

La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'*Italicum**

di Antonio Ruggeri

(25 febbraio 2017)

(in corso di pubblicazione su "Lo Stato")

SOMMARIO: 1. Alcune precisazioni a riguardo dei concetti di rappresentanza, rappresentatività, governabilità e della quadratura del cerchio non riuscita appieno alla Consulta in sede di bilanciamento tra le istanze che ai concetti stessi fanno capo. – 2. La premessa posta a base della manovra compiuta alla Consulta: il bisogno di dover entrare *a tutti i costi* nel merito, anche dunque a quello di dover sacrificare i canoni che governano lo svolgimento del processo costituzionale (con specifico riguardo alla rilevanza). – 3. La triplice preoccupazione avvertita dalla Corte: a) sottrarsi alla critica delegittimante di aver riscritto la normativa elettorale in vece del legislatore; b) centrare l'obiettivo di un ragionevole bilanciamento tra le istanze facenti capo alla rappresentanza e quelle della "governabilità"; c) assicurare comunque il carattere *self-executing* della normativa di risulta (con particolare riferimento alla previsione del premio di maggioranza ed alla disciplina del ballottaggio). – 4. La vessata questione dei capilista bloccati, ovverosia ciò che la Corte avrebbe potuto fare e non ha fatto. – 5. La evanescente nozione di "omogeneità" delle discipline elettorali, di ardua determinazione teorica e di problematico riscontro pratico e che, comunque, può non esserci solo fino a un certo punto.

1. *Alcune precisazioni a riguardo dei concetti di rappresentanza, rappresentatività, governabilità e della quadratura del cerchio non riuscita appieno alla Consulta in sede di bilanciamento tra le istanze che ai concetti stessi fanno capo*

Assai articolato e complesso allo stesso tempo il lungo ragionamento svolto dalla decisione qui rapidamente annotata, che tocca molteplici punti, solo alcuni dei quali saranno a mia volta ripresi in quanto più direttamente riguardanti la questione evocata nel titolo dato a questa mia riflessione. È tuttavia necessario far precedere l'analisi degli argomenti maggiormente significativi addotti dalla Consulta da alcune precisazioni di ordine teorico in relazione ai concetti di rappresentanza e di governabilità: i due assi cartesiani su cui la Consulta dispone e ricomponi i materiali positivi portati alla sua cognizione. La verifica della bontà del ragionamento, infatti, richiede questo passaggio preliminare e, con esso, la descrizione della cornice costituzionale entro cui vanno inquadrati e messi a punto i concetti di base alla cui luce soltanto può essere condotto l'esame critico del pensiero della Corte.

Mi rifarò al riguardo, per scorrevolezza, a talune indicazioni date in pendenza del giudizio della Corte, nel momento in cui mi prospettavo taluni possibili esiti della travagliata vicenda¹.

Comincio dalla rappresentanza che, a mia opinione, può essere intesa *in senso formale* e *in senso sostanziale*: l'una si ha a prescindere dal meccanismo elettorale, per il

* Ho anticipato i contenuti di questo scritto nel corso di un Seminario svolto presso il Dottorato di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna il 23 febbraio 2017, dietro invito dell'amico e collega Andrea Morrone. Sono molto grato a colleghi e studenti per le numerose osservazioni fattemi che mi hanno consentito di meglio precisare alcuni passaggi argomentativi, specie con riguardo a talune delle più spinose questioni lasciate aperte dalla pronunzia qui annotata. Conseguo per la pubblicazione il lavoro, dopo averlo corredato di un minimo apparato di note e di richiami bibliografici, il 25 febbraio 2017.

¹ V., dunque, i miei interventi al *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura mia e di A. Rauti, Giappichelli, Torino 2015, nonché il mio *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, in [Consulta OnLine](#), III/2016, 10 dicembre 2016, 444 ss.

mero fatto delle elezioni quale fattore genetico e base allo stesso tempo del rapporto di rappresentanza; l'altra, di contro, presuppone che non vi siano torsioni irragionevoli del rapporto stesso conseguenti all'adozione di un sistema a forte componente maggioritaria, nella struttura della rappresentanza rispecchiandosi dunque quanto più è possibile la geografia politica della società, con la varietà delle sue articolazioni interne rese manifeste dal voto.

