

EDITORIALE – 7 SETTEMBRE 2016

L'Italicum davanti alla Corte costituzionale:
una sfida ad ampio raggio

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata



L'*Italicum* davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Sommario: **1.** Il giudizio sull'*Italicum* tra referendum popolare e riforme istituzionali. **2.** Le peculiarità dell'accesso in via incidentale sull'*Italicum*. **3.** Il test di ragionevolezza come scrutinio stretto. **4.** Le sei questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Messina. **4.1.** La questione relativa alla diversità delle soglie di sbarramento tra l'*Italicum* e la legge elettorale per il Senato. **4.2.** La questione di costituzionalità sul complessivo effetto distorsivo della disciplina elettorale. **4.3.** Una questione di contorno sulla lesione della rappresentatività territoriale degli eletti. **4.4.** Le due questioni centrali sulle modalità di attribuzione del premio di maggioranza. **4.5.** L'ultima questione sulla decorrenza dell'applicazione dell'*Italicum*. **5.** Le due questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Torino. **6.** Qualche riflessione conclusiva.

1. Il giudizio sull'*Italicum* tra referendum popolare e riforme istituzionali

Come noto, due Tribunali – quello di Messina con ordinanza del 17 febbraio 2016 e quello di Torino con ordinanza del 5 luglio 2016 – hanno sollevato alcune questioni di costituzionalità sull'ormai vigente legge elettorale per la Camera dei deputati, il cd. *Italicum*. Si tratta di questioni il cui accoglimento potrebbe condurre all'annullamento parziale della legge, e dunque ad un diverso assetto della normativa, per lo più nel senso della cancellazione dei molteplici meccanismi volti ad assicurare in vario modo l'esito maggioritario alla consultazione elettorale, privilegiando talora l'obiettivo della “governabilità” rispetto a quello della “rappresentatività” dell'Assemblea.

Così, il confronto tra il legislatore e la Corte costituzionale in materia elettorale torna prepotentemente al centro all'attenzione. Ed anche stavolta, come è già accaduto con la sentenza n. 1 del 2014 sulle leggi elettorali del 2005, i giudici hanno sollecitato l'intervento della Corte utilizzando in modo assai espansivo – e, per alcuni commentatori, controverso e perciò criticato - le potenzialità dell'accesso in via incidentale, quasi alla stregua di un ricorso diretto. Una delle due ordinanze di rimessione, poi, è stata adottata prima ancora del 1°

luglio 2016, giorno dal quale l'*Italicum* è divenuto applicabile. Per di più, in questa occasione la Corte costituzionale per la prima volta è stata chiamata a pronunciarsi su una legge elettorale di rilievo nazionale che non è stata ancora concretamente applicata.

Certo, stavolta l'inusuale carattere preventivo del giudizio potrebbe agevolare un sindacato di costituzionalità protetto da una sorta di velo di ignoranza, al riparo cioè da condizionamenti legati agli effetti già prodotti dalla legge elettorale, senza il timore di sanzionare implicitamente, insieme alla legge o a parti di essa, anche la rappresentanza parlamentare che ne sarebbe stata il frutto. Ma così non è. La relevantissima politicità che è intrinseca alle molteplici questioni di costituzionalità adesso sottoposte al sindacato di costituzionalità, rimane del tutto intatta se soltanto si considera il contesto in cui la Corte è ora chiamata a pronunciarsi. Al pari di quanto è già avvenuto quando si giunse alla ricordata sentenza n. 1 del 2014 – ove venne clamorosamente dichiarata l'illegittimità parziale di aspetti essenziali di entrambe le leggi per le elezioni politiche nazionali (circa l'assegnazione del premio di maggioranza e l'impossibilità di esprimere alcuna preferenza al momento del voto) –, anche la sentenza che sarà adottata sull'*Italicum* costituirà un passaggio cruciale nel complesso intrecciarsi delle riforme istituzionali, elettorale e costituzionale. Essa sarà letta, o quanto meno utilizzata, dai mezzi di comunicazione anche come un giudizio espresso su un aspetto cruciale di tale percorso di riforma, se non addirittura sul Governo attuale e sulla maggioranza che sostiene quest'ultimo, in quanto promotori e responsabili di queste riforme. Pochi giorni dopo la pronuncia della Corte, infatti, si svolgerà il *referendum* popolare sulla legge di “grande” revisione costituzionale che, tra l'altro, ridisegna l'assetto parlamentare attribuendo alla sola Camera la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo.

Non vi è dubbio, allora, che l'esito della sentenza, qualunque esso sia, influenzerà il dibattito che si infiammerà negli ultimi giorni della campagna referendaria. Secondo alcuni, se la legge passerà indenne il sindacato di costituzionalità, ne risulterà complessivamente rafforzata la posizione dei favorevoli alla riforma costituzionale; il contrario potrebbe accadere qualora la Corte riscontrasse nell'*Italicum* un qualche vizio di legittimità costituzionale. Ma si potrebbe anche ritenere che un esito caducatorio limitato agli aspetti più critici dei meccanismi maggioritari della legge (come, ad esempio, il premio di maggioranza assegnato al ballottaggio), potrebbe attenuare alcuni timori nei confronti dei profili più marcatamente decisionisti del congiunto operare della riforma costituzionale e della legge elettorale, così da indurre una parte dei cittadini ancora incerti a spostarsi nel campo del sì alla riforma.



In ogni caso, se sarà accertata la presenza di uno o più vizi di costituzionalità, la mutata configurazione dell'*Italicum* – ricondotto, in misura più o meno consistente, al principio proporzionalistico - inciderebbe sul concreto funzionamento della riforma costituzionale e particolarmente sulle modalità di formazione delle maggioranze, sul ruolo dei partiti e dei gruppi parlamentari, e infine sull'equilibrio tra Governo e Parlamento. A seguito di un'eventuale sentenza di accoglimento parziale – e, ovviamente, fatta sempre salva l'eventualità di un successivo intervento del legislatore - sarebbe infatti la stessa Corte costituzionale l'autore ultimo della legge elettorale, quella normativa cioè materialmente costituzionale che sarà destinata – secondo quanto previsto nella riforma costituzionale – a determinare i rapporti di forza in seno all'unica Assemblea titolare del rapporto di fiducia con il Governo.

Il combinato disposto tra la legge di revisione della Costituzione – soprattutto circa il suo effettivo impatto sulla forma di governo parlamentare - e la nuova legge elettorale è dunque sullo sfondo del giudizio sull'*Italicum*. E' largamente prevedibile, allora, che dall'analisi tecnico-giuridica della decisione adottata dalla Corte si passerà ben presto alle interpretazioni dietrologiche e semplicistiche, alle sommarie considerazioni su chi se ne potrà avvantaggiare, ad improbabili e machiavellici quesiti sul *cui prodest*. Spetterà pertanto alla Corte decidere mantenendo un profilo quanto più possibile alto, lontano cioè dalle polemiche spicciole del conflitto politico, e pur tuttavia nella consapevolezza degli effetti che la pronuncia determinerà non solo nell'immediato svolgersi dell'ordinamento costituzionale, ma anche negli sviluppi ragionevolmente prevedibili di quest'ultimo.

