

**CT 10746/16 - Avv. Nunziata**

**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO  
ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE  
MEMORIA ILLUSTRATIVA**

Per il **Presidente del Consiglio dei Ministri** (C.F. 80188230587), rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) - fax: 0696514000 - PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12

**nel giudizio incidentale**

di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale di Messina con ordinanza in data 17.2.2016 (Palumbo Vincenzo ed altri), pubblicata il 7.4.2016, relativo all'art. 1, lett. a), d), e), f), g) e art. 2, comma 35, della legge 6 maggio 2015 n. 52 e all'art. 16, comma 1, lettera b), del d.lgs. 533/1993

\* \* \*

**Parte I - Inammissibilità e irrilevanza della questione di  
legittimità costituzionale.**

**1.1. La posticipata entrata in vigore della legge n. 52 del 2015 e le differenze con la fattispecie che ha condotto alla pronuncia della sent. 1/2014 Corte cost.**

Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Messina, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, lett. a), d), e), f), g) e art. 2, comma 35, della legge 6 maggio 2015 n. 52, e dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.lgs. 533/1993, in riferimento agli artt. 1, commi 1 e 2, 2, 3, commi 1 e 2, 48, commi 2, 49, 51, comma 1, 56, commi 1 e 4, Cost., e art. 3 protocollo CEDU.

Nel giudizio *a quo*, i ricorrenti hanno agito al fine di ottenere una pronuncia giudiziale che accerti la portata del loro diritto di voto, asseritamente leso dalle norme legislative sopra indicate. Tali norme, il cui contenuto verrà meglio analizzato nel prosieguo, disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei Deputati e si rendono applicabili a far data dal 1° luglio 2016, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lett. i, della legge n. 52 del 2015.

Il Tribunale di Messina sostiene innanzitutto l'ammissibilità "in astratto" della questione, argomentando a favore non solo della sua attualità e della sua concretezza, ma anche della sussistenza, in capo ai ricorrenti, dell'interesse ad accertare la portata del proprio diritto di voto (*id est*: l'interesse ad agire) anche e soprattutto prima di una competizione elettorale.

Premesso che il giudice pare distinguere tra ammissibilità *stricto sensu* e rilevanza, si osserva che la disgiunzione tra i due

profili non appare conforme a quanto stabilito dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. In altre parole, la rilevanza della questione è tutt'uno con l'ammissibilità e non può essere distinta da essa.

Ciò premesso, occorre considerare come, per provare l'ammissibilità-rilevanza della questione, il giudice remittente si limiti di fatto a rinviare *per relationem* a quanto stabilito dalla Corte di Cassazione, sezione I, ordinanza 17 maggio 2013, n. 12060, con cui si è aperta la strada al sindacato di costituzionalità sulla legge n. 270 del 2005, presupponendo erroneamente che tale ultima fattispecie sia identica a quella di cui si discute in questa sede.

È tuttavia evidente la diversità tra il caso in esame, in cui nessuna elezione si è ancora svolta in base alla legge n. 52 del 2015 - e, conseguentemente, nessuna lesione del proprio diritto di voto può essere addotta da alcuno - e quello cui si riferisce la citata ordinanza della Corte di cassazione n. 12060/2013. In quest'ultimo caso, infatti, la lesione del diritto di voto derivava dal suo concreto esercizio, che era stato reso possibile per ben tre volte (2006, 2008 e 2013). Di conseguenza, il rinvio, da parte del giudice messinese, all'ordinanza della Corte di Cassazione n. 12060/2013, al fine di sostenere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, risulta inconferente.

Peraltro, come da ultimo ritenuto dall'ordinanza n. 165/2016 della Corte costituzionale, un tale *modus operandi* del giudice *a quo* determina la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, poiché *“i giudici rimettenti, quanto all'interesse ad agire dei ricorrenti nei due giudizi, si limitano a richiamare, con un rinvio per relationem, i contenuti delle decisioni della Corte di cassazione, prima sezione civile, 21 marzo-17 maggio 2013, n. 12060 e 4-16 aprile 2014, n. 8878, e a citare il petitum delle domande rispettivamente presentate da costoro, relative all'accertamento della conformità a Costituzione del loro diritto di voto”; [...]* *“così facendo, entrambi i giudici a quibus non argomentano, sul punto, in modo sufficiente e non implausibile, così da esimere questa Corte da un riesame della motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni prospettate (ex multis, sentenze n. 110 del 2015, n. 200 del 2014, n. 91 del 2013 e n. 41 del 2011)”*.

Se quindi, il giudice *a quo* ha ampiamente citato l'ordinanza n. 12060 del 2013 della Corte di Cassazione per giustificare l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, è assolutamente evidente la differenza tra il caso di specie e il precedente che ha condotto alla dichiarazione di illegittimità della legge n. 270 del 2005. Quest'ultimo si riferiva non ad un'ipotetica e futura applicazione della disciplina elettorale, ma ad un diritto di voto che aveva già avuto modo di esplicarsi con le menomazioni riconducibili ad una legge poi dichiarata incostituzionale.

È bene peraltro segnalare che nel caso dell'ordinanza del 2013 non solo la legge aveva già trovato applicazione, ma era altresì immediatamente applicabile, al momento dell'instaurazione del giudizio *a quo*, laddove si fossero verificate delle consultazioni elettorali. Al contrario, nel caso che ci occupa, i ricorrenti hanno esperito un'azione di accertamento del proprio diritto di voto facendo riferimento ad una disciplina che, non solo non aveva trovato ancora applicazione, ma non era neppure astrattamente applicabile al momento dell'instaurazione del giudizio, con evidenti ricadute in punto di interesse ad agire.

Di conseguenza, l'azione di accertamento esperita dinanzi il tribunale messinese è ben diversa da quella che ha avviato il procedimento giurisdizionale cui si riferisce la sentenza n. 1/2014 Corte cost.. Quest'ultima è stata pronunciata a seguito di azione esercitata da un cittadino elettore che deduceva che, nelle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica svoltesi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 270 del 2005 e, specificamente, in occasione delle elezioni del 2006 e del 2008, egli aveva potuto esercitare il diritto di voto secondo modalità disciplinate dalla predetta legge in senso contrario ai principi costituzionali del voto «personale ed eguale, libero e segreto» (art. 48, 2° comma, Cost.) ed «a suffragio universale e diretto» (artt. 56, 1° comma e

58, 1° comma, Cost.). Pertanto, egli chiedeva fosse dichiarato che il suo diritto di voto non aveva potuto e non poteva essere esercitato in modo libero e diretto. La richiesta quindi riguardava un accertamento riferito ad elezioni già svolte, soggette a disciplina di legge già efficace ed effettivamente già applicata.

La legge 6 maggio 2015, n. 52, pur se entrata in vigore il 23/05/2015, a seguito della pubblicazione in G.U., produce invece i suoi effetti solo a decorrere dal 1° luglio 2016 (art. 1, comma 1, lett. i: *“la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016”*), in un momento successivo a quello dell’instaurazione del giudizio da cui è scaturita la questione di legittimità costituzionale.

In ogni caso, nessuna elezione si è svolta in base a questa legge e nessuna lesione del proprio diritto può quindi essere addotta da alcun cittadino.

Ciò comporta un’assoluta inammissibilità del mezzo azionato, in quanto diretto a configurare una classica fattispecie di  *fictio litis*. Va affermato infatti il carattere strumentale con il quale i cittadini ricorrenti si sono rivolti al giudice ordinario con il solo ed esclusivo scopo di accedere alla Corte costituzionale e, dunque, la loro totale carenza dell’interesse ad agire.

