersi costituzionalmente legittimo e i suoi effetti riassorbibili dal sistema⁶⁸.

Quanto alla ragionevolezza del premio di maggioranza, intesa come congruità di una data disciplina positiva al conseguimento di un preciso scopo preventivamente individuato dalla stessa legge, giova ribadire che, nei casi di coerenza teleologica, la Corte scruta la relazione tra mezzi impiegati e fini perseguiti non in astratto, ma alla luce delle peculiarità del caso concreto⁶⁹. Il criterio che di norma guida il giudice costituzionale in questo tipo di giudizi si materializza cioè in un parametro fattuale che confronta l'applicazione pratica della disposizione censurata con i propri obiettivi, valutando se questa sia realmente in grado di raggiungere determinati risultati⁷⁰. A fronte di questi dati, i rilievi formulati dal giudice *a quo* in termini di ragionevolezza e di efficienza del sistema elettorale ne escono sensibilmente ridimensionati. Se si osserva la concreta operatività dei meccanismi approntati dal legislatore durante tutto il periodo di vigenza delle disposizioni censurate possono chiaramente individuarsi situazioni in cui le norme legislative in questione hanno funzionato correttamente – o se si vuole razionalmente – garantendo alla coalizione vincitrice la piena governabilità e di conseguenza anche la continuità degli organi parlamentari. Basti osservare

⁶⁸ Del resto, un'analisi di questo tipo che esaminava il premio di maggioranza nella sua globalità, alla luce cioè della consistenza del premio medesimo e del raggiungimento di una necessaria soglia minima per farlo scattare, era già stata tentata dalla dottrina in relazione agli antecedenti storici dell'attuale legge elettorale, ricollegando anche questi elementi alla possibilità di accedere in maniera relativamente più agevole alla revisione costituzionale. In questo senso si vedano, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit.; F. LANCHESTER, *Ruini e la legge truffa*, in *Meuccio Ruini: la presidenza breve. Atti del Convegno di studi organizzati dal Senato della Repubblica il 26 maggio 2003*, 2003, Soveria Mannelli, p. 57 ss..

⁶⁹ Tra le numerose pronunce del giudice costituzionale che riaffermano questo principio si rinvia specialmente a C. cost. sent. 43/1963; C. cost. sent. 209/1976; C. cost. sent. 281/1984; C. cost. sent. 198/1986; C. cost. sent. 54/1987; C. cost. sent. 94/1987; C. cost. sent. 244/1990; C. cost. sent. 102/1991 e C. cost. sent. 426/2006. In dottrina si vedano A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nel giudizio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. Soc.*, 1975; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007

⁷⁰ Così C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in AA. VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, 1973; A. CORASANITI, *La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Dir. Soc.*, 1995; P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici. Atti del seminario svoltosi a in Roma, palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 ottobre 1992*, Milano, 1994; L. PALADIN, *Esiste un principio di ragionevolezza nella giustizia costituzionale?*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta 13-14 ottobre 1992*, Milano, 1994; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

gli esiti delle elezioni politiche del 2008. In quella circostanza, anche grazie al peculiare meccanismo prefigurato dalla “legge Calderoli”, la coalizione vincitrice si assicurò, almeno all’inizio, una maggioranza estremamente stabile e compatta, oltre che perfettamente omogenea in entrambe le Camere⁷¹. Deve logicamente concludersene che i risultati contraddittori prodotti dalla legge 270/2005 non siano da ricercare solo ed esclusivamente nella sua formulazione normativa, ma debbano piuttosto essere ricollegati ad altri fattori di natura eminentemente metagiuridica, tra cui spiccano la configurazione del sistema politico e la reale distribuzione del consenso popolare, da cui dipende anche il complessivo livello di distorsione. In altre parole, il difetto di ragionevolezza lamentato dalla Corte di Cassazione parrebbe risolversi in un’incoerenza del sistema politico, più che in un’irrazionalità dello strumento elettorale in sé e per sé considerato. Le incongruenze denunciate dal giudice *a quo* devono quindi ritenersi contraddizioni insite più che altro nel concreto funzionamento della forma di governo, che attengono prevalentemente alla sfera politica e sulle quali il giudice costituzionale non può esercitare alcuna influenza diretta. Certamente, il sistema elettorale, soprattutto se caratterizzato da disposizioni artificiali e strumentali, può arrivare ad acuire una pregressa situazione di instabilità, ma come si è avuto modo di valutare le principali disfunzioni in termini di razionalizzazione non sono da ricercarsi soltanto nei suoi meccanismi⁷².