Il fatto elettorale è decisivo – come si sa – per la fondazione del rapporto rappresentativo; e però tra rappresentanza ed elezioni non si intrattiene più, come invece un tempo, un rapporto di corrispondenza biunivoca o, diciamo meglio, di discendenza automatica ed esclusiva di quella da queste. In passato, si dava infatti una consecuzione non casuale tra elezioni, rappresentanza e rappresentatività, intesa quest'ultima – secondo una tesi largamente accreditata – quale attitudine dei rappresentanti a dar voce ai bisogni più diffusi ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale assicurandone, nella misura maggiore possibile, l'appagamento.

Ora, tutto questo è, naturalmente, vero ma solo in parte. I rappresentanti infatti, in un ordinamento di tradizioni liberaldemocratiche sono scelti attraverso libere elezioni ma sono chiamati a farsi carico di istanze che provengono anche da chi non li ha eletti: immigrati (regolari e non), stranieri stabilmente residenti, ecc., soprattutto attori esterni all'ordinamento, quali i *partners* europei e i mercati internazionali (emblematica, al riguardo, la vicenda che ha portato alla nascita del Governo Monti).

Possiamo dunque dire che si è “rappresentativi” se si è *inclusivi* nel massimo grado possibile.

Nello Stato nazionale, chiuso in se stesso ed autosufficiente, il vecchio schema che chiamava i rappresentanti ad essere rappresentativi solo degli elettori poteva andare bene. Oggi però siamo immessi in un processo d'integrazione sovranazionale avanzato, partecipi della Unione europea e di una Comunità internazionale che, pur nelle crescenti difficoltà cui vanno incontro e le complessive carenze esibite, dimostrano di essere in grado di esprimere vincoli sempre più intensi a carico degli Stati.

Il rappresentante è perciò messo in croce, dal momento che i *rappresentati interni* (o meglio una porzione anche consistente di essi) si aspettano una certa politica, quelli *esterni* un'altra.

Si aggiunga il carattere viepiù composito della struttura del corpo sociale cui consegue una domanda imponente, internamente eterogenea di regolazione normativa e di governo in genere volta a darvi congruo appagamento.

Così stando le cose, si ha conferma del fatto che i rappresentanti dell'ordinamento liberale, in cui il diritto di voto era riconosciuto solo ad una fascia ristretta della collettività, erano ancora più “rappresentativi” dei rappresentanti di un ordinamento pervenuto ad un grado maturo di democratizzazione.

Di qui, il rifugio da parte di masse crescenti di persone nel populismo e il paradosso apparente per cui *la democratizzazione fa scemare la rappresentatività, così come la integrazione sovranazionale concorre ulteriormente al suo impoverimento*.

È stato detto² che i populistici si accontentano di vedere rappresentata la propria rabbia ma non si preoccupano dei problemi del governo e che quella populistica è una democrazia *non decidente*.

Viene così naturalmente ad emergere una differenza spesso non colta anche dalla più avvertita dottrina e su cui la stessa giurisprudenza sembra sovente operare taluni impropri slittamenti semantici, con riguardo ai concetti di stabilità e di governabilità.

