



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2016 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIA ABBATIELLO

**LA LEGGE ELETTORALE TORNA AL VAGLIO DELLA CORTE
COSTITUZIONALE.**

**CONSIDERAZIONI A MARGINE DELL'ORDINANZA DI
RIMESSIONE DEL TRIBUNALE DI MESSINA**

21 MARZO 2016

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonia Abbatiello¹

La legge elettorale torna al vaglio della Corte costituzionale. Considerazioni a margine dell'[ordinanza di rimessione del Tribunale di Messina](#)

ABSTRACT: The author analyzes some profiles of constitutional legitimacy of the electoral law of the Chamber of Deputies (law no. 52 of 2015), recalling the previous decision of the Constitutional Court (judgment no. 1 of 2014), which had declared unconstitutional a part of the previous electoral law.

SOMMARIO: *Premessa.* – 1. *Sui profili processuali del nuovo giudizio costituzionale in materia elettorale.* – 2. *Sui profili sostanziali: i singoli motivi di ricorso.* – 3. *Considerazioni conclusive.*

Premessa

La legge elettorale politica torna al vaglio della Corte costituzionale. Il 17 febbraio 2016, infatti, il [Tribunale di Messina ha sollevato questione di legittimità costituzionale](#) di diverse disposizioni della nuova disciplina per l'elezione della Camera dei deputati (cd. *Italicum*)². La vicenda suscita particolare interesse tanto sotto il profilo processuale quanto sotto quello sostanziale. Di seguito si offre una prima lettura dell'ordinanza di rimessione condotta alla luce della recente giurisprudenza costituzionale in materia³.

1. Sui profili processuali del nuovo giudizio costituzionale in materia elettorale

La vicenda ripropone, innanzitutto, la questione dell'accesso alla giustizia costituzionale in materia elettorale, questa volta però sotto una duplice prospettiva: quella, già nota, della sede in cui sollevare questione di legittimità della legge elettorale politica; e quella, meno consueta, del tempo, ovvero, del momento in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi sulle norme elettorali. Con riguardo alla prima prospettiva, ancora una volta, una questione di legittimità della disciplina sulle elezioni politiche viene introdotta alla Corte nel corso di un giudizio di accertamento della lesione che il diritto di voto patirebbe a causa di una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali. Modalità d'instaurazione del giudizio costituzionale che, com'è noto, permette un accesso sostanzialmente diretto alla Corte costituzionale.

In occasione della [sentenza 1/2014](#), tale modalità d'instaurazione del giudizio costituzionale aveva suscitato un forte allarme in dottrina risultando difficilmente compatibile con il meccanismo incidentale e potenzialmente in grado di aprire le porte ad una nuova forma di accesso, in pratica diretta, alla giustizia costituzionale quanto meno in materia di diritti fondamentali⁴. Tale prospettiva

¹ Dottoranda in Diritto dell'Economia e tutela delle situazioni soggettive, XXIX ciclo, presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. Borsista presso il servizio di dottrina del *Tribunal constitucional de España*.

² L. n. 52 del 6 maggio 2015.

³ Oltre all'ormai storica [sentenza 1/2014](#) vanno menzionate le [sentenze 275/2014](#), [110/2015](#) e [193/2015](#).

⁴ Sulla incidentalità della questione di legittimità della legge elettorale politica, prima della [sentenza 1/2014](#): A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, n. 1/2013; S. STAIANO, *L'accesso alla Corte costituzionale per far dichiarare l'illegittimità della legge elettorale*, *ibid.*; M. SICLARI, *Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di cassazione*, *ibid.*; A. GIGLIOTTI, *Violata la "zona d'ombra"? La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, *ibid.*; P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, *ibid.*. Per una analisi dei profili processuali della [sentenza 1/2014](#), A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, *ibid.*, n. 2/2014; F. GHERA, *La sentenza 1/2014 della Corte*