Del resto, come pure osservato dalla dottrina “l'ordinanza messinese, al punto 3.2, porta alle estreme conseguenze le conclusioni raggiunte nella sent. n. 1 del 2014 e nell'ord. n. 12060 del 2013, non a caso ampiamente citate. Se con riferimento alla legge elettorale delle Camere, la Corte costituzionale aveva affermato l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, "indipendentemente da atti applicativi della stessa (legge), in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante", e se la Corte di cassazione aveva evidenziato come l'interesse ad agire dei cittadini elettori sussista "in qualunque momento" rispetto a tale legge, se essa leda il diritto di voto "inviolabile e permanente", il Tribunale di Messina si spinge oltre, laddove la legge n. 52 del 2015 viene impugnata dinanzi ai giudici di Palazzo della Consulta a prescindere non solo dalla sua applicazione, ma, anche dall'astratta possibilità che quest'ultima si verifichi” (M. COSULICH, “Contra Italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016”, in AIC Osservatorio costituzionale, 4 marzo 2016). La stessa dottrina non ha mancato di osservare che “per quanto attiene all'accesso alla Corte costituzionale potrebbe quindi concludersi che il Tribunale di Messina traccia, per le leggi elettorali delle Camere e sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e di cassazione, un'agevole via incidentale che comporta un controllo di costituzionalità di tipo quasi astratto, in quanto esercitato a prescindere dall'applicazione della legge; è sufficiente che la legge elettorale parlamentare sia vigente, anche se non applicabile (com'è

oggi sino al 1° luglio 2016, la legge n. 52 del 2016), e che un giudice civile la reputi (astrattamente) lesiva del diritto di voto, perché essa possa giungere al giudizio della Consulta".

## **1.2. (Segue): La *fictio litis* generata dal ricorso preventivo di legittimità.**

A sostegno dell'inammissibilità delle questioni sulla legittimità costituzionale della legge n. 52 del 2015, può altresì richiamarsi la già sentenza n. 110/2015 della Corte costituzionale. Pronuncia con la quale la Consulta ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla soglia di sbarramento del 4% per l'elezione del Parlamento Europeo.

Segnatamente, codesta Corte ha ritenuto in quel caso che *"al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta la violazione di uno specifico diritto di voto, non può essere ritenuta ammissibile un'azione con la quale venga richiesto l'accertamento in astratto del contenuto di tale diritto"*. Anche se in tal caso la Corte si trovava a giudicare la legge per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo, è evidente che l'azione di accertamento in tanto può determinare un giudizio costituzionale in quanto sussista la lesione del diritto di voto a seguito dell'applicazione nel caso concreto della norma della cui costituzionalità si dubita.

Invero, alla base della pronuncia in argomento v'è una vicenda molto simile a quella in esame riferita alla legge n. 52 del 2015, caratterizzata dall'instaurazione di un giudizio *a quo* di mero accertamento, ex art. 702-bis c.p.c., in vista di future consultazioni elettorali e dal fatto che, come nel caso in questione, anche il ricorso introduttivo del giudizio *a quo* faceva leva sulle considerazioni in diritto contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

Nella ricordata sentenza n. 110/2015, il giudice delle leggi ricorda peraltro le condizioni essenziali perché possa essere riscontrata la rilevanza della questione: *“la circostanza che l’ordinanza di rimessione avesse offerto una «motivazione ampia, articolata ed approfondita» su pregiudizialità e rilevanza; il positivo superamento, da parte della stessa ordinanza, dei due test di pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, attinenti alla diversità di oggetto del giudizio a quo rispetto al giudizio di costituzionalità e alla sopravvivenza di un margine di autonoma decisione del giudice a quo dopo l’eventuale sentenza di accoglimento; la peculiarità dell’oggetto, costituito da una legge, quella elettorale, che incide sull’esercizio di un diritto fondamentale, il diritto di voto, avente «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme», la cui protezione imponeva di ammettere la questione «allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da “una (già*

*avvenuta) modificazione della realtà giuridica”, in ipotesi frutto delle norme censurate»”.*

Ebbene, la sentenza n. 110/2015 fa presente che *“Il mero riferimento all’interesse «all’accertamento della pienezza del diritto di voto» con riguardo «alle future consultazioni per l’elezione del Parlamento Europeo», senza alcun’altra indicazione, nemmeno sintetica o per relationem, non può essere considerato motivazione sufficiente e non implausibile dell’esistenza dell’interesse ad agire, idonea, in quanto tale, a escludere un riesame ad opera di questa Corte dell’apprezzamento compiuto dal giudice a quo ai fini dell’ammissibilità dell’azione (sentenze n. 200 del 2014, n. 50 del 2007, n. 173 del 1994, n. 124 del 1968, n. 17 del 1960)”.*

Le stesse condizioni evidenziate in quella pronuncia non risultano presenti nel caso in epigrafe (come del resto già opinava la dottrina maggioritaria anche nel caso della sentenza n. 1/2014: tra gli altri Anzon, Marini, Grosso, Fusaro).

Infatti, malgrado l’astratta possibilità di un mezzo di azione previsto dall’ordinamento, la legge n. 52 del 2015 è divenuta efficace solo dal 1° luglio 2016. Dunque, in un momento successivo a quello dell’instaurazione del giudizio *a quo*.

Un’eventuale declaratoria di ammissibilità della questione, dovrebbe inevitabilmente riferirsi ad una normativa che, al momento dell’instaurazione del giudizio dinanzi il Tribunale remittente, non aveva ancora spiegato i propri effetti

nell'ordinamento. Il che contrasterebbe con il dettato costituzionale che non prevede (ancora) un ricorso preventivo di legittimità. In particolare, ciò contrasterebbe con la stessa funzione del giudizio in via incidentale, come previsto dalla Costituzione e disciplinato dalla legge n. 87 del 1953, in particolare agli artt. 23 e 30, comma 3, che presuppone che le norme che saranno dichiarate illegittime non dovranno trovare più applicazione perché espunte dall'ordinamento; il presupposto di tale funzione è che, prima dell'incidente di costituzionalità, le disposizioni fossero applicabili nel processo, fatto dal quale il processo trae la propria concretezza come mezzo di risoluzione di controversie. Difetterebbero nel caso di specie, in conclusione, non solo l'avvenuta eventuale lesione del diritto (che può perfezionarsi solo a seguito di una competizione elettorale già avvenuta), ma anche l'ipotizzabilità della stessa lesione, laddove al momento dell'instaurazione del giudizio *a quo* non risultava applicabile la disciplina recata dalla legge n. 52 del 2015.

Del resto, per la stessa Corte costituzionale e per la dottrina, l'indice sintomatico *minimo* del requisito della rilevanza è da intendersi come "*applicabilità*" della norma impugnata al caso di specie (sentenze 115-125-149-180-255/2001, 240/2012, 184/2013). La Corte costituzionale ha, sotto questo punto di vista, giudicato inammissibili, proprio

perché premature, numerose q.l.c. nei casi in cui il giudice remittente non avesse in alcun caso avuto modo di applicare la disposizione denunciata (sentenze nn. 81-148-153-213-266-292-296-340-341-382-429-434-436-447/2005, 84/06, 7-37-95-145-148-180-199-224-292-362-462/06).

Né può ritenersi che essendo ormai decorsa la data del 1° luglio 2016, a partire dalla quale la legge n. 52 del 2015 si rende astrattamente applicabile, l'azione di accertamento promossa nel giudizio *a quo* possa dirsi ammissibile essendosi attualizzato in capo ai ricorrenti l'interesse ad agire. Difatti, l'interesse ad agire, quale condizione dell'azione, deve sussistere non solo al momento della decisione della causa, ma in ogni fase del giudizio e, in particolar modo, al momento dell'instaurazione di quest'ultimo. Ciò che non si è verificato nel caso in esame.

A sostegno dell'ammissibilità, gli attori adducono la ragione secondo la quale, per fare chiarezza sull'effettiva portata del diritto, non vi sarebbe altra via rispetto al giudizio di accertamento e al successivo giudizio di costituzionalità, in quanto il controllo dei risultati elettorali è effettuato dalle Camere e l'elettore non potrebbe ottenere pronunce giurisdizionali che incidano sulle elezioni.

Questa motivazione rivela una sovrapposizione tra le competenze delle Camere, di accertamento dei titoli di

ammissione di ciascun parlamentare - che riguardano anche, ma non solo l'esito del procedimento elettorale come attestato dai verbali - , e il sindacato della Corte costituzionale, che riguarda la proporzionalità e la ragionevolezza di un sistema elettorale alla luce del circuito democratico delineato dalla Costituzione.