E' ben noto il ruolo essenziale della Corte costituzionale: garantire il permanente rispetto della Costituzione, ed in specie dei principi fondamentali in essa stabiliti, soprattutto nei confronti dell'arbitrio delle maggioranze contingenti e a tutela dei diritti inviolabili, in specie delle opposizioni e delle minoranze. In questo senso, il parametro di costituzionalità è e deve restare quello espresso o risultante dalle disposizioni costituzionali vigenti. Nello stesso tempo, nell'esercizio della sua propria funzione di stabilizzazione e di costante e progressiva concretizzazione dei principi costituzionali la Corte non può non tener conto anche del quadro costituzionale in trasformazione. Questa eventualità, ormai prossima, non può essere trattata alla stregua di un'ipotesi del terzo tipo, come se fosse irrealizzabile. Del resto non mancano già decisioni della Corte costituzionale nelle quali è stato considerato in termini assai espliciti anche quanto previsto dalla riforma costituzionale in corso (vedi, ad esempio, con riferimento al destino delle Province e seppure con esiti ricostruttivi diversi, il punto 6.3 nella sentenza n. 10 del 2016 e il punto 7.4.1. nella sentenza n. 159 del 2016). Né dovrebbe escludersi ogni possibile riferimento all'assetto costituzionale derivante dalla riforma a breve

sottoposta a *referendum* soltanto perché quest'ultima, oltre all'introduzione del controllo preventivo sulle future leggi elettorali su ricorso di quote minoritarie di parlamentari (vedi l'art. 73 come riformato), prevede che le leggi elettorali promulgate in questa legislatura siano sottoponibili al sindacato della Corte su ricorso presentato entro un termine molto ristretto da quote minoritarie dei componenti delle Camere (si veda l'art. 39, comma 11).

Molto dipenderà, come ha insegnato Vezio Crisafulli, dall'“immagine” che la Corte ha di sé stessa e che essa intende trasmettere alle forze politiche, al sistema istituzionale, all'opinione pubblica tutta. Quanto più consapevolmente la Corte assumerà uno sguardo lungo, pronunciandosi in termini chiari anche in relazione al contesto costituzionale in mutamento, tanto più sarà riconosciuta l'autorevolezza dell'esito di un sindacato di costituzionalità così politicamente delicato.

2. Le peculiarità dell'accesso in via incidentale sull'*Italicum*

In via preliminare, non vi è dubbio che la Corte costituzionale dovrà affrontare le spinose problematiche relative ai profili di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sull'*Italicum*, tenuto conto delle particolari modalità di accesso che anche e soprattutto in questi due casi sono state utilizzate dai Tribunali di Messina e di Torino. E' noto che, circa le leggi per le elezioni politiche nazionali, la sentenza n. 1 del 2014 ha risolto in modo positivo sia l'accertamento della sussistenza dei presupposti concernenti la pregiudizialità della questione sollevata rispetto al giudizio principale – e dunque la presenza di un *petitum* distinto da quello vertente sul dubbio di costituzionalità –, sia la valutazione sulla rilevanza della questione, così come il solo riscontro sulla plausibilità delle motivazioni allora fornite dal giudice *a quo* (più precisamente, dalla Corte di cassazione) circa la sussistenza dell'interesse ad agire e la legittimazione delle parti. L'interpretazione assai aperta dei requisiti di ammissibilità che la Corte costituzionale ha così tratteggiato, è stata criticata da non pochi commentatori, mentre altri hanno sottolineato un aspetto cruciale, poi ribadito dalla Corte anche successivamente. Più esattamente, va ricordata la sentenza n. 110 del 2015, ove l'applicazione dell'impostazione seguita nella sentenza n. 1 del 2014 proprio sui requisiti di ammissibilità delle questioni di costituzionalità sulle leggi elettorali, ha condotto ad un esito diverso, cioè a dichiarare l'inammissibilità del giudizio vertente sulla normativa relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Nella sentenza n. 110 del 2015, in altri termini, la Corte ha fornito una specie di interpretazione autentica del maggior varco offerto alle questioni di costituzionalità sulle leggi elettorali, per il tramite di una sorta di accesso quasi diretto ma sempre mediato dal filtro dell'incidentalità operato dagli organi della giurisdizione.

Si è spiegato che una lettura evolutiva – e dunque sostanzialmente più permissiva - dei predetti requisiti di ammissibilità è giustificabile non soltanto allorquando le argomentazioni fornite sul punto dal giudice *a quo* siano plausibili, ma soprattutto quando la Corte si trova di fronte ad una zona franca della legislazione, cioè potenzialmente immune dal sindacato di costituzionalità. Tanto più ciò vale quando è in giuoco il rispetto di fundamentalissimi principi dell’ordinamento costituzionale, quei principi che potremmo definire consustanziali con la natura stessa della nostra Costituzione liberaldemocratica. Non avrebbe senso, infatti, disporre di una tavola di principi costituzionali improntati al rispetto della volontà popolare, se la democrazia stessa non potesse essere garantita dall’organo preposto ad assicurare la tutela dell’intera Costituzione proprio in relazione alle leggi che disciplinano il momento essenziale in cui il popolo si esprime, quello cioè elettorale. Nella concreta esperienza dei ricorsi presentati ai Tribunali proprio al fine di chiedere ai giudici di sollevare le questioni di costituzionalità relative all’*Italicum*, poi, è interessante rilevare come la strada aperta con la sentenza n. 1 del 2014 abbia dato luogo ad un vero e proprio “professionismo” del ricorso contro le leggi elettorali. I medesimi ricorrenti ovvero gruppi di ricorrenti collegati dalla stessa impostazione fortemente critica nei confronti della legge elettorale maggioritaria, si sono mossi con convergente intento sull’intero territorio nazionale, presentando ricorsi più o meno simili innanzi a più di venti Tribunali. Alla logica del giudizio incidentale, connesso a singole vicende determinate da effettivi contenziosi scaturiti dalle più varie vicende della vita, si è dunque sovrapposto un uso massiccio, ripetuto e consapevolmente strumentale di questo innovativo modo di accesso “quasi diretto” allo Corte. Ci si può allora domandare se sia sufficiente affidarsi al filtro che la Corte è chiamata ad esercitare di volta in volta su richieste di accesso di tal tipo; oppure se, invece, non sia preferibile condividere l’impostazione che risulta dalla riforma costituzionale là dove, come già accennato, si prevede proprio l’accesso diretto alla Corte per lo svolgimento del giudizio preventivo sulle leggi elettorali, anche se limitato alle minoranze parlamentari (vedi l’art. 73, comma 3, Cost. come risulta dalla riforma). Se la riforma sarà infine approvata con il *referendum*, dovrà poi domandarsi se potranno restare ferme quelle ragioni che sono alla base dell’attuale giurisprudenza “espansiva” sui requisiti di ammissibilità. Non si può infatti escludere che, introdotto nella Costituzione il ricorso diretto attribuito alle minoranze parlamentari, la Corte ritenga le leggi elettorali non più rientranti in una zona franca dal suo sindacato. Tuttavia, non può negarsi che resterebbe sempre presente la necessità di apprestare le idonee garanzie per tutelare i diritti costituzionali dei singoli votanti.