Quanto infine all’adozione di una pronuncia ablatoria che eliminasse interamente il premio di maggioranza, occorre riflettere soprattutto sugli effetti che una decisione giurisdizionale di questo tenore produrrebbe sull’assetto complessivamente delineato dal legislatore. Il meccanismo elettorale introdotto dalla legge 270/2005 si traduce fondamentalmente in un sistema proporzionale corretto, articolato su circoscrizioni regionali e sub-regionali, in cui le liste di partito vengono di fatto incentivate a coalizzarsi proprio per concorrere all’assegnazione del premio di maggioranza. La legge mantiene quindi un preciso riferimento al concetto di coalizione, essendo peraltro previsto che le liste che intendono costituire un raggruppamento elettorale unitario, oltre a dover comunicare il proprio reciproco collegamento, debbano anche designare un *leader* comune e stilare un programma condiviso che impegni il futuro governo in caso di vittoria⁷³. Alla luce di questi elementi, sembra dunque del tutto chiaro che qualora si eliminasse *in toto* la possibilità di accedere al premio di maggioranza verrebbe logicamente meno anche l’opportunità per i singoli partiti di costituire coalizioni pre-elettorali dotate di un programma condiviso e di un *leader* comune, minando alla base l’intera struttura del meccanismo ideato dal legislatore. Una decisione del giudice costituzionale che incidesse così capillarmente sull’aggiudicazione del premio di maggioranza stravolgerebbe di fatto le logiche elettorali, introducendo un meccanismo del tutto nuovo e diverso rispetto a quello identificato in sede parlamentare, che renderebbe pressoché inutile anche la previsione di soglie di sbarramento per i partiti che si presentano da soli o in coalizione⁷⁴.

⁷¹ A. CHIARAMONTE – R. D’ALIMONTE, *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Bologna, 2010. Alla Camera, il Popolo della Libertà ottenne il 46,81% dei suffragi a fronte del 37,55% conseguito dallo schieramento di centrosinistra, garantendosi il premio di maggioranza pari al 55% dei seggi a fronte di uno scarto di ben nove punti percentuali e con un effetto distorsivo tutto sommato minimo. Al Senato, l’assegnazione del premio di maggioranza su base regionale consentì allo stesso centrodestra di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi (168 su 315 disponibili a fronte dei 130 scranni complessivi conquistati dalla coalizione formata da Partito democratico e Italia dei Valori).

⁷² C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, in www.astridonline.it

⁷³ In merito alla costruzione tecnica del sistema elettorale introdotto con la legge 270/2005 si legga A. PENNISI, *The Italian bug. A flawed procedure for bi-proportional seat allocation*, in B. SIMEONE – F. PUKELSHEIM (a cura di), *Mathematics and democracy*, Heidelberg, 2006, p. 151 ss.

⁷⁴ Circa la stretta correlazione che normalmente esiste tra premio di maggioranza e soglie di sbarramento, in quanto istituti impiegati nei sistemi proporzionali al fine di ridurne il potenziale rappresentativo e creare effetti selettivi, si veda ad esempio G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004, p. 84 ss.

5.2. Discrezionalità legislativa e sistema delle preferenze.

Un ragionamento analogo potrebbe svolgersi con riferimento alla disciplina delle preferenze. Anche in relazione alla compilazione delle liste, infatti, la manipolazione richiesta alla Corte non sembra qualificabile come un intervento costituzionalmente necessitato.

In estrema sintesi, la *quaestio legitimitatis* sollevata dalla Cassazione mira all'abolizione integrale delle "liste bloccate", dal momento che queste ultime integrerebbero una forma di voto sostanzialmente indiretta, in grado di ledere i principi della libertà e della personalità del suffragio. In realtà, sebbene non valorizzi particolarmente la volontà dell'elettore, la soluzione adottata dal legislatore non può comunque ritenersi in contrasto con i dettami della Costituzione. Dal punto di vista tecnico, la legge n. 270 del 2005 consente ai votanti di esprimere un suffragio singolo, categorico e bloccato, associato a liste blindate, in cui l'ordine di precedenza tra i candidati è prestabilito e immodificabile, sicché l'elettore non può che sostenere una singola lista, accettandone interamente la graduatoria. Nell'eventualità di un "voto unico blindato" come quella prefigurata dalla "legge Calderoli" all'elettore è cioè preclusa la possibilità di manifestare una qualche preferenza verso i singoli candidati, mentre gli è permesso esprimersi nei confronti di una lista secondo un ordine di presentazione fissato dal partito. Quello che ne risulta può considerarsi come una sorta di scheda precompilata, in cui l'individuazione degli eletti avviene con il sistema dello scorrimento⁷⁵. Ebbene, l'ipotesi in parola rappresenta la soglia minima al di sotto della quale, negli ordinamenti democratici, non sembra possibile spingersi, a meno di non voler considerare ammissibile un voto blindato di coalizione, elargito, cioè, non al singolo partito, ma alla coalizione prescelta⁷⁶. Diversamente, si avrebbero candidature uniche, che, monopolizzando l'intera area dell'offerta elettorale, finirebbero per azzerare la valenza sostanziale e con essa, la libertà di suffragio dell'elettore⁷⁷.

Storicamente, il "voto unico blindato" ha trovato spazio in situazioni caratterizzate da particolari problematiche socio-politiche, come strumento estremamente utile per orientare la futura evoluzione dell'ordinamento. Molto spesso, le cd. liste blindate hanno rappresentato la modalità più consona per indirizzare il suffragio popolare in periodi di transizione, cercando di adeguarlo alle mutate contingenze storiche⁷⁸. Nel nostro ordinamento, ad esempio, il "voto blindato" fu impiegato, subito dopo il secondo conflitto mondiale, come sistema di elezione per l'Assemblea Costituente,

⁷⁵ Cfr. G. ZAMPAGNI, *I sistemi elettorali in Italia*, M. OLIVIERO – M. VOLPE (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, p. 279 ss.;

⁷⁶ Così L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., p. 21; 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. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2006, p. 267 ss.; T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2006, p. 53 ss.

⁷⁷ Si tratta, peraltro, di una situazione nient'affatto sconosciuta al nostro ordinamento, dato che, con la legge 17 maggio 1928, n. 1019, il regime fascista impose che "la votazione per l'approvazione della lista dei deputati designati" avvenisse attraverso l'espressione "in calce alla formula per sì e per no, mediante schede recanti il contrassegno del fascio littorio e la formula: approvate voi la lista dei deputati determinati dal Gran Consiglio Nazionale del Fascismo?". Per un'analisi della struttura e del funzionamento del sistema elettorale fascista si vedano a titolo di esempio P. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al Fascismo*, Bologna, 1988, p. 138 ss.; F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in Italia (1948-2008)*, Roma, 2008; G. SCHEPIS, *Storia dei sistemi elettorali in Italia*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 663 ss.

⁷⁸ Analogamente, nell'ordinamento austriaco, il sistema delle "liste bloccate" venne adottato nel 1945, all'indomani del distacco dalla Germania, per le prime elezioni della II Repubblica, in attesa che la nuova legge elettorale del 1949 introducesse le cd. "liste mobili". Allo stesso modo, in Sudafrica, le "liste bloccate" fecero la propria comparsa nel 1994, per regolare lo svolgimento delle prime elezioni successive alla fine dell'apartheid.

nella fase di recupero dei voti residui nel collegio unico nazionale⁷⁹. Analoghe esigenze potrebbero riscontrarsi anche in occasione dell'introduzione della "lista blindata integrale" da parte della legge n. 270 del 2005. Nella prospettiva dell'attuale legge elettorale, infatti, l'abolizione totale delle preferenze era stata espressamente introdotta come rimedio al voto di scambio politico-mafioso, per contrastare l'influenza della criminalità organizzata sul risultato elettorale⁸⁰. D'altra parte, già nel 1991, attraverso l'abrogazione referendaria della cosiddetta "preferenza multipla", l'ordinamento aveva manifestato un significativo malcontento nei confronti di tale istituto, delegittimandone l'impiego massivo, soprattutto al fine di scongiurare la proliferazione di alleanze clientelari e di sradicare i sempre più frequenti episodi di corruttela, che oramai da tempo stavano caratterizzando il sistema dei partiti⁸¹.

Oltretutto, i giudizi fortemente negativi formulati in relazione all'adozione di liste rigide simili a quelle introdotte dal legislatore del 2005 potrebbero risultare parzialmente temperati dalla presunzione che il cittadino, nell'ambito delle formazioni politiche a cui partecipa – in quanto realmente organizzate in modo democratico – possa comunque far valere, direttamente o indirettamente, la propria opinione sulla scelta dei candidati⁸². In questo modo, la composizione delle liste, soprattutto se lunghe e articolate, costituirebbe sì il risultato di ponderazioni e compromessi, riservati in ultima istanza alle segreterie di partito, ma, per esempio attraverso lo strumento delle elezioni primarie, si attribuirebbe anche agli elettori un ruolo determinante nella formazione delle candidature, controbilanciando una strutturazione partitica tendenzialmente chiusa e oligarchica⁸³.

A corroborare la sostanziale ammissibilità del "voto blindato" concorre pure la più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Con la sentenza *Saccomanno ed altri c. Italia* del 13 marzo 2012, la Corte di Strasburgo ha infatti dichiarato irricevibile la questione riguardante la compatibilità delle "liste bloccate" con l'art. 3, Protocollo 1, CEDU, non rinvenendo alcuna violazione della libera espressione del voto popolare⁸⁴. Secondo la Corte, la disposizione in esame prescrive semplicemente che i diversi ordinamenti svolgano a intervalli ragionevoli libere elezioni in condizioni tali da garantire la libera espressione delle opinioni degli elettori, ma non crea affatto alcun obbligo di introdurre un sistema specifico, né tantomeno implica che tutte le liste debbano avere un peso uguale nel risultato o che tutti i candidati debbano avere le stesse possibilità di vincere. La regolamentazione di questa materia, infatti, varia in funzione di fattori storico-politici propri di ciascun sistema giuridico, che soltanto il Parlamento è in grado di apprezzare compiutamente⁸⁵. Nell'ottica più generale di assicurare il libero svolgimento delle elezioni, gli Stati

⁷⁹ Così disponeva l'art. 62, d. lgs. lgt. 74/1946. Si deve però ricordare che la previsione delle liste bloccate fu prontamente abrogata, in occasione delle elezioni per la formazione del primo Parlamento repubblicano, dagli articoli 54 e 59, D.P.R. 26/1948.

⁸⁰ Si tratta di una fattispecie penalmente sanzionata dall'art. 416-ter del codice penale, rubricato appunto "Scambio elettorale – politico mafioso".

⁸¹ In senso conforme si confronti C. cost. sent. 47/1991, punto 6 del considerato in diritto.

⁸² C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, 1946, p. 13 ss.

⁸³ Cfr. S. GAMBINO, *Elezioni primarie*, Roma, 1997; L. ELIA, *A quando una legge sui partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni cost.*, 1088, p. 437 ss.

⁸⁴ Ricorso n. 11583/08 del 13 marzo 2012 – Giacomo Francesco Saccomanno e altri c. Italia, con nota critica di L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in www.forumcostituzionale.it. Al riguardo si veda anche F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in www.forumcostituzionale.it

⁸⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. Saccomanno e altri c. Italia par. 64.

contraenti, specie quando si tratta di determinare il concreto sistema di votazione, godono dunque di un ampio margine di apprezzamento⁸⁶. Non a caso, seppure per rispondere a diverse esigenze, nel panorama costituzionale europeo abbondano sistemi proporzionali senza voto di preferenza e, dunque, di fatto con liste bloccate⁸⁷.

Se questo non bastasse a mitigare la portata delle censure di incostituzionalità avanzate nei confronti dell'abolizione totale del voto di preferenza, si deve altresì considerare che, se venisse accolta, la domanda formulata dal giudice *a quo* creerebbe di certo un sistema non automaticamente applicabile, né tantomeno sarebbe sufficiente un'opera di mera "cosmesi normativa" o di ripulitura del testo per la presenza di eventuali frammenti residui da parte della Corte costituzionale, come invece sostenuto dai giudici di Cassazione⁸⁸. Una volta dichiarate incostituzionali per violazione del principio della libertà del voto, le liste bloccate dovrebbero infatti essere necessariamente sostituite con un altro meccanismo che consenta agli elettori di manifestare la propria preferenza. Come si può constatare a seguito di un esame comparativo tra le diverse esperienze elettorali europee, non esiste però un'alternativa secca tra voto di preferenza e lista bloccata che restringa le varie modalità di espressione del suffragio a queste due singole opzioni⁸⁹. L'adozione del voto di preferenza non costituisce affatto una soluzione costituzionalmente obbligata. Tra i due estremi rappresentati, da una parte, dal "voto unico blindato" e, dall'altra, dal voto totalmente libero esiste cioè una notevole quantità di sistemi tutti compatibili con la Costituzione, che consentono agli elettori di manifestare più o meno marcatamente la propria preferenza⁹⁰. Si va dalla preferenza positiva a quella negativa, dal voto preferenziale posizionale al voto cumulativo, dal voto plurimo incompleto al voto aggiunto, dal voto di approvazione al voto preferenziale simultaneo di tipo belga, dal voto unico categorico al voto unico blindato e così via, senza considerare le svariate possibili combinazioni tra queste tipologie, che un'oculata ingegneria costituzionale potrebbe creare per conseguire i propri scopi⁹¹. Anche in questo caso, dunque, difetta quella precondizione necessaria in grado di giustificare un intervento integrativo da parte del giudice costituzionale, che possa modificare, in via suppletiva, il sistema elettorale congegnato dal legislatore in sede parlamentare. Questa notevole

⁸⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. Saccomanno e altri c. Italia par. 75.

⁸⁷ Più precisamente dei 22 Stati membri del Consiglio d'Europa aventi un sistema elettorale simile o paragonabile a quello dell'Italia ben 13 (tra cui Germania, Bulgaria, Croazia, Spagna, Russia, Georgia, Ungheria, Olanda, Portogallo, Serbia, Svezia, Turchia e Ucraina) adottano esplicitamente un sistema con liste chiuse e/o bloccate almeno per una delle Camere del proprio Parlamento, mentre soltanto 5 (*id est* Cipro, Estonia, Lituania, Polonia e San Marino) hanno optato per un meccanismo a "liste aperte" che consente all'elettore di esprimere la propria preferenza per uno o, in alcuni casi, vari candidati presenti in graduatoria. Gli Stati rimanenti (ossia Austria, Belgio, Islanda e Norvegia) hanno infine accolto una soluzione intermedia. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. Saccomanno e altri c. Italia par. 26 e 62. In dottrina, per un'analisi comparata dei principali sistemi elettorali si veda specialmente G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna 2006, il quale tra l'altro specifica che anche laddove i votanti possono esprimere la loro preferenza, per un candidato in particolare, devono comunque ricorrere alcune condizioni minime, affinché il loro suffragio possa essere preso in considerazione.

⁸⁸ Corte di Cassazione ord. 12060/2013, punto 6 dei motivi della decisione.

⁸⁹ Per un esame dei principali sistemi elettorali impiegati nel contesto europeo, si consultino *passim* S. TESCAROLI, *Il diritto elettorale nell'Unione europea*, Roma, 2007 ed E. BETTINELLI, *Sistemi elettorali*, in *Dig. pubbl.*, Torino, 1990, p. 436 ss.

⁹⁰ In questa particolare prospettiva si vedano, tra gli altri, i contributi di R. BULLIO, *Il voto obbligatorio*, Roma, p. 52 ss. e L. DE SIO, *C'era una volta la doppia scheda, Voto differenziato e differenziale di coalizione nelle elezioni politiche del 2001*, in *Polis*, 2006, p. 372 ss.

⁹¹ Così L. D'AMATO, *Il voto di preferenza in Italia (1946-1963)*, Milano, 1964, p. 27 ss.; R. D'AMICO, *La fisionomia dei partiti nel voto di preferenza*, in M. CACIAGLI – A. SPREAFICO (a cura di), *Vent'anni di elezioni in Italia (1968-1987)*, Padova, 1990, p. 164 ss.

varietà di opzioni suggerisce – *rectius* impone – che siano soltanto le Camere a definire compiutamente se adottare una modalità di manifestazione dei suffragi che consenta a ciascun elettore di esprimere la propria preferenza o, al limite, quale procedimento di voto preferenziale implementare per rispondere alle diverse necessità di natura politico-sistemica presenti in quel dato momento storico nell’ordinamento⁹². L’abolizione per via giurisdizionale delle liste bloccate creerebbe dunque una lacuna normativa che potrebbe essere colmata soltanto dal legislatore e in presenza della quale la legge elettorale non sarebbe in grado di operare, dal momento che all’elettore mancherebbe lo strumento materiale per esprimere il proprio suffragio.

⁹² In questa stessa logica si vedano D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 649 ss.; R. D’ALIMONTE – A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in R. D’ALIMONTE – S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, 1995.