In tale contesto, il Tribunale di Messina, pur aderendo all'idea che la permanenza del diritto di voto lo renda sempre giustiziabile in quanto ontologicamente attuale, trascura che nella vicenda concreta il *petitum* riguarda l'accertamento della lesione del diritto di voto derivante da un fatto obiettivo e specifico, ossia l'applicazione della legge n. 52 del 2015. Come si è detto, tale legge è risultata inapplicabile sino al 1 luglio 2016, per cui è evidente la mancanza del requisito dell'attualità dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti. La stessa Corte di Cassazione, nella sentenza n. 11870/2004, con riferimento all'azione di accertamento ha evidenziato che è necessario "*che la situazione di incertezza si obiettivizzi attraverso un atto o fatto esteriore che conferisca attualità e concretezza a quello stato di dubbio del quale si vuole rimuovere l'effetto pregiudizievole*".

È chiaro che la mancanza dell'interesse ad agire nel processo principale determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza della stessa.

Il differimento del termine dell'applicabilità della legge n. 52 del 2015 rispetto al termine di entrata in vigore rende il caso

in esame assimilabile a quello che portò la Corte costituzionale a ritenere inammissibile la questione in punto di rilevanza della questione, con la sent. n. 236/2004, in cui si rilevava *“l'inattualità della lesione lamentata dalle ricorrenti”* in quanto *“il potere sostitutivo di cui si denuncia l'incostituzionalità, dunque quello relativo alle competenze aventi fondamento non statutario, ma costituzionale, sarà infatti esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni”*.

E' dunque evidente che, trattandosi di un atto entrato in vigore, ma non applicabile alla data di instaurazione del giudizio *a quo*, le lesioni asserite dalle parti, ammesso che sia possibile qualificarle come tali, non si erano, in quel momento, ancora concretizzate.

Non si cessa di ricordare che la disciplina che regola le elezioni che si fossero tenute sino al primo luglio 2016, non è quella fissata dalla legge n. 52 del 2015, bensì quella del DPR n. 361 del 1957, come risultante dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. La necessità di evitare le così dette *"zone franche"* del sindacato di costituzionalità, che è premessa essenziale per capire la pronuncia 1/2014, non può portare a stravolgere completamente il nostrano modello di giustizia costituzionale imperniato sulla concretezza e l'incidentalità della questione. Quello che, in tesi, il giudice remittente mira in astratto a tutelare è l'esercizio del diritto di voto: un interesse soggettivo, pur meritevole, non può sostituirsi al concetto di

rilevanza e sostituirla surrettiziamente. A questo proposito si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 193/2015 che affronta la questione di legittimità della legge n. 17 del 2012 della Regione Lombardia per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Regione. In questo caso i giudici della Consulta hanno dichiarato l'inammissibilità della questione proprio perché, nella fattispecie concreta della tornata elettorale, la disposizione impugnata non aveva avuto modo di produrre i suoi effetti perché nelle elezioni del 24 e 25 febbraio 2013, sia il candidato Presidente, che le liste a lui collegate, avevano superato la soglia del 40%. Come evidenziato dalla Corte *"la questione di costituzionalità risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non rilevante"* perché *"nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli eletti incostituzionali paventati dal remittente"*.

*Ad abundantiam*, si vuole ricordare quanto affermato dal Tribunale di Milano nella recente sentenza 3708/2016 che, sulla stessa questione sottoposta al giudice messinese, ha drasticamente escluso l'ammissibilità del rinvio alla giurisdizione costituzionale proprio sulla base di quanto qui sostenuto: *"espresso differimento dell'efficacia del provvedimento legislativo esclude, pertanto, ipso facto la attualità della pretesa lesione del diritto di voto lamentata dagli attori. Appare, difatti, imprevedibile, allo stato, ogni interesse concreto ed attuale all'azione, e, con esso, il presupposto stesso della domanda, evidentemente volta*

*alla tutela diacronica di un diritto la cui esistenza e consistenza appare tuttora in itinere ". Inoltre, ad avviso del giudice ambrosiano un'altra considerazione derivante dall'interpretazione sistematica della legge n. 87 del 1953 osterebbe all'accoglimento della richiesta dei ricorrenti: "Il giudice delle leggi rammenta, ancora, il principio in ossequio del quale "gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata", principio "che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. retroattività di dette sentenze, valevole però soltanto per i rapporti tuttora pendenti". La rigorosa applicazione di tale principio appare, pertanto, del tutto ostativa all'accoglimento dell'odierna istanza di rimessione, che si risolverebbe, nella sua più intima sostanza, nell'attribuire una sorta di "retroattività ultrattiva" all'eventuale sentenza di accoglimento dell'eccezione di legittimità costituzionale da parte della Corte. Ma, la retroattività di tale pronuncia non potrebbe in alcun modo estendersi ad una normativa non ancora applicabile perché differita nel tempo quanto alla sua efficacia. Né vale evocare, in senso contrario, l'orientamento del giudice delle leggi costantemente manifestato in tema di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi regionali (Corte cost. 332/1998, 407/2002, 234/2005, 451/2006, 200/2012), a mente del quale la semplice approvazione di una legge lesiva di principi costituzionali, ancorché ad esecuzione differita, radica a se l'interesse ad agire: tale*

*principio è stato, difatti affermato, con riguardo esclusivo al giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale dinanzi alla Corte (con la significativa differenza rappresentata dal fatto che, in un giudizio in via principale, si prescinde dal requisito della rilevanza), e non, come nel caso di specie, in via meramente incidentale. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritenuto insussistente l'interesse ad agire in capo agli attori ed all'interveniente volontario, deve concludersi per una pronuncia di inammissibilità dell'azione".*

Invece, in un giudizio incidentale, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, il giudice *a quo* deve in primo luogo verificare che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale, vale a dire, occorre che il giudizio *a quo* sia concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato, e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere (così, *ex multis*, sentenza n. 263 del 1994).

Nel caso di specie, insomma, si è di fronte ad un'esemplare situazione di questione di legittimità costituzionale prematura, dovendosi ricordare che, a tal proposito, la Corte costituzionale ha avuto modo in più occasioni di sottolineare che "*il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene*

*sollevato" (nn. 112/2000, 288/2007, 442/2008, 69-227/2010, 42/2011). In particolare, come evidenziato nell'ordinanza della Corte Costituzionale n.241/2000, "la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in via incidentale presuppone che il giudice che le solleva debba in quel momento processuale fare applicazione della norma denunciata, nell'esercizio di funzioni giurisdizionali (istruttorie o decisionali che siano) di cui sia investito, con poteri di risolvere quell'aspetto anche solo procedimentale o preliminare, necessario per la prosecuzione e definizione del giudizio".*

### **1.3. (Segue): Coincidenza tra il *petitum* nel giudizio *a quo* e in quello di legittimità costituzionale.**

Inoltre, la mancanza nel giudizio *a quo* di un concreto ed attuale interesse ad una pronuncia che vada oltre la mera prospettazione della questione di costituzionalità, rende impossibile una distinzione tra i *petita*. In tal caso, come sottolineato dall'ordinanza di codesta Corte Costituzionale n. 175/2003, la questione di legittimità costituzionale si presenterebbe "*impropriamente come azione diretta contro la norma censurata, in quanto l'eventuale pronuncia di accoglimento [ ... ] verrebbe a concretare di per sé e ad esaurire la tutela richiesta nel giudizio principale al remittente*".

Invero, la distinzione tra i *petita* comporta che il giudice *a quo* è chiamato ad accertare se il diritto invocato sia stato

violato effettivamente in una o più vicende concrete, *rectius*, nel tempo in cui la legge ha avuto modo di produrre i suoi effetti (se si accede ad un'interpretazione ampia del significato di incidentalità che faccia perno sulla natura permanente del diritto di voto) ovvero a seguito di una tornata elettorale (se, al contrario, si insista sulla ricerca di un più rigido canone di concretezza che pretenda quale condizione necessaria per la sua sussistenza, l'applicazione fattuale della legge elettorale).