è stata prontamente smentita dalla stessa Corte costituzionale nella [sentenza 110/2015](#) sull'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, che ha confermato, in relazione all'accertamento del diritto di voto nelle competizioni elettorali diverse da quelle politiche, la regola dell'incidentalità. In tale decisione, infatti, il Giudice delle leggi, dichiarando l'inammissibilità della questione, ha negato la possibilità di un accesso diretto, sia pure a tutela del diritto fondamentale di voto. E ciò per un profilo determinate attinente al *“diverso regime del controllo giurisdizionale sulla relativa vicenda elettorale”* tra elezioni politiche ed elezioni europee. Le *“questioni relative ad eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa che disciplina l'elezione del Parlamento europeo ben possono pervenire ad essa attraverso l'ordinaria applicazione del meccanismo incidentale nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati”*. Pertanto, prosegue la Corte, *“l'incertezza sulla portata del diritto di voto nelle elezioni europee non può essere considerata costituzionalmente insuperabile, cioè nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio a quo”*. Diversamente, nel caso della legge per l'elezione del Parlamento nazionale, l'incertezza sulla portata del diritto di voto non avrebbe potuto essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo una deroga alla regola generale dell'accesso incidentale; e ciò per la scarsa probabilità che una questione di legittimità costituzionale sulla legge elettorale politica possa essere sollevata nel corso della cd. verifica dei poteri, che costituisce la sede esclusiva del controllo giurisdizionale della relativa vicenda elettorale, e, dunque, la sola in cui potrebbe validamente sorgere un incidente di costituzionalità. Difatti, la Corte – nella [sentenza 1/2014](#) - desumeva l'ammissibilità *“precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale”* della legge elettorale politica che più difficilmente avrebbe potuto essere ad essa sottoposta per altra via; e dunque dall'esigenza di estendere il sindacato di costituzionalità, evitando una zona franca, in un ambito strettamente connesso al circuito democratico.

Dalle argomentazioni contenute nelle due sentenze emerge, dunque, che l'incidentalità rimane un requisito fondamentale per l'ammissibilità, ma non può costituire un ostacolo insuperabile per l'accesso alla giustizia costituzionale tale da precludere del tutto il controllo su taluni atti legislativi. Ulteriori indicazioni sulla sede in cui sollevare questione di legittimità costituzionale di una legge elettorale sono emerse, da ultimo, dalla [sentenza 193/2015](#) sul sistema elettorale della Regione Lombardia in cui la Corte costituzionale ha considerato il giudizio *ex art. 130* del Codice del processo amministrativo una sede in cui può correttamente sollevarsi una questione di legittimità costituzionale delle leggi elettorali regionali, trattandosi di un giudizio volto all'impugnazione dei risultati elettorali.

Se, dunque, l'apertura della Corte costituzionale in favore di un accesso sostanzialmente diretto, realizzato per il tramite di un'azione di accertamento del diritto di voto in materia elettorale va limitata alle sole leggi che regolano l'elezione del Parlamento nazionale, non dovrebbero porsi particolari problemi di ammissibilità della riferita [questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Messina](#) sotto il profilo della sede dell'instaurazione del giudizio costituzionale, risultando ormai acquisito un preciso orientamento giurisprudenziale in tal senso. Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo*, rifacendosi all'[ordinanza della Cassazione 12060/2013](#), riprende l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *“l'espressione del voto – attraverso cui si manifestano la sovranità popolare e la stessa dignità dell'uomo – rappresenta l'oggetto di un diritto inviolabile e permanente, il cui esercizio da parte dei cittadini può avvenire in qualunque momento e deve esplicarsi secondo modalità conformi alla Costituzione, sicché uno stato di incertezza al riguardo ne determina un pregiudizio concreto, come tale idoneo a giustificare la sussistenza, in capo ad essi, dell'interesse ad agire per ottenere la rimozione in carenza di ulteriori rimedi, direttamente utilizzabili con analoga efficacia, per la tutela giurisdizionale di quel fondamentale diritto”*.

Più problematica appare, invece, la seconda prospettiva più sopra indicata, quella cioè del momento di proposizione del giudizio costituzionale, essendo stato l'*Italicum* sottoposto al giudizio

costituzionale: profili processuali e “sostanziali”, in [Diritti Fondamentali](#) 28.05.2014; M. D'AMICO e S. CATALANO, *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1/2014 in materia elettorale*, Milano 2014.

