

18 GENNAIO 2017

Coerenza e differenziazione
delle leggi elettorali:
a proposito di alcune questioni di
costituzionalità sollevate sull'*Italicum*

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali: a proposito di alcune questioni di costituzionalità sollevate sull'*Italicum**

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Sommario: **1.** Premessa: le mutate “pressioni di contesto” nei confronti del giudizio di costituzionalità sulla legislazione elettorale **2.** Sulla coerenza delle leggi elettorali come “necessità” rilevata dal Capo dello Stato sulla base di considerazioni di rilievo istituzionale. **3.** Coerenza e differenziazione tra i sistemi elettorali come questioni di rilievo costituzione **4.** Sulla coerenza dei sistemi elettorali nelle questioni sollevate in relazione all'*Italicum* e alla legge elettorale per il Senato

1. Premessa: le mutate “pressioni di contesto” nei confronti del giudizio di costituzionalità sulla legislazione elettorale

Approssimandosi l'udienza del 24 gennaio 2017 sulle molteplici questioni di costituzionalità della legge elettorale per la Camera dei deputati (il cd. *Italicum* risultante dalla legge 6 maggio 2015, n. 52), sollevate da cinque Tribunali sulla scia del precedente rappresentato dalla sentenza n. 1 del 2014, le “pressioni di contesto” che si manifestano nei confronti della Corte costituzionale sono ben diverse da quelle che si presentavano allorché la Corte, prima del rinvio dell'udienza originariamente fissata per il 4 ottobre 2016, si apprestava a decidere sulle prime questioni inizialmente sollevate. Nuove letture tendono ad affermarsi nella discussione pubblica. Dalla possibile strumentalità – in senso favorevole o contrario - che era stata intravista tra la pronuncia della Corte sull'*Italicum* rispetto al successivo voto popolare sulla riforma costituzionale, si è passati a considerare l'eventuale effetto agevolativo o, all'opposto, ostativo che la decisione della Corte produrrebbe in relazione al percorso verso lo scioglimento anticipato delle Camere che è auspicato, seppure in viario modo, da una parte consistente delle forze politiche.

Più esattamente, sino al 19 settembre 2016, quando l'udienza pubblica è stata rinviata a nuovo ruolo cioè, in pratica, ad una data da stabilirsi successivamente al *referendum* popolare, sullo sfondo del giudizio di

* L'articolo è una rielaborazione della relazione svolta in occasione del Seminario “La Corte e l'*Italicum*” organizzato da *federalismi*, FormAP e Osservatorio sui processi di governo, Roma, 11 gennaio 2017.

costituzionalità si stagiava con prepotenza la legge di revisione costituzionale appena approvata dal Parlamento. Anche il dibattito sulle questioni di costituzionalità dell'*Italicum* finiva per coinvolgere più o meno latamente la riforma costituzionale, considerata la stretta e reciproca connessione che si era determinata, sin dalle fasi prodromiche, tra il progetto di revisione della seconda Parte della Costituzione e la nuova legge elettorale della Camera dei deputati. Entrambe le riforme, tra l'altro, erano il frutto del medesimo accordo politico, il cosiddetto "Patto del Nazareno" determinatosi a partire dal gennaio 2015 tra Renzi, allora solo segretario del PD, e Berlusconi, il principale leader dell'opposizione.

L'interdipendenza tra le due riforme risuonava anche nei passaggi delle ordinanze di rimessione ove alcune argomentazioni richiamavano una sorta di peculiare ed originalissimo "combinato disposto" risultante dall'approvata – anche se non ancora vigente, e comunque non applicata - legge elettorale maggioritaria per la Camera dei deputati, e dalla riforma costituzionale ancora soltanto in potenza e che avrebbe potuto ridisegnare il futuro assetto del bicameralismo, assegnando proprio la Camera posizione prevalente nell'esercizio della funzione legislativa ed esclusiva titolarità nel rapporto di fiducia con l'esecutivo.

In particolare, ciò era evidente nell'ordinanza del Tribunale di Messina, la prima ad essere sollevata sull'*Italicum* innanzi alla Corte costituzionale e per di più nel febbraio del 2016, ovvero addirittura prima ancora del conclusivo voto parlamentare della riforma costituzionale (avvenuto il 12 aprile del medesimo anno). Il Tribunale rilevava che i presunti aspetti critici di questa normativa connessi alla cosiddetta "impronta maggioritaria" – ossia la previsione della soglia del 40% dei voti validi senza alcun riferimento agli aventi diritto al voto o ai votanti, il premio attribuito al ballottaggio senza prevedere una soglia minima di votanti e di voti validi per accedere al ballottaggio stesso, e la previsione della soglia di sbarramento del 3% - andavano attentamente considerati proprio alla luce del fatto che con la riforma costituzionale (come detto, ancora *in fieri*) la Camera dei deputati sarebbe diventata l'unica Assemblea costituita mediante la diretta espressione della sovranità popolare e come organo direttamente rappresentativo. La prospettiva di riforma costituzionale, pertanto, imponeva ancor più che il principio maggioritario fosse "adeguatamente contenuto" nella legge elettorale (cfr. il punto 6.4 dell'ordinanza).

Con l'approssimarsi del voto popolare, nella campagna referendaria si era diffusa la convinzione che la sentenza sull'*Italicum* avrebbe condizionato l'esito della consultazione, seppure sulla base di contrapposte interpretazioni. Secondo alcuni, l'accertamento di uno o più vizi di costituzionalità avrebbe accresciuto la sfiducia popolare verso la riforma costituzionale; altri, invece, ipotizzavano che un tale esito avrebbe favorito l'approvazione referendaria giacché la rimozione dei punti più controversi dell'impianto maggioritario della legge elettorale avrebbe indebolito i timori di "deriva autoritaria" imputata alla riforma costituzionale.