L'una infatti si apprezza per il mero fatto della ragionevole durata del Governo e del mantenimento della maggioranza che lo sostiene: un esito, questo, dipendente

² Ancora di recente, dall'on. P. CASTAGNETTI, nel corso di un seminario su *Democrazia, rappresentatività e populismi nello spazio sovranazionale*, svoltosi a Catania il 20 gennaio 2017.

ovviamente da molti fattori, tra i quali centrale rilievo – com'è chiaro – è da assegnare al meccanismo elettorale. L'altra, però, non coincide con essa, come invece assai spesso si sente dire³; quanto meno, non coincide da un duplice punto di vista: sia, cioè, che si adotti quale suo parametro la "rappresentatività", nell'accezione sopra richiamata che ha riguardo all'attitudine alla maggiore inclusività possibile dell'azione di governo in relazione alle aspettative del corpo sociale, e sia pure che, in prospettiva assiologicamente orientata, si riporti l'azione stessa non ai meri bisogni dei rappresentati ma a questi nel loro riferimento ai fini-valori costituzionali che compongono l'etica pubblica repubblicana e ne danno la più genuina e qualificante espressione. Ciò che comporta anche forti selezioni e ordinazioni gerarchiche tra i bisogni stessi al momento dell'allestimento degli atti idonei a darvi appagamento. Ed è persino banale dover qui rammentare che la legge elettorale può, sì, incidere in rilevante misura sulla stabilità dei Governi, magari attraverso una semplificazione forzata del quadro politico, ma non è in grado di per sé di assicurare la "governabilità", nella sua densa accezione, costituzionalmente rilevante, appena precisata.

Come ottenere allora il raggiungimento, almeno in parte, di questo risultato? È qui il *punctum crucis* della intera questione ora nuovamente discussa, dalla cui soluzione dipende non soltanto l'inveramento, almeno in una misura comunque soddisfacente, del valore democratico ma – di più – l'appagamento dell'intero sistema dei valori fondamentali dell'ordinamento e, perciò, il mantenimento dello Stato costituzionale, nella sua stessa essenza e complessiva conformazione.

Non foss'altro che per questa ragione la quadratura completa del cerchio, attraverso un accettabile equilibrio tra rappresentanza e governabilità, non avrebbe potuto essere appieno raggiunta dalla Consulta, non soltanto per i limiti intrinseci cui vanno incontro i suoi poteri ma per l'ostacolo insuperabile costituito dal fatto che una "governabilità" soddisfacente, in prospettiva costituzionalmente orientata, avrebbe richiesto (e sempre richiederebbe) interventi strutturali nel corpo sociale, non soltanto operati al piano delle *regole* ma anche (e, forse, soprattutto) a quello delle *regolarità* della politica, dei metodi e delle pratiche di governo dell'azione politica, bisognosi di essere rivoltati da cima a fondo, siccome dimostratisi palesemente inadeguati a conformarsi, almeno in misura apprezzabile, all'etica pubblica repubblicana, espressivi cioè di una "cultura" politica connotata da molta improvvisazione, acclarata incapacità, bassissimo livello... *culturale* appunto.

Aveva ragione M. Luciani⁴ quando anni addietro avvertiva che ad essere in crisi, prima ancora dei rappresentanti, sono i rappresentati, dai quali i primi comunque provengono; e da allora la situazione è – a me pare – ulteriormente precipitata...

Tutto ciò posto, la pronunzia in commento avrebbe comunque potuto fissare ancora meglio il punto di equilibrio tra rappresentanza e governabilità (*rectius*, stabilità).

Le considerazioni che seguono si sforzano di argomentare quest'assunto.

2. *La premessa posta a base della manovra compiuta alla Consulta: il bisogno di dover entrare a tutti i costi nel merito, anche dunque a quello di dover sacrificare i canoni che governano lo svolgimento del processo costituzionale (con specifico riguardo alla rilevanza)*

V'è nella decisione in commento una premessa non esplicitata ma che trapela con chiarezza dall'impostazione stessa del ragionamento svolto, rendendosi quindi visibile

³ Opportune precisazioni sul punto in G. MOSCHELLA, Intervento al *Forum sull'Italicum*, cit., 44 ss.

⁴ *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon - F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss.

lungo l'intero suo ampio dispiegamento, e v'è altresì – a me pare – una triplice preoccupazione, intensamente avvertita dalla Corte.

La prima.