di costituzionalità prima della sua applicazione, e addirittura prima che sia utilizzabile, avendone il legislatore differito l'applicazione al 1° luglio 2016. Tale circostanza appare di grande interesse perché distingue la vicenda sull'*Italicum* da quella sul *Porcellum*. Mentre, in quest'ultimo caso, infatti, la lamentata lesione del diritto di voto, riferendosi ad una precisa competizione elettorale, era frutto di una "già avvenuta modificazione della situazione giuridica", nel caso della legge 52/2015, la lesione del diritto di voto prescinde da qualsiasi atto di applicazione della legge, e risulta pertanto astratta e meramente ipotetica. Appare chiaro, infatti, che, rispetto alla vicenda sul *Porcellum*, quella sull'*Italicum* presenta un grado massimo di astrattezza, che induce a riflettere sulla rilevanza della questione, la cui incerta consistenza potrebbe comprometterne l'ammissibilità. Sotto tale profilo, il giudice *a quo* si rimette pedissequamente alle argomentazioni contenute nella [sentenza 1/2014](#) dal momento che, già in tale decisione, la Corte costituzionale dichiarava ammissibile una questione relativa ad una "normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante". Ma, ancora una volta, l'ammissibilità della questione, non appare così scontata.

Un necessario riferimento merita la [sentenza 193/2015](#) intervenuta nel mezzo delle due vicende relative alla legislazione elettorale politica. Nel pronunciarsi sulla disciplina del premio di maggioranza e delle soglie di sbarramento prevista nella legislazione elettorale della Regione Lombardia, la Corte costituzionale ha volutamente costruito un concetto di rilevanza che esige, nella sua elevata concretezza, il riscontro dei vizi di incostituzionalità censurati nel fatto origine del giudizio *a quo*⁵. Il giudizio sull'*Italicum*, all'opposto, si presenta eccessivamente astratto non solo perché non sorge nel corso di un concreto contenzioso elettorale, ma anche perché viene proposto a prescindere da una qualsiasi vicenda elettorale, non essendo l'*Italicum*, come già accennato, né stato applicato né, addirittura, ancora applicabile. Ora, se è vero che la Corte, dominando il fenomeno dell'accesso, è spesso aperta ad un uso anche abbastanza flessibile degli istituti di giustizia costituzionale, appare evidente che l'ammissibilità di un giudizio sull'*Italicum* si possa conseguire solo a costo di un ulteriore "strappo" in tema di rilevanza⁶. Seguendo, infatti, il criterio utilizzato nella [sentenza 193/2015](#), la Corte dovrebbe dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'*Italicum* perché "meramente ipotetica, e pertanto non rilevante"⁷, dal momento che non essendo state tali disposizioni normative ancora applicate non sarebbe possibile riscontrare nel caso concreto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente. La Corte potrebbe, invece, limitarsi, come avvenuto nella [sentenza 1/2014](#), ad un controllo esterno sulla rilevanza che non pretende di andare oltre la valutazione "dell'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere"⁸.

Ragionando in una prospettiva *de iure condendo*, si potrebbe anche ipotizzare che una decisione della Corte possa essere in qualche modo condizionata dal progetto di riforma costituzionale in corso

⁵ Per una analisi della [sentenza 193/2015](#) si veda A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12.11.2015; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. 1/2014*, [ivi](#); S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, [ivi](#), 01.02.2016; D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, [ibid.](#)

⁶ Sul concetto di rilevanza, v. in dottrina A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009, 182 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 160 ss.; P. BIANCHI e E. MALFATTI, *L'accesso in via incidentale*, in A. ANZON, P. CARETTI e S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 13 ss.; L. AZZENA, *La rilevanza*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 601 ss.; G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 192 ss.

⁷ [Corte costituzionale 193/2015](#), n. 3.1 del considerato in diritto.

⁸ [Corte costituzionale 1/2014](#), n. 2 del considerato in diritto. Tra le molte, si veda anche la [sentenza 263/1994](#).

di approvazione che, nell'introdurre un giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, prevede anche la possibilità di un giudizio costituzionale sulle leggi elettorali approvate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore dello stesso⁹. Pertanto, qualora la riforma costituzionale ricevesse il consenso popolare nel *referendum* confermativo e venisse definitivamente approvata, l'*Italicum* sarebbe comunque sottoponibile ad un controllo della Corte. In tal caso, il giudizio della Corte si svolgerebbe in un contesto istituzionale differente in cui la Camera dei deputati costituisce la sola assemblea parlamentare a legittimazione diretta, la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo e della funzione legislativa.