In questo modo è possibile distinguere la portata del giudizio di costituzionalità da quello principale, giacché al primo spetterà il compito di espungere dall'ordinamento una norma incostituzionale e, al secondo, quello di accertare conseguenzialmente il verificarsi della lesione del diritto illegittimamente inciso (in dottrina: Gianello).

Detta impostazione ha trovato, di recente, conforto anche nell'ordinanza 23 agosto 2016, n. 3673 del Consiglio di Stato, con cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 21, comma 1, nn. 1-*bis* e 2, della legge n. 18 del 1979, nella parte in cui si prevede una soglia di sbarramento del 4% in relazione al procedimento per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo. In particolare, il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in relazione alla legittimità di una concreta vicenda elettorale, ha ritenuto rilevante la questione di costituzionalità nel giudizio *a quo*, proprio a fronte

dell'«*apprezzabile diversità nei petita e nelle causae petendi del ricorso principale (nel cui ambito si fa questione della legittimità dei verbali delle operazioni dell'Ufficio elettorale centrale nazionale e degli atti di proclamazione degli eletti) e del richiesto giudizio di costituzionalità (nel cui ambito si fa questione della conformità a Costituzione della disposizione di legge che ha introdotto una soglia di sbarramento del 4 per cento nell'ambito del procedimento per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo)*». In buona sostanza, aggiunge il Supremo Consesso, affinché possa ritenersi sussistente un interesse ad agire in capo ai ricorrenti nel giudizio *a quo*, occorre che questi «*aspirino a conseguire un'utilità di carattere mediato (la proclamazione quali eletti e il conseguimento del seggio, previa verifica degli ulteriori presupposti e condizioni) che è ulteriore e diversa rispetto a quella – di carattere immediato e diretto – connessa all'invocata rimozione delle disposizioni sospette di incostituzionalità*» (punto 2.5.).

A conferma del difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel caso ivi in esame, può inoltre farsi riferimento al dispositivo della sentenza n. 8878/2014 della Corte di cassazione. Tale sentenza, emessa a seguito di quella della Corte costituzionale n. 1/2014 pronunciata sulla base dell'ordinanza di rimessione della stessa Corte di Cassazione, dichiarava che i ricorrenti non avevano potuto esercitare il proprio diritto di voto in occasione delle elezioni svolte a

partire dall'entrata in vigore della legge n. 270 del 2005, fino alla data di pubblicazione della stessa sentenza n. 1/2014.

In altre parole, ai fini della rilevanza della questione, occorre che il giudizio *a quo* abbia un oggetto, un fatto storico, al quale riferirsi. Tale fatto è completamente mancante nel caso in esame: la legge censurata non ha avuto concreta applicazione, anche successivamente alla data del 1 luglio 2016.

Non si vede quindi quale pronuncia sul merito, distinta da quella di costituzionalità, possa essere chiesta al giudice di merito, apparendo coincidente del tutto il *petitum* del giudizio *a quo* con la domandata pronuncia di incostituzionalità.

A conforto di quanto ora asserito è sufficiente un confronto con la sentenza n. 1/2014 pronunciata dal giudice delle leggi e, soprattutto, con la conseguente sentenza n. 8878/2014 della Corte di Cassazione, di definizione del giudizio *a quo*, che ha dichiarato che i ricorrenti non avevano potuto esercitare il proprio diritto di voto in occasione delle elezioni svolte a partire dall'entrata in vigore della legge 270/2005, fino alla data di pubblicazione della stessa sentenza 1/2014.

Seguendo il ragionamento sviluppato dalla Suprema Corte a sostegno della rilevanza della questione per la definizione del giudizio, e dunque delle ragioni dell'incidentalità dello stesso, la rilevanza stessa può

agevolmente rinvenirsi nel fatto che l'accoglimento delle proposte questioni di legittimità costituzionale non ha esaurito la tutela invocata dai ricorrenti nel giudizio principale, che si può realizzare solo a seguito e in virtù della pronuncia con la quale il giudice ordinario accerta le conseguenze della pronuncia costituzionale e, in particolare, se vi sia stata una lesione giuridicamente rilevante del diritto di voto.

La Corte di Cassazione, nel prosieguo della motivazione, ha ritenuto la sussistenza della dedotta lesione per il periodo di vigenza delle disposizioni incostituzionali, giacché i cittadini elettori si erano trovati ad esercitare il diritto di voto in maniera non eguale né libera o diretta, anche a causa dell'incostituzionalità del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, alterato da un premio di maggioranza eccessivo. In particolare, la Corte di Cassazione osserva che *“la tutela riconosciuta dall'ordinamento ai ricorrenti elettori, oltre all'accertamento per il passato della lesione subita e del diritto al rimborso delle spese sostenute per conseguire tale risultato processuale, è quella, pienamente satisfattiva, della riparazione in forma specifica per effetto della sentenza costituzionale che ha ripristinato la legalità costituzionale, potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014 ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali”*.

Pertanto, la questione di pregiudizialità costituzionale poteva essere funzionale al residuale *“accertamento per il passato*

della lesione subita", e, dunque, non esauriva la tutela richiesta dai ricorrenti in primo grado. In quel caso poteva ben dirsi esistente un *petitum* del processo *a quo* diverso da quello del giudizio di costituzionalità, identificandosi il primo nella tutela risarcitoria conseguente alla lesione del diritto accertato dalla pronuncia del giudice delle leggi. Nel caso di specie difetterebbe radicalmente la possibilità di ottenere tale forma compensatoria in quanto il diritto non è stato finora che virtualmente inciso dalle norme indubiate. Pertanto il *thema decidendum* del processo costituzionale coinciderebbe pienamente con quello del processo pendente davanti al giudice ordinario, con palese violazione dei fondamenti della giustizia costituzionale. La stessa Corte costituzionale ha più volte escluso l'ammissibilità del ricorso laddove dallo stesso non potesse derivare un'utilità concreta per il ricorrente (così Corte cost. nn. 1031/1988, 186/2003, 228/2003).

\* \* \*

## **Parte II - L'iter legislativo seguito per l'approvazione della legge n. 52 del 2015.**

### **2.1. Il procedimento di formazione della legge: l'apposizione della questione di fiducia e il c.d. emendamento *omnibus*.**

Il Tribunale di Messina (punto 5 dell'ordinanza di rimessione), aderendo alle deduzioni sviluppate dall'Avvocatura dello

**Commento [CC1]:** In quanto motivo non accolto, sembra preferibile non dire nulla sul punto, togliendo da qui fino a l'inizio di pag.33

Stato, ha ritenuto “non [...] dimostrata la dedotta violazione della procedura ordinaria prescritta per le leggi elettorali dall’art. 72 Cost., non emergendo per tabulas che, a seguito della proposizione da parte del Governo della questione di fiducia, sia stata omessa la votazione articolo per articolo, previo esame in commissione. Peraltro, gli ulteriori profili prospettati (come quelli inerenti il c.d. Lodo Iotti del 1980, attinente alle disposizioni regolamentari della Camera) non appaiono rilevanti per la questione in esame”.

Fermo restando quanto già ritenuto da parte del giudice *a quo* circa l’irrilevanza e l’infondatezza delle censure di costituzionalità riguardanti l’iter legislativo seguito per l’approvazione della l. n. 52/2015, è utile spendere alcune considerazioni a riguardo, volte a dimostrare, ancora una volta, il pieno rispetto della normativa costituzionale anche con riferimento al procedimento di formazione della legge in esame.

In tal senso, risultano destituite di ogni fondamento le censure sviluppate dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, e riproposte dai medesimi dinanzi l’Ecc.ma Corte costituzionale adita (in particolare, atto di costituzione Palumbo Vincenzo ed altri), attraverso le quali si è dedotta un’asserita violazione dei regolamenti parlamentari per quanto concerne la procedura di approvazione del DDL n. 1385 presso la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda l'approvazione del DDL presso la Camera, i ricorrenti asseriscono che l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo abbia rappresentato un'anomalia nel corso dell'*iter* legislativo.

A tal riguardo, giova tuttavia rilevare che l'art. 116, comma 4, del Regolamento della Camera vieta di porre la questione di fiducia solo sugli "argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto" (tra i quali non rientra la fattispecie ivi in esame) restando esclusi quelli in cui il voto segreto è meramente facoltativo.