Si intravedeva in contropiede il rischio di un cortocircuito tra l'esercizio diretto della sovranità e il principale strumento di garanzia della Costituzione, e per di più su un passaggio cruciale nella rideterminazione di una parte consistente delle disposizioni fondanti l'intero ordinamento. Certo, il rinvio dell'udienza, e dunque della decisione sulla legge elettorale, ha consentito di separare con nettezza il compito della Corte da improprie, sommarie e dietrologiche considerazioni che, in una sempre più accesa campagna referendaria, sarebbero inevitabilmente state collegate all'esito del giudizio di costituzionalità sull'*Italicum*, qualunque fosse stata la soluzione adottata. Insomma, sottraendo il giudizio dal contenzioso referendario, se ne è meglio garantita la neutralità.

Tuttavia, svoltosi il *referendum*, la “pressione di contesto” sulla Corte non è cessata, ma, per così dire, è proseguita pur mutando il campo di riferimento. Si è infatti determinata una nuova stretta correlazione – o di interferenza, secondo la tesi di chi si colloca in posizione critica rispetto alle potenzialità di intervento della Corte sulle leggi elettorali così come sono state “sanzionate” nella sentenza n. 1 del 2014 – tra l'imminente pronuncia della Corte ed una questione di stretta rilevanza politica concernente un passaggio delicatissimo nel funzionamento della forma di governo parlamentare. L'attenzione del dibattito tra le forze politiche e all'interno delle istituzioni tutte, infatti, si è venuto concentrando attorno ad un passaggio cruciale per il prosieguo della legislatura, cioè sulla possibilità che dalla sentenza della Corte scaturiscano o meno esiti normativi che assicurino una qualche coerenza tra i sistemi elettorali delle due Camere. Tra l'altro, si verrebbe così incontro ad una specifica “necessità” di modifica dei sistemi elettorali che il Capo dello Stato ha rilevato proprio a ridosso della soluzione della crisi di governo determinatasi con le dimissioni di Renzi dopo l'esito negativo del *referendum*.

Ora, nessun rinvio della decisione sull'*Italicum* è più possibile. La Corte deve ormai decidere. Preliminarmente, da un lato, se tenere ferma l'impostazione seguita nella sentenza n. 1 del 2014 circa l'ammissibilità e l'estensione del sindacato di costituzionalità sulle leggi elettorali; e, dall'altro lato, se considerare la predetta impostazione applicabile anche nel caso di leggi elettorali, come l'*Italicum*, non ancora applicate. Conseguentemente, qualora siano superati favorevolmente entrambi i predetti passaggi, occorre valutare la fondatezza dei presunti vizi di costituzionalità rilevati dai giudici *a quibus*. A tal proposito, si dovrà stabilire se proseguire nell'applicazione dello scrutinio stretto di ragionevolezza, scrutinio che, così come richiamato nella predetta sentenza, è stato collegato – e dunque limitato - alla manifesta irragionevolezza delle scelte legislative che introducono elementi di disproportionalità della rappresentanza parlamentare in connessione al perseguimento dell'obiettivo della governabilità. Oppure, si potrà anche decidere di estendere i vizi sindacabili anche ad altri aspetti della legislazione elettorale, soprattutto – e questo costituisce un aspetto decisivo per la tematica qui in esame – con riferimento ai vizi presuntivamente derivanti dalle differenze sussistenti tra i sistemi elettorali delle due Assemblee.

In particolare, si tratterà di verificare la fondatezza di un'impostazione critica e collegata alle differenze sussistenti tra i vigenti sistemi elettorali della Camera e del Senato, che è stata sostenuta, ad esempio, dal Tribunale di Messina nella relativa ordinanza di rimessione (cfr., in particolare, il punto 15). Tali differenze concernono, per un verso, la diversità delle soglie di sbarramento, e, per altro verso, gli effetti che deriverebbero sulla forma di governo dall'applicazione contemporanea di una legge elettorale che per la Camera prevede in ogni caso la necessaria attribuzione di un consistente premio di maggioranza (anche mediante un eventuale ballottaggio), e di una legge elettorale per il Senato che, invece, è del tutto priva di tale rilevante meccanismo correttivo del sistema proporzionale. La presenza di leggi così divergenti nella traduzione dei voti in seggi, potrebbe dunque rischiare di “compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare” e “l'esercizio della funzione legislativa che l'art. 70 della Costituzione attribuisce collettivamente alla Camera e al Senato”, per usare le stesse parole utilizzate dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014. E se così si ritenesse, quale sarebbe la normativa da censurare? Quella che prevede i correttivi che si allontanano in modo più incisivo dall'applicazione del principio di “rappresentanza democratica” dell'organo elettivo - principio richiamato sempre dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014 -, considerando pertanto l'altra normativa, quella cioè meno o niente affatto disproporzionale, come una specie di *tertium comparationis*? Oppure, si dovrebbe considerare viziata per “irragionevole differenziazione” la legge elettorale che è stata approvata e che è entrata in vigore successivamente, a prescindere dalla maggiore o minore intensità dell'effetto disproporzionale dei correttivi presenti nelle due leggi o addirittura a prescindere dalla presenza o meno di tali correttivi in una delle due leggi? In altre parole, si può introdurre il canone costituzionale della “coerenza” tra i sistemi elettorali? E con quali conseguenze sul ruolo della Corte?