Sulla base delle considerazioni che precedono, dunque, possiamo affermare che la circostanza che la legge impugnata non sia stata ancora applicata potrebbe costituire, alla luce della recente giurisprudenza in materia, un ostacolo all'ammissibilità perché ne potrebbe pregiudicare la rilevanza, finendo con il trasformare il giudizio della Corte in un giudizio astratto finalizzato in via esclusiva ad ottenere la dichiarazione di incostituzionalità della legge impugnata¹⁰. Tuttavia, un sindacato di costituzionalità della legge elettorale politica prima della sua applicazione assicurerebbe agli elettori, qualora siano chiamati ad esprimere il proprio voto, di poterlo fare manifestando le proprie scelte secondo regole affidabili, trattandosi di quelle regole che definiscono la composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo. Un sindacato di costituzionalità prima della applicazione della legge impugnata garantirebbe inoltre pienezza ed effettività di tutela giurisdizionale al diritto invocato. Ciò, infatti, permetterebbe di evitare situazioni analoghe a quella che si è trovata ad affrontare la [sentenza 1/2014](#). Intervenedo la dichiarazione di incostituzionalità dopo le elezioni politiche del 2013, la Corte costituzionale è stata indotta a regolare gli effetti della sua decisione, limitandoli al futuro, non potendo travolgere gli organi parlamentari già costituitisi, né tantomeno gli atti che da essi sarebbero stati posti in essere¹¹. Proprio gli effetti della decisione di incostituzionalità sui risultati elettorali potrebbero essere alla base del maggiore rigore interpretativo mostrato dalla Corte nelle altre vicende elettorali. Nelle competizioni elettorali diverse dalle politiche, infatti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legislazione elettorale potrebbe comportare, nel giudizio principale di annullamento dei verbali elettorali, l'invalidazione delle elezioni già svolte, eventualmente anche a distanza di tempo dal loro svolgimento, con effetti rilevanti sul funzionamento del sistema¹².

Un vaglio di costituzionalità della legge elettorale prima della sua applicazione garantirebbe certezza e affidabilità alle regole elettorali. Perciò, la disposizione del progetto di riforma

⁹ Articoli 13 e 39, comma 11, d.d.l. costituzionale A.S. 1429. A norma dell'art. 13 il giudizio preventivo di legittimità costituzionale potrà essere attivato entro dieci giorni dall'approvazione della legge se lo richiedono, con ricorso motivato, un terzo dei componenti del Senato e un quarto dei componenti della Camera. La Corte costituzionale si pronuncia entro 30 giorni, e fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale la legge non può essere promulgata. Tra le disposizioni transitorie previste nell'art. 39, il comma 11 stabilisce che, in sede di prima applicazione, possano essere sottoposte al giudizio della Corte le leggi elettorali promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, sempre su ricorso motivato, presentato entro dieci giorni dalla entrata in vigore della riforma costituzionale, o della legge elettorale, da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o di un terzo dei componenti del Senato della Repubblica. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni.

¹⁰ Sulle categorie di giudizio costituzionale, v. A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quad. cost.*, 1982, 521 ss., il quale distingue tra controllo di costituzionalità astratto e concreto, sulla base di una pluralità di elementi, relativi sia all'oggetto dell'attività interpretativa svolta nei due tipi di controllo, sia all'ambito di incidenza degli effetti delle decisioni costituzionali, sia alle finalità.

¹¹ [Corte costituzionale 1/2014](#), n. 7 del considerato in diritto. Anche in tale passaggio finale della sentenza emerge chiaramente come la Corte abbia dovuto fare una forzatura nel considerare l'elezione un fatto concluso con i decreti di proclamazione degli eletti, e non con la convalida in sede parlamentare che dunque viene a perdere ogni effetto.

¹² La circostanza che, per il carattere incidentale del giudizio costituzionale, la pronuncia della Corte sulla legislazione elettorale giungerebbe sempre ad elezioni già svolte, risolvendo gli eventuali dubbi di incostituzionalità solo *pro futuro*, aveva indotto parte della dottrina ad escludere la possibilità di un giudizio costituzionale in materia elettorale, v. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 851 ss.