La Corte è consapevole di portare sulle spalle una croce pesante e di doverla portare fino in cima perché è a ciò chiamata dal dovere di fedeltà alla Repubblica: sa, cioè, di dover entrare *a tutti i costi* nel merito e, fin dove possibile, correggere il dettato legislativo. *A tutti i costi*, anche dunque a quello di dover mettere sotto *stress* o, diciamo pure, sacrificare le regole processuali. Non solo dopo la pronunzia odierna (e già quella del 2014), ma soprattutto alla luce di questa, dovremmo forse ripensare da cima a fondo concetti elementari della giustizia costituzionale, quali quelli di rilevanza e d'incidentalità, chiedendoci cosa ne rimanga, perlomeno in talune circostanze, quale quella che ha portato alla discussa e discutibile sent. n. 10 del 2015, e in relazione a talune specie di leggi, quali appunto quelle elettorali.

Non torno, poi, qui, dopo averne detto altrove⁵, ad illustrare le conseguenze, a mia opinione nefaste, che possono discendere dallo scostamento dai canoni processuali, che ci consegnano l'immagine di una Corte *Constitutioni soluta*, decisore ultimo del sistema in vece dei decisori per Costituzione.

Comunque, era largamente prevedibile, ed è stato puntualmente previsto da molti commentatori, che la Corte avrebbe superato, pur se con qualche affanno, abilmente mascherato, lo scoglio della inammissibilità, nella circostanza odierna ancora più vistoso rispetto al caso deciso con la sent. n. 1 del 2014, a motivo del fatto che la legge non è mai stata applicata. La conclusione del ragionamento svolto dalla Consulta sul punto è tranciante: siccome c'è il rischio che, con riguardo alla disciplina elettorale, si formi e perduri una "zona franca", "deve restar fermo quanto deciso con la sentenza n. 1 del 2014, negli stessi limiti ivi definiti" (p. 3.1 del *cons. in dir.*).

Si è fatto richiamo, a giustificazione dell'operato delle autorità remittenti prima e della Consulta poi, al carattere intrinseco delle azioni di accertamento, specificamente laddove aventi ad oggetto un diritto costituzionale. Esse, infatti, valgono a sciogliere i dubbi che, non potendo essere sciolti da un giudice comune, non possono che essere portati alla cognizione della Corte. Ormai dunque – a quanto pare – non dovrebbe esserci più alcuna "zona franca", soccorrendo sempre *in via sussidiaria* il giudizio di costituzionalità⁶.

La Corte si fa cura di rammentare che "le azioni di accertamento non richiedono la previa lesione in concreto del diritto rivendicato, ma sono esperibili anche al fine di scongiurare che tale lesione avvenga in futuro" (p. 3.2): con ciò esplicitamente riconoscendo che la lesione del diritto non è in atto. La circostanza, poi, che la disciplina legislativa non è mai stata applicata testimonia – ad avviso della Corte – che si è in presenza di una "*potenzialità lesiva, già attuale*, sebbene destinata a manifestarsi in futuro". Un pensiero – come si vede – complesso, forse espressivo di un autentico ossimoro, quello racchiuso nel ragionamento svolto.

Sta di fatto che, considerando "sufficiente e non implausibile" la motivazione addotta a sostegno della rimessione della questione di legittimità costituzionale, tanto basta al giudice delle leggi per escludere che possa aversi un "riesame dell'apprezzamento compiuto dal giudice a quo" (p. 3.3).

⁵ Ancora da ultimo, nel mio *Appunti per uno studio delle più salienti vicende della giustizia costituzionale in Italia*, Relaz. al Convegno su *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana* (a vent'anni dalla scomparsa di Giustino D'Orazio), Roma, Palazzo della Consulta, 20 febbraio 2017, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 1/2017, 21 febbraio 2017.

⁶ Sul punto, cfr i diversi punti di vista di A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, e F. FERRARI, *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum*, 18 febbraio 2017, entrambi in www.laCostituzione.info, rispettivamente, 15 e 18 febbraio 2017.