Come accennato sopra, la questione del superamento della differenziazione, anzi, più esattamente, la necessità di restituire coerenza alle leggi elettorali attualmente caratterizzate da logiche divergenti, è stata richiamata anche dal Capo dello Stato allorché egli si è pubblicamente espresso con riferimento alle decisioni che ha adottato a seguito della crisi del Governo Renzi. Ci si può domandare se ed in quale misura le sopra richiamate considerazioni di rilievo costituzionale si siano venute sovrapponendo – risultando, anzi, da un lato condizionate, e dall'altro lato condizionanti nel momento in cui si avrà la decisione della Corte – sulla problematica di carattere strettamente politico-istituzionale che si è determinata, e continuerà a proporsi nei prossimi mesi, nel contingente dibattito relativo allo scioglimento anticipato.

In questa sede, allora, si intendono analizzare, innanzitutto, le ragioni espresse dal Capo dello Stato nel momento in cui egli ha affrontato pubblicamente il tema dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere, attribuendo particolare rilevanza alla “necessità” di riportare a coerenza i sistemi

elettorali delle due Assemblee parlamentari. Conseguentemente, si intende verificare se siffatta necessità di coerenza possa essere considerata anche come un principio costituzionale implicito cui dovrebbero considerarsi assoggettate le leggi elettorali. Se così fosse, come detto, si estenderebbe ulteriormente il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali che la Corte nella sentenza n. 1 del 2014 ha sì ammesso, ma soltanto nei limiti del test di ragionevolezza dei meccanismi di disproportionalità, al fine cioè di verificare se questi ultimi siano o meno giustificati dal perseguimento del fine della governabilità. Se ciò accadesse nel presente giudizio di costituzionalità, la Corte si assumerebbe anche il compito di verificare la reciproca coerenza dei distinti meccanismi di “disproporzionalità” previsti nei due sistemi elettorali, estendendo conseguentemente l’applicazione del canone di ragionevolezza. Inoltre, tenuto conto che l’*Italicum* ancora non è stato applicato, la Corte svolgerebbe il ruolo preventivo di garante del buon funzionamento della forma di governo nella misura in cui i sistemi elettorali, a suo parere, risultassero, anche soltanto in via astratta e prognostica, potenzialmente idonei a determinare esiti elettorali divergenti o addirittura contraddittori nelle due Assemblee parlamentari.

In ogni caso, si tratterebbe di un compito a dir poco arduo e di cui andrebbe soprattutto e preliminarmente considerata la compatibilità con la posizione che la Corte riveste ed intende continuare a svolgere nel nostro ordinamento. A nostro avviso, non si può rifiutare l’accorto impiego del sindacato di costituzionalità innanzi a normative o a comportamenti dei poteri dello Stato che diano luogo o che possano effettivamente dare luogo a violazioni della Costituzione direttamente incidenti sui principi fondanti la vita democratica delle nostre istituzioni. Il principio democratico espresso nel primo articolo della Costituzione, insomma, non è un mero simulacro, ma può e deve essere impiegato dalla Corte quando la democrazia è a rischio o in pericolo, soprattutto innanzi alla presenza di zone franche o immuni da altre forme di sindacato. Ma occorre considerare con altrettanta attenzione le modalità di esercizio di tale cruciale compito di difesa di democrazia. Occorre, in particolare, evitare quelle possibili estensione dell’esercizio della funzione di garanzia della Costituzione che dovessero spingersi sino ad incorporare nel giudizio di costituzionalità valutazioni, considerazioni, argomentazioni sul merito delle scelte che spettano alla discrezionalità delle forze politiche, attinenti per così dire più alla sfera della “auspicabilità” che a quella della costituzionalità dei sistemi elettorali e che di per sé, dunque, devono restare estranee al sindacato della Corte.

2. Sulla coerenza delle leggi elettorali come “necessità” rilevata dal Capo dello Stato sulla base di considerazioni di rilievo istituzionale.

Come noto, dopo la bocciatura referendaria della riforma costituzionale cui il Governo Renzi aveva legato la sua stessa ragion d’essere, si sono prodotte rilevanti conseguenze. Peraltro, le repentine dimissioni,

peraltro da lungo tempo “preannunciate” dal Presidente del Consiglio Renzi, sono state rallentate dal Capo dello Stato, il quale non ha acceduto alla strada delle immediate elezioni anticipate, ma ha proceduto alla rapida soluzione della crisi di governo mediante la nomina del nuovo Premier Gentiloni.

La situazione si è così rapidamente stabilizzata mediante la conferma sia di larga parte del precedente esecutivo, che della stessa maggioranza parlamentare che già sosteneva il precedente Governo. Certo, come ha detto il Presidente Mattarella nel discorso per lo scambio degli auguri del 20 dicembre 2016, le elezioni sono senz’altro nell’*“orizzonte”* della *“fase conclusiva di questa legislatura”*. Le elezioni, ha aggiunto, serviranno per verificare, l’*“allineamento del Parlamento rispetto agli orientamenti del corpo elettorale, nel momento in cui l’andamento della vita parlamentare ne determinerà le condizioni”*, ovvero sino a quando il comportamento delle forze politiche presenti in Parlamento consentirà la prosecuzione del rapporto fiduciario.