Orbene, la formulazione della norma regolamentare appena richiamata è talmente chiara da non lasciare spazi per ritenere che la posizione della questione di fiducia sia vietata non solo nei casi in cui lo scrutinio segreto sia reso obbligatorio, ma addirittura in quelli in cui tale metodo di votazione risulti facoltativo.

Peraltro, la contraria tesi patrocinata dai ricorrenti, oltre ad essere scarsamente aderente al dato letterale del Regolamento della Camera, non tiene neppure conto di una prassi interpretativa consolidata, in forza della quale è stata considerata costantemente ammissibile la questione di fiducia su uno degli argomenti in relazione ai quali, facoltativamente, era stato chiesto il voto segreto (v. seduta del 29 giugno 2004;

12 maggio 2009, in cui l'allora Presidente della Camera Gianfranco Fini ricordava che *“l'articolo 116, comma 4, del Regolamento esclude la questione di fiducia solo sugli argomenti per i quali sono obbligatoriamente prescritte votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto”*, mentre *“tale disposizione non trova applicazione laddove, come nel caso di specie, il ricorso allo scrutinio segreto può aver luogo soltanto su richiesta”*).

Ne deriva che qualunque diversa interpretazione della norma regolamentare, ed in particolare quella ritenuta dai ricorrenti come asseritamente corretta, trova un ostacolo insormontabile tanto nella lettera dell'art. 116, comma 4, Reg. Camera (e dunque nel principio di legalità) quanto nei precedenti parlamentari.

Venendo all'*iter* di approvazione del DDL n. 1385 presso il Senato, l'illegittimità della procedura di approvazione deriverebbe, in questo caso, secondo quanto sostenuto *ex adverso*, dalla messa a votazione e successiva approvazione di un emendamento c.d. premissivo, distinto col n. 01.103 (volto ad aggiungere una disposizione premissiva all'art. 1), la cui approvazione ha precluso l'esame di una serie di ulteriori emendamenti riferiti a successivi articoli del DDL. Ne sarebbe derivata, a detta dei ricorrenti, una violazione degli artt. artt. 100 ss. Reg. Senato e degli artt. 85 ss. Reg. Camera, secondo cui gli emendamenti vanno esaminati e votati cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario; *“e, quindi,*

*prima i soppressivi, poi tutti gli altri, sempre in ordine di lontananza, sostitutivi, aggiuntivi, modificativi”* (cfr. Atto di costituzione per l’Avv. Vincenzo Palumbo e altri, p. 15).

In specie, stando a quanto sostenuto dai ricorrenti, l’emendamento premissivo di cui si discorre avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile ai sensi dell’art. 100, comma 8, Reg. Senato, nella misura in cui appariva privo di contenuti precettivi ed innovativi, risultando invece meramente confermativo dell’impianto del DDL.

Mentre, con riferimento alle parti dello stesso emendamento, modificative dei vari articoli contenuti nel DDL, si sarebbe dovuto procedere ad uno “spacchettamento” in parti separate, sì da esaminare e porre in votazione singolarmente ciascuna di esse al momento in cui l’esame avesse riguardato l’articolo al quale si riferiva la modifica. Ciò il Presidente del Senato avrebbe dovuto fare in ossequio al disposto dell’art. 102, comma 4, Reg. Senato, secondo il quale *“Il presidente ha facoltà di modificare l’ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell’economia o della chiarezza delle votazioni stesse”*.

Tanto premesso, è appena il caso di ricordare che la tecnica degli emendamenti c.d. premissivi, volti a proporre articoli aggiuntivi collocati prima dell’articolo 1, trova una sua prima codificazione nel testo interistituzionale riguardante: *“Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi”* (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 29 maggio 1986, n.

123, suppl. ord.) ed emanato dalle Presidenze delle Camere (Circolari del 28 febbraio 1986) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Circolare del 26 febbraio 1986): «articoli aggiuntivi che devono essere collocati prima dell'articolo 1 di un atto legislativo previgente e vanno contrassegnati con il numero 01 (02, 03, ecc.)». Più di recente, la regola di cui sopra ha trovato conferma in un apposito atto interistituzionale ("Guida alla redazione dei testi normativi": Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, in Gazzetta Ufficiale 3 maggio 2001, n. 105, suppl. ord.), il quale ha peraltro specificato che l'articolo premissivo va numerato come 01 anche quando si colloca prima dell'articolo unico non recante la numerazione cardinale.

La tecnica normativa degli emendamenti premissivi non è dunque estranea alla nostra esperienza parlamentare.

Inoltre, la tesi dell'ammissibilità di un emendamento premissivo è vieppiù sostenibile laddove si tenga presente che tanto la disciplina costituzionale quanto quella regolamentare non contengono una precisa nozione di "articolo", talché non potrebbe che richiamarsi in proposito l'autorevole definizione di Bentham, secondo cui «*Per articolo si intende quella quantità di materia che si vuole mettere ai voti nello stesso tempo*».

Del resto, benché l'emendamento premissivo non sia previsto espressamente tra le varie tipologie di emendamenti

dall'art. 102, comma 2, Reg. Senato, esso, per prassi, è stato considerato ammissibile.

Come pur rilevato in sede dottrinale, *«tale consolidata prassi di ammissibilità non appare affatto criticabile, essendo logicamente plausibile che possa esservi – rispetto al testo in esame – la legittima volontà emendativa del singolo parlamentare finalizzata (per ragioni logico-sistematiche di drafting formale) a porre un articolo in apertura del progetto di legge, da premettere quindi all'articolo 1 dello stesso»* (CIAURRO L., *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio costituzionale*, Marzo 2015).

Proprio il particolare effetto scaturente dall'approvazione di un emendamento premissivo – effetto consistente nel premettere una disposizione all'articolo 1 di un progetto di legge, o meglio, nel premettere determinate disposizioni all'intero testo della legge – spiega la ragione per cui un siffatto emendamento viene votato con priorità rispetto ad ulteriori ed eventuali emendamenti riferiti all'articolo 1 del DDL. Difatti, la priorità di votazione di un articolo (aggiuntivo) premissivo rispetto ad un emendamento integralmente soppressivo dell'art. 1 (nonché rispetto a tutte le proposte di modifica ad esso riferite) può risultare spiegata in quanto l'ordine di votazione degli emendamenti segue anzitutto la successione delle partizioni testuali a cui essi sono riferiti.

A questo punto, mette conto osservare che, contrariamente a quanto asserito dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, il contenuto dell'emendamento 01.103 non risulta meramente confermativo dell'impianto del DDL sottoposto all'esame del Senato. Detto emendamento, insomma, non può essere confuso con una mera dichiarazione di intenti priva di ogni valenza precettiva, quasi che si trattasse di una sorta di disposizione di indirizzo o di delega non vincolante riferita ai successivi articoli del DDL.

Difatti, come pur rilevato dalla recente dottrina (CIAURRO L., *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare*, in *Osservatorio costituzionale*, Marzo 2015), la valenza normativa dell'emendamento in oggetto è incontestabile, in quanto la sua approvazione «*impedisce che possa aver corso una successiva deliberazione non conforme ai contenuti dell'articolo premissivo così approvato. E tale impedimento avviene in un duplice modo: con la decadenza per preclusione degli emendamenti non conformi riferiti ai successivi articoli; con l'arresto dell'iter in caso di mancata approvazione degli emendamenti di adeguamento degli articoli successivi, stante la contraddittorietà del testo*».

In questo modo, l'emendamento 01.103 risulta contrassegnato da un evidente carattere precettivo, contenendo previsioni immediatamente efficaci sull'ulteriore corso dell'iter legislativo, a partire dalla decadenza per preclusione degli

emendamenti con esso contrastanti, riferiti ai successivi articoli del progetto di legge elettorale.