Va infine ricordato che nel caso delle ordinanze dei Tribunali di Messina e Torino, che per molti aspetti richiamano il tracciato seguito dalla Cassazione sul punto dei requisiti di ammissibilità, vi sono due profili

che potrebbero determinare ulteriori criticità. Il primo aspetto, relativo ad entrambe le ordinanze, riguarda il fatto che la legge elettorale sottoposta alle relative censure di costituzionalità non è stata ancora applicata, sicché l'interesse ad agire di tutti i ricorrenti non si sarebbe ancora concretizzato in relazione al verificarsi di una lesione già verificatasi in ordine all'esercizio del diritto di voto. Quale diritto individuale o meglio quale aspetto della libertà di voto dovrebbe essere integralmente "ripristinato" dal giudice *a quo* per il tramite del sindacato di costituzionalità, se ancora non si è mai votato con questa legge elettorale? Il secondo profilo critico concerne soltanto la prima ordinanza, quella di Messina, in quanto essa è stata rivolta alla Corte costituzionale ancor prima della decorrenza del termine previsto dalla stessa legge elettorale per la sua applicazione, cioè prima del 1° luglio. Può sussistere una violazione, anche soltanto astrattamente, di una situazione giuridica se la legge che potrebbe lederla non è ancora applicabile, ma è soltanto entrata in vigore? I giudici *a quibus* forniscono entrambi ulteriori precisazioni su questi aspetti che richiederebbero ben altri approfondimenti rispetto a quelli possibili in questa sede. Qui si intende solo segnalare che, proprio alla luce dell'interpretazione particolarmente garantista che la Corte ha già fornito in ordine ai requisiti di ammissibilità, è possibile che la Corte dipani positivamente entrambi i nodi procedurali. Inoltre, può ricordarsi che nella giurisprudenza costituzionali non mancano fattispecie in cui si è acconsentito a letture sostanzialistiche – e non strettamente formalistiche – della sussistenza dell'interesse ad agire così come del requisito della pregiudizialità. E ciò è avvenuto anche in relazione al trascorrere del tempo e al giuridico consolidarsi della normativa oggetto del sindacato di costituzionalità; si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza che ha consentito il "trascinamento" dell'oggetto dei giudizi di costituzionalità dall'originario decreto legge alla successiva legge di conversione.

3. Il test di ragionevolezza come scrutinio stretto

La delicatezza delle questioni che la Corte dovrà affrontare risulta ancor più confermata dal fatto che nel caso dell'*Italicum* - come peraltro anche in altre simili situazioni già vissute dalla Corte, non solo in materia elettorale - sono assai labili i confini tra il sindacato di legittimità e le valutazioni sul merito, sull'adeguatezza, sulla giustizia delle soluzioni adottate dal legislatore. Fatta salva la possibilità che il giudizio termini con una pronuncia che lo definisca *in limine litis* (ad esempio, con una sentenza di inammissibilità), è evidente che molto dipenderà dalle modalità con cui la Corte svolgerà il test di ragionevolezza cui sarà sottoposta la disciplina elettorale in base allo schema di scrutinio stretto che è stato già delineato nella richiamata sentenza n. 1 del 2014. Più esattamente, in questa sentenza la Corte ha precisato che occorre "*valutare se la norma oggetto*

di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”.

Dalla predetta definizione discende l'inevitabile flessibilità interpretativa dei confini che delimitano la discrezionalità legislativa in materia elettorale. Il sindacato della Corte si muove, di conseguenza, secondo pari flessibilità applicativa. In via generale, alla Corte spetta verificare se il diritto di voto inteso, potremmo dire, in senso costruttivistico - ossia cioè come naturale scaturigine di organi da eleggersi in modo tendenzialmente proporzionalistico, al fine di consentire la più ampia rappresentatività della volontà popolare liberamente espressa - risulta ingiustificatamente compresso dai meccanismi correttivi che sono previsti dalla disciplina legislativa per ragioni “funzionali”, cioè per favorire o comunque per assicurare la formazione di una maggioranza in seno all'organo collegiale sì da facilitare il funzionamento del processo decisionale della pubblica istituzione e in ultima analisi la governabilità di quest'ultima.

In sostanza, la Corte riconosce che in materia elettorale il principio proporzionalistico non è costituzionalmente imposto, e che le modalità di esercizio del diritto di voto possono essere disciplinate dalla legge per consentire che la scelta elettiva risponda anche alla funzione di dare un governo al Paese. Tuttavia questa discrezionalità legislativa incontra il limite – sindacabile dalla Corte costituzionale - della ragionevolezza nel contemporaneo perseguimento dei due obiettivi, la più ampia rappresentatività dell'organo mediante l'applicazione del rapporto proporzionale tra voti e seggi, e la più garantita governabilità del sistema decisionale mediante il ricorso a meccanismi variamente correttivi del principio proporzionalistico o comunque della libera espressione della volontà dell'elettore. Quando la correzione del rapporto proporzionale o la limitazione della libertà del votante risultano non necessarie, ingiustificate, sproporzionate rispetto al perseguimento del relativo obiettivo, esse sono costituzionalmente censurabili in quanto inaccettabili modalità di compressione del diritto di voto e, in ultima analisi, di principi fondamentalissimi, quali la democrazia e la sovranità popolare.

Nella citata sentenza n. 1 del 2014 la Corte non ha esitato a censurare in modo molto netto alcune scelte legislative: da un lato, è stata considerata eccessiva e non proporzionata l'alterazione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare derivante dall'attribuzione del premio di maggioranza senza la preventiva determinazione di una soglia minima di seggi o di voti; dall'altro lato, si è ritenuto che l'elezione di tutti i parlamentari mediante il voto di lista, senza dare agli elettori la possibilità di esprimere alcuna preferenza, coarta la libertà di scelta degli elettori e contraddice il principio democratico.

Tuttavia, nelle motivazioni della sentenza in oggetto non risultano né parametri, né standard oggettivi, né tanto meno criteri quantitativi da impiegare tassativamente nel test di ragionevolezza. Quest'ultimo si è sostanziato, nelle singole parti della sentenza, in molteplici e differenziate soluzioni applicative. Ciò ha indotto alcuni commentatori a ritenere sin troppo discrezionale o addirittura espressione di sostanziale arbitrarietà – in quanto non collegato né a parametri stabilizzati, né a criteri costituzionalmente predefiniti – il controllo di costituzionalità sulla discrezionalità del legislatore in materia elettorale. D'altro canto, deve riconoscersi che il giudizio di ragionevolezza è ormai ampiamente consolidato nel sindacato di costituzionalità, e si è articolato in un vasto strumentario di modalità argomentative differentemente utilizzate dal Giudice delle leggi, soprattutto a seconda delle specifiche situazioni in cui si procede a confrontare il dettato legislativo rispetto a due o più principi, interessi o valori di rilievo costituzionale che vanno contemporaneamente rispettati.

Nel caso della legislazione elettorale, in particolare, la sentenza n. 1 del 2014 ha espressamente richiamato l'applicazione di uno scrutinio stretto di ragionevolezza, con ciò ritenendo censurabile la scelta legislativa solo allorché si riscontri una violazione per così dire grave, cioè particolarmente evidente e manifesta nel corretto ed equilibrato perseguimento dei molteplici principi costituzionali in giuoco. Soprattutto, ciò appare particolarmente condivisibile in materia di legislazione elettorale, un ambito che, come noto, è privo di espresse indicazioni costituzionali circa il metodo di trasformazione dei voti in seggi, e dove possono essere gravi gli esiti disfunzionali derivanti da un intervento censorio della Corte costituzionale.