Così, il Presidente ha implicitamente negato che l’esito negativo del *referendum* costituzionale comporti di per sé lo scioglimento anticipato delle Camere. Anche nella presente situazione così delicata, dunque, il ruolo presidenziale di garanzia ultima del permanente funzionamento delle istituzioni rappresentative nell’ambito della forma di governo costituzionalmente determinata, giustifica e circoscrive l’azione del Capo dello Stato volta a verificare la sussistenza di una maggioranza parlamentare capace di sostenere un esecutivo funzionante. In estrema sintesi, permanendo in concreto la possibilità di instaurare e di mantenere il circuito fiduciario tra il Parlamento e un Governo nel rispetto del dettato costituzionale, il Presidente non è apparso disponibile ad agire nel senso di determinare con la sua volontà lo svolgimento delle elezioni anticipate. Non vi è chi non veda, da questo punto di vista, la consonanza di questa posizione con l’interpretazione del potere di scioglimento che nelle due precedenti legislature è stata praticata da Napolitano nei passaggi più delicati della sua lunga presidenza. Posizione, dunque, che non appare preludere a comportamenti improntati a quel protagonismo che connotò invece la decisione assunta in sostanziale autonomia da Scalfaro quando sciolse anticipatamente le Camere dopo l’approvazione delle leggi elettorali maggioritarie del 1993.

In questa prospettiva che esalta il ruolo di stabilizzazione del Capo dello Stato, il Presidente ha aggiunto espressamente la presenza di una necessità condizionante, al cui verificarsi egli ha inteso ulteriormente subordinare l’esercizio del suo potere di scioglimento anticipato: *“A questo scopo - quello di consentire nuove elezioni con esiti chiari - è necessario dotare il nostro Paese di leggi elettorali, per la Camera e per il Senato, che non siano, come in questo momento, l’una fortemente maggioritaria e l’altra assolutamente proporzionale ma siano omogenee e non inconciliabili fra di esse. Esigenza, questa, condivisa da tutte le forze parlamentari nel corso delle recenti consultazioni”*.

Inoltre, Mattarella ha sottolineato che tali leggi devono essere *“pienamente operative affinché non vi siano margini di incertezza nelle regole che presidiano il momento fondamentale della vita democratica”*. Proprio per rispondere alla *“necessità”* di avere nuove leggi elettorali che consentano di evitare le segnalate conseguenze negative,

aggiunge infine il Presidente, vi è *“l’esigenza di un Governo nella pienezza delle funzioni, senza il quale il Parlamento non potrebbe procedere all’approvazione di alcuna normativa elettorale”*. In altri termini, Mattarella ha rafforzato ulteriormente la sua decisione di aver dato vita ad un nuovo Governo - e dunque di non procedere all’immediato scioglimento - sulla base di una considerazione collegata alla ridotta funzionalità che avrebbe colpito il Parlamento anticipatamente sciolto.

Nel successivo messaggio di fine anno del 2016 il capo dello Stato ha ribadito, forse ancor più chiaramente, la sua posizione in merito, mediante un’articolata esposizione degli argomenti che lo hanno condotto a preferire la strada del Governo Gentiloni rispetto a quella delle immediate elezioni anticipate. Infatti, per quanto non vi sia *“dubbio che, in alcuni momenti particolari, la parola agli elettori costituisca la strada maestra”*, Mattarella ha rilevato non solo che *“chiamare gli elettori al voto anticipato è una scelta molto seria”*, ma anche che occorrono *“regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori possano esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa trovi realmente applicazione nel Parlamento che si elegge”*. A parere del Presidente, *“queste regole, oggi, non ci sono: al momento esiste, per la Camera, una legge fortemente maggioritaria e, per il Senato, una legge del tutto proporzionale”*. Ed ancora: *“Con regole contrastanti tra loro chiamare subito gli elettori al voto sarebbe stato, in realtà, poco rispettoso nei loro confronti e contrario all’interesse del Paese. Con alto rischio di ingovernabilità”*.

Pertanto, il Capo dello Stato ha espresso pubblicamente le sue valutazioni critiche sull’applicabilità della normativa elettorale attualmente vigente, che, come noto, è composta da un lato dalla legge elettorale della Camera entrata in vigore il 1° luglio del 2016, e dall’altro dalla legge elettorale del Senato come risultante dalla sentenza di parziale illegittimità costituzionale n. 1 del 2014. Ad avviso del Presidente, l’applicazione immediata di tali leggi, orientate in modo contrapposto in quanto l’una *“fortemente maggioritaria”* e l’altra *“del tutto maggioritaria”*, e pertanto foriere di *“regole contrastanti”*, può condurre ad esiti non *“rispettosi”* degli elettori e contrari dell’interesse del Paese, oltre ad un *“alto rischio di ingovernabilità”*. Inoltre, come noto, la legge per il Senato è tuttora priva della piena operatività, mancando alcune disposizioni – per lo più di carattere regolamentare – indispensabili per dare compiuta attuazione a quanto disposto dalla Corte costituzionale nella predetta sentenza (in specie, circa l’espressione del voto di preferenza).

Dalle parole del Presidente si possono trarre alcune considerazioni. Innanzitutto, è di piena evidenza il carattere, il contenuto e le finalità essenzialmente politico-istituzionali delle valutazioni manifestate dal Capo dello Stato nelle due predette esternazioni in ordine al contenuto delle leggi elettorali ed ai possibili o addirittura probabili effetti derivanti dalla loro immediata applicazione. Tali valutazioni, cioè, sono strettamente attinenti al ruolo di *“garanzia politica”* che il capo dello Stato deve svolgere nel momento più critico della forma di governo parlamentare, cioè allorquando, presentandosi una crisi di governo, il Presidente deve esercitare i poteri spettantigli e che si traducono, essenzialmente, nel percorrere ogni

possibile tentativo per nominare un nuovo Governo che abbia la fiducia delle Camere, avviando, in caso di esito conclusivamente negativo, il procedimento che condurrà allo scioglimento anticipato delle Camere. La stella polare del ruolo costituzionale del Presidente, dunque, è rappresentata dall'obiettivo di ristabilire il funzionamento della forma di governo. In questo senso, anche le valutazioni connesse al concreto e contingente determinarsi degli esiti elettorali conseguenti all'eventuale immediato scioglimento ed all'applicazione delle leggi elettorali vigenti, possono essere legittimamente prese in considerazione dal Capo dello Stato, al pari del punto attinente alla piena operatività della legge elettorale, in quanto, vertendosi su tematiche politicamente delicate, correttamente il capo dello Stato può e deve valutare se l'integrazione regolamentare della legge debba preferibilmente richiedere un Governo nel pieno esercizio delle funzioni.