Peraltro, non può risultare decisivo, al fine di provare l'inammissibilità dell'emendamento 01.103, il rilievo per cui questo, predeterminando il contenuto essenziale del testo legislativo, avrebbe precluso l'esame dei restanti emendamenti con esso in contrasto, così incidendo su disposizioni di articoli successivi all'art. 1, dando luogo, a detta dei ricorrenti, ad una «palese anomalia procedurale» (cfr. Atto di costituzione per l'Avv. Vincenzo Palumbo e altri, p. 19).

Invero, aderendo ad un ragionamento di tal fatta, dovrebbe ritenersi inammissibile qualsiasi emendamento che, pur laddove riferito formalmente ad uno specifico articolo, possa incidere direttamente o indirettamente su disposizioni diverse. Ciò che rappresenta una conseguenza oltremodo restrittiva e sconosciuta all'esperienza delle procedure legislative nel nostro ordinamento. Insomma, l'inammissibilità sopravvenuta (per preclusione) di pur numerosi emendamenti non costituisce *ex se* una novità dal punto di vista procedimentale. Al contrario, trattasi di conseguenze che costituiscono un'applicazione pratica del principio di non contraddizione, espresso nella formula del *ne bis in idem*, di guisa che a seguito dell'approvazione di una proposta

emendativa, non possono essere esaminate ulteriori proposte contrastanti con la deliberazione adottata in precedenza.

Né può convenirsi con quanto sostenuto dai ricorrenti, secondo i quali, una volta approvato l'emendamento premissivo in esame, i testi dei successivi articoli sarebbero risultati non più modificabili, derivandone la violazione dell'art. 72, comma 1 Cost., nella parte in cui questo prescrive l'approvazione del DDL articolo per articolo.

Ad un'attenta lettura, infatti, l'emendamento 01.103 non esaurisce affatto il contenuto del testo legislativo, né pretende di determinare sotto ogni profilo il contenuto degli articoli successivi. In proposito, può risultare utile richiamare quanto osservato dalla Presidenza del Senato in merito alle conseguenze procedurali che si sarebbero determinate a fronte dell'approvazione dell'emendamento 01.103, laddove è stato precisato, con riferimento al contenuto dell'emendamento *de quo*, che «*tale contenuto non pregiudica successive votazioni attuative ed integrative delle finalità e definizioni sopra richiamate. Di conseguenza, da un eventuale accoglimento dell'emendamento risulterebbero preclusi esclusivamente subemendamenti ed emendamenti in contrasto diretto con le stesse linee fondamentali ivi introdotte*» (cfr. Resoconto stenografico della seduta n. 380 del 20/01/2015).

Risulta con ciò dimostrato che anche a seguito dell'approvazione dell'emendamento c.d. premissivo, non

producendosi consequenziali ed automatiche modifiche delle pertinenti disposizioni di cui agli articoli successivi, l'iter legislativo è proseguito con la votazione "articolo per articolo".

\* \* \*

**Parte III - Sulla legittimità costituzionale della norma che assegna un premio di maggioranza alla lista che, nel primo turno abbia riportato oltre il 40% dei voti validi, e nel turno di ballottaggio abbia conseguito il maggior numero di voti validi.**

### **3.1. Premessa**

Venendo alle singole questioni di costituzionalità sollevate in via incidentale, il giudice *a quo* ha accolto sei delle tredici questioni fatte valere dai ricorrenti.

La prima questione, in specie, riguarda, cumulativamente, il quarto e il quinto motivo prospettato dai ricorrenti, e concerne: l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista che abbia superato la soglia del 40% dei voti validi al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che, nel turno di ballottaggio, abbia conseguito il 50% + 1 dei voti validi; la mancata previsione di una soglia minima per accedere al ballottaggio; la previsione di clausole di sbarramento; i criteri di calcolo delle predette soglie.

### **3.2 Inammissibilità della questione relativa all'assegnazione del premio di maggioranza per carenza e contraddittorietà della motivazione in punto di non manifesta infondatezza.**

Prima di soffermarsi sul merito della censura attinente alla dubbia legittimità della norma che assegna un premio di maggioranza pari a 340 seggi, giova soffermarsi su di uno specifico profilo di inammissibilità riguardante la questione in esame.

Segnatamente, a proposito della soglia per accedere al premio di maggioranza, il giudice *a quo* ammette che in astratto la soglia del 40% «non appare irragionevole, nell'ambito della discrezionalità politica del legislatore, perché né esigua (e, quindi, potenzialmente idonea a falsare eccessivamente il rapporto tra voti e rappresentanza) né lontana dalla maggioranza assoluta (e, pertanto, difficilmente raggiungibile), sì da non rendere intollerabile la c.d. *disproporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti*». E tuttavia, il Tribunale remittente prosegue affermando che «*alla luce del significativamente oscillante dibattito che la dottrina costituzionalistica sta sviluppando sul tema*» apparirebbe degno di censura, secondo il remittente, il fatto che la soglia sia parametrata ad una percentuale di voti validi e non ad una soglia minima di aventi diritto al voto.

Ebbene, pare significativo che il giudice esprima semplicemente una valutazione vaga e quasi personale del dubbio di costituzionalità, che non appare minimamente motivata in diritto. Tale valutazione sembra porsi come suggerimento, altrettanto vago, al legislatore. Un suggerimento che trascura completamente l'aspetto funzionale del diritto di voto e della competizione elettorale, costituito dalla sua essenziale strumentalità rispetto alla provvista degli organi costituzionali, che non può essere messa in pericolo dalla previsione di quorum di partecipazione al voto di rischioso raggiungimento. Non è casuale che la previsione di un *quorum* di partecipazione e di deliberazione sia costituzionalmente prevista per il referendum abrogativo, ma non per le elezioni degli organi parlamentari.

Ora, in merito a tale assoluta carenza di motivazione dell'ordinanza di rinvio, si sottolinea che l'onere del giudice *a quo* di motivare la sussistenza del dubbio di costituzionalità richiede, a pena di inammissibilità della questione, che con chiarezza, anche se con ovvia sintesi, siano esposti i fatti oggetto del giudizio principale e le ragioni per le quali non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale; in altri termini, occorre indicare l'oggetto ed i termini del giudizio (cfr., *ex plurimis*, ordinanza Corte Cost. n. 164 del 2006; ordinanza Corte Cost. n.

161 del 2006; ordinanza Corte Cost. n. 146 del 2006; ordinanza Corte Cost. n. 423 del 2005; ordinanza Corte Cost. n. 174 del 2004), non essendo sufficiente porre a fondamento delle questioni di costituzionalità meri giudizi di valore (Corte cost., ordinanza n. 460 del 2006).

Ma v'è di più, poiché lo stesso giudice remittente, in altro e successivo punto dell'ordinanza (punto 11), torna contraddittoriamente ad affermare che *«proprio partendo dall'invocata Corte Cost. n. 1/2014, la previsione di un premio di maggioranza alla sola lista che al primo turno ottenga almeno il 40 % dei voti (dovendosi in caso contrario procedersi al ballottaggio) costituisce una scelta politica del legislatore per nulla irragionevole»*. Ne deriva che da una complessiva lettura dell'ordinanza di rimessione traspare un ragionamento confuso, se non addirittura contraddittorio, che inficia radicalmente l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in ordine all'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista che ottenga una determinata percentuale di voti stabilita *ex lege*.

Di conseguenza, proprio in ragione dell'evidente contrasto logico in cui incorre l'ordinanza suddetta, la questione in esame è da ritenere inammissibile. Del resto, codesta ecc.ma Corte ha in più occasioni ritenuto manifestamente inammissibili questioni di costituzionalità prospettate in via incidentale e sorrette da motivazione contraddittoria (Corte

cost., ordinanza n. 38 del 2006; ordinanza n. 114 del 2006; ordinanza n. 273 del 2006; ordinanza n. 360 del 2007).

### **3.3. Previsione del premio di maggioranza tra esigenze di rappresentatività e governabilità, anche alla luce della sent. 1/2014 Corte cost..**

Fermo restando quanto appena osservato in ordine al difetto motivazionale che caratterizza *in parte qua* l'ordinanza del giudice messinese, la censura di incostituzionalità della norma che riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza e ricollega l'assegnazione di detto premio ad una determinata percentuale di voti validi, risulta altresì infondata sotto il profilo del merito.