A tal riguardo, sempre nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha indicato due importanti limiti alle sue possibilità di intervento. Innanzitutto, ha ritenuto che il sindacato sulle leggi elettorali è vincolato dalla necessità di non determinare direttamente vuoti normativi che precludano in qualunque momento l'eventuale rielezione dell'organo rappresentativo costituzionalmente necessario. Si è così determinata una sorta di limite pregiudiziale al sindacato di costituzionalità sulle leggi elettorali, sindacato che la Corte ritiene precluso a sé stessa allorché, trattandosi di leggi elettorali degli organi costituzionalmente necessari, l'accertamento dei vizi presuntivamente sussistenti comporta l'annullamento totale della legge ovvero un annullamento parziale cui consegua comunque l'impossibilità di continuare ad applicare la legge medesima nell'elezione dell'organo in questione. Tale limite sembra risalire alla stessa ragione di ordine costituzionale – la permanente presenza delle leggi elettorali relative agli organi costituzionalmente indefettibili – che ha condotto la Corte ad estendere nel medesimo senso i limiti di ammissibilità già previsti dalla giurisprudenza costituzionale per le richieste di referendum abrogativo sulle leggi elettorali. A nostro avviso, tuttavia, nel caso del sindacato di costituzionalità

delle leggi elettorali i principi costituzionali da preservare (essenzialmente la democrazia, la sovranità popolare, e la libertà di voto) non dovrebbero mai recedere. Dunque sarebbe preferibile non tanto precludere il sindacato di costituzionalità, quanto ricorrere a modalità di decisione che assicurino nel contempo l'eradicazione della legge incostituzionale e la permanente possibilità di rieleggere l'organo indefettibile, ad esempio consentendo anche in questo caso l'estensione dell'istituto della reviviscenza della legge elettorale precedentemente vigente.

In secondo luogo, la Corte ha affermato che il suo intervento sanzionatorio del dettato legislativo deve essere circoscritto soltanto alle deviazioni significativamente evidenti dal quadro dei principi fondanti dell'ordinamento costituzionale. Infatti, come rilevato nella sentenza n. 1 del 2014 sulla scorta di altri precedenti (n. 107 del 1996 e n. 242 del 2012), la scelta del sistema elettorale, pur espressione dell'ampia discrezionalità del legislatore, è censurabile in sede di sindacato di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole. E la Corte, a ben vedere, nei successivi giudizi relativi alle leggi elettorali si è premurata, da un lato, di riconfermare la rilevanza dei principi stabiliti nella sentenza n. 1 del 2014 in relazione alle normative elettorali di carattere nazionale, e dall'altro lato di ribadire la necessità di procedere all'applicazione del test di ragionevolezza secondo il metodo dello scrutinio stretto.

Infatti, nella sentenza n. 275 del 2014 la Corte ha rilevato che i principi stabiliti nella sentenza n. 1 del 2014 non potessero trovare applicazione in ragione del differente contesto istituzionale, quello dell'amministrazione locale, che impedisce di valutare la normativa elettorale relativa ai Comuni della Provincia di Trento tenendo conto di ragioni di ordine costituzionale che sono invece collegate all'assetto della rappresentanza politica nazionale.

Nella sentenza n. 193 del 2015, facendo invece applicazione dei principi espressi nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte ha ritenuto che le soglie di sbarramento stabilite nella legislazione elettorale della Regione Lombardia siano state il frutto di una scelta discrezionale non arbitraria ed anzi funzionale ad assicurare il corretto ed equilibrato funzionamento dell'assetto istituzionale in questione.

Dunque, si può presumere che, se saranno seguiti i precedenti della recente giurisprudenza, anche nei casi qui in oggetto la Corte – sempre che le questioni di legittimità siano ritenute ammissibili - si ispiri ad una sorta di *judicial restraint* nell'applicazione del test di ragionevolezza. Tuttavia, come vedremo meglio in seguito, a differenza di quanto avvenuto nel 2014 per il cosiddetto *Porcellum*, nel caso dell'*Italicum* si chiede alla Corte di pronunciarsi non solo sui molteplici meccanismi introdotti dal legislatore per correggere il rapporto proporzionale tra voti e seggi (dalle soglie di sbarramento alle modalità di determinazione del premio di

maggioranza), ma anche su altri numerosi e specifici aspetti della legge elettorale collegati alla piena libertà di scelta degli eletti che andrebbe garantita ai cittadini al momento del voto (in relazione alla presenza dei capolista bloccati), alla rappresentatività e responsabilità degli eletti (in ordine al cosiddetto trasferimento dei seggi tra le circoscrizioni elettorali ed al sostanziale ricorso ai voti espressi in una circoscrizione per consentire l'elezione di candidati presentati in un'altra circoscrizione), alla differenza tra i sistemi elettorali delle due Camere (circa le diverse soglie di sbarramento e in relazione ai effetti sulla funzionamento della forma di governo che deriverebbero, a Costituzione vigente, dall'eventuale e contemporanea applicazione dell'*Italicum* per la Camera e dell'attuale legge elettorale per il Senato). Si tratta di una pluralità di censure che risultano oggettivamente più estese, più articolate, ed in qualche misura più sofisticate rispetto a quelle già rivolte – e positivamente accertate – nei confronti delle leggi elettorali del 2005. Ciò dovrebbe indurre la Corte ad estendere l'orizzonte dello scrutinio di ragionevolezza. Ci si può chiedere, nello stesso tempo, se questo ampliamento delle problematiche comporterà anche un diverso atteggiamento della Corte, in qualche misura più incisivo, rispetto alla sfera di discrezionalità che deve riconoscersi al legislatore pure in questo ambito così delicato e centrale per il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa.

In ogni caso, a nostro avviso, occorrerebbe scongiurare il pericolo che la decisione che sarà conclusivamente adottata per l'*Italicum* possa essere letta come il frutto di una scelta per così dire del tutto originale e contingente, fondata cioè su motivazioni non coerenti con il metodo delineato nella sentenza n. 1 del 2014. L'inevitabile l'applicazione di canoni suscettibili di flessibile interpretazione - da un lato la proporzionalità e la rappresentatività, e dall'altro lato la stabilità del governo e l'efficienza del sistema decisionale - andrebbe infatti sempre coniugata con l'applicazione del test di ragionevolezza secondo il metodo dello scrutinio stretto. Infatti, è soprattutto dalla linearità e dalla stabilità dei percorsi argomentativi seguiti dalla Corte nella sua giurisprudenza che dipende il generale affidamento e la diffusa fiducia sul ruolo svolto dalla Corte costituzionale come organo capace di decidere anche su tematiche politicamente sensibili e delicatissime in modo indipendente e neutrale, ed in posizione di terzietà pure rispetto ad istanze provenienti dalle più altre istituzioni pubbliche ed in concomitanza con processi di riforma che coinvolgeranno a breve l'intera collettività.

4. Le sei questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Messina

Nell'ordinanza del Tribunale di Messina sono state sollevate, come già accennato, molteplici questioni di legittimità costituzionale sulla disciplina elettorale che qui di seguito saranno brevemente sintetizzate. Il Tribunale di Messina ha considerato rilevanti e non manifestamente infondate sei delle tredici questioni che gli erano state prospettate dai ricorrenti. Tra le questioni dichiarate manifestamente infondate, può aggiungersi, ve ne sono alcune frequentemente poste all'attenzione dell'opinione pubblica, come, ad esempio, quella concernente la lesione delle norme procedurali previste dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per l'approvazione delle leggi, o quella sulla limitazione delle prerogative del Capo dello Stato in sede di nomina del Presidente del Consiglio (in connessione all'indicazione del capo della lista), o ancora sul fatto che l'esito elettorale attribuirebbe sostanzialmente alla lista vincente il potere di revisione della Costituzione, o infine su alcuni esiti applicativi che non consentirebbero di rispettare il numero di deputati che è previsto dalla Costituzione o che, addirittura, obbligherebbero allo svolgimento del turno di ballottaggio anche se una lista ha già raggiunto 340 seggi, quelli cioè previsti a seguito dell'assegnazione del premio di maggioranza. Il metodo dell'interpretazione conforme a Costituzione, in particolare, è stato frequentemente utilizzato per rimuovere alla radice alcuni degli appena citati dubbi di costituzionalità.