In definitiva, dunque, gli aspetti che il Capo dello Stato ha preso in considerazione allorché ha assunto le sue decisioni in ordine alla soluzione della crisi del Governo Renzi - nel senso della prosecuzione della legislatura mediante la nomina un nuovo Governo, e non nel senso dell'*extrema ratio* rappresentata dal ricorso immediato allo scioglimento anticipato - riguardano l'esercizio dei poteri presidenziali attinenti al ruolo di garanzia politica volto ad assicurare, in relazione alla situazione contingente anche dal punto di vista del sistema elettorale vigente, il corretto funzionamento delle istituzioni rappresentative.

Va aggiunto che nelle considerazioni svolte dal capo dello Stato in entrambi i discorsi già ricordati, nessun riferimento, neppure indiretto o implicito, è stato fatto all'imminente decisione della Corte costituzionale sulla legislazione elettorale. Né, tanto meno, il Presidente ha accennato in qualche modo agli effetti che, a seguito della sentenza della Corte, potrebbero o dovrebbero derivare nei confronti dell'operato del Parlamento che sta avviando il procedimento legislativo di modifica dei sistemi elettorali. E' evidente, infatti, che, qualunque sia la decisione della Corte sulle vigenti disposizioni elettorali, Parlamento resterà libero di approvare una nuova e diversa disciplina, anche diversa o addirittura del tutto contrapposta rispetto a quello che scaturisse da un'eventuale sentenza di illegittimità parziale.

Il capo dello Stato, pertanto, si è limitato a delineare le posizioni del Parlamento e del Governo in relazione alla stesura di una legislazione elettorale che complessivamente risponda ai tre predetti requisiti di rilievo politico-istituzionale richiamati dal Presidente, quelli cioè della chiarezza degli esiti, del rispetto degli elettori e della corrispondenza con gli interessi del Paese. Il capo dello Stato, tenuto anche conto di quanto scaturito dalle consultazioni effettuate al momento della crisi del Governo Renzi, ha rilevato che il Governo si assumerà il compito di "facilitare il lavoro parlamentare riguardo alla legge elettorale"; e negli stessi termini si era anche espresso Gentiloni al momento dell'assegnazione dell'incarico di formare il nuovo esecutivo. L'assenza di un qualche accenno ai rapporti tra il "lavoro" rimesso agli organi politico-rappresentativi e la sentenza che di lì a poco tempo sarebbe stata adottata dalla Corte costituzione,

pertanto, è ulteriore conferma della netta distinzione che si è voluta correttamente mantenere tra il campo di azione del Capo dello Stato e gli ambiti di competenza della Corte costituzionale. Si tratta, infatti, di organi cui vanno riconosciuto ben distinti compiti riconducibili a funzioni distinte di garanzia: l'uno esercita, in posizione di primazia rispetto a tutti gli altri organi dello Stato, la funzione di “garanzia politica” allo scopo di salvaguardare sia la separazione che l'equilibrio tra i poteri; l'altra è titolare, in via esclusiva, della funzione di “garanzia costituzionale” allo scopo di assicurare la permanente osservanza della Costituzione da parte di tutti gli altri poteri.

In definitiva, nelle parole del Presidente Mattarella non si colgono cenni volti a condizionare o a “pregiudicare” il successivo giudizio della Corte in relazione al presunto vizio di costituzionalità connesso alla “necessità” – che, come detto, è stata individuata sulla base di argomentazioni connesse ad aspetti di carattere politico-istituzionale - di poter disporre di leggi elettorali diverse da quelle oggi esistenti e soprattutto impostate secondo logiche convergenti o addirittura uniformi. D'altro canto, anche e proprio a partire dalla “necessità” - rilevata dal Presidente della Repubblica - di sistemi elettorali capaci di condurre ad esiti “chiari” e potenzialmente non contraddittori, si è innescato, non solo a livello politico, un dibattito sul ruolo che l'esito del giudizio di costituzionalità sulla legislazione elettorale potrebbe assumere non solo nel concreto determinarsi dei nuovi sistemi elettorali da parte del Parlamento, ma anche sul successivo proseguimento della stessa legislatura. Se, infatti, la sentenza della Corte conducesse ad una sostanziale coerenza dei sistemi elettorali, mediante la soppressione delle “regole contrastanti”, risulterebbe soddisfatta quella “esigenza” posta dal Capo dello Stato come un fattore che ha condizionato in fatto l'esercizio del potere di scioglimento anticipato del presente Parlamento. In breve, almeno per questo aspetto la strada verso le elezioni anticipate sarebbe più facile, perché non ci si potrebbe più appellare alle argomentazioni collegate alla presenza di sistemi elettorali radicalmente contrapposti e dunque potenzialmente produttivi di esiti “non chiari”.