costituzionale che introduce un giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato, anche se apprezzabile, è certamente monca, laddove sarebbe stato più opportuno che un giudizio preventivo di legittimità fosse previsto per tutte le legislazioni elettorali; anche se si sarebbe esteso in maniera consistente il potere della Corte in una materia squisitamente politica, aprendosi così la strada a possibili ingerenze nella regolazione dei sistemi elettorali. Del resto, un controllo preventivo di costituzionalità della legge elettorale politica, se, da un lato, permette di evitare situazioni di illegittimità costituzionali in un ambito strettamente connesso al circuito democratico; dall'altro, certamente assegna alla Corte costituzionale un potere particolarmente rilevante sia rispetto al Parlamento, che potrebbe vedersi censurare progetti di riforma elettorale, sia rispetto al Presidente della Repubblica, che già esercita un analogo controllo di legittimità costituzionale su tutte le leggi in sede di promulgazione. La [sentenza 1/2014](#) costituisce ancora una volta un precedente di riferimento: la dichiarazione di incostituzionalità, e in particolare l'intervento additivo sulle modalità di espressione del voto, hanno ridisegnato il sistema elettorale, obbligando il legislatore a precise scelte legislative; in tal modo invadendo, in maniera critica, anche se necessaria, un campo di competenza del legislatore.

Tuttavia, proprio perché si tratta delle regole di voto, si deve concludere che, se la Corte costituzionale, con la [sentenza 1/2014](#), ha consentito un'apertura verso le leggi elettorali politiche, anche in controtendenza con il sistema consolidato di giustizia costituzionale, deve auspicarsi che essa segua nella predetta linea giurisprudenziale ed ammetta la questione di legittimità sull'*Italicum*. In tal modo, un'eventuale dichiarazione di illegittimità delle disposizioni sul premio di maggioranza restituirebbe omogeneità alle regole elettorali di Camera e Senato per lo meno fin quando non venisse approvata la riforma costituzionale.

2. Sui profili sostanziali: i singoli motivi di ricorso

Per quanto riguarda i profili sostanziali della nuova vicenda costituzionale va rilevato che la questione di legittimità sull'*Italicum* presenta una maggiore ampiezza rispetto a quella sul *Porcellum*, che proponeva al giudizio della Corte solo alcuni degli aspetti problematici rilevati in dottrina. La [sentenza 1/2014](#) risolveva, infatti, le sole questioni sul premio di maggioranza e sulle liste bloccate, lasciando irrisolti, ad esempio, i dubbi sulla legittimità delle soglie di sbarramento. Le censure sollevate sull'*Italicum* dinanzi al [Tribunale di Messina](#) sono tredici; di queste, sei sono state ritenute rilevanti e non manifestamente infondate e sottoposte al vaglio della Corte costituzionale. Non è escluso, peraltro, che altre questioni vengano sottoposte al Giudice delle leggi, risultando attualmente pendenti altri diciassette giudizi¹³ di accertamento del diritto di voto per lesioni costituzionali discendenti dalla legislazione elettorale.

Il motivo di ricorso che più richiama l'attenzione è senza dubbio quello sul premio di maggioranza¹⁴. Ancora una volta, infatti, la Corte costituzionale si dovrà pronunciare sulla legittimità della sua controversa configurazione. La nuova legge elettorale della Camera dei deputati, mantiene, infatti, l'impostazione maggioritaria introdotta con la legge elettorale del 2005, ma, d'accordo con le indicazioni contenute nella [sentenza 1/2014](#), condiziona l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, fissata al 40%. L'introduzione di una percentuale di voti minima necessaria ad accedere al premio viene inoltre accompagnata, nella nuova disciplina

¹³ Analoghi ricorsi sono stati, infatti, depositati presso le sedi giudiziarie, capoluogo del distretto di Corte d'appello, di Roma, Milano, Napoli, Venezia, Firenze, Genova, Catania, Torino, Bari, Trieste e Perugia.

¹⁴ Artt. 1, lett. f) legge n. 52/2015; 1, c. 2 e 83, c. 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, c. 1 e 25, legge n. 52/2015. Risulta interessante che tutte le recenti pronunce della Corte costituzionale in materia elettorale vertono su profili di legittimità costituzionale del premio di maggioranza, istituto correttivo delle formule proporzionali di riparto dei seggi utilizzato nelle legislazioni elettorali di tutti i livelli di governo. Per una ricostruzione del modello elettorale italiano, e della sua impostazione prevalentemente maggioritaria, si veda, A. VUOLO, *Formule maggioritarie e test di costituzionalità*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti*, Napoli 2014, 105 ss.