Il risultato è di grande momento e gravido di implicazioni non soltanto al piano istituzionale ma anche a quello della teoria costituzionale, e segnatamente della teoria della giustizia costituzionale. Viene, infatti, meno uno dei tratti identificanti e qualificanti il meccanismo incidentale, che ha quale suo carattere naturale ed indefettibile lo svolgimento del sindacato su una norma alla luce delle esigenze dell'applicazione; qui, invece, l'oggetto del giudizio è la norma in sé e per sé considerata, in astratto o *in vitro*⁷, per i suoi potenziali effetti incostituzionali.

Chiamiamo le cose col loro giusto nome: piaccia o no, le questioni decise con la pronunzia del 2014 e ora con quella odierna solo in apparenza hanno seguito la via incidentale; in realtà, come mi è venuto di dire in altra occasione⁸, si è trattato di veri e propri *ricorsi diretti mascherati*.

3. *La triplice preoccupazione avvertita dalla Corte: a) sottrarsi alla critica delegittimante di aver riscritto la normativa elettorale in vece del legislatore; b) centrare l'obiettivo di un ragionevole bilanciamento tra le istanze facenti capo alla rappresentanza e quelle della "governabilità"; c) assicurare comunque il carattere self-executing della normativa di risulta (con particolare riferimento alla previsione del premio di maggioranza ed alla disciplina del ballottaggio)*

E vengo a dire della triplice preoccupazione intensamente avvertita dal giudice costituzionale.

In primo luogo, consapevole del carattere scottante del materiale normativo che aveva in mano, al fine appunto di non bruciarsi, la Corte ha fatto di tutto per sottrarsi alla critica delegittimante di aver inteso riscrivere la disciplina elettorale al posto del legislatore. Di qui, il *leit motiv*, con insistenza persino eccessiva ripetuto, della necessità di preservare comunque l'area rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore stesso.

Si spiega in questa luce l'affermazione secondo cui il giudizio di merito sulle leggi elettorali può aver luogo solo in caso di *manifesta irragionevolezza*; e tale, ad es., non appare essere la soglia del 40% al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza, che assicura un congruo bilanciamento tra la rappresentatività della Camera e l'eguaglianza del voto, da un canto, e la stabilità di governo dall'altro (p. 6).

Si dà, a mia opinione, una evidente assonanza tra la dottrina della "manifesta irragionevolezza" e quella della "evidente mancanza" dei presupposti giustificativi dei decreti-legge: in un caso e nell'altro, infatti, l'area del sindacato si restringe in considerevole misura e però arbitrariamente.

Si faccia caso al paradosso in cui la Corte inconsapevolmente incorre: allo scopo di tenersi alla larga dal rischio della propria delegittimazione politica, la Corte adotta una tecnica decisoria essa stessa... *politicamente* colorata. Come ho fatto al riguardo più volte

⁷ Si è fatto in altri luoghi notare che, pur utilizzando una sola parola, per povertà di linguaggio, al fine di designare il prodotto dell'interpretazione e l'oggetto del giudizio di costituzionalità (secondo dottrina corrente, la "norma"), ben diverso è nella sostanza il processo intellettuale che porta alla determinazione dell'oggetto stesso a seconda che si possa allo scopo guardare altresì al "fatto" da cui origina la questione di legittimità costituzionale, secondo quanto è tipico del procedimento in via incidentale, ovvero ciò non possa aversi (col procedimento in via d'azione). Trattandosi appunto di cose qualitativamente diverse, dovremmo forse abituarci ad utilizzare termini parimenti diversi.

⁸ *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in www.federalismi.it, 25/2016, 28 dicembre 2016, § 4, cui si è quindi richiamato V. LIPPOLIS, *Le disavventure dell'Italicum e la Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2/2017, 18 gennaio 2017.

notare⁹, la Corte non è stata, infatti, istituita allo scopo di accertare i casi di *certa* violazione della Costituzione bensì proprio quelli dubbî; è cioè chiamata – come dice l’art. 134 della Carta – a pronunciarsi su “controversie” relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti a queste equiparati¹⁰.