3. Coerenza e differenziazione tra i sistemi elettorali come questioni di rilievo costituzionale

A questo punto, delineati i contorni, le ragioni e le finalità delle opinioni ufficialmente manifestate dal Capo dello Stato in ordine alla “necessità” politico-istituzionale di poter disporre di sistemi elettorali coerenti, ci si può porre la questione della coerenza dei sistemi elettorali delle due Assemblee dal punto di vista delle regole e dei principi della Costituzione vigente. Più esattamente, mancando, come noto, specifiche prescrizioni costituzionali che vincolino il legislatore nella scelta dei sistemi elettorali per le Assemblee parlamentari, ci si può chiedere se la presenza di sistemi elettorali sufficientemente coerenti, ispirati dalla medesima logica, caratterizzati dalla presenza di regole non contrastanti, e dunque tendenzialmente o potenzialmente in grado di determinare esiti non contraddittori nella determinazione

della composizione degli organi rappresentativi, sia espressione di un principio costituzionale implicito e dunque sindacabile dalla Corte costituzionale. E conseguentemente, si può verificare, sulla base di quanto richiesto nelle ordinanze di rimessione, e dunque rispettando sia il *thema decidendum* che i *petita* risultanti da queste ultime, se ed in qual modo la Corte possa accertare nel presente giudizio di costituzionalità il rispetto di tale presunto principio costituzionale da parte delle vigenti leggi elettorali.

Il problema di ordine costituzionale collegato al rapporto di differenziazione tra i due sistemi elettorali contemporaneamente vigenti, come già accennato all'inizio, è stato affrontato dalla Corte costituzionale in un passaggio della sentenza n. 1 del 2014 con specifico riferimento alla presenza di specifici correttivi introdotti dal legislatore nella normativa elettorale del Senato rispetto alla piena applicazione del principio proporzionale.

In via generale, va ricordato che, in relazione all'introduzione di meccanismi disproportionali connessi all'obiettivo di favorire la formazione di una maggioranza all'interno dell'organo rappresentativo, la Corte ha rilevato nella stessa sentenza che *“la disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”*. In altri termini, considerata come pienamente e perfettamente “democratica” e rispettosa dell'eguaglianza del diritto di voto quella composizione rappresentativa dell'organo elettivo che assicura un assoluto rapporto di corrispondenza tra la volontà espressa dagli elettori mediante i rispetti voti considerati, l'inserzione di discipline correttive o che alterino tale corrispondenza deve essere “proporzionata”, non deve cioè produrre “una compressione (...) eccessiva ” della funzione rappresentativa e quindi “un'alterazione profonda” della composizione dell'organo in senso corrispondente alla volontà degli elettori.

Più in particolare, nel punto n. 4 del Considerato in diritto, in relazione all'applicazione del già richiamato test di proporzionalità relativo alla disciplina del Senato che prevedeva l'attribuzione del premio in sede regionale – e dunque in meccanismo in ipotesi destinato a favorire la formazione di una maggioranza all'interno dell'organo elettivo, alterando così la rappresentanza “democratica” di quest'ultimo - la Corte ha sottolineato, circa la predetta disciplina, la *“inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati”*. Infatti, alla Corte il predetto meccanismo correttivo del sistema elettorale del Senato è apparso operare in un diverso senso, cioè *“favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò 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 (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce*

collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”

In altre parole, la Corte ha sostenuto che quel particolare meccanismo disproporzionale che era previsto dalla legge del Senato secondo una disciplina diversa rispetto a quella della Camera (ove il premio era attribuito su base nazionale), appariva viziato per irragionevolezza non solo per il mancato perseguimento del fine della governabilità, ma anche per eterogenesi del fine medesimo. Infatti, il premio a livello regionale previsto al Senato – per tener conto, come noto, della regola costituzionale relativa all'elezione “su base regionale” - avrebbe concretamente operato in senso opposto al fine della governabilità, in quanto avrebbe favorito la determinazione di maggioranze diverse nelle due Assemblee anche allorquando i voti siano stati espressi in modo pressoché simile dai cittadini elettori. Pertanto, la Corte ha censurato la legge del Senato non perché essa fosse per questo aspetto di per sé diversa rispetto a quella della Camera (ove si prevedeva il premio su base nazionale), ma perché lo specifico meccanismo disproporzionale che era stato introdotto per il Senato si presentava – a differenza di quello della Camera - contraddittorio rispetto al perseguimento del medesimo fine della governabilità che sembrava a prima vista accomunare le due discipline elettorali. Infatti, come esattamente rilevato dalla più parte dei commentatori, siffatto premio regionale poteva determinare una composizione del Senato “a sorpresa” e soprattutto così incoerente con la distribuzione nazionale dei voti da ostacolare o comunque rendere più impervia la formazione di un governo che avesse la maggioranza in entrambe le Assemblee pure nel caso in cui i cittadini elettori – che, come noto, non sono gli stessi a causa del diverso elettorato attivo - si fossero espressi in modo sostanzialmente corrispondente nei voti per entrambe le Assemblee. In questo senso, pertanto, il meccanismo del premio regionale risultava compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare e l'esercizio della funzione legislativa collettivamente attribuita ad entrambe le Camere.

Insomma, può dirsi che tale disciplina è risultata costituzionalmente viziata anche perché del tutto contraria al principio di efficienza costituzionale, in quanto stabiliva prescrizioni la cui applicazione avrebbe ragionevolmente determinato la compromissione del corretto funzionamento dei poteri costituzionalmente previsti e garantiti. La “coerenza” che la Corte ha chiesto ai meccanismi correttivi che operano in senso disproporzionale, dunque, è collegata alla corrispondenza al fine che deve essere loro proprio, quello cioè di garantire la governabilità; se tali meccanismi, anche presenti soltanto in una legge elettorale, operano in senso opposto, essi sono da considerarsi costituzionalmente viziati.