Circa le questioni sollevate, una concerne un aspetto della disciplina elettorale per il Senato in quanto posta a confronto con l'*Italicum*; le altre cinque, strettamente relative all'*Italicum*, riguardano molteplici norme che disciplinano il procedimento elettorale, dalla fase di presentazione delle candidature sino a quella di determinazione dei candidati eletti. Vediamole adesso in modo necessariamente sintetico.

4.1. La questione relativa alla diversità delle soglie di sbarramento tra l'*Italicum* e la legge elettorale per il Senato

Innanzitutto, come sopra accennato, oggetto di un peculiare dubbio di costituzionalità rilevato dal Tribunale di Messina è uno specifico aspetto della normativa relativa all'elezione del Senato, ovvero il fatto che le clausole di sbarramento ivi indicate prevedono soglie diverse e ben più alte rispetto a quelle stabilite per la Camera dall'*Italicum* (cfr. punto 15 dell'ordinanza). Si tratta di un peculiare dubbio di costituzionalità che abbraccia in senso sistematico e comparativo il medesimo profilo delle due normative elettorali, quella della Camera e quella del Senato; dal loro confronto emerge, infatti, il dubbio circa la coerenza della disciplina del Senato, che impone soglie assai più elevate rispetto a quelle dell'*Italicum*, in relazione al comune obiettivo di assicurare la governabilità mediante la formazione di maggioranze omogenee in entrambe le Assemblee.

Come si possono giustificare le elevate soglie presenti nell'elezione del Senato (20% dei voti validi per le coalizioni, 8% per le liste non coalizzate, e 3% per le singole liste facenti parte delle coalizioni), se in tal modo si potrebbe probabilmente determinare la formazione di maggioranze diverse tra le due Assemblee, in contraddizione con l'obiettivo essenziale che è sotteso alla stessa introduzione delle soglie di accesso alla rappresentanza parlamentare, cioè la maggiore stabilità del governo? Non si rischia, ricordando le parole utilizzate dalla Corte nella sentenza n.1 del 2014, di “*compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare*”? D'altra parte, si potrebbe invece sostenere che la differente *ratio* e la diversa complessiva strutturazione che sono adesso riscontrabili tra il tuttora vigente sistema elettorale per il Senato – come risultante dalla sentenza di incostituzionalità parziale n. 1 del 2014 – e il nuovo sistema elettorale per la Camera, non consentono di operare un corretto giudizio comparativo tra le corrispondenti discipline del medesimo meccanismo correttivo (la soglia di sbarramento) che è presente in entrambe le discipline. In altri termini, trattandosi di discipline complessivamente disomogenee, i singoli aspetti non possono essere confrontati.

4.2. La questione di costituzionalità sul complessivo effetto distorsivo della disciplina elettorale

Venendo alle questioni di costituzionalità strettamente relative all'*Italicum*, si può iniziare dalla questione di carattere più generale e complessivo, quella cioè in cui il Tribunale di Messina dubita di una molteplicità di disposizioni legislative che determinano, sempre a parere del giudice *a quo*, un effetto distorsivo sull'esito elettorale. Quest'ultimo, in particolare, sarebbe caratterizzato da una “rappresentanza parlamentare largamente dominata da capilista bloccati”, sicché in definitiva si potrebbe ritenere che il voto popolare così disciplinato sarebbe “sostanzialmente indiretto e quindi né libero né personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.” (punto 9 dell'ordinanza).

Oggetto della questione sono le disposizioni che riguardano i seguenti aspetti del sistema elettorale: le liste formate da un capolista “bloccato” (cioè su cui non è possibile esprimere preferenze) e dai rimanenti candidati su cui l'elettore può esprimere le sue preferenze; la possibilità che i capilista siano candidati in più collegi ed esattamente sino a dieci diversi collegi; e la modalità di selezione dei candidati eletti a partire, per ciascun collegio, dal capolista – e specificamente da quello che, in caso di multicandidatura, abbia scelto proprio l'elezione in quel collegio – e proseguendo con gli altri candidati in ragione dell'ordine di preferenze ottenute.

Il Tribunale prende qui spunto da quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014 circa la necessità che nei sistemi elettorali sia assicurato agli elettori quel “*marginde di scelta dei propri rappresentanti*” che era assente nei censurati sistemi elettorali del 2005 in relazione alla “*totalità degli eletti*” a causa della presenza del solo voto alla lista. Il Tribunale di Messina rileva che con l’*Italicum*, da un lato, “*la grande maggioranza degli eletti (almeno i 100 capilista del partito risultato maggioritario e tutti i 278 deputati dei partiti minoritari) verrà automaticamente eletta senza passare attraverso il voto preferenziale degli elettori*”; dall’altro lato, la multicandidatura sino a dieci collegi che è consentita - peraltro soltanto – ai capilista, ridurrebbe ulteriormente il rapporto di collegamento con gli elettori dei singoli collegi nei quali si presenterà il medesimo capilista. Può notarsi che la rinuncia all’elezione da parte del capolista farebbe eleggere gli altri candidati della lista secondo l’ordine di preferenze, sicché se è vero che la multicandidatura avvantaggerebbe un più diretto rapporto tra le preferenze espresse dagli elettori e l’esito dell’elezione, ciò avverrebbe solo per il partito maggioritario e non per le forze di opposizione, creandosi così una disparità di trattamento tra i candidati. Conclusivamente, se il Tribunale chiede in via generale alla Corte di pronunciarsi sulla ragionevolezza dei meccanismi procedurali che limitano la possibilità di scegliere “direttamente e liberamente” i deputati, si contesta soprattutto l’effetto distorsivo che si provocherà nella selezione dei deputati delle forze di opposizione. In via generale, il tema sarà quello dell’individuazione del nucleo inviolabile della libertà di voto dell’elettore: sino a che punto la disciplina legislativa deve assicurare che il risultato elettorale sia diretta conseguenza, e cioè immediata, evidente e comprensibile derivazione della volontà espressa dai cittadini al momento del voto? La Corte, dobbiamo poi chiederci, si spingerà sino al punto di verificare se ed in quale misura il metodo elettorale rispetta la libertà di voto e il principio di democraticità nella specifica selezione dei parlamentari delle forze di opposizione? Ovvero, esisterebbe una ragione di ordine costituzionale che consente di giustificare una diversa modalità di selezione dei deputati delle opposizioni rispetto ai deputati del partito di maggioranza?