Come si vede, questa preoccupazione scivola e si converte nella seconda, vale a dire nella necessità di dover far luogo ad un equilibrato e persuasivo bilanciamento tra le istanze facenti capo alla rappresentanza (possiamo ormai dire: *in senso sostanziale*) e quelle della governabilità (*rectius*, della stabilità, quale presupposto necessario ma non sufficiente del buon governo, nel senso costituzionale del termine). La Corte tiene, nondimeno, a precisare che rappresentatività e stabilità sono valori non del tutto equipollenti, giustificandosi che il primo alla bisogna prevalga sul secondo: “in una forma di governo parlamentare – sta scritto al p. 9.2 –, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”.

La terza preoccupazione è di assicurare comunque il carattere *self-executing* della normativa di risulta, secondo quanto già affermato nella decisione del 2014; e, poiché – a quanto pare – la Corte mostra di non fare molto affidamento sulla capacità delle forze politiche di raggiungere sia al loro interno che nei reciproci rapporti l’accordo necessario per varare una nuova disciplina elettorale adeguata al sistema politico e rispettosa appieno della Costituzione, ecco che si trova costretta ad interventi chirurgici sul testo legislativo, contenuti rispetto alle sollecitazioni pervenute dalle autorità remittenti ma gravidi di implicazioni politico-istituzionali. Mi riferisco, in particolare, all’intervento fatto in merito all’assegnazione del premio di maggioranza ed al ragionamento svolto a riguardo del ballottaggio, considerato non già quale una votazione a sé bensì quale mera prosecuzione della votazione del primo turno (p. 9.2), tant’è che tutti i partiti eccetto quello vincitore al ballottaggio ottengono seggi in base ai voti riportati a tale turno (la qual cosa, con riguardo al partito soccombente nel ballottaggio, lascia invero fortemente perplessi). È stato tuttavia fatto notare¹¹ che “dal punto di vista degli elettori col ballottaggio tutte le scelte rispetto a quelle del primo turno si azzerano e sono reversibili: quindi la discontinuità è comunque evidente e non un riflesso delle scelte delle forze politiche”.

Quanto poi alla giustificazione addotta a sostegno della caducazione della disciplina del premio, che recepisce una indicazione teorica data da una sensibile dottrina¹², secondo cui potrebbe finire col goderne una forza politicamente esiguamente “rappresentativa”, alla luce del pacchetto di voti ottenuti al primo turno, può muoversi un rilievo di fondo, che ha riguardo alla impostazione stessa del ragionamento. Come mi sono sforzato di argomentare altrove, non persuade infatti l’idea di agganciare la soglia richiesta per l’assegnazione del premio ai soli voti validamente espressi, e non pure al complesso degli aventi diritto al voto. Ciò che, a giudizio della Corte, ancora una volta rientrerebbe appieno nel discrezionale apprezzamento del legislatore (ancora p. 6). A un siffatto

⁹ Ancora da ultimo, in *Appunti per uno studio delle più salienti vicende della giustizia costituzionale in Italia*, cit., § 3.

¹⁰ È pur vero che nulla esclude che, sollevata una questione in relazione a norme di legge sospette d’incostituzionalità, la Corte si trovi – eccezionalmente – a dichiarare la loro radicale nullità-inesistenza, implicitamente riconoscendo il carattere *certo* della violazione costituzionale (come, ad es., si è avuto nel pur discusso caso risolto dalla sent. n. 238 del 2014). Ciò che, però, è cosa ben diversa dal ritenere che, con riguardo a certe leggi (quali le elettorali), il relativo annullamento (*rectius*, in congiunture siffatte, l’accertamento della loro nullità-inesistenza) possa aversi unicamente in presenza di una *certa* violazione della Costituzione.

¹¹ S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in www.federalismi.it, 4/2017, 15 febbraio 2017, 3.