elettorale, da ulteriori accorgimenti normativi: da un lato, la previsione del premio alla sola lista, escludendo la possibilità di alleanze elettorali; dall'altro, l'introduzione di un secondo turno di ballottaggio, per il caso in cui nessuna delle forze politiche abbia ottenuto il 40% nella prima tornata elettorale¹⁵. I dubbi di costituzionalità prospettati dal [Tribunale di Messina](#) riguardano: la mancata previsione di un *quorum* di votanti necessario per accedere al ballottaggio nell'ipotesi in cui nessuna delle predette forze abbia raggiunto il 40% al primo turno; la previsione dell'assegnazione del premio di maggioranza alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio, indipendentemente dalla percentuale di voti conseguiti; la esclusione dall'attribuzione dei seggi delle liste che non abbiano superato la soglia del 3% dei voti validi. Secondo il giudice *a quo*, pur non potendosi dubitare della conformità a Costituzione della previsione che assegna un premio di maggioranza alla lista che ottenga il 40% dei voti al primo turno perché si tratta di una soglia certamente non irragionevole, la circostanza che non venga previsto anche una sorta di *quorum* di votanti, nonché il fatto che il premio di maggioranza scatti anche in caso di ballottaggio, ovvero proprio nel caso in cui per definizione nessuna lista abbia conseguito il 40% dei voti, e ancora la previsione di una clausola di sbarramento al 3%, non esclude il rischio che il premio di maggioranza venga assegnato ad una lista che, pur rappresentando la maggioranza relativa, costituisca in realtà una percentuale molto modesta di suffragi.

Il condizionamento del premio di maggioranza ad una ragionevole soglia di accesso non impedirebbe, dunque, che nei fatti si verifichi una *“illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea costituzionale, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale”*, perché capace di liberare *“le decisioni della più forte minoranza da ogni controllo dell'elettorato”*. Anche il nuovo sistema di voto appare, dunque, potenzialmente in grado di comportare una rilevante distorsione tra voti espressi e seggi acquisiti, lesiva del principio di rappresentanza democratica e di uguaglianza del voto che, come risulta dalla recente giurisprudenza costituzionale in materia, assumono, al livello statale, una maggiore rilevanza.

Ciò, in previsione di una riforma costituzionale, che punta a trasformare la Camera dei deputati nella sola Assemblea parlamentare elettiva, titolare della funzione legislativa e del rapporto fiduciario del Governo, potrebbe produrre effetti ancora più distorsivi del sistema democratico, potendo in astratto dipendere tutto il potere decisionale da un solo partito, o addirittura da un solo uomo di partito, il suo *leader*. Emerge chiaramente anche nel contesto attuale che come la forma di governo parlamentare, diversamente da quella ad elezione diretta dell'organo esecutivo di vertice vigente a livello locale e regionale, presupponga un maggior rigore nel bilanciamento tra esigenze di governabilità e quelle di rappresentatività¹⁶. Rigore che le nuove regole elettorali mostrano di rispettare solo in apparenza, non eliminando in concreto il rischio di una eccessiva compressione della rappresentanza politica finalizzata ad una maggiore governabilità.

La Corte costituzionale dovrà, inoltre, valutare se violi il principio della rappresentatività

¹⁵ Sul nuovo sistema elettorale v. A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum*, Torino 2015; R. DICKMAN, *A proposito dell'Italicum. Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale di cui alla legge n. 52 del 6 maggio 2015*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), del 03.06.2015; L. TRUCCO, [Il sistema elettorale Italicum alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 \(note a prima lettura\)](#), in questa [Rivista, Studi 2014](#) (17.09.2014); ID, [Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#), in questa [Rivista, Studi 2015](#), 285 ss.; ID., [Le candidature multiple tra passato, presente...ed Italicum](#), in [Rivista AIC](#), 3/2015.

¹⁶ Il riferimento al carattere rappresentativo nazionale delle Camere e alla esclusività ed infungibilità delle funzioni che in virtù di esso le sono assegnate, contenuto nella [sentenza 1/2014](#) (n. 3.1 del considerato in diritto) diventa nelle successive sentenze della Corte un vero e proprio parametro di giudizio. Nella [sentenza 275/2014](#) sul sistema elettorale dei comuni trentini la Corte espressamente esclude che la possibilità di una sovrapposizione delle vicende, e dunque di una conseguente estensione al livello locale dei principi sanciti nella [sentenza 1/2014](#), stante la netta diversità delle discipline elettorali in virtù del diverso contesto istituzionale: di rappresentanza politica nazionale l'uno e di mera amministrazione l'altro. Anche nella [sentenza 193/2015](#), le argomentazioni della Corte si snodano tenendo conto del nesso di complementarità ed integrazione tra legge elettorale e forma di governo; ciò che porta la Corte ad escludere la incostituzionalità della disciplina delle soglie di sbarramento in quanto frutto di scelte legislative non arbitrarie, ma funzionali ad assicurare un equilibrato funzionamento del sistema istituzionale.

territoriale e del voto diretto il complesso meccanismo che consente la traslazione di voti utili per l'elezione da una circoscrizione carente di candidati ad un'altra che ne risulti eccedentaria¹⁷. Si tratta del meccanismo attivabile dall'Ufficio centrale nazionale, che consente ad una lista che abbia esaurito in una circoscrizione il numero di candidati potenzialmente eleggibili di trasferire i seggi ad essa spettanti in questa circoscrizione "carente" ad altra in cui vi siano candidati "eccedentari". Tale meccanismo, pur costituendo una scelta di politica legislativa, appare di dubbia costituzionalità perché svincolando l'utilizzazione dei voti dall'ambito territoriale in cui sono espressi sarebbe in grado di ledere il principio della rappresentatività territoriale di cui all'art. 56 della Costituzione, che stabilisce una relazione tra i seggi da distribuire e la popolazione di ogni circoscrizione¹⁸.

Il terzo motivo di ricorso sottoposto all'esame della Corte costituzionale riguarda la composizione delle liste e i meccanismi di scelta dei candidati eletti¹⁹. Nella [sentenza 1/2014](#), la Corte costituzionale aveva sancito l'illegittimità del precedente sistema in quanto fondato sul blocco totale delle liste. Tale meccanismo, non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, rimetteva la designazione dei rappresentati politici interamente ai partiti politici. Nella stessa [sentenza 1/2014](#), la Corte costituzionale, con un intervento additivo, colmava il vuoto normativo conseguente alla dichiarazione di incostituzionalità con la reintroduzione della preferenza unica. Sul meccanismo di composizione delle liste e di espressione del voto, la legge n. 52/2015 interviene introducendo un sistema misto, in parte bloccato e in parte preferenziale²⁰. L'*Italicum* prevede il voto di preferenza, nella forma della doppia preferenza di genere, ma non per i capolista, primi eletti, che continuano ad essere bloccati. Introduce, inoltre, un limite alle candidature per i capolista che non potranno essere presenti in più di 10 collegi. Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* dubita della costituzionalità del nuovo sistema di composizione delle liste e di espressione del voto in quanto, analogamente al precedente, sarebbe potenzialmente idoneo a rendere sostanzialmente indiretto il voto espresso dagli elettori. Secondo il giudice rimettente, il nuovo sistema di composizione delle liste e di scelta dei candidati eletti, pur introducendo un sistema diverso da quello totalmente bloccato sanzionato nella [sentenza 1/2014](#), non è esente da dubbi di costituzionalità. Anche con il nuovo sistema di voto, infatti, "*la grande maggioranza dei deputati verrà automaticamente eletta senza essere passata attraverso il vaglio preferenziale degli elettori*". E, infatti, ciò si verificherebbe, oltre che per i cento capolista del partito che consegue il premio di maggioranza, anche per quelli delle forze minoritarie nei collegi in cui conseguano almeno un seggio. Ma, proprio in relazione alla rappresentanza delle forze politiche minoritarie, il sistema presenterebbe una chiara incompatibilità con i principi costituzionali, giacché, per esse la rappresentanza parlamentare verrebbe largamente dominata da capolista bloccati: effetto di una ingerenza partitica che continua a mostrarsi anche con la disciplina delle multi-candidature, nonostante la limitazione posta dalla legge 52/2015 rispetto alla precedente regolamentazione²¹.