4.3. Una questione di contorno sulla lesione della rappresentatività territoriale degli eletti

Al dubbio di legittimità costituzionale di ordine generale che abbiamo adesso sintetizzato, si collega un’altra questione per così dire di contorno, quella relativa alla “rappresentatività territoriale” degli eletti (vedi punto 8 dell’ordinanza). Il Tribunale di Messina, partendo dai principi costituzionali che prevedono la distribuzione dei seggi della Camera tra collegi territorialmente articolati (in base ai commi 1 e 4 dell’art. 56 Cost.), sottolinea che nell’*Italicum* apposite disposizioni consentono, in estrema sintesi, che alle liste cui spettano in una data circoscrizione (cosiddetta eccedentaria) un numero di seggi superiore a quello dei candidati potenzialmente



eleggibili, siano assegnati tutti i seggi spettanti utilizzando anche i seggi di altre circoscrizioni (dette carenti), tenendo conto di percentuali numeriche calcolate sulla base dei voti ottenuti dalle stesse liste in queste ultime circoscrizioni. L'effetto complessivo è una sorta di trasferimento dei seggi da una circoscrizione all'altra, ed in sostanza il fatto che i voti espressi in una circoscrizione da una lista siano presi in considerazione per assegnare i seggi che la stessa lista ha ottenuto sulla base dei voti espressi in un'altra circoscrizione. Il Tribunale di Messina chiede alla Corte di verificare allora se questi meccanismi di sommatoria tra i seggi delle singole circoscrizioni siano coerenti con la corretta valutazione del voto espresso dai cittadini elettori nel rispettivo collegio, dato che, in breve, il voto espresso dall'elettore può consentire un doppio effetto utile per la lista prescelta, collegato sia direttamente ai candidati presentati nella circoscrizione di appartenenza, sia indirettamente a favore dei candidati eleggibili in altre circoscrizioni. Tanto più che l'elettore non conosce in anticipo per quali candidati di quali altre circoscrizioni il suo voto darà effettivamente utilizzato. Anche in questo caso la Corte dovrà verificare sino a che punto i principi costituzionali impongono che la disciplina legislativa assicuri che il risultato elettorale debba scaturire come diretta e cioè immediata, evidente e comprensibile conseguenza della volontà espressa dai cittadini al momento del voto. Più esattamente, la Corte dovrà indagare se ed in quale misura i principi costituzionali in questione consentono che la disciplina elettorale possa ragionevolmente estendere il rapporto di collegamento tra il voto espresso dal cittadino e i candidati presentati dalle liste presenti nella relativa circoscrizione, sino al punto di comprendere implicitamente anche il voto a favore dei candidati presentati dalla medesima lista in altre circoscrizioni.

4.4. Le due questioni centrali sulle modalità di attribuzione del premio di maggioranza

Passiamo adesso alle due censure di costituzionalità che il Tribunale di Messina ha prospettato sui punti per così dire centrali del funzionamento dell'*Italicum* in quanto sistema elettorale costruito per assicurare una maggioranza certa in seno alla Camera e strettamente collegata ad una sola lista. Si tratta delle due modalità previste per l'assegnazione del cosiddetto premio di maggioranza: la prima modalità riguarda la lista che ha superato il 40% dei voti validi al primo turno della votazione; la seconda modalità concerne il caso in cui, non verificandosi il predetto esito, il premio è assegnato alla lista che vince il turno di ballottaggio tra le due liste che al primo turno hanno ottenuto più voti validi rispetto alle altre (punto 6.4. dell'ordinanza). Nell'ordinanza le questioni di costituzionalità in oggetto sono affrontate in modo quasi dialogico, partendo dalle riflessioni presenti nella sentenza n. 1 del 2014 in ordine all'illegittimità costituzionale dei meccanismi premiali che risultano manifestamente irragionevoli allorché comportino “una eccessiva

sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa”, tale cioè da “compromettere la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto”. Come noto, nel caso delle leggi del 2005 i premi previsti dalle discipline elettorali (quello nazionale per la Camera e quelli regionali per il Senato) vennero dichiarati tutti illegittimi non in quanto tali, ma perché ai fini della loro attribuzione la normativa non prevedeva il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) che aveva ottenuto la maggioranza relativa dei voti. L’eventualità che il premio fosse attribuito anche ad una lista con una percentuale ridotta di voti, determinava un’eccessiva ed inaccettabile compressione della rappresentatività delle Assemblee parlamentari.

Come noto, il legislatore del 2015 ha inteso ribadire l’impronta necessariamente maggioritaria dell’esito elettorale, e, come appena detto, ha affrontato questo punto nodale riconducendo l’attribuzione del premio, da un lato, alla lista che abbia raggiunto la soglia del 40% dei voti validi espressi nel corso del primo turno, e, dall’altro lato, alla lista che abbia conseguito il maggior numero di voti validi in un – peraltro inconsueto nel panorama dei sistemi elettorali – ballottaggio tra le due liste più votate al primo turno. A parere del Tribunale di Messina, queste due soluzioni non possono ritenersi sufficienti per eliminare, in entrambi i casi, “un minimo dubbio” (così testualmente nel ricordato punto 6.4. dell’ordinanza) in ordine al rispetto dei principi costituzionali. In vero, le questioni di costituzionalità sono sollevate tenuto conto del congiunto e contemporaneo operare di tre aspetti della disciplina elettorale: il fatto che la soglia del 40% prevista per il primo turno sia riferita ai soli voti validi, senza un qualche riferimento agli aventi diritto al voto o ai votanti; il fatto che il premio sia attribuito in caso di ballottaggio senza prevedere alcuna soglia minima di votanti e di voti validi per accedere al ballottaggio; ed infine il fatto che le soglie di sbarramento al 3% comprimono ulteriormente la rappresentanza delle forze minoritarie. Quest’ultimo aspetto, va aggiunto, è poi valorizzato nell’ordinanza di rimessione in un ulteriore e specifico dubbio di costituzionalità (vedi punto 6.5. dell’ordinanza). Tra l’altro, è interessante notare che il Tribunale di Messina sottolinea che tutti i tre predetti aspetti della normativa dell’*Italicum* vanno considerati anche alla luce della riforma costituzionale al cui interno si prevede che solo la Camera sarà diretta espressione della sovranità popolare e dunque organo direttamente rappresentativo. Ciò, a parere del giudice *a quo*, impone che il principio maggioritario non possa che essere “adeguatamente contenuto” (vedi ultimo paragrafo del punto 6.4. dell’ordinanza).

Può aggiungersi che sui due meccanismi di assegnazione del premio di maggioranza, l’opinione conclusivamente espressa dal Tribunale di Messina appare più critica – e pertanto differenziata – rispetto a quella manifestata nell’ordinanza del Tribunale di Torino, che come vedremo, ha sollevato la questione relativa al premio soltanto con riferimento all’assegnazione del premio mediante il meccanismo del

ballottaggio, e non anche in relazione al premio di maggioranza assegnato nel primo turno. A ben vedere, entrambi i Tribunali ritengono non irragionevole la specifica modalità di assegnazione del premio al primo turno, vale a dire il raggiungimento della soglia del 40% dei voti validi. Tuttavia, secondo il Tribunale di Messina, sebbene questa modalità di per sé possa considerarsi tale *“da non rendere intollerabile la cd. disproporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti?”* (vedi il secondo paragrafo del punto 6.4. dell’ordinanza), sussiste comunque un dubbio di costituzionalità da sottoporre alla Corte costituzionale proprio allorché tale modalità sia congiuntamente valutata tenendo conto degli effetti correttivi e distorsivi derivanti dagli altri predetti aspetti della legge.

Viceversa, utilizzando modalità interpretative in qualche misura originali, il Tribunale di Torino ha ritenuto che il rapporto di disproporzionalità risultante dall’applicazione di questo meccanismo della legge – cioè l’applicazione del premio di maggioranza al primo turno - non superi la soglia matematica che lo stesso Tribunale considera esplicita manifestazione di una distorsione costituzionalmente inaccettabile. E’ interessante ricordare testualmente il passo in cui il Tribunale di Torino sostiene, in modo alquanto apodittico, che *“si può sicuramente dire di essere in presenza di una eccessiva distorsione di rappresentatività del voto, quando il voto unico in entrata, espresso dagli elettori a favore della coalizione vincente, destinata a ricevere il premio di maggioranza, finisca per valere più del doppio rispetto ai voti espressi dagli elettori a favore delle altre liste o coalizioni di lista, destinate ad essere escluse dal premio di maggioranza”*. Così, sulla base del ricorso ad uno dei tanti metodi di rilevazione dell’indice di disproporzionalità nei sistemi elettorali – quel metodo cioè che divide la percentuale di seggi ottenuti dalla lista vincente (cioè quelli complessivamente ottenuti a seguito dall’attribuzione del premio di maggioranza), per la percentuale minima di voti che deve essere raggiunta per avere il premio di maggioranza. Effettuando questo calcolo, il Tribunale di Torino giunge alla conclusione che il coefficiente di distorsione del voto espresso per la lista vincitrice è pari a 1,375, mentre *“il voto perdente ha un coefficiente di sottorappresentazione pari allo 0,75”*.