¹² Part., G. SORRENTI, Intervento al *Forum sull’Italicum*, cit., 9 ss.; cfr., pure *ivi*, il diverso punto di vista di A. SPADARO, 12 ss.

argomentare può, infatti, opporsi che qui è in gioco il valore democratico, che verrebbe comunque a versare in uno stato di palese sofferenza laddove il premio prescindesse totalmente dal riferimento ai partecipanti alla competizione elettorale: la forza politica (o un domani, qualora il premio stesso fosse di coalizione¹³, il cartello di forze politiche) sarebbe comunque priva(o) della necessaria “rappresentatività” (*rectius*, rappresentanza in senso sostanziale).

Di tutta evidenza, di contro, appare il vantaggio discendente dalla soluzione da me patrocinata, per effetto della sollecitazione che se ne avrebbe alle forze politiche tutte, di maggioranza come di opposizione, di far di tutto per arginare il fenomeno sempre più vistoso dell’assenteismo; dunque, per evitare quell’immagine di malgoverno che disaffeziona quote crescenti dell’elettorato dalla politica e da chi la incarna e svolge.

4. *La vessata questione dei capilista bloccati, ovverosia ciò che la Corte avrebbe potuto fare e non ha fatto*

Ispirata all’intento di intervenire il meno possibile e in modo *soft* sul testo di legge, poi la soluzione data alla vessata questione dei capilista bloccati, che – come molti hanno fatto criticamente notare – fa della Camera un’assemblea composta, in buona sostanza, da “nominati”, in barba al valore democratico ed al principio di eguaglianza¹⁴.

Qui, il mio dissenso dall’impostazione stessa del ragionamento fatto dalla Consulta è radicale. In disparte la riserva di fondo relativa alla ammissibilità delle pluricandidature, dalla Corte in precedenza già ammesse, che evocano l’idea della insussistenza di un peculiare e irripetibile legame sussistente tra il candidato e il collegio, così come invece vorrebbe il carattere anche territoriale della rappresentanza¹⁵, forti perplessità solleva la soluzione legislativa che rimette la scelta del collegio all’eletto, scelta che potrebbe rivelarsi incompatibile col principio della massima “rappresentatività” (in termini di voti ottenuti in percentuale), secondo quanto si vedrà meglio a momenti.

Incostituzionale, poi, ai miei occhi appare la soluzione del sorteggio, in caso di mancata espressione di volontà da parte del “plurieletto”; tra l’altro, volendo, la Corte avrebbe potuto sollevare davanti a se stessa una questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, piuttosto che avallare la scelta del legislatore, e far quindi luogo ad una pronuncia additiva in funzione della salvaguardia del valore primario della rappresentatività. Il criterio del sorteggio, infatti, è in via di principio (e salvo il caso che la sorte decida altrimenti), non rispettoso di quella volontà degli elettori che invece sta tanto a cuore alla Consulta (v., ad es., p. 12.2): un criterio, dunque, irragionevole e distorsivo – checché ne dica la stessa Corte – della eguaglianza del voto in uscita.

La Corte si mostra al riguardo, ancora una volta, assorbita dalla preoccupazione di preservare la discrezionalità del legislatore, facendosi nondimeno cura di tracciare alcune piste percorribili (v. le alternative indicate ancora al p. 12.2).

Di contro, la soluzione che parrebbe essere maggiormente in linea col dettato costituzionale appare essere quella caldeggiata da una sensibile dottrina¹⁶ ed a cui favore, sia pure con qualche esitazione di cui sento ora di potermi liberare, mi sono già in altra sede dichiarato¹⁷ di considerare in ogni caso eletto il candidato nel collegio in cui è stato percentualmente più votato. Se infatti egli accetta la candidatura in più collegi, è evidente

¹³ ... eventualità dalla stessa Corte espressamente presa in considerazione e non scartata.

¹⁴ Puntuale la critica sul punto di S. PASSIGLI, *Le correzioni necessarie per le norme elettorali*, in *Corriere della sera*, 14 febbraio 2017.