Altro motivo di ricorso sottoposto al vaglio di costituzionalità riguarda la sproporzione attualmente esistente, non essendosi ancora concluso l'*iter* costituzionale di riforma del Senato, tra le soglie di sbarramento all'accesso dei seggi richieste nelle due Camere. Secondo il giudice *a quo*, sussistono dubbi sulla ragionevolezza della coesistenza di regole elettorali diverse nei due rami del Parlamento: tale differenza pregiudicherebbe, nel caso di elezioni prima del completamento della riforma costituzionale, l'obiettivo della governabilità per la possibilità che nei due rami del Parlamento si costituissero maggioranze diverse. Il problema della coesistenza di differenti sistemi elettorali nelle due Camere parlamentari discende oltre che dalla diversità dei procedimenti legislativi, ordinario per

¹⁷ Artt. 1, lett. a), d) ed e) della legge n. 52/2015; artt. 83, c. 1-5, e 84, c. 2 e 4, d.p.r. n. 361/1957, come sostituiti, rispettivamente, dall'art. 2, c. 25 e c. 26, legge n. 52/2015.

¹⁸ Su tale specifico punto si v. in particolare L. TRUCCO, [Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#), cit.

¹⁹ Artt. 1, lett. g) legge n. 52/2015, 18 bis, c. 3, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, c. 10, lett. c) legge n. 52/2015, art. 19, c. 1, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, c. 11, legge n. 52/2015, 84, c. 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, c. 26 legge n. 52/2015.

²⁰ Si veda, in particolare, L. TRUCCO, [Candidature multiple ed Italicum](#), in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), del 18.06.2015.

²¹ [Op. et loc. ult. cit.](#)

la riforma elettorale e costituzionale per la riforma del Senato, anche dalla scelta del legislatore di non saldarli tra loro, ad esempio, condizionando l'entrata in vigore dell'*Italicum* a quella della riforma costituzionale ancora in fase di approvazione. Pertanto, mentre la Camera dei deputati è stata fornita di un nuovo sistema elettorale di stampo chiaramente maggioritario, la composizione del Senato continua ad essere regolata da un sistema rigidamente proporzionale come risultante dalla [sentenza 1/2014](#), e ciò fino a quando non si concluda il processo di riforma costituzionale che punta a trasformarlo in una Camera non direttamente elettiva. È evidente però che, finché non sia concluso l'*iter* di riforma costituzionale, la possibilità di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, dovuta a sistemi elettorali completamente diversi, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento “rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, sia l'esercizio della funzione legislativa che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera e al Senato. In connessione con tale ultimo motivo di ricorso, il giudice *a quo* solleva questione di legittimità costituzionale anche rispetto alla previsione di cui all'art. 2, comma 35, della legge 52/2015, che ha fissato al 1° luglio 2016 l'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale. Il dubbio sulla costituzionalità di tale previsione discenderebbe, appunto, dal mancato condizionamento dell'entrata in vigore della legge 52/2015 all'attuazione della riforma costituzionale in corso di approvazione. In tal senso, il legislatore avrebbe potuto mantenere il sistema elettorale proporzionale risultante dalla [sentenza 1/2014](#) o riformare il sistema elettorale politico, ma per entrambi i rami del Parlamento dato che, in caso di nuove elezioni a legislazione elettorale del Senato invariata, si produrrebbe una situazione di palese ingovernabilità per il caso probabile che coesistano due diverse maggioranze.

3. Considerazioni conclusive

A margine delle riflessioni che precedono, può concludersi che, se, come evidente, i profili sostanziali di incostituzionalità sollevati rispetto all'*Italicum* riproducono quelli che a suo tempo sono stati prospettati rispetto al sistema elettorale del 2005, e sui quali la Corte costituzionale ha ritenuto di doversi pronunciare nella [sentenza 1/2014](#) nonostante la evidente forzatura alle regole dell'accesso incidentale, la circostanza che [il giudizio costituzionale promosso dal Tribunale di Messina](#) sia, oltre che sostanzialmente diretto, anche palesemente astratto, non dovrebbe costituire un ostacolo “insuperabile” a che la Corte si pronunci per la sua ammissibilità. E ciò anche se, nella giurisprudenza in materia elettorale, successiva alla [sentenza 1/2014](#), la Corte costituzionale ha assunto un più cauto atteggiamento nel sindacare il merito delle scelte legislative sui meccanismi di voto, che tiene conto nello specifico del nesso di complementarità e integrazione tra legge elettorale e forma di governo. Ma, proprio la valorizzazione del rapporto di interrelazione tra sistema elettorale e modello istituzionale dovrebbe spingere la Corte ad un nuova coraggiosa pronuncia che sgombri il campo da possibili dubbi di costituzionalità della normativa elettorale prima che si completi il processo di riforma in corso.