Siffatta interpretazione suscita non pochi interrogativi, a partire dalla discrezionale preferenza accordata dal Tribunale ad uno dei tanti metodi proposti per valutare gli effetti di disproporzionalità nei sistemi elettorali. Studiosi ed esperti dei sistemi elettorali hanno suggerito, infatti, molti e variegati metodi di determinazione degli indici di distorsione della rappresentanza nei sistemi elettorali, da quelli che si concentrano sulle differenze assolute tra i voti e tra i seggi ottenuti dai singoli partiti (come l’indice di Rae), a quelli che analizzano le differenze in percentuale (come quello di Lijphart o quello cui è ricorso il Tribunale di Torino); alcuni indici, poi, tengono conto del numero di partiti in competizione ovvero che ottengono i seggi.

Nell'elaborazione della maggior parte degli indici, inoltre, non vengono considerati i partiti più piccoli, peraltro secondo metodologie non uniformi.

Al di là dell'arbitraria scelta di uno degli indici proposti dagli studiosi del settore, va anche segnalato l'esito paradossale cui l'interpretazione accolta nell'ordinanza in questione potrebbe dare luogo se condotta sino alle estreme conseguenze. Infatti, seguendo il Tribunale di Torino, il coefficiente di disproportionalità sarebbe espressione di una disciplina elettorale compatibile con il principio costituzionale di rappresentatività sino a quando il coefficiente di distorsione del voto vincente non superasse il valore di 2, ossia, nel nostro caso, anche quando alla lista con il solo 40% dei voti fossero attribuiti ben l'80% dei seggi in palio, cioè 494 seggi su 618! Ritenere incostituzionale, sulla base di questa ricostruzione, una normativa elettorale solo a condizione che essa determini a favore del partito più sovrarappresentato un risultato conclusivo in seggi superiore, in termini percentuali, al doppio della percentuale dei voti ottenuti, è chiaramente contraddittorio con qualunque ragionevole considerazione circa il significato della rappresentatività degli organi eletti democraticamente. A ciò si aggiunga che, se con il metodo suggerito dal predetto Tribunale, il coefficiente di disproportionalità è calcolabile in modo omogeneo per ciascun voto dato alla lista vincente, il medesimo ragionamento non è applicabile per tutti gli altri voti espressi a favore delle liste che non ottengono il premio. E ciò perché non può parlarsi di un unico e complessivo voto cosiddetto "perdente" con relativo indice di disrappresentazione, ma di tanti "voti perdenti" quante sono le liste che accedono alla ripartizione degli altri seggi. Pertanto, il coefficiente di disrappresentazione per i voti perdenti deve essere distintamente calcolato in relazione al numero di seggi ottenuto in concreto dalle singole liste che superano le soglie e non vincono il premio di maggioranza.

In verità, l'impiego esclusivo e tassativo di rigidi calcoli matematici per valutare se, dal punto di vista giuridico-costituzionale, l'attribuzione di un determinato premio costituisca un'inaccettabile lesione del principio di rappresentatività, è del tutto sconsigliabile, e non soltanto perché si tratta di metodologie non imposte né desumibili dalla Costituzione. Il test di ragionevolezza, come noto, è una formula che riassume quel complesso di convincenti ragionamenti che, secondo le logiche e le metodologie proprie dell'argomentazione giuridica, consentono di dimostrare la sussistenza o l'insussistenza del corretto equilibrio nel contemporaneo rispetto di una molteplicità di principi giuridici di grado assiologicamente superiore da parte di una determinata disciplina regolativa dei comportamenti umani. I parametri matematici possono essere utili elementi da considerare all'interno del predetto test, se opportunamente selezionati e correttamente giustificati in relazione ai principi costituzionali che devono essere congiuntamente rispettati.

4.5. L'ultima questione sulla decorrenza dell'applicazione dell'*Italicum*

L'ultima questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Messina concerne la disposizione che prevede la decorrenza dell'applicazione dell'*Italicum* a partire dal 1° luglio 2016. A parere del giudice *a quo*, tale decorrenza, diversamente da quanto sarebbe accaduto qualora l'applicazione dell'*Italicum* fosse stata rinviata e collegata all'entrata in vigore della riforma costituzionale, produce un effetto potenzialmente lesivo rispetto all'obiettivo del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. Infatti, qualora, in caso di prossime elezioni, si debbano applicare nello stesso tempo l'*Italicum* e l'attuale legge elettorale del Senato, l'applicazione di sistemi elettorali fortemente differenziati nelle due Assemblee (uno destinato sempre ad assegnare la maggioranza dei componenti della Camera ad una lista, e l'altro caratterizzato dal principio proporzionale e dall'assenza del premio di maggioranza) potrebbe condurre a maggioranze disomogenee e dunque, in costanza dell'attuale Costituzione, ad una condizione di ingovernabilità. In questo caso, come in quello relativo alla prima questione di costituzionalità qui analizzata, il ragionamento del giudice a quo si collega all'ipotesi futura – e dunque meramente ipotetica – relativa alla contestuale applicazione dell'*Italicum* e della vigente legge elettorale del Senato. In questo caso, tuttavia, l'incidenza sul principio costituzionale della stabilità del governo e dell'efficienza del sistema istituzionale non discende dall'introduzione di specifici meccanismi correttivi, o distorsivi, della rappresentanza in senso proporzionalistico, ma dalla mera presenza di due sistemi elettorali orientati a differenti metodi di trasformazione dei voti in seggi. Dunque, se sinora la Corte costituzionale ha inteso subordinare l'esercizio della discrezionalità legislativa nella determinazione del contenuto di un dato sistema elettorale, nell'interpretazione accolta dal giudice *a quo* l'obiettivo del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare acquisterebbe ben altra idoneità limitativa e cogente rispetto all'intero spettro delle scelte legislative relative ai sistemi elettorali.

5. Le due questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Torino

Nell'ordinanza del Tribunale di Torino, dopo aver ritenuto manifestamente infondate o irrilevanti la più parte delle numerose questioni indicate dai ricorrenti anche con riferimento ad alcuni profili sui quali invece il Tribunale di Messina ha riscontrato dubbi di costituzionalità portati all'attenzione della Corte, si giunge infine a sollevare due questioni di costituzionalità. La prima riguarda l'attribuzione del premio di maggioranza nel turno di ballottaggio, le seconda concerne uno specifico aspetto della disciplina relativa alle candidature multiple dei capilista.