In proposito, il Tribunale di Messina neglige completamente la chiara affermazione della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 1 /2014, non ha mai fatto riferimento alla necessità di un rapporto tra premio e percentuale degli aventi diritto, ma sempre e comunque tra premio e «*soglia minima dei voti*».

Ebbene, l'attuale legge elettorale, c.d. "*Italicum*", prevede che il premio di maggioranza, pari a 340 seggi, sia attribuito alla lista singola che abbia conseguito almeno il 40% dei voti validi espressi, in ciò distinguendosi dalla precedente normativa che prevedeva l'attribuzione di tale premio anche senza il raggiungimento di una soglia minima, alla lista o coalizione di

liste che avessero conseguito il maggior numero di voti validi espressi. La nota che rileva e differenzia le due fattispecie è che la legge n. 52 del 2015, prevede il premio maggioritario di 340 seggi alla lista (non più alla coalizione) in grado di raggiungere il 40% dei voti validi al primo turno. Ciò significa che, rispetto alla precedente legge elettorale (n. 270 del 2005), il 40% è una percentuale maggiormente rappresentativa che rispetta in pieno il principio di democraticità e governabilità.

Peraltro, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. f, legge n. 52 del 2015, alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi sono attribuiti comunque e non oltre 340 seggi, e ciò quand'anche la lista vincitrice abbia oltrepassato la soglia del 40%. Un tale meccanismo risponde evidentemente all'esigenza di salvaguardare il pluralismo politico all'interno dell'assemblea parlamentare, scongiurando il rischio di circoscrivere entro spazi oltremodo angusti il ruolo attribuito alle opposizioni.

Il sistema elettorale resta di tipo proporzionale con la previsione di un premio di maggioranza (55% dei 618 seggi, non considerando quelli della circoscrizione Estero), ma il correttivo maggioritario è, ora, collegato a soglie di consensi proprio come indicato dalla Corte costituzionale nella sent. 1/2014 (si ribadisce: 40% al primo turno e 50% più un voto al secondo turno); la congruità delle suddette soglie è vieppiù

dimostrata se si considera che il premio di maggioranza consente il raggiungimento del 55% dei seggi e quindi garantisce al massimo un numero di seggi pari a 15 punti percentuali in più rispetto alla percentuale di consenso ottenuto al primo turno e di 5 punti in più al ballottaggio.

Quanto sopra, pertanto, non può certo definirsi irragionevole ed eccessivo; appare, infatti, del tutto logico attribuire come premio una piccola quota di seggi in più rispetto alla maggioranza assoluta dei seggi, proprio in considerazione dei frequentissimi cambi di partito o di gruppo parlamentare avvenuti negli ultimi decenni della nostra vita parlamentare, comportamenti che gli stessi ricorrenti ammettono essere legittimi “stante il divieto di mandato imperativo” (art. 67 Cost.).

A tal proposito, in dottrina si è recentemente osservato che *«Non dovrebbe infatti, alla luce dei principi enunciati dalla Corte, apparire illegittimo attribuire in ogni caso alla parte politica prevalente nel processo elettorale (a prescindere dal superamento di una soglia minima di voti conseguiti) un premio in seggi volto a rafforzarne la rappresentanza parlamentare e ad agevolare la formazione di una stabile maggioranza (perché, anzi, proprio in presenza di un quadro politico frammentato e nel quale la forza maggioritaria lo sia solo in termini molto relativi, le esigenze di favorire l'aggregazione e la stabilizzazione della base parlamentare dell'esecutivo dovrebbero apparire particolarmente intense)»*

(IMARISIO L., *La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta, tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori dalla porta*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, n. 2).

Peraltro, la democraticità del meccanismo - e quindi l'ampiezza della partecipazione al secondo turno e la rappresentatività dei risultati - va valutata guardando al sistema nel suo complesso: gli elettori votano al primo turno nel collegio plurinominale il partito d'elezione, cioè quello con cui si trovano in rapporto di maggiore consonanza politica. In questo turno le forze politiche dovranno raggiungere il 40 per cento dei consensi espressi con voti validi per poter accedere al premio di maggioranza. Se nessuna forza politica raggiunge al primo turno questo livello di consenso, le due forze politiche che avranno raggiunto il maggior numero di voti validi dovranno sottoporsi al confronto nell'ambito del ballottaggio. A questo punto gli elettori voteranno per l'offerta politica già scelta al primo turno, se essa rimane nella competizione, o per la proposta politica che ritengono meno lontana dalla propria prospettiva politica.

Risulta di estrema evidenza, tra l'altro, che il Parlamento ha approvato la nuova legge elettorale tenendo conto non solo dell'esigenza di superare eventuali censure di costituzionalità, ma anche ai fini del fondamentale obiettivo della governabilità, inteso come criterio parimenti essenziale.

La stessa citata sentenza 1/2014 Corte cost., in riferimento all'attribuzione del premio di maggioranza, ha affermato che le disposizioni che prevedono premi di maggioranza *«sono dirette ad agevolare la formazione di un'adeguata maggioranza parlamentare allo scopo di garantire la stabilità del Governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo»*.

E sempre la Corte costituzionale, nella stessa sentenza (punto 3.1.), con riferimento ad un sistema elettorale di tipo proporzionale, ha precisato che la previsione, da parte del legislatore, di meccanismi che incidano sulla rappresentatività dell'assemblea è da ritenersi incostituzionale solo se detta previsione *«non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare»*. Ne consegue, dunque, da un'interpretazione *a contrario*, che in ragione dell'esigenza di funzionalità dell'organo parlamentare resta possibile riconoscere un peso diverso al voto "in uscita", pur sempre, si intende, nel rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Ebbene, per tenere immune la nuova legge da vizi di legittimità costituzionale, il legislatore ha introdotto una soglia minima (ragionevole) per il premio, in modo tale che i meccanismi di distorsione del voto - finalizzati al perseguimento di legittimi obiettivi di governabilità e stabilità

politica - siano compatibili con l'esigenza, non meno forte sul piano costituzionale, di rappresentatività reale delle Assemblee parlamentari e del Governo cui esse conferiscono la fiducia.

La circostanza che il legislatore, diversamente dal "*Porcellum*", abbia previsto l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista piuttosto che ad una coalizione di liste rientra certamente nell'ambito della sua scelta discrezionale, nell'ottica di una forte coesione politica della maggioranza e di una più agevole governabilità futura del Paese. Trattasi, insomma, di una scelta legislativa di profonda innovazione politico-istituzionale, nel senso della responsabilizzazione dei partiti dopo anni di logica delle coalizioni da un lato sostanzialmente deresponsabilizzante e, dall'altro, incentivante della competizione (successiva alle elezioni) tra partiti della coalizione vincente con effetti di sistema destabilizzanti. Ciò anche a fronte del fenomeno di coalizioni al loro interno disomogenee, capaci di catalizzare un elevato numero di voti per ottenere il raggiungimento della maggioranza parlamentare, ma incapaci di assicurare una stabilità politica necessaria ai fini della governabilità.

A conferma di quanto finora osservato possono altresì richiamarsi le conclusioni dell'intervento del prof. Carlo Fusaro, professore di diritto costituzionale nell'Università di Firenze, in occasione della sua audizione sulla legge 52/2014,

svoltasi presso la Camera dei Deputati il 15 aprile 2015.: *«sono rispettati i vincoli giuridici affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014, in quanto con la nuova legge elettorale il premio è assegnato solo con il sostegno del 40% degli elettori ovvero con quello della la maggioranza di essi al secondo turno, senza peraltro mai superare il 15% di differenza tra risultato reale della lista e premio stesso; la legge sceglie, per l'individuazione degli eletti, una soluzione intermedia fra candidatura in collegio uninominale e preferenze di lista, conciliando l'assunzione di responsabilità partitica e le scelte degli elettori, permettendo, altresì, un'ampia pluralità della rappresentanza e disincentivando la frammentazione dell'offerta politica sotto il tre per cento».*

Quanto alla soglia per l'ottenimento del premio al secondo turno (che non appare chiaro in realtà se sia anch'essa indubbiata o meno) si fa notare che, pur non essendo essa esplicitata, appare chiaramente operare in ragione della stessa natura del ballottaggio.