¹⁵ ... che è sempre, a un tempo, politica e territoriale appunto (v., infatti, subito *infra*).

¹⁶ A. RAUTI, Intervento al *Forum sull’Italicum*, sopra cit., 100 s.

¹⁷ Pure *ivi*, 103 s.

che si considera potenzialmente “rappresentativo” di tutti in egual misura (ciò che, però, come si diceva, è francamente difficile da immaginare). Il voto, poi, avvalorata e legittima una di queste candidature, privilegiandola rispetto alle altre.

La soluzione da me preferita mantiene, dunque, l’equilibrio tra la componente politica e quella territoriale della rappresentanza, entrambe idonee a porsi a fondamento di quest’ultima agevolandone la conversione, secondo la propria naturale vocazione, in rappresentatività.

5. La evanescente nozione di “omogeneità” delle discipline elettorali, di ardua determinazione teorica e di problematico riscontro pratico e che, comunque, può non esserci solo fino a un certo punto

Da ultimo, solo un cenno alla questione della omogeneità delle discipline elettorali per Camera e Senato in funzione della “governabilità” (*rectius*, della stabilità e, prima ancora, della possibilità stessa di dar vita ad una maggioranza e a un Governo). Tralasciando ora la questione di fondo relativa alla definizione del concetto, teoricamente impalpabile e di difficile misurazione pratica nelle sue concrete applicazioni¹⁸, quello della “omogeneità” è problema che non va comunque sovraccaricato di eccessive valenze o, diciamo pure, drammatizzato, dal momento che le discipline elettorali non sono mai state davvero e fino in fondo tra di loro “omogenee”. Non si dimentichi, inoltre, che la eventualità della “disomogeneità” è stata presa in considerazione dal Costituente col fatto stesso di fissare una diversa durata temporale della legislatura dei due rami del Parlamento¹⁹ né si trascuri il dato, di non secondario rilievo, per cui la diversa connotazione dell’elettorato attivo comporta pur sempre rischi per la formazione della maggioranza politica²⁰.

Il problema, ad ogni buon conto, rimane: la Corte ne è avvertita, come dimostra l’affermazione fatta nella chiusa della decisione in commento, ma, ancora una volta, non ha voluto portare fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti il ragionamento stesso facendo luogo ad un intervento “forte” inserito in una pronuncia caducatoria, sia pure nella forma morbida dell’additiva di principio.

Rileva che sarebbe stato arbitrario assumere l’una disciplina quale parametro dell’altra²¹; poiché però il legislatore è unico per entrambi i rami del Parlamento, l’avvertimento allo stesso fatto e volto a far luogo ad una disciplina “omogenea” avrebbe potuto trovare giustificazione e traduzione tanto in un monito immesso in una pronuncia per questa parte di rigetto quanto in un’additiva di principio, strumenti per loro natura speculari, seppur dagli effetti diversi. È poi chiaro che il vero parametro della “omogeneità” non è in sé e per sé normativo bensì fattuale, riposando nel sistema dei partiti e dovendosi pertanto adeguare alle complessive esigenze da questo espresse. La qual cosa, una volta di più, mostra che senza gli opportuni, incisivi interventi al piano delle regolarità anche regole ben fatte non possono comunque sortire gli effetti sperati.

¹⁸ Ciò che, poi, ridonda nel riconoscimento di un largo potere di apprezzamento da parte del legislatore prima e, in seconda battuta, della Corte, secondo quanto peraltro testimonia ancora una volta l’accostamento con le esperienze della decretazione d’urgenza e dei limiti degli emendamenti apportabili in sede di conversione.

¹⁹ Potrebbe, però, obiettarsi che a questo “sbaglio” si è successivamente posto rimedio riportando la durata stessa ad un regime comune.

²⁰ Su ciò, part., A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2017.

²¹ Così, con specifico riguardo all’entità delle soglie di sbarramento, al p. 14.1.