Pertanto, dal ragionamento così impostato dalla Corte discende che un meccanismo disproorzionale previsto da una legge elettorale appare di per sé stesso viziato per inefficienza costituzionale allorché risulta compromettere, anche soltanto in via prognostica, il corretto funzionamento degli organi rappresentativi che sono essenziali per la nostra democrazia. Ma non si può invece dedurre da quanto deciso dalla Corte nel 2014 un'altra e ben diversa conclusione, quella cioè che il vizio di costituzionalità discenda dalla mera differenziazione tra le discipline elettorali, ossia dalla semplice e reciproca incoerenza o differenziazione tra i sistemi elettorali, a prescindere dalla valutazione, da ritenersi invece indispensabile, che la Corte è chiamata a compiere relativamente alla congruenza dello specifico meccanismo correttivo rispetto al fine della governabilità e dunque, più in generale, al rispetto al principio costituzionale che impone ad ogni normativa di non precludere o ostacolare il permanente, corretto ed equilibrato funzionamento della forma di governo.

In via generale, sulla differenziazione tra le leggi elettorali, va ricordato che sulla base delle vigenti disposizioni costituzionali che disciplinano la composizione e la formazione delle due Assemblee (circa le condizioni di elettorato attivo e passivo, il numero dei componenti o originariamente il rapporto con il numero degli abitanti, la ripartizione dei seggi, la base regionale al Senato, il numero minimo di seggi al Senato per Regione) la presenza di leggi elettorali non identiche è praticamente inevitabile. Può dirsi, insomma, che sia la stessa Costituzione non soltanto a consentire, ma anzi ad imporre, con l'espressa indicazione della "base regionale" come condizione vincolante il sistema elettorale del Senato, una strutturale differenziazione tra i sistemi elettorali. Questa volontà di differenziazione, per di più, appariva del tutto coerente con l'impostazione che aveva condotto il costituente a distinguere anche temporalmente la durata delle due Assemblee. Ed ancora, nell'esercizio della discrezionalità legislativa riconosciuta in materia dalla Costituzione nel corso del tempo ha anche consentito, in fatto, leggi non solo dotate di discipline differenti in ordine alla definizione dei collegi, all'espressione del voto e ai meccanismi di traduzione dei voti in seggi, ivi compresi i correttivi disproorzionali (come le soglie di sbarramento), ma anche ispirate anche a logiche assai distinte, come nel caso della legge inizialmente e per lungo tempo applicata al Senato che prevedeva, in prima battuta, il ricorso al collegio uninominale e al principio maggioritario. La presenza di tali differenze tra i due sistemi elettorali ha spesso determinato la non coincidenza o comunque la non sovrapponibilità delle rappresentanze parlamentari nelle due Assemblee, e talora la stessa difficoltà di riprodurre in entrambe le Camere la stessa maggioranza. Si è dunque sempre rimesso alla politica la scelta discrezionale sulle distinte discipline elettorali, ritenendosi anzi che la differenziazione dei meccanismi di traduzione dei voti in seggi costituisca un arricchimento, e non un indebolimento del carattere democratico della rappresentanza parlamentare.

Rispetto alla differenziazione dei sistemi elettorali voluta e consentita dalla Costituzione, e che comunque si è variamente concretizzata nella prassi, dunque, il predetto vizio di inefficienza costituzionale, che la Corte ha colto nella sentenza n. 1 del 2014, può essere ricondotto soltanto a quei casi in cui vi siano discipline legislative che prevedano meccanismi correttivi della “rappresentanza democratica” – come sopra definita sempre sulla base della predetta sentenza - tali da produrre esiti elettorali potenzialmente in grado di compromettere sensibilmente il corretto funzionamento della forma di governo. Solo ricorrendo questa ipotesi per così dire estrema, potrebbero ritenersi sindacabili i correttivi legislativi che, modificando in modo sin troppo incisivo la “proiettività” che, in base al principio democratico, deve caratterizzare il rapporto di corrispondenza tra la volontà degli elettori ed il risultato elettorale, si porrebbero in radicale opposizione rispetto all’essenziale ed indefettibile interesse di rilievo costituzionale relativo alla presenza di un governo dotato della fiducia di entrambe le Camere.

Trattandosi di un vizio di costituzionalità determinato dalla presenza di meccanismi normativi caratterizzati dalla predetta connotazione lesiva, alla Corte spetta il compito di far venir meno o quelle parti del sistema elettorale che, introducendo meccanismi che potremmo definire fortemente “disproiettivi” che non sono presenti nell’altro sistema elettorale, impediscono nel contempo il determinarsi di un risultato congruente con il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, ovvero quelle parti del sistema elettorale che si più allontanano dal principio di proiettività, utilizzando per quanto possibile, e dunque nella misura in cui vi siano disposizioni corrispondenti, l’altro sistema elettorale come punto di riferimento della “disproporzione” ammissibile.

Pertanto, può concludersi che non è compito della Corte assicurare la coerenza delle leggi elettorali dato che, come sopra visto, tale principio non è desumibile dalla Costituzione. Diversamente, può sostenersi che la protezione del fundamentalissimo interesse costituzionale al corretto e permanente funzionamento della forma di governo parlamentare, giustifica l’annullamento di quelle porzioni normative che ne siano in diretta ed immediata opposizione, nelle parti relative alla disciplina di correttivi allo stesso tempo incisivamente “disproiettivi” e fortemente differenziati rispetto alla disciplina elettorale prevista per l’altra Assemblea, ma soltanto se ciò comporti, secondo una previsione prognostica ragionevolmente condotta, esiti contraddittori con il fine cui tali meccanismi devono essere rivolti, cioè quello della governabilità. In questo senso, il premio di maggioranza, che è attribuito al primo turno o eventualmente al turno di ballottaggio nella legge elettorale della Camere, non può certo dirsi rivolto a perseguire un fine altro che quello della governabilità. E dunque, ben difficilmente, almeno a nostro avviso, può essere di per sé censurabili qualora si applichino i principi posti nella sentenza n. 1 del 2014.