Chiaro è che il premio verrà attribuito alla lista che otterrà più del 50% dei voti validi, facendo quindi ancora riferimento alla *«soglia minima dei voti»* richiesto come condizione dalla precitata sentenza della Corte costituzionale.

Prova di ciò è anche il fatto che, a quanto risulta, nessuna legge elettorale regionale che preveda un premio di maggioranza ne subordini l'attribuzione al raggiungimento di un quorum degli aventi diritto ma sempre e comunque dei

votanti. Ciò pare assolutamente razionale in quanto il meccanismo della legge 52/2015 premia opportunamente la partecipazione al voto di quella cittadinanza attiva che non deve essere pregiudicata dal comportamento omissivo di chi liberamente sceglie di non adempiere a quello che secondo Costituzione è il dovere civico del voto.

A tal proposito, sembra importante richiamare la recente sentenza di codesta Consulta - n. 275/2014 - nella quale è stata dichiarata essa non fondata la questione di legittimità della legge della Regione Trentino-Alto Adige per l'elezione dei comuni minori, basata anch'essa su premio di maggioranza e ballottaggio. Nelle motivazioni, la Corte ha sottolineato che *«le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio»*. Ma v'è di più, giacché l'attribuzione di un premio di maggioranza in ragione della votazione al secondo turno porta ad un'incisione del principio della rappresentanza che non può dirsi irragionevole ma che - per utilizzare le parole di codesta Ecc.ma Corte - deve essere considerata funzionale *«alle esigenze di governabilità dell'ente»*.

Ebbene, le motivazioni contenute nella sentenza testé richiamata, pur riferite ad una disciplina che regola le elezioni di tipo amministrativo, hanno una valenza tale che, dalla dimensione (e dalla forma di governo) locale, ben possono estendersi finanche a livello nazionale, posto che il bilanciamento tra le esigenze di rappresentatività e di

governabilità rappresenta una problematica comune a tutti i livelli di governo.

Con ciò la Corte ha riconosciuto implicitamente la valenza legittimante di un turno di ballottaggio per ciò che attiene all'assegnazione di un premio in seggi. Per cui non sussistono i dubbi relativi ad una eccessiva sovra rappresentazione, poiché il premio è diretta conseguenza del voto e non un artificio completamente scisso da esso.

In altri termini, nella valutazione in ordine alla legittimità costituzionale del premio di maggioranza, così come concepito dalla nuova legge elettorale, finiscono per scontrarsi due chiavi interpretative diametralmente opposte: una prima, secondo la quale il principio democratico-rappresentativo, di cui all'art. 1 della Costituzione, esige una corrispondenza quanto più ampia possibile tra espressione del voto popolare e composizione delle assemblee parlamentari, sicché un sistema elettivo che permetta un tasso di dis-rappresentatività eccessivo finirebbe per porsi in contrasto con il dettato costituzionale; una seconda, secondo la quale il principio democratico sarebbe maggiormente invero proprio da un meccanismo imperniato sul premio di maggioranza e su un eventuale ballottaggio tra due distinte proposte di governo, in virtù del quale sarebbe il popolo stesso a designare e legittimare il governo del Paese e non già le forze politiche rappresentate in Parlamento.

La seconda opzione, scelta dal legislatore nazionale, trova conferma anche in dottrina laddove il significato di eleggere in democrazia viene interpretato come strettamente connesso all'idea di scegliere selezionando G. SARTORI, *Democrazia*, Milano, 2007, p. 98). Le elezioni in un vero sistema democratico dovrebbero essere *«una selezione [perché], alla fin fine, la richiesta più chiesta dal cittadino è il buon governo. Dal che risulta che l'essenziale non sono le esatte proporzioni tra paese eleggente e paese degli eletti, ma che la parte maggiore sia indirizzata a cercare la valentior pars, la parte più valente. Pertanto il sistema che più conviene alla democrazia è, prima di tutto, quello che meglio predispone la scelta qualitativa dalla quale dipende il buon esito degli esperimenti democratici. Se si elegge per stabilire chi ci dovrà comandare, il miglior metodo sarà quello che attende a selezionare una buona leadership.»* (Ivi, p. 99).

Si aggiunga inoltre che nella citata sentenza n. 1/2014, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità della censurata legge elettorale, ha dettato una regola generale, valida anche per il futuro legislatore, secondo cui ogni legge elettorale deve contemperare i due criteri della rappresentatività del corpo elettorale e della governabilità, quest'ultima certamente perseguibile, ma con il *«minore sacrificio possibile»* per la rappresentanza democratica.

La Corte non ha chiarito quando si debba considerare superato il limite di manifesta sproporzione della soglia e del

premio di maggioranza. Tuttavia non ha ravvisato meccanismi di distorsione eccessivi e sproporzionati, tali da negare un equilibrio tra l'esigenza costituzionale di garantire la funzione rappresentativa delle Camere e quella di assicurare la stabilità di governo.

Ora, come già sopra anticipato, il reale elemento di novità della legge n. 52 del 2015, qualora nessuna lista raggiunga la soglia del 40%, è che il premio venga assegnato in un secondo turno elettorale, al quale hanno diritto a partecipare la prima e la seconda lista per numero di voti. In tal modo la maggioranza assoluta dei voti determina la maggioranza assoluta dei seggi. Ciò significa che il ballottaggio introduce, rispetto alla precedente legge n. 270 del 2005, un elemento di novità sostanziale in quanto la maggioranza richiesta per accedere al premio non è più relativa bensì assoluta.

Ciò dimostra l'assoluta erroneità di quanto sostenuto dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, in ordine all'assenza di un *quorum* minimo di consensi al secondo turno ai fini dell'assegnazione alla lista vincente del premio di maggioranza.

Ed invero, posto che al ballottaggio sono ammesse solo le due liste più votate, quella che riporterà più voti non potrà non avere conseguito in detto turno almeno il 50% più un voto, che è percentuale di consensi notevolmente superiore a quella (40%) prevista per l'assegnazione del premio al primo turno.

Non può, pertanto, dal punto di vista giuridico come da quello matematico, denunziarsi la suddetta mancanza del *quorum* minimo di consensi.

### **3.4. Assegnazione del premio di maggioranza sulla base dei voti validamente espressi e partecipazione dei cittadini alla vita politica dello Stato.**

Sia per il primo turno, sia per il ballottaggio, inoltre, è stata ventilata, nel giudizio *a quo*, l'ipotesi di una scarsa affluenza alle urne che, a detta dei ricorrenti, dovrebbe impedire al sistema di assegnare il premio di maggioranza.

Aderendo a detta argomentazione, il giudice remittente ha ritenuto che *«la circostanza che non venga previsto un necessario rapporto tra voti ottenuti rispetto non già ai voti validi, ma al complesso degli aventi diritto al voto (una sorta di quorum dei votanti), [...] fa sorgere il dubbio della non manifesta infondatezza della questione»* riguardante la costituzionalità della norma che prevede l'assegnazione del premio di maggioranza.

Nell'ordinanza di rimessione si sostiene in sostanza che, ai fini di una presunta valutazione di ragionevolezza della legge, dovrebbero considerarsi - nel calcolare la soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza - anche tutti gli elettori che non si recano a votare; ne conseguirebbe che il premio di maggioranza andrebbe assegnato se la lista vincente conquistasse una rilevante percentuale di voti, calcolata,

tuttavia, non sul totale dei voti validi, ma sul numero complessivo di coloro che astrattamente avrebbero avuto diritto di votare.

Al riguardo, vale ancora una volta ribadire che la verifica del *quorum* di consensi per ottenere il premio non può che essere legittimamente parametrata al numero totale dei voti validi e non all'entità di coloro che teoricamente avrebbero potuto votare, ma che si sono rifiutati di farlo, non adempiendo al dovere civico di votare previsto dall'articolo 48, 2° comma, della Costituzione. Del resto, la scelta di parametrare la soglia per l'assegnazione del premio di maggioranza al numero di voti validamente espressi piