

**La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale
e il ripristino del sistema proporzionale:
qualche considerazione sull'equilibrio
tra rappresentanza politica e governabilità***

di Francesca Sgrò **
(7 febbraio 2014)

1. Il rispetto delle proporzioni nel diritto costituzionale "vivente" e il ripristino dell'equilibrio sul fronte elettorale: l'innovatività della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014. – 2.1 Le censure nel merito: la violazione del principio democratico e del principio di governabilità. – 2.2. Il "nodo gordiano" della sindacabilità costituzionale della legge elettorale e la smentita della "zona franca" della giustizia costituzionale. – 2.3. La tutela costituzionale del diritto di voto. – 3. I limiti posti alla formula elettorale dalla Consulta. – 4.1. Qualche riflessione sull'auto-applicabilità della legge elettorale. Si può davvero votare subito? – 4.2. I punti critici della normativa di risulta. – 4.3. Conclusioni.

1. Il rispetto delle proporzioni nel diritto costituzionale "vivente" e il ripristino dell'equilibrio sul fronte elettorale: l'innovatività della sentenza n. 1/2014.

La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 – che ha dichiarato la parziale incostituzionalità della legge n. 270/2005 ⁽¹⁾ – presenta numerosi profili innovativi in quanto i giudici, oltre ad aver vagliato la conformità alla Costituzione della legge elettorale, ne hanno valutato non solo l'incidenza sul piano delle istituzioni, ma anche le ricadute dirette sul fronte dei diritti della persona.

In particolare, l'originalità della sentenza sprigiona tutto il suo valore su più versanti che, da un lato, ineriscono al tema della rappresentanza politica così come filtrata dalla legge elettorale, dall'altro riguardano la sindacabilità costituzionale della legge elettorale, squarciando il velo della sua presunta intangibilità da

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹) Con la sentenza n. 1/2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, primo comma n. 5 e secondo comma, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (T.U. delle leggi recanti le norme per la elezione della Camera dei deputati) e dell'art. 17, secondo e quarto comma, del d.lgs. 20 dicembre 1993 n. 533 (T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), in relazione al premio di maggioranza. Ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, secondo comma, e 59 del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, nonché dell'art. 14, primo comma, del d.lgs. 20 dicembre 1993 n. 533, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

parte di organi diversi dal Parlamento, e dall'altro ancora coinvolgono in modo diretto la sfera dei diritti e delle libertà politiche, sul fronte della pienezza del diritto di voto di cui all'art. 48, secondo comma, Cost.

Si tratta dunque di tre distinti piani che meritano un'autonoma indagine al fine di poter definire la portata dirimente della pronuncia della Consulta.

2.1. Le censure nel merito: la violazione del principio democratico e del principio di governabilità.

La Corte costituzionale – recependo le motivazioni dell'ordinanza di rinvio n. 12060/2013 della Corte di Cassazione e in linea con i rilievi formulati dalla più autorevole dottrina sulla legge n. 270/2005 – ha censurato nel merito il premio di maggioranza e le c.d. liste bloccate (previsti tanto alla Camera quanto al Senato) in quanto lesivi del principio democratico e del principio della governabilità sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., in combinato disposto sia con l'art. 1, secondo comma, sia con l'art. 48, secondo comma, sia con l'art. 67 Cost.

La prima censura inerisce all'attribuzione di un premio cospicuo (pari al 55% dei seggi al Senato e a 340 seggi alla Camera) in assenza del raggiungimento di una soglia minima di voti, che è stata ritenuta "irragionevole", cioè non congruente allo scopo, perché implica che il partito o la coalizione che conquistano in sede elettorale una maggioranza relativa anche piuttosto esigua si ritrovano ad avere in modo automatico – per un mero artificio legislativo – la maggioranza assoluta, con la conseguenza di connotare in modo sovradimensionato il Parlamento e di influire in maniera determinante e antidemocratica sulla formazione del Governo e sulla designazione delle più importanti cariche istituzionali. L'irragionevolezza è quindi misurata in relazione alla funzionalità delle regole elettorali a realizzare il proprio scopo precipuo, e cioè a dare vita in modo compiuto alla rappresentanza politica: la sovra-rappresentazione del partito di maggioranza relativa, in assenza di soglia minima di voti, tradisce il senso più autentico della consultazione popolare e altera il circuito democratico.

Questa vistosa manipolazione del suffragio elettorale si risol-

ve nella violazione della sovranità popolare, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, Cost., in quanto la volontà politica del corpo elettorale viene distorta proprio nel momento in cui essa ha la sua principale estrinsecazione, e cioè attraverso il voto in sede elettorale. Parimenti, risulta violato il principio di uguaglianza del voto ex art. 48, secondo comma, Cost.: infatti, l'eccessivo scollamento tra la volontà indicata dagli elettori e la composizione delle Camere indica che il voto espresso a favore del partito di maggioranza relativa ha avuto un peso ponderato ingiustificatamente superiore rispetto al voto espresso a vantaggio degli altri schieramenti. Tale divario risulta ancor più insidioso se si considera che il metodo proporzionale posto a fondamento della formula potrebbe generare l'affidamento degli elettori consapevoli in una composizione politicamente eterogenea delle Assemblee parlamentari, mentre invece l'operatività di un premio di maggioranza con siffatti connotati ribalta del tutto la *ratio* della formula prescelta e produce effetti marcatamente maggioritari.

Un premio di maggioranza così strutturato – pur se diretto a realizzare finalità di alto rilievo costituzionale, quali la stabilità del governo e l'efficienza dei processi decisionali – si traduce altresì in una lesione del principio di proporzionalità ⁽²⁾ che deve presiedere al bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, in quanto in nome degli obiettivi indicati si è effettuata una compressione eccessiva dell'uguaglianza del diritto di voto che ha generato un effetto distorsivo di tale entità da snaturare il senso della rappresentanza democratica. Ad avviso della Corte, la proporzionalità è stata violata in quanto non è stato rispettato il vincolo che impone il minor sacrificio possibile degli altri valori costituzionale coinvolti, nell'ottica del temperamento tra interessi di pari rilievo, integrandosi così una compressione sproporzionata tanto della funzione rappresentativa del Parlamento (art. 3, art. 1, secondo comma, e art. 67 Cost.), quanto dell'uguaglianza del diritto di voto (art. 3 e art. 48, secondo comma, Cost.).

Il premio di maggioranza congegnato per il Senato presenta poi, a giudizio della Corte, un'ulteriore incongruenza che si riflette, oltre che sul fronte della rappresentanza, sul piano di quella

²() Il principio di proporzionalità ha una chiara matrice comunitaria e trova esplicito riconoscimento, insieme al principio di sussidiarietà, nell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Il criterio della proporzionalità orienta la ripartizione delle competenze esercitate dall'Unione europea e mira a tracciare i confini dell'azione delle istituzioni comunitarie, che infatti devono limitarsi a ciò che è necessario per realizzare gli obiettivi indicati nei Trattati.

stessa governabilità che costituisce lo scopo precipuo della legge. Infatti, l'attribuzione del premio di maggioranza su scala regionale fa sì che la maggioranza che si aggrega al Senato sia data dalla somma "casuale" dei premi regionali e che quindi possa essere difforme dalla maggioranza che si forma su scala nazionale e che confluisce alla Camera, "pur in presenza di un distribuzione del voto sostanzialmente omogenea". In un sistema connotato dal bicameralismo perfetto, l'ipotesi di maggioranze difformi tra le due Assemblee rischia di compromettere non solo la stabilità *ex se*, ma anche il funzionamento della forma di governo parlamentare, in quanto entrambi i rami del Parlamento devono avere una consonanza politica, che è indispensabile per conferire la fiducia al Governo e per svolgere la funzione legislativa. Pertanto, l'operatività del premio di maggioranza al Senato è stata ritenuta incostituzionale per un duplice motivo, e cioè non solo perché lede la rappresentanza democratica, essendo il premio legato dal raggiungimento di una soglia significativa di voti, ma anche perché, venendo lo stesso assegnato su base regionale, rende probabile l'inconciliabilità politica tra le due Camere e quindi l'ingovernabilità.

L'altro aspetto della legge n. 270/2005 annullato dalla Consulta inerisce alle c.d. liste bloccate, e cioè alle disposizioni secondo cui i seggi conquistati da ciascuna lista sono assegnati ai candidati secondo l'ordine di presentazione indicato dai partiti. Tale disciplina azzerava la libertà dell'elettore di scegliere i propri rappresentanti e si traduce quindi in una lesione di quella libertà di voto, sancita nell'art. 48, secondo comma, Cost.

L'illegittimità non colpisce il metodo delle liste bloccate in termini assoluti, ma riguarda il modo in cui tale soluzione è stata congegnata dal legislatore che nella legge n. 270 ne ha radicalizzato gli effetti. In sostanza, va sempre salvaguardato il diritto degli elettori tanto "di scegliere questo o quel raggruppamento", quanto di "votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza" e tale diritto risulta violato laddove "alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno dell'indicazione personale dei cittadini". Nel caso di specie poi la libertà di scelta viene ulteriormente compromessa, tenendo conto che le circoscrizioni sono ampie ed i candidati indicati nelle liste sono piuttosto numerosi, per cui il voto alla lista si traduce spesso in una scelta "alla cieca", che de-

creta il successo di candidati anche non conosciuti o non vicini alla propria dimensione territoriale solo in ragione dell'ordine di presentazione.

L'insieme di questi accorgimenti (designazione di tutti i parlamentari solo con voto di lista, circoscrizioni molto ampie, lunghi elenchi di candidati) rende asfittico il metodo, nel senso che veicola in modo distorto il consenso elettorale, lo trasforma in una mera ratifica di scelte compiute dalle segreterie di partito e recide il legame identitario tra rappresentanti e rappresentati ⁽³⁾.

Come già anticipato, la Corte non censura in via generale il ricorso alle liste bloccate ed anzi indica gli accorgimenti che potrebbero controbilanciarne gli effetti e che, ridimensionando la compressione della libertà di scelta del corpo elettorale, ne renderebbero comunque democratica l'operatività. Infatti, le c.d. liste bloccate superano il vaglio di costituzionalità a condizione che riguardino "solo una parte dei seggi" in palio e non la totalità ovvero quando le circoscrizioni elettorali siano di dimensioni ridotte ed "il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e della libertà del voto".

E' ancora una volta la regola aurea del bilanciamento che deve presiedere al sistema delle istituzioni ad essere stata riaffermata a chiare lettere dalla Consulta. Tanto il premio di maggioranza irragionevole, sproporzionato e contraddittorio, quanto le c.d. liste bloccate sono stati annullati, perché avevano generato (più di altri profili della legge n. 270 pure di dubbia costituzionalità) ⁽⁴⁾ una discrasia nel sistema che regola la rappresentanza politica, ledendo due sommi principi-valori, identificati nel principio democratico e nel principio di governabilità.

Ciascun sistema elettorale infatti, proprio perché cristallizza nel tempo le dinamiche politiche e incide sulla concreta divisione del potere pubblico, deve mantenere un duplice equilibrio, interno ed esterno: deve avere, da un lato, una propria coerenza interna in termini di capacità rappresentativa e di aderenza alla sovranità popolare e, dall'altro, deve assicurare l'armonia, la funzionalità e la consonanza rispetto alla forma di governo costituzionalmente

³) Sul punto cfr. E. DE MARCO, *Democrazia maggioritaria e principio della divisione dei poteri. Spunti per una problematica rilettura del principio in un mutato scenario istituzionale*, in AA.Vv., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 710 ss.

⁴) Si pensi alle soglie di sbarramento che operano per i partiti coalizzati.

prevista. Laddove si verifichi uno sbilanciamento interno alla legge elettorale, sono inevitabili le ripercussioni esterne sugli assetti istituzionali e sulla stabilità di governo (oltre che sulla fisionomia partitica e sulle strategie politiche in uso). La Corte costituzionale dunque “ripristina nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati” e ristabilisce le proporzioni attraverso l’elisione di quei frammenti normativi macroscopicamente lesivi del principio democratico e del principio di governabilità, in modo da preservare sia la piena realizzazione del diritto di voto, sia l’inveramento della funzione rappresentativa, sia l’armonia istituzionale.

2.2. Il “nodo gordiano” della sindacabilità costituzionale della legge elettorale e la smentita della “zona franca” della giustizia costituzionale.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014 ha sciolto con “soluzione alessandrina” un “nodo gordiano” di particolare rilievo costituzionale che nel tempo aveva diviso la dottrina e che ineriva alla possibilità di svolgere la verifica di costituzionalità ex art. 134 Cost. sulla legge elettorale mediante il giudizio incidentale disciplinato dalla legge n. 87 del 1953.

La questione aveva una duplice valenza: da un lato, si discuteva della legittimazione della Corte costituzionale a compiere una valutazione sul merito costituzionale di una legge “*sui generis*” ad alto valore politico, la cui revisione sarebbe dovuta rimanere – per motivi di opportunità politica, oltre che in nome della divisione dei poteri – di esclusiva competenza parlamentare; dall’altro, si discuteva della *sedes processuale* nella quale sollevare l’eccezione di incostituzionalità, considerata l’oggettiva difficoltà per la legge elettorale di superare il giudizio di rilevanza (della questione di costituzionalità) all’interno di una vicenda giurisdizionale.

Per tali motivi, la dottrina aveva teorizzato nel tempo diverse soluzioni dirette a superare quella che era stata definita una “zona grigia” o una “zona franca” della giustizia costituzionale ⁽⁵⁾, identificando come possibile giudizio *a quo* a volte il giudizio di

⁵⁽⁾ Cfr. R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007. Cfr. altresì A. PIZZORUSSO, “Zone d’ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, 6 settembre 2008, in www.giurcost.org.

ammissibilità del *referendum* abrogativo della legge elettorale ⁽⁶⁾; a volte, il controllo sulla regolarità delle elezioni ed il giudizio sui reclami che, ai sensi dell'art. 66 Cost., la Giunta per le elezioni è chiamata a compiere ⁽⁷⁾; altre volte, ipotizzando un conflitto tra poteri dello Stato che coinvolgerebbe il Presidente della Repubblica ⁽⁸⁾ oppure un conflitto di attribuzione per violazione del principio di uguaglianza, attivabile dalla Regione Valle d'Aosta, i cui voti erano stati esclusi dal computo per l'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera ⁽⁹⁾.

La via del giudizio diretto ad accertare la violazione prodotta dalla legge elettorale sul libero esercizio del diritto di voto (ai sensi dell'art. 1, secondo comma, e 48, secondo comma, Cost.) era stata scoraggiata dalla Corte di Cassazione che in diverse occasioni ⁽¹⁰⁾ si era trincerata dietro il difetto assoluto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria (sia ordinaria, sia amministrativa). In definitiva, la Suprema Corte, reputando che la valutazione delle vertenze concernenti le operazioni elettorali e pre-elettorali, incluse quelle relative all'ammissione delle liste, fosse di esclusiva competenza parlamentare, aveva impedito anche l'accesso alla Consulta.

Parimenti, la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 284/08

⁶) Sul punto cfr. A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, *passim*; L. TRUCCO, *Note minime sul "prima e il dopo"*. *La sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 di inammissibilità dei referendum in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2 aprile 2012.

⁷) In tal senso, cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 6 aprile 2006 n. 8118. Sul punto cfr. L. ELIA, *Elezioni. Elezioni politiche. B) Contenzioso*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 747 ss. Cfr. altresì A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 232 ss., nonché 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. 26 ss.

⁸) Cfr. S. POMODORO, *Nuove elezioni in vista. Pericoli da evitare*, in www.forumcostituzionale.it. Sul tema cfr. F. Sorrentino, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1967, p. 714 ss.; P. MALESARDI, *Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1985, p. 10 ss., in www.camera.it

⁹) Cfr. A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua preventiva sospensione*, in www.forumcostituzionale.it, 23 gennaio 2006; S. CECCANTI, *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*, in www.forumcostituzionale.it, 18 dicembre 2005; C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in www.forumcostituzionale.it, 19 dicembre 2005.

¹⁰) Cfr. sul punto SS.UU. Cassazione da n. 9151/08 a n. 9158/08 dell'aprile 2008.

aveva dichiarato inammissibile il ricorso presentato dai singoli cittadini e diretto a sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti tanto del Parlamento (per l'inerzia a modificare una legge ritenuta anti-democratica), quanto dell'ordine giudiziario (per i casi di giustizia negata, a fronte dei numerosi tentativi di sottoporre la legge alla Consulta), dichiarando il difetto di legittimazione dei singoli cittadini a promuovere un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Anche la Corte di Strasburgo ⁽¹¹⁾ ha ritenuto infondati i numerosi ricorsi sottoposti al suo giudizio, assumendo che le censure mosse alla legge elettorale italiana non integrassero una violazione della Convenzione EDU e riconoscendo la libertà del legislatore nazionale di stabilire le regole sulla rappresentanza più adatte ai fattori storici e politici di ciascuno Stato.

L'*excursus* brevemente tratteggiato evidenzia come il tema della sindacabilità costituzionale della legge elettorale abbia assunto una crescente importanza e consente di percepire quanto la sentenza n. 1/2014 sia stata dirompente e drasticamente risolutiva, al pari di una "soluzione alessandrina".

La Corte costituzionale – cogliendo la preziosa *chance* offerta dalla Corte di Cassazione – ha definitivamente chiuso la questione sul piano dogmatico e procedurale, risolvendo una vicenda che, a causa del silenzio normativo sul punto ⁽¹²⁾ e della diversità delle posizioni sostenute, aveva rischiato di generare un'ambiguità o un'irrisolutezza e di apparire come un *vulnus* nella complessiva architettura costituzionale ⁽¹³⁾.

Approfittando dunque della proposizione dell'azione di accertamento del diritto di voto ex art. 48, secondo comma, Cost. e dell'ardita ordinanza della Suprema Corte, la Consulta è stata in grado di pronunciarsi su una legge che in altre occasioni aveva

11) Si tratta della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, II sezione, del 12 marzo 2012 pronunciata sul ricorso n. 11583/08, *G. Saccomanno e altri c. Italia* (a cui sono stati riuniti altri sedici ricorsi). Cfr. www.giustizia.it

12) Si fa riferimento sia alla scelta di non costituzionalizzare alcuna formula elettorale per consentirne l'allineamento alle "mutevoli esigenze" legate alle consultazioni elettorali, sia all'assenza di disposizioni sul sindacato di costituzionalità tanto nelle leggi elettorali che si sono succedute, quanto in altre leggi ordinarie.

13) Cfr. F. DAL CANTO, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca?*, 14 giugno 2013, in www.forumcostituzionale.it; cfr. altresì G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, 30 gennaio 2014, in www.confronticostituzionali.eu.

già velatamente censurato, sebbene al di fuori della sede appropriata. Infatti, nelle pronunce di ammissibilità (sentenze n. 15 e 16 del 2008) o di inammissibilità (sentenza n. 13 del 2012) dei referendum nel tempo proposti nei confronti della legge n. 270, la Corte costituzionale aveva rilevato *incidenter tantum* i profili di dubbia costituzionalità del sistema elettorale vigente ma, non essendo quelle le sedi idonee allo svolgimento di un giudizio di legittimità costituzionale, si era limitata ad invitare il Parlamento a riconsiderare la legge *de quo*. In questa occasione, invece, la Corte ha avuto l'opportunità di recuperare la legge elettorale dalla "zona grigia" e di ricollocarla sotto l'egida della giustizia costituzionale.

Pur riconoscendo "la discrezionalità del legislatore" nella "scelta del sistema elettorale che ritiene più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico" e pur rilevando che nella determinazione della formula elettorale si esprime "la politicità della scelta legislativa", la Corte costituzionale – citando se stessa ⁽¹⁴⁾ – in modo sintetico ma granitico ha affermato che "il sistema elettorale...non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole".

Dal punto di vista procedurale, la Corte – avvalorando il percorso seguito per sottoporre al suo sindacato il dubbio di costituzionalità, e cioè la via dell'azione di accertamento del diritto di voto (in seno alla quale era stata sollevata l'eccezione di incostituzionalità della legge n. 270) – ha sgomberato il campo dalle ipotesi che nel tempo erano state formulate per identificare l'esatta sede processuale dalla quale promuovere tale sindacato ed ha al contempo riconosciuto la sussistenza dell'interesse ad agire del ricorrente ai sensi dell'art. 100 c.p.c.

Confermando l'impostazione dell'ordinanza di rimessione della Cassazione, la Consulta ha chiarito che il ricorso diretto all'accertamento del diritto di voto che si assume sia stato indebolito e reso incerto dalla normativa elettorale costituisce il giudizio principale il cui *petitum* è differente dal *petitum* oggetto del sindacato di costituzionalità che promana da quella sede. Infatti, l'incidentalità della vicenda costituzionale presuppone la sussistenza di un "pregiudizio qualificato" che legittima il giudizio principale e che è

¹⁴⁾ La Corte richiama sul punto la sentenza n. 242 del 2012, la sentenza n. 107 del 1996 e l'ordinanza n. 260 del 2002.

distinto dal “pregiudizio costituzionale” che la Corte è chiamata ad accertare e rimuovere. In tal caso, il giudizio di costituzionalità ha ad oggetto la legittimità della legge elettorale ed è strumentale alla definizione del giudizio principale, il cui specifico oggetto è invece l'accertamento del diritto di voto e della sua effettiva portata. Essendo diversa la natura ed il *petitum* dei giudizi che si instaurano e sussistendo un rapporto di pregiudizialità, per cui la definizione del giudizio incidentale è “rilevante” ed essenziale per la decisione del giudizio principale ma non la assorbe, la Corte – coerentemente con la propria giurisprudenza che richiama copiosamente ⁽¹⁵⁾ – conclude nel senso dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, e quindi *de relato* della correttezza del percorso giurisdizionale seguito dalle parti e dal giudice *a quo* per far giungere alla sua attenzione la legge elettorale.

Dal punto di vista sostanziale, si specifica che la legge elettorale, essendo indispensabile al funzionamento del sistema democratico-rappresentativo (c.d. legge costituzionalmente necessaria) e avendo un alto valore politico, fruisce di una disciplina peculiare (si pensi alla riserva di assemblea che connota il loro procedimento di formazione), ma ciò non implica che la stessa – al pari di ogni altra legge ordinaria – sia esente dal sindacato di costituzionalità diretto ad accertare la sussistenza di un bilanciamento “proporzionato” tra gli alti interessi coinvolti. Anzi, la necessità di scongiurare il rischio di una “zona franca” nel sistema di giustizia costituzionale appare ancora più pressante proprio nel caso della legge elettorale, che è “strettamente connessa” sia “con l'assetto democratico” dello Stato, sia con il “diritto fondamentale di voto”. Pur essendo una legge “*sui generis*” dalle molteplici implicazioni politiche e costituzionali (tanto sul fronte delle istituzioni, quanto sul piano dei diritti), la sua assoggettabilità al giudizio di un organo esterno al Parlamento che sia di garanzia costituzionale (c.d. potere garante) non solo è legittima e coerente con il principio della divisione dei poteri ma anzi rappresenta il presidio ultimo per assicurare la conformità a Costituzione della principale “roccaforte” della democrazia rappresentativa.

La sentenza n. 1/2014 riconduce ad ordine la vicenda e chiarisce come non vi sia mai stata alcuna “zona franca” della giustizia costituzionale. Il principio di certezza del diritto impone il ri-

¹⁵⁾ Cfr. *ex multis* la sentenza della Consulta n. 4 del 2000, ma anche la più risalente ordinanza n. 59 del 1957.

spetto delle forme previste, per cui – una volta individuato il percorso processuale corretto – qualunque legge, specialmente se ha un alto valore politico ed un legame diretto con la sovranità, è suscettibile di verifica di costituzionalità, in nome della completezza dell'ordinamento.

2.3. *La tutela costituzionale del diritto di voto.*

Nella sentenza n. 1/2014 ha trovato una solenne consacrazione il diritto di voto sancito ai sensi dell'art. 48, secondo comma, Cost. che è stato elevato a parametro costituzionale in base al quale giustificare l'annullamento parziale della legge n. 270.

In particolare, il diritto di voto è declinato quale libertà di esprimere la propria preferenza politica (voto libero) e la sua concreta realizzazione esige che ciascun suffragio “contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi eletti”, qualunque sia la formula elettorale prescelta (voto uguale). Pertanto, in presenza di una formula proporzionale, il diritto di voto si ritiene leso laddove, in sede di attribuzione dei seggi, si produca un effetto distorsivo del suffragio di tale entità da tradire la legittima aspettativa di un Parlamento dalla composizione politica eterogenea (coerentemente con il sistema elettorale vigente). In tal caso, ad avviso della Corte, l'eccessivo squilibrio tra le preferenze espresse dal popolo (tenendo conto del sistema elettorale che vige) e gli effetti del voto determina una “diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, che causa una lesione del principio di uguaglianza del voto (ex art. 48, secondo comma, Cost.) e produce “un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”.

Il diritto di voto conquista dunque un suo specifico rilievo processuale in virtù del diretto “collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme” e pertanto legittima la proposizione di un'autonoma azione diretta al suo accertamento nel caso in cui vi sia una situazione di incertezza (generata nel caso *de quo* dalla legge elettorale) circa la sua effettiva portata e la sua concreta traduzione nella realtà giuridica e politica.

Il diritto di voto viene definito nei suoi tratti distintivi sanciti dalle disposizioni dell'art. 48, secondo comma, Cost., special-

mente laddove è declinato come “uguale e libero”. In sostanza, la piena affermazione del diritto di voto presuppone che l’espressione di voto sia scevra da condizionamenti e restrizioni e che il voto di ogni elettore abbia pari peso politico. Ciò non solo esclude l’ammissibilità del voto plurimo e del voto multiplo ⁽¹⁶⁾, ma implica – in termini di sistema – che qualunque formula e/o correttivo utilizzati non possono tradire la volontà politica del corpo elettorale, operando una distorsione dell’esito elettorale tale da sotto-rappresentare o sovra-rappresentare uno o più partiti in modo sproporzionato, irrazionale ed avulso dalla concreta espressione di voto.

Il diritto di voto viene poi ricordato all’art. 1, secondo comma, Cost., assurgendo a principio-valore dell’ordinamento costituzionale, in quanto rappresenta la principale proiezione della sovranità popolare sul piano dei diritti. Il legame con la prima disposizione costituzionale consente di traslare il diritto di voto e di elevarlo da situazione giuridica soggettiva a fonte di legittimazione delle istituzioni costituzionali. Emerge allora tutta la rilevanza del voto quale elemento che fonda la democrazia rappresentativa e che conferisce il suggello della democraticità all’impianto istituzionale. Infatti, interpretato alla luce dell’art. 1, secondo comma, Cost., il diritto di voto assume una valenza sistemica e, collegandosi direttamente alla sovranità popolare quale sua principale ed immediata esplicazione, consente la proiezione della volontà politica del corpo elettorale in Parlamento. In questa prospettiva la necessità di assicurare la piena realizzazione del diritto di voto coincide con l’esigenza di garantire l’investitura democratica degli organi dello Stato e si realizza apprestando tutte le garanzie idonee tanto ad impedire condizionamenti illegittimi nel processo di formazione della volontà elettorale, quanto ad escludere macroscopiche distorsioni nella sua concreta traduzione in seggi.

Infine, il diritto di voto viene ulteriormente specificato in com-

¹⁶⁰ Nel caso di voto plurimo, l’elettore ha la possibilità di esprimere più voti, cioè un numero di voti superiore rispetto a quello riconosciuto ad altri consociati. Il voto plurimo è stato sperimentato durante la Rivoluzione sovietica, quando il voto degli operai aveva un “peso” superiore al voto dei contadini. Nel caso di voto multiplo, l’elettore può votare in più circoscrizioni, per cui alcuni soggetti (ad esempio, titolari di cariche accademiche o di uffici pubblici) sono legittimati a votare sia nel collegio di residenza, sia nel diverso collegio in cui svolgono la carica o l’ufficio. Il voto multiplo fu utilizzato in Inghilterra fino al 1948 per consentire ad alcuni esponenti dell’aristocrazia, in nome di antichi privilegi, di votare in due collegi. Cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2007, p. 102; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012, p. 118.

binato disposto con l'art. 67 Cost. secondo il quale – per assicurare l'effettiva democraticità della rappresentanza politica – la scelta sintetizzata dal voto deve produrre effetti diretti sulla composizione delle Camere, escludendo che l'intermediazione dei partiti – ad esempio, attraverso la predisposizione di un rigido ordine di lista – possa inquinare il processo di designazione dei rappresentanti politici da parte del corpo elettorale. L'aderenza al paradigma del contratto di mandato impedisce che il diritto di voto sia esercitato "alla cieca", degradando in mera opzione sul partito, ed anzi richiede l'espressione di una preferenza direttamente rivolta ad un candidato conoscibile ed identificabile. Il conferimento del mandato politico presuppone che gli eletti (e non i partiti) siano designati consapevolmente dagli elettori, in modo che i seggi (o almeno buona parte di essi) siano assegnati a candidati scelti in modo diretto ed intenzionale. In definitiva, essendo l'espressione di voto il principale atto di legittimazione del potere politico, deve essere garantita in qualunque formula la massima coerenza possibile tra la volontà del corpo elettorale e la ripartizione dei seggi: è questa la pre-condizione per dare valore costituzionale al mandato parlamentare ed assicurare la democraticità nel circuito della rappresentanza politica.

3. I limiti posti alla formula elettorale dalla Consulta.

In virtù dell'intervento della Corte costituzionale è stata scritta una significativa pagina nella storia elettorale italiana che – dopo aver seguito per poco più di vent'anni la via maggioritaria – ha subito una torsione proporzionalista.

Si è infatti registrata un'inversione di tendenza nelle regole della rappresentanza, che però non è frutto di una scelta politica (che sarebbe tra l'altro preclusa alla Corte), ma è un effetto meramente giuridico che deriva in modo automatico dalla dichiarazione di parziale incostituzionalità.

A fronte delle eccezioni mosse dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza di rinvio n. 12060/2013, la Consulta non ha potuto esimersi dal dichiarare la parziale incostituzionalità della legge n. 270 e, annullando i frammenti lesivi di alti valori costituzionali (così come sostenuto dalla dottrina e, in verità, da quasi tutte le forze politiche), ha implicitamente ridefinito la formula elettorale,

senza tuttavia esprimere alcuna opzione politica ma argomentando su un piano strettamente costituzionale. La formula proporzionale è quindi un effetto tecnico-giuridico obbligato, in quanto consegue *de iure* all'annullamento dell'originario correttivo maggioritario, che era stato congegnato in modo "irragionevole e sproporzionato", ed alla ri-espansione della formula di base (già contemplata nella legge).

Le motivazioni della sentenza lasciano trasparire come non vi sia un giudizio assoluto sui meccanismi censurati, in quanto sia il premio di maggioranza sia le liste bloccate possono trovare un'applicazione virtuosa e democratica se inseriti all'interno di un'architettura elettorale che ne circoscriva gli effetti in modo da organizzare una distribuzione dei voti "equilibrata" ed aderente alle indicazioni del corpo elettorale.

La Corte – consapevole di muoversi su un terreno minato anche per effetto degli ulteriori "vincoli costituzionali" che le sue parole produrranno sulle future leggi elettorali – ha voluto precisare la portata dell'illegittimità che nel caso *de quo* inficia i due espedienti annullati, chiarendo in che modo possa essere neutralizzato il rischio che la loro adozione integri la violazione dei principi costituzionali che presiedono alla rappresentanza politica.

In sostanza, il premio di maggioranza è incostituzionale non quale correttivo in sé ma perché la sua entità è sovrabbondante e la sua assegnazione non è collegata al raggiungimento di una soglia di sbarramento indicativa di un largo consenso popolare e proporzionata alla sua entità. Al contempo, le liste bloccate sono incostituzionali in quanto riguardano tutti i seggi in palio per cui – trasferendo ai partiti la designazione *in toto* dei rappresentanti politici – annullano la scelta del corpo elettorale e azzerano la sovranità popolare che si esprime col voto.

A tal proposito, la Corte ricorda la legittimità della legge elettorale vigente nel 1975 per i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, fondata su una formula proporzionale tra liste concorrenti i cui candidati erano eletti in base all'ordine di presentazione⁽¹⁷⁾. In tal caso, la dimensione contenuta del corpo elettorale e l'estensione ridotta del territorio di riferimento stemperavano la limitazione della libertà di voto e restituivano un adeguato grado di democratici-

¹⁷⁾ Si fa riferimento alla sentenza n. 203 del 1975 con cui era stata dichiarata infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32, settimo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 (T.U. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi amministrativi comunali) nella parte in cui demandava ai gruppi politici la facoltà di predisporre l'ordine di lista.

tà alla consultazione elettorale: trattandosi di un ambito territoriale ristretto (quale era quello delle elezioni amministrative sotto i 5.000 abitanti) poteva svilupparsi facilmente un rapporto di reale conoscibilità ed affidabilità tra cittadini e candidati tale da permettere il consapevole conferimento del mandato elettorale.

Allo stesso modo, la Corte salva dalla censura di incostituzionalità i sistemi che ricorrono al metodo delle c.d. liste bloccate “solo per una parte dei seggi” (18), nonché quelli “caratterizzati da circoscrizioni dalle dimensioni territorialmente ridotte, nei quali il numero dei candidati sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essi l’effettività della scelta e della libertà di voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”. Sotto quest’ultimo profilo, sarebbero pienamente legittime – ad avviso della Consulta – liste bloccate molto corte (con tre o quattro candidati) se riferite ad una circoscrizione poco estesa (19).

E’ dunque il rispetto delle proporzioni il *leit-motiv* della riflessione, da cui deriva la necessità che siano sempre apprestati “contrappesi democratici” alle scelte di sistema. La prossimità territoriale dei candidati, al pari dell’assegnazione dei voti con l’ordine di lista solo per un numero parziale e contenuto di seggi, ridimensionerebbero la portata invasiva di quelli che sono e devono rimanere correttivi rispetto alla formula principale, senza prevalere su di essa sul piano degli effetti prodotti. Tutti gli accorgimenti elettorali devono fluidificare il processo di investitura delle istituzioni, senza inficiarne la democraticità. Si tratta di *escamotages* tecnici che hanno un valore neutro e le cui ricadute sul piano ultimo della rappresentatività dipendono in sostanza dal modo in cui gli stessi sono collegati tra loro e con la formula elettorale di base.

Parimenti, la definizione delle dimensioni territoriali delle circoscrizioni sia per l’elezione della Camera dei deputati, sia per l’elezione del Senato (pur essendoci in quest’ultimo caso la necessaria coincidenza con le Regioni per effetto dell’art. 57 Cost.) produce un forte impatto politico che incide sui complessivi effetti

18) In tal senso, risulta pienamente compatibile col dettato costituzionale la previsione del voto di lista per il recupero proporzionale previsto dalle legge nn. 276 e 277 del 1993, che coinvolgeva solo il 25% dei seggi.

19) In senso conforme si è espressa anche autorevole dottrina. Cfr. in particolare A. BARBERA, *Audizione sui temi concernenti le riforme elettorali svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 13 gennaio 2014, in www.forumcostituzionale.it

proiettivi del sistema adottato. Nel caso *de quo* l'ampiezza delle circoscrizioni è stata criticata non *ex se*, ma perché era stata coniugata al rigore delle liste bloccate, conducendo così alla redazione di liste molto lunghe, nelle quali confluivano i candidati di ambiti territoriali talora distanti (pur se all'interno della medesima circoscrizione) e privi di un legame diretto col bacino elettorale di riferimento.

La Corte coglie dunque l'occasione per chiarire che i singoli accorgimenti elettorali non hanno un valore politico, ma tecnico ed è il modo in cui è assemblata l'intera legge elettorale – che raccorda tutti i profili (formula di base, dimensione delle circoscrizioni, premio elettorale, soglie di sbarramento, computo dei resti nei sistemi proporzionali, etc.) – a determinare la concreta fisionomia di un sistema elettorale ed il suo grado di democraticità. La costituzionalità di ciascun profilo della legge elettorale va dunque misurata in relazione al modo in cui si combina con gli altri tasselli che compongono l'intero mosaico elettorale, in quanto solo valutando le concrete ripercussioni di tutto il meccanismo rappresentativo si può determinare l'esatto peso acquisito da ciascun elemento e se ne possono valutare le ricadute sistemiche e la legittimità intrinseca.

4.1. Qualche riflessione sull'auto-applicabilità della legge elettorale. Si può davvero votare subito?

Il sistema elettorale che residua dopo il taglio censorio si desume dall'innesto della legge n. 270/2005 – epurata dalle disposizioni sul premio di maggioranza e sulle liste bloccate – sul d.P.R. n. 361/1957 (per l'elezione alla Camera dei deputati) e sul d.lgs. n. 533/1993 (per l'elezione al Senato) ed è riconducibile ad un sistema proporzionale puro con voto di preferenza singolo. Ma si potrebbe davvero votare subito?

In verità, le parole della Corte non lasciano adito a dubbi e l'auto-applicabilità della legge elettorale è rimarcata a chiare lettere. Secondo la Corte, a seguito del parziale annullamento, si ricompone un'architettura legislativa complessivamente auto-sufficiente e idonea a consentire l'espletamento delle attività elettorali. Si ritiene quindi assolta la pre-condizione per la stessa validità della sentenza, in quanto la normativa di risulta consente di pro-

cedere subito al rinnovo del Parlamento. Di certo, un'operazione delicata, quale è l'emendamento pur circoscritto di una legge ad alta complessità tecnica e di grande valore politico, rischia inevitabilmente di originare punti oscuri o contraddittori, proprio perché la legislazione non nasce con connotati omogenei e coerenti ma è frutto di un processo graduale e segmentato che si fonda sull'elisione di singole disposizioni o spezzoni di frasi e sulla "ri-espansione" delle altre. Sulla scorta di queste considerazioni, la Corte suggerisce gli strumenti per risolvere "eventuali apparenti inconvenienti" nella disciplina di risulta, individuandoli nell'impiego degli "ordinari criteri di interpretazione" o nel ricorso ad "interventi normativi secondari". In definitiva, i giudici costituzionali ritengono che, dopo l'epurazione dai frammenti incostituzionali, residui una legge elettorale che assiste in modo completo – direttamente o in via interpretativa – tutto il procedimento elettorale, dall'indizione dei comizi alla convalida delle elezioni, rinviando eventualmente a fonti secondarie (come i regolamenti di attuazione) per il completamento di profili accessori.

Il punto è verificare se davvero gli aspetti portanti della legge elettorale sono presidiati da una disciplina chiara e coerente o se invece affiorano "frizioni normative" che rischiano di inceppare gli ingranaggi del meccanismo elettorale.

Seguendo un criterio rigorosamente formale, non può negarsi che, dopo la pronuncia di parziale incostituzionalità, si viene a "ricucire" una normativa complessivamente auto-applicabile, proprio perché non presenta evidenti omissioni. Scendendo nel dettaglio, tuttavia, si rilevano alcune ambiguità o lacune su aspetti di cruciale importanza, che non sembrano trovare una facile composizione nonostante "l'impiego degli ordinari criteri di interpretazione" e a prescindere dall'adozione di atti di normazione secondaria, che possono riguardare profili complementari ma che, in ossequio alla riserva di legge, non possono incidere sulla formula o sui profili essenziali della procedura elettorale.

Invero, alcuni aspetti che ineriscono sia alla concreta manifestazione del voto, sia al computo dei voti "secondo ragionevolezza" non sarebbero presidiati direttamente da disposizioni legislative esplicite o comunque non sarebbero agevolmente desumibili in via di interpretazione, per cui la disciplina che si ricompone (pur formalmente completa) potrebbe apparire di dubbia coerenza intrinseca. Si genera quindi un modello elettorale che, se ope-

rativamente non ostacola l'espletamento delle operazioni di voto e la sua "misurazione" secondo una formula proporzionale, tuttavia potrebbe non essere integralmente assistito da quei meccanismi di razionalizzazione idonei a garantire la sua legittimità sostanziale, così da rendere gli accorgimenti ivi previsti funzionali agli obiettivi della legge e pienamente conformi ai principi costituzionali che regolano la materia.

4.2. I punti critici della disciplina di risulta.

a) Un profilo la cui immediata operatività appare discutibile riguarda la preferenza unica che subentra al sistema delle c.d. liste bloccate, dichiarato incostituzionale. In questo caso, l'annullamento delle disposizioni indicate dalla Corte restituisce una enunciazione di massima sul diritto-dovere di voto (art. 4 del d.P.R. 361/1957) mentre non residua alcun riferimento alle concrete modalità di espressione della preferenza, a differenza di quanto si riscontrava durante la prima stagione proporzionale (si pensi agli artt. 58, secondo comma, 60 e 61 del d.P.R. n. 361 nella loro versione originaria).

L'intervento della Corte coinvolge pochissime disposizioni, che già sostituivano e integravano una normativa più volte modificata dal legislatore, ma l'annullamento sembrerebbe lasciare un vuoto normativo circa le concrete modalità di espressione del suffragio popolare. Non è indicato, ad esempio, se l'elettore deve manifestare la preferenza scrivendo il nominativo del candidato o piuttosto un numero corrispondente al suo ordine di candidatura, ovvero se deve tracciare un contrassegno su uno dei nominativi eventualmente prestampati sulla scheda.

Inoltre, non emerge da alcuna disposizione espressa l'operatività della preferenza singola. Effettuando una ricostruzione legislativa, l'abrogazione dell'art. 59, secondo, terzo e quarto comma, del d.P.R. n. 361/1957, per effetto dell'art. 3 della legge n. 277/1993, aveva eliminato dal tessuto normativo la possibilità di esprimere più preferenze, lasciando sul punto una disciplina laconica. La contestuale introduzione del sistema misto aveva permesso di differenziare l'espressione del suffragio, prevedendo il voto per il candidato di lista nei collegi uninominali (c.d. voto singolo categorico preferenziale) ed il voto di lista nelle circoscrizioni

proporzionali (c.d. voto singolo categorico blindato) ⁽²⁰⁾. La riforma elettorale inaugurata con la legge n. 270/2005 ha nuovamente travolto la disciplina sull'espressione di voto ed ha introdotto le c.d. liste bloccate. Da ultimo, l'incostituzionalità del primo comma dell'art. 59, recentemente comminata dalla Corte, ha eliminato il voto di lista, sancendo l'invalidità di tale meccanismo nei termini già indicati. Alla fine di questa successione legislativa, tuttavia, non si rileva "in positivo" alcun appiglio legislativo sulla preferenza individuale ed unica. L'unico riferimento concreto (ma non legislativo), che è stato infatti citato dalla Corte, è l'esito referendario del 1991.

L'utilizzo della preferenza singola è dunque una conseguenza dedotta dall'intera vicenda – legislativa, referendaria e da ultimo costituzionale – che si è sviluppata intorno alla legge elettorale, ma non è espressamente riconducibile ad alcuna disposizione normativa ⁽²¹⁾. Consapevole di questa aporia, la Consulta ha espressamente chiarito che "eventuali apparenti inconvenienti... possono essere risolti mediante gli ordinari criteri di interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte".

Al fine di dare legittimità alla preferenza singola e di ritenere immediatamente applicabile l'intera formula elettorale, la Corte conclude nel senso che la disciplina di risulta, interpretata secondo un criterio sistematico (quindi anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul referendum del 1991), è priva di lacune e giustifica l'immediata operatività del voto di preferenza, "dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza". Con un'operazione che per certi versi va oltre la "mera cosmesi normativa", la Corte è costretta a formulare una regola generale venutasi a creare nel tempo, specialmente per effetto del referendum del 1991, in base alla quale la preferenza unica è il sistema di voto che va privilegiato, mentre il voto di lista ha carattere residuale e si applica solo se il voto di preferenza non è in alcun modo indicato e non è desumibile in via interpretativa dal complesso delle disposizioni residue ⁽²²⁾. Come

20) Cfr. L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino, 2010, p. 109 ss.

21) Sul punto cfr. A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, 14 gennaio 2014, in www.confronticostituzionali.eu. Secondo l'A., non si tratterebbe di una decisione additiva "a rime obbligate", in quanto il voto di preferenza non c'è nelle norme che residuano dopo l'illegittimità del voto di lista.

22) Si pensi all'assenza di indicazioni circa la determinazione della cifra elettorale indivi-

sostenuto in dottrina, non si tratta di una decisione additiva “a rime obbligate”⁽²³⁾, in quanto la preferenza unica è legittimata attraverso un’operazione di ricostruzione interpretativa, di cui la sentenza dà conto. Invero, le parole della Corte sul punto integrano esse stesse una pronuncia interpretativa volta a chiarire i termini dell’auto-applicabilità della normativa di risulta; tuttavia, mancando un riferimento legislativo preciso ed attuale sul tema delle preferenze, si profila il dubbio che si tratti di una sentenza additiva che introduce volitivamente un *quid pluris* non altrimenti desumibile in modo inoppugnabile.

A proposito poi del valore politico del referendum del 1991, sia consentito, tra l’altro, di interrogarsi sull’attuale vigenza dell’effetto preclusivo sprigionatosi in quell’occasione. Quella consultazione, pur avendo registrato un larghissimo consenso popolare, va comunque ricondotta ad una stagione di grande cambiamento (crisi dei partiti tradizionali, passaggio dalla democrazia consociativa alla democrazia di investitura) ed ha influito in modo composto sulla successiva legge elettorale. L’abrogazione ha infatti esplicitato una scelta politica che, senza rinnegare la costituzionalità delle preferenze plurime⁽²⁴⁾, ha raccolto l’esigenza della società civile di porre un argine alla corruzione dei partiti. Trattandosi di un profilo di metodo politico e non di merito costituzionale, ne consegue che – trascorsi più di vent’anni da quel referendum e alla luce degli importanti cambiamenti intervenuti sul piano politico-istituzionale – potrebbero non essere più incontrovertibili i vincoli allora posti col taglio referendario. D’altronde, anche la scelta compiuta col successivo referendum del 1993 – che aveva eliminato la soglia del 65% per l’elezione del Senato, trasformando il sistema in senso effettivamente maggioritario – non è stata interpretata nel tempo in modo eccessivamente rigoroso, altrimenti si sarebbe dovuto ritenere tradito il suo spirito per effetto sia del recupero proporzionale introdotto dal d.lgs. n. 533/1993, sia dell’impianto proporzionale (seppure corretto) introdotto dalla

duale dei candidati.

²³) Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*

²⁴) Si fa riferimento alla possibilità di esprimere più preferenze. Infatti, il sistema – originariamente introdotto per le elezioni in Assemblea costituente (d.lgs.lgt. n. 74/1946) e riproposto per le elezioni alla Camera dei deputati (legge n. 6/1948 confluita nel d.P.R. n. 361/1957) – contemplava il c.d. voto di approvazione: in sostanza, l’elettore disponeva di un “voto di lista” ed aveva contestualmente la facoltà di esprimere due o più preferenze (in base al numero di rappresentanti da eleggere) per determinare l’ordine dei candidati compresi nella lista votata (c.d. lista chiusa). Cfr. L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale, op. cit.*, p. 107 ss.

legge n. 270/2005, sia del modello proporzionale puro *post abrogationem*.

In definitiva, è vero che l'interpretazione sistematica delle leggi, anche alla luce delle consultazioni referendarie, consente di ricompattare formalmente le maglie del tessuto elettorale in nome dell'auto-applicabilità, ma non sembrerebbe emergere allo stato uno stringente dato legislativo al quale raccordare in modo diretto la preferenza singola, né una convergenza univoca delle soluzioni desumibili in via interpretativa.

b) Un altro profilo problematico inerisce al metodo di assegnazione dei voti che viene a delinarsi, interpretando la legislazione vigente secondo il criterio sistematico e quello cronologico.

A seguito dell'annullamento del premio di maggioranza, si espande una formula proporzionale pura fondata sul metodo del quoziente naturale e dei più alti resti ⁽²⁵⁾, che opera su scala nazionale alla Camera e su base regionale al Senato. Anche in questo caso, l'esatto meccanismo di computo non sarebbe del tutto specificato ⁽²⁶⁾, in quanto non appare corredato da quei correttivi che, da un lato, permettono di organizzare in modo razionale il computo dei resti e che, dall'altro, arginano la dispersione dei voti non rientranti nei quozienti interi. Da questo punto di vista, il sistema elettorale "di risulta" si differenzia dalla precedente legge proporzionale secondo la quale i resti confluivano in un Collegio unico nazionale alla Camera (art. 77 del d.P.R. 361/1957) oppure venivano redistribuiti ai gruppi di candidati che avevano precedentemente saldato un collegamento infra-regionale al Senato (art. 11 della legge n. 28/1948) ⁽²⁷⁾.

²⁵) Così dispongono sia l'art. 83 del d.P.R. n. 361/1957 per l'elezione alla Camera dei deputati, sia l'art. 17 del d.lgs. n. 533/1993 per l'elezione al Senato, come modificati dalla legge n. 270/2005. Occorre precisare che, sotto la vigenza delle leggi nn. 276 e 277 del 1993, i resti per la quota proporzionale venivano calcolati alla Camera col metodo del quoziente naturale (temperato dal correttivo dei più alti resti) e confluivano in un Collegio unico nazionale, mentre al Senato erano computati secondo il metodo d'Hondt e non era previsto alcun recupero nel collegio unico nazionale. Anche il d.P.R. n. 361/1957 nella sua versione originaria prevedeva per il recupero dei resti alla Camera la confluenza nel Collegio unico nazionale. Cfr. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006, p. 15 ss.; L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, op. cit., p. 11 ss.

²⁶) L'art. 83 del d.P.R. n. 361/1957 (modificato dalla legge n. 270/2005, nella parte non annullata dalla Consulta) si limita a disporre che alla Camera i seggi non assegnati in base al quoziente intero sono attribuiti alle liste o alle coalizioni che abbiano riportato "i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelli che hanno conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima, si procede a sorteggio". In senso analogo, seppure riferito alle circoscrizioni regionali, dispone, l'art. 17 del d.lgs. n. 533/1993, così come novellato dalla legge n. 270/2005.

²⁷) Il collegamento tra candidati (almeno tre) della stessa Regione permetteva di determinare la cifra elettorale regionale del gruppo, funzionale a ricompattare i voti che non erano stati uti-

Accorgimenti come la predisposizione di un Collegio nazionale per il recupero dei resti o la previsione di uno specifico collegamento tra candidati (ad esempio, in ambito regionale o circoscrizionale) o ancora l'utilizzo di un quoziente corretto permetterebbero non solo di recuperare i voti non assegnati in prima battuta, ma anche di strutturare in modo democratico il loro conteggio, evitando di incorrere nel rischio di distorsioni della rappresentanza a causa della dispersione di un rilevante numero di preferenze per la mancanza di specifici ed indispensabili meccanismi di razionalizzazione.

Si rileva dunque l'assenza di una disciplina di dettaglio su un aspetto (quello del computo dei resti) che, anche per effetto dell'annullamento del premio di maggioranza, diventa il criterio decisivo per assegnare i seggi e per scongiurare nuove pericolose alterazioni nella proiezione elettorale del suffragio popolare. In tal caso, è necessario procedere ad una ricostruzione interpretativa estensiva per colmare tale lacuna e comunque la necessità di una normativa *ad hoc* su un profilo tecnico di tale rilievo, unita all'operatività della riserva di legge, renderebbero più appropriata un'integrazione legislativa.

c) Le clausole di sbarramento non sono state coinvolte dal sindacato di costituzionalità. Le soglie rimangono differenziate e multiple e – pur se producono una selezione ragionevole dei piccoli partiti sia nel caso delle liste singole (4% alla Camera e 8% al Senato), sia nel caso delle coalizioni (10% alla Camera e 20% al Senato) – agevolano ugualmente la sopravvivenza delle forze meno rappresentative qualora queste decidano di consociarsi o di aderire ad una coalizione che consente loro di fruire della ridotta soglia del 2% alla Camera e del 3% al Senato ⁽²⁸⁾.

La formula nel suo complesso rischia quindi di condurre alla formazione di un Parlamento molto frammentato. Infatti, il premio di maggioranza era il correttivo con cui nel precedente sistema si tentava di operare un bilanciamento e di assicurare (seppure forzatamente e con risultati dubbi) la stabilità, decretando special-

lizzati in prima battuta nei collegi uninominali (per il mancato raggiungimento della soglia del 65%) e a procedere alla ripartizione proporzionale dei seggi disponibili in ambito regionale. Tale meccanismo, che si avvaleva metodo d'Hondt (privilegiando così i due partiti più votati nella Regione), si era reso necessario per sopperire all'assenza di un recupero nazionale al Senato, impedito dal vincolo di cui all'art. 57 Cost.

28) Si ricorda che accede al riparto dei seggi sia alla Camera sia al Senato anche la lista "miglior perdente" che, pur non avendo raggiunto la soglia del 2% al Senato o del 3% alla Camera, risulta comunque la più votata.

mente alla Camera la netta vittoria di uno schieramento/coalizione sugli altri. La sua incostituzionalità lascia in eredità un modello proporzionale puro nel quale, all'operatività del criterio dei più alti resti che ha un effetto altamente proiettivo, si coniuga un sistema di sbarramenti a soglia multipla che ha conseguenze solo apparentemente selettive, in quanto i partiti minori, che singolarmente non avrebbero alcuna *chance* di accedere al Parlamento, aggregandosi in coalizione fruiscono di soglie agevolate. In tal modo, verrebbe a comporsi un sistema pericolosamente destabilizzante, che pecca di "eccesso di rappresentatività", in quanto il proporzionale puro corretto col criterio dei resti più alti non sarebbe controbilanciato da nessuno di quegli accorgimenti (in funzione selettiva) che sono necessari per garantire la governabilità, come ad esempio soglie di sbarramento più elevate. Da questo punto di vista, la nuova formula rischierebbe di generare l'instabilità governativa, consentendo (ancora una volta) l'approdo in Parlamento di forze che hanno una modesta consistenza elettorale e che si raccordano agli schieramenti di maggior consenso, pur in assenza di una consonanza ideologica o programmatica, al solo fine di garantirsi la sopravvivenza politica.

Non si tratta di valutazioni sull'opportunità politica delle singole soglie di sbarramento, ma di considerazioni sul merito costituzionale della formula nel suo complesso. Infatti, in un sistema proporzionale puro i correttivi principali alla dispersione del voto sono individuati essenzialmente nelle (elevate) soglie di sbarramento, oltre che nella scelta del metodo di calcolo dei resti. Ebbene, la formula proporzionale che si viene ad assemblare – non contemplando alcun contrappeso ragionevole alla frammentazione del voto – rischierebbe di non superare quei giudizi di proporzionalità e di governabilità che rappresentano il presupposto sostanziale per la sua legittimità.

d) Un ulteriore profilo su cui possono sollevarsi alcune riserve inerisce all'immediata operatività delle circoscrizioni disegnate dalla precedente disciplina, in base alle Tabelle A e A-bis allegate alla legge n. 270/2005, che non è stata coinvolta dalla sentenza di annullamento. Le 26 circoscrizioni alla Camera e le 18 al Senato ⁽²⁹⁾ per le quali opererebbe il sistema proporzionale racchiudo-

²⁹() Per il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta ed il Molise la legge n. 270/2005 predispone una differente disciplina elettorale. In particolare, la Valle d'Aosta, che elegge un solo senatore ex art. 57 Cost., si costituisce in un unico collegio uninominale, dove risulta eletto in un unico turno colui che conquista più voti (art. 47 dello Statuto speciale, l. cost. n. 4/1948). Il Trentino Alto Adige

no ambiti territoriali molto ampi e ancora una volta il rischio che ne deriverebbe sarebbe quello di una dispersione del voto.

Il problema non riguarda tanto il Senato, dove ai sensi dell'art. 57 Cost. i confini della circoscrizione devono obbligatoriamente coincidere con quelli della Regione, ma si pone specialmente per la Camera dei deputati dove si potrebbe registrare un'eccessiva frammentarietà dopo l'espressione di voto, favorita sia dall'effetto proiettivo del metodo dei più alti resti, sia dalla predisposizione di lunghe liste di candidati, sia dall'operatività di soglie di sbarramento non altamente selettive. In questo modo, rischierebbe di essere vanificato il senso del voto di preferenza e la sua confluenza verso candidati che non hanno un significativo indice di gradimento potrebbe condurre alla paralisi politica.

La divisione del territorio nelle circoscrizioni indicate dalla legge n. 270/2005 (che ripropone lo stesso numero di circoscrizioni previsto per la quota proporzionale dalla legge n. 276/1993) non è stata oggetto di riconsiderazione da parte della Consulta, per cui la sua immediata operatività è innegabile, ma anche in questo caso residuano non solo motivi di opportunità politica, ma esigenze di equilibrio interno, di armonia e di proporzione che non possono essere tradite neanche da un sistema elettorale che si ricompone dopo l'epurazione da frammenti incostituzionali. L'applicazione di una formula proporzionale analoga a quella del 1993 (che riguardava solo il 25% dei seggi) e simile alla formula di base del 2005 (i cui effetti erano però neutralizzati dal premio di maggioranza) viene questa volta estesa all'intera composizione delle Camere in ossequio alla sentenza della Corte. Tuttavia, essa richiederebbe la predisposizione di ulteriori contro-misure per non incorrere nella censura che ha colpito la legge n. 270, responsabile di aver sacrificato la governabilità in nome di una rappresentanza sproporzionata ed incongruente. In presenza di un sistema proporzionale puro sarebbe allora opportuno ridefinire le circoscrizioni elettorali, aumentandole nel numero e ridimensionandone i confini, non solo per cementare quel rapporto di cono-

designa sei senatori che provengono ciascuno da un collegio uninominale (in ognuno dei quali è eletto il candidato che ottiene più voti), ai quali si aggiunge un ulteriore senatore eletto per la Regione con sistema proporzionale basato sul metodo d'Hondt e sullo scorporo dei voti già computati per i candidati eletti col metodo maggioritario. Il Molise è stato *ab origine* escluso dall'operatività del premio di maggioranza ed ha quindi utilizzato un sistema proporzionale puro, mentre le elezioni nella Circoscrizione Estero sono state sempre disciplinate dalla legge n. 459/2001, che non è stata modificata dalla legge n. 270/2005. Cfr. www.senato.it

scibilità tra eletti ed elettori che sta a cuore alla Corte, ma anche per creare le basi per una prospettiva concreta di governabilità. Ci si chiede se in tal caso, per modificare i confini delle circoscrizioni elettorali, sarebbe legittimo un intervento normativo secondario, come suggerito in via generale dalla Corte, o se invece il rispetto della riserva di legge *in subiecta materia* renderebbe imperativo il ricorso ad una fonte primaria, trattandosi oltretutto della sostituzione di tabelle contenute in un testo di legge che, in ossequio alle regole sulla successione delle leggi nel tempo, può essere novellato solo da una fonte di pari grado ⁽³⁰⁾.

e) La Corte ritiene legittimo ripianare eventuali incompatibilità o incongruenze nella disciplina elettorale di risulta sia mediante un'operazione di interpretazione sistematica (come privilegiato a proposito del voto di preferenza), sia attraverso specifici "interventi normativi secondari, meramente tecnici e applicativi della... pronuncia". Questa è la soluzione suggerita per risolvere anche gli altri inconvenienti formali inerenti, ad esempio, alla predisposizione delle schede elettorali (in riferimento alle disposizioni sull'indicazione dei contrassegni e sulla divisione degli spazi secondo il fac-simile indicato negli Allegati alle leggi, ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 361/1957 e dell'art. 11, terzo comma, del d.lgs. n. 533/1993), che dovranno essere integrate con uno spazio per l'espressione della preferenza. Allo stesso modo, si dovranno adeguare le disposizioni sull'assegnazione dei seggi da parte degli uffici elettorali (art. 84 del d.P.R. n. 361/1957 e art. 16 del d.lgs. n. 533/1993) ⁽³¹⁾ e le norme sul subentro dei parlamentari nei seggi vacanti (art. 84 del d.P.R. n. 361/1957 e art. 19 del d.lgs. n. 533/1993), per renderle compatibili con la rinnovata operatività del voto di preferenza. Si tratta di profili meramente formali, che

30) In senso conforme, è stato osservato che "una pronuncia della Consulta non può avere effetti delegificanti nella materia *de qua*, affidati alla competenza normativa della legge, tali da consentire che la legislazione superstita ma incostituzionale possa essere modificata o (forse) derogata in via regolamentare". Cfr. R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, 17 gennaio 2014, in www.federalismi.it.

31) L'adeguamento delle disposizioni citate sarebbe una conseguenza dell'annullamento delle norme sul voto di lista. In tal modo, espungendo dal primo comma dell'art. 84 l'inciso "secondo l'ordine di presentazione", in conformità allo spirito della sentenza della Consulta, si ripristinerebbe un contenuto normativo compatibile con il rinnovato sistema elettorale ("Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all'articolo 83, comma 6, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima"). Si tratterebbe dell'abrogazione implicita di alcuni frammenti, ma non di un'ipotesi di incostituzionalità necessitata. In tal senso, v. DICKMANN, *op. cit.*

però risentono della già segnalata assenza di disposizioni sulle modalità di espressione della preferenza (cfr. punto *a*)), per cui sarebbe opportuno adottare una legge per eliminare ogni ambiguità. Invero, proprio perché si tratta di aspetti non assistiti da altri riferimenti legislativi, suscita qualche perplessità la possibilità di integrare la disciplina in via di mera interpretazione oppure ricorrendo a fonti secondarie ⁽³²⁾. Anche in questo caso, per ricondurre ad ordine le disposizioni sulle modalità di voto e per coordinarle con le nuove tabelle, sarebbe preferibile una novella legislativa, non solo in ossequio alla riserva di legge ed ai principi che regolano la successione tra fonti, ma anche per motivi di coerenza sostanziale, così da apportare le correzioni necessarie secondo un disegno elettorale completo ed organico.

4.3. Conclusioni.

Non può negarsi che la Corte costituzionale ha tentato di anticipare e neutralizzare ogni possibile rilievo critico che si sarebbe potuto sollevare nei confronti della sua pronuncia sotto il profilo dell'auto-applicabilità della disciplina di risulta. I giudici costituzionali ripristinano "contenuti costituzionalmente obbligati", ma offrono anche tutte le argomentazioni utili a dimostrare la pre-condizione per la stessa validità della sentenza, e cioè che – nonostante l'annullamento costituzionale – residua un sistema elettorale complessivamente idoneo a garantire il rinnovo del Parlamento.

Gli spunti offerti per superare il giudizio sull'auto-applicabilità sono pregevoli, ma permane comunque il dubbio che – nel caso di elezioni anticipate – sia problematico andare subito alle urne senza l'adozione di qualche adeguamento tecnico da predisporre con legge (o con fonti primarie tramite delega al Governo).

La complessità della legge elettorale è riconducibile ad un mosaico i cui tanti tasselli non devono essere assemblati casualmente, ma necessitano di un'architettura prestabilita e ragionata, in quanto ogni presidio tecnico produce un "corto-circuito" a catena sugli altri accorgimenti tecnici e sugli effetti finali della formula.

³²⁾ Sulla necessità di un intervento legislativo per l'introduzione della preferenza unica si era espressa la dottrina ancor prima del deposito delle motivazioni della sentenza. Cfr. sul punto T.E. FROSINI, *Piove, Parlamento delegittimato!*, in www.confrofronticostituzionali.eu, 5 dicembre 2013.

E' quindi inevitabile che l'annullamento parziale, al pari di un taglio abrogativo, restituisca una normativa che va ricomposta in via interpretativa per poter acquisire una fisionomia omogenea, ritrovare un equilibrio interno ed evitare distorsioni più gravi di quelle prodotte dalla disciplina censurata.

D'altronde, anche dopo il referendum del 1991 sul voto plurimo preferenziale alla Camera ⁽³³⁾ e ancor di più dopo il referendum del 1993 sull'eliminazione della quota proporzionale al Senato, quando il vincolo dell'auto-applicabilità era parimenti imperativo, si erano presentati non pochi inconvenienti per la "ricomposizione" della legge elettorale. In quelle occasioni era stato da più parti paventato il rischio di non poter procedere immediatamente ad elezioni in assenza di una riorganizzazione legislativa *post referendum*, ma la repentina approvazione delle leggi n. 276 e 277 del 1993 aveva chiuso ogni questione.

Oggi come allora quel rischio è presente, nonostante le parole della Corte rasserrenino sulla legittimità di un'operazione interpretativa o di una normativa secondaria diretta a risolvere eventuali lacune o aporie. Invero, il dogma della certezza del diritto, declinato nel processo di legittimazione democratica delle istituzioni, esige la predisposizione di regole chiare e coordinate, che non nascano da un *collage* legislativo ma siano misurate in ogni angolatura, al fine di non violare ancora una volta il diritto di voto e con esso il principio democratico che presiede all'ordinamento costituzionale. Ben consapevole di questo, la Corte rinnova al legislatore l'invito a "correggere, modificare o integrare la disciplina residua", sanando così possibili incongruenze, ma di certo non si sottrae al suo ruolo di garante della Costituzione, ripristinando un contenuto democratico nella legge elettorale.

In definitiva, seguendo un criterio rigorosamente formale, se si votasse domani, le elezioni potrebbero tenersi regolarmente, considerata la vigenza di una disciplina ritenuta completa sul piano legislativo o in via di interpretazione.

Seguendo un criterio sostanziale, legato al merito costituzionale, si rintracciano invece delle carenze che dovrebbero essere colmate per rendere il tessuto normativo del tutto omogeneo, bilanciato e conforme ai principi costituzionali che devono presidiare la legge elettorale, così come ulteriormente specificati dalla

33) Cfr. A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il "compromesso"* n. 47/91, 1991, Torino, p. 13 ss.

giurisprudenza della Consulta. Infatti, l'assenza di misure di razionalizzazione sul computo dei resti, la concomitante operatività di soglie di sbarramento non selettive e la previsione di circoscrizioni di ampie dimensioni compongono un sistema che potrebbe provocare un'elevata dispersione di voti e che potrebbe collidere sia con il principio della rappresentatività democratica, sia con il principio di governabilità. Si potrebbe allora sollevare qualche perplessità circa la concreta possibilità di votare subito, in quanto servirebbero specifici aggiustamenti normativi per rendere l'esito elettorale "ragionevole e proporzionato". La conformità alla Costituzione è rispettata non solo verificando la completezza delle procedure, ma anche accertando il rispetto delle proporzioni nell'impianto normativo sostanziale e la sua funzionalità agli scopi pre-stabiliti. E' questa la lezione che insegna la Consulta con la sentenza n. 1/2014, secondo la quale il raccordo razionale tra i frammenti legislativi che si ricompongono e la coerenza dei risultati elettorali assurgono a requisiti di costituzionalità. Secondo la Corte queste pre-condizioni sono soddisfatte nel caso *de quo* e, a stretto rigore formale, non può negarsi che la legge elettorale di risulta sia effettivamente auto-applicabile, in quanto gli aspetti critici rilevati possono essere superati e risolti attraverso un'operazione interpretativa di ordine sistematico o eventualmente in virtù di un intervento secondario. Tuttavia, rimane il dubbio che gli "at-triti normativi" e le ambiguità segnalate potrebbero far affiorare concrete problematicità sul piano del merito costituzionale della legge e difficoltà logistiche nel concreto dipanarsi della procedura elettorale.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli Studi di Milano.