4. Sulla coerenza dei sistemi elettorali nelle questioni sollevate in relazione all'*Italicum* e alla legge elettorale per il Senato

Tornando alle questioni sollevate dai giudici, va tuttavia rilevato che nella più parte delle ordinanze non si è posto il problema del contrasto tra le logiche ispiratrici delle leggi elettorali, né, conseguentemente, tra i relativi meccanismi di correzione della proiezione. Due sole questioni in tal senso sono state sollevate dal Tribunale di Messina. Una questione di costituzionalità concerne una specifica problematica relativa alla legge del Senato, ovvero le diverse e più alte soglie di sbarramento ivi presenti rispetto alla legge per la Camera (cfr. il punto n. 15 dell'ordinanza). A tal proposito, la presenza di questo singolo aspetto, cioè la differenziazione tra le soglie di sbarramento previste per il Senato rispetto alla Camera, non appare potenzialmente produttiva di esiti conformativi della rappresentanza parlamentare così rilevanti da apparire del tutto contrastante con il fine della governabilità, né tanto meno destinati a compromettere il corretto ed equilibrato funzionamento della forma di governo. Tanto più che, richiamando quanto detto dalla Corte nella sentenza n. 193 del 2015 in relazione alla normativa elettorale della Regione Lombardia, la definizione delle soglie di sbarramento può ben essere considerata, al contrario, come il frutto non arbitrario di una scelta discrezionale del legislatore che sia funzionale ad assicurare proprio il corretto ed equilibrato funzionamento dell'assetto istituzionale dell'organo rappresentativo in coerenza con il principio di democraticità che orienta tutta la Repubblica.

L'altra questione riguarda la disposizione che individua nel 1° luglio 2016 la data di entrata in vigore della legge per la Camera. A parere del giudice *a quo*, tale disposizione produrrebbe un effetto potenzialmente lesivo rispetto al corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, diversamente da quanto sarebbe accaduto se l'entrata in vigore fosse stata collegata all'entrata in vigore della legge costituzionale di revisione della Costituzione. La compromissione della forma di governo, a parere del giudice *a quo*, discenderebbe dalla compresenza di sistemi elettorali orientati a differenti metodi di trasformazione dei voti in seggi, soprattutto con riferimento alla presenza del premio alla lista con più del 40 % dei voti validi ovvero, qualora non si verificasse tale ipotesi, con riferimento al premio assegnato in sede di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti validi.

Tuttavia, l'accoglimento del *petitum*, che, in sostanza, è rivolta ad ottenere una sentenza sostitutiva nella parte relativa alla determinazione del termine di entrata in vigore della legge, l'effetto non sarebbe quello di far venire meno le parti, le porzioni, o le discipline per così dire "maggioritarie" o "disproporzionali", e dunque i meccanismi correttivi previsti in una o in entrambe le leggi elettorali sulla base della loro valutazione in relazione al fine della governabilità o perché presuntivamente comprometterebbero il corretto funzionamento della forma di governo, mantenendo così ferma la restante disciplina elettorale, e dunque consentendo il rispetto dell'altro importante principio giurisprudenziale sancito nella sentenza

n. 1 del 2014, cioè che il sindacato della Corte sulle leggi elettorali è soggetto al limite del necessario mantenimento di una legge elettorale sempre e costantemente operante. Ben diversamente, la conseguenza dell'accoglimento della predetta questione di costituzionalità consisterebbe nel rendere (tra l'altro *ex post*, cioè dopo l'entrata in vigore già verificatasi) non vigente l'intera legge elettorale della Camera. Un tale esito, in definitiva, sarebbe in palese contraddizione con quanto è chiaramente indicato nella sentenza n. 1 del 2014, ovvero con l'assunto secondo cui la Corte costituzionale riconosce la discrezionalità del legislatore in materia elettorale, ed intende intervenire soltanto su quelle parti delle leggi elettorali che determinano un sacrificio sproporzionato ed inaccettabile della predetta "rappresentanza democratica", evento che, come detto sopra, nel caso di specie non sembrano potersi accertare.

In conclusione, se la presenza di sistemi elettorali coerenti, ispirati a logiche omogenee, disciplinati da regole non contrastanti o differenziate, può rispondere ad una necessità o ad un'esigenza fondata su considerazioni pure relevantissime, ma comunque essenzialmente di ordine politico-istituzionale, ciò non si traduce automaticamente in un principio costituzionalmente vincolante. D'altro canto, non può escludersi il caso di leggi elettorali che introducano in modo reciprocamente diverso e dunque in tal senso incoerente, meccanismi "disproiettivi" che siano configurati in modo tale da rendere evidente, anche in sede prognostica, l'effetto gravemente lesivo rispetto al corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. Nel caso di specie, tuttavia, anche considerata l'articolazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate a tal proposito, non sembra che sussistano quelle peculiari condizioni e quei particolari presupposti che consentirebbero il determinarsi di una tale evenienza così grave e rilevante nel sempre delicato rapporto tra la libera determinazione delle scelte politiche e il vigile e prudente svolgimento della giustizia costituzionale.