Circa il premio assegnato nel turno di ballottaggio, il giudice *a quo* ritiene che sussista il “concreto rischio” che siffatta disciplina riproduca una situazione simile a quella dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, cioè che il premio possa essere attribuito ad una forza politica “priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale”. Due sono gli elementi critici sottolineati. In primo luogo, la base di calcolo per la determinazione della lista vincente al ballottaggio è costituita – così come per il primo turno - dai soli voti validamente espressi; dunque, non dandosi alcun peso all’astensione, una lista potrebbe risultare vincente al ballottaggio anche con una esigua percentuale di voti rispetto all’intero elettorato. In secondo luogo, si riscontra l’assenza di clausole che consentano di “*rafforzare l’elemento di rappresentatività del voto*” destinato ad ottenere il premio di maggioranza, ed anzi, al contrario, la presenza di disposizioni che si muovono in senso opposto, come, in particolare, la norma che in questa fase elettorale proibisce ogni apparentamento o coalizione tra le liste già presentate al primo turno. A parere del Tribunale, soprattutto il divieto di coalizioni o apparentamenti in sede di ballottaggio, divieto che evidentemente si collega all’obiettivo di favorire la governabilità, determina un eccessivo sbilanciamento a favore di tale principio, così producendosi un’eccessiva compressione del principio di rappresentatività. Tanto più che l’unica disposizione volta a garantire, peraltro soltanto in entrata, una qualche misura della rappresentatività “totale” delle due liste che partecipano al ballottaggio, è quella secondo cui deve trattarsi delle due liste con il maggior numero di voti validi tra quelle ammesse al riparto dei seggi a seguito del primo turno, cioè tra le liste che hanno superato almeno il 3% dei voti validi a livello nazionale (o il 20% dei voti validamente espressi a livello regionale se si tratta di liste rappresentative di minoranze linguistiche). Davvero poco, anche a nostro avviso. Insomma, non senza qualche buona motivazione potrebbe sostenersi che la presumibile “forza rappresentativa” della lista che conquista il 50% più uno dei voti validamente espressi dagli elettori al momento del ballottaggio, risulta priva degli elementi che assicurino ragionevolmente, nel variabile concretizzarsi del sistema elettorale, il conseguimento del sufficiente grado di consenso rispetto all’intero elettorato. Non si ha cioè certezza circa l’esistenza di quel forte appoggio popolare che può consentire di attribuire automaticamente alla lista vincente la maggioranza della Camera e, contemporaneamente, il ruolo di diretta scaturigine dell’esecutivo nella presente forma di governo parlamentare.

La seconda questione di costituzionalità è relativa, come sopra accennato, ad una delle più importanti conseguenze della disciplina elettorale che consente ai capilista di candidarsi in più collegi, ed esattamente sino a dieci collegi. Su questa facoltà deve ricordarsi che il Tribunale di Torino ha respinto il dubbio di costituzionalità sollevato in via generale dai ricorrenti, in quanto ha ritenuto che il meccanismo per così dire

misto – capolista bloccato ed altri candidati su cui l’elettore può esprimere il voto di preferenza – “*non esclude ... l’esistenza di un effettivo rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti*”, e ciò a differenza dei sistemi elettorali del 2005 che sono stati dichiarati illegittimi nel 2014 proprio, ed anche, nelle parti in cui mancava qualunque possibilità di esprimere il voto di preferenza. A parere del Tribunale di Torino, il sistema delle candidature multiple dei capilista bloccati sarebbe giustificato anche perché consentirebbe l’elezione di persone che “*potrebbero non essere, per la loro estrazione e formazione, particolarmente adatti a contendersi i voti in campagna elettorale (ad esempio come si potrebbe ipotizzare in presenza di candidature espresse dal mondo accademico o dell’arte, prive però di esperienza politica militante)*”. Una giustificazione a nostro avviso non condivisibile, dato che contraddice un elemento essenziale dei sistemi elettorali democratici, ossia che tutti i candidati devono essere posti nelle stesse condizioni di partenza. Se si dovesse ammettere una quota di parlamentari “favoriti” da una normativa di vantaggio soltanto perché ritenuti incapaci di contendere il voto elettorale, si rifiuterebbe lo stesso concetto di competizione elettorale democratica. Né poi va dimenticato che esistono secondo l’attuale dettato costituzionale, e permarranno anche nel testo costituzionale riformato, anche alcuni parlamentari non eletti, selezionati proprio con esclusivo riferimento a considerazioni collegate alle specifiche qualità personali e professionali.

Ciò che invece il Tribunale di Torino contesta del meccanismo delle candidature bloccate e multiple, è la piena ed assoluta libertà dei capilista di procedere alla successiva opzione, cioè di scegliere il collegio dove risultare eletti. Conseguentemente, rileva il giudice *a quo*, può verificarsi che nel collegio liberamente “optato” dal capolista non si terrà più conto delle preferenze espresse dai votanti per gli altri candidati, così come che negli altri collegi, quelli cioè in cui lo stesso capolista si era presentato ma infine non optati, risultino eletti candidati che abbiano ottenuto, comparativamente, un minor numero di preferenze rispetto agli altri candidati – poi non eletti – presenti nel collegio optato. A parere del Tribunale, l’assenza di qualunque criterio oggettivo cui subordinare l’opzione, impedisce all’elettore di disporre di una qualche valutazione prognostica circa l’utilità del suo voto, allorché nel collegio sia presente un capolista presente contemporaneamente in altri collegi. Si determinerebbe così un’evidente distorsione tra i voti di preferenza espressi e gli esiti della competizione. Esito, in verità, di per sé stesso riconducibile alla stessa possibilità di presentarsi in più collegi come capolista. In ogni caso, il tribunale chiede alla Corte di dichiarare l’illegittimità della disciplina legislativa con una sentenza additiva, dichiarandone cioè l’incostituzionalità nella parte in cui manca un meccanismo che condizioni l’opzione ai voti di preferenza ottenuti dai candidati destinati all’esclusione o che comunque salvaguardi i voti di preferenza. La soluzione richiesta, può qui rilevarsi, risulta in qualche misura barocca e



di non facile attuazione, in quanto il ricorso alla sentenza additiva, come noto, dovrebbe limitarsi ai casi in cui l'applicazione dei principi costituzionali conduca alla necessaria inserzione di una ed una sola disciplina legislativa "a rime obbligate". In questo caso, viceversa, molteplici potrebbero essere le soluzioni adottabili. Forse, se la Corte si orientasse in senso favorevole alla sussistenza del vizio di costituzionalità, sarebbe preferibile dichiarare *tout court* l'illegittimità costituzionale delle candidature bloccate e multiple.

6. Qualche riflessione conclusiva

Anche la sola rapida disamina delle tante questioni sollevate nelle due ordinanze consente di cogliere la problematicità della sfida cui la Corte costituzionale deve rispondere. In questa occasione, a differenza di tante altre situazioni già verificatesi, il giudizio di costituzionalità si sovrappone con un tornante cruciale per l'ordinamento costituzionale: il referendum popolare sulla riforma volta a modificare numerosi articoli della seconda Parte della Costituzione. E la tempistica degli eventi affida alla Corte una posizione scomoda: prima che il popolo decida in piena autonomia politica sul destino del testo costituzionale, la Corte è tenuta a presentarsi come il tutore della Costituzione che c'è e che potrebbe largamente mutare di lì a poco. Pressioni politiche di parte e condizionamenti di ogni tipo sono prevedibili. Lo stretto ancoraggio della sentenza che sarà adottata ai principi democratici, essenziali e permanenti che guidano la nostra convivenza, sarà dunque ancor più indispensabile di quanto lo è già normalmente. Solo così si potrà evitare o quanto meno ridurre l'improprio coinvolgimento della Corte nella successiva disputa referendaria, e conservare intatta quella terzietà autorevole che la Corte ha conquistato sin dal momento della sua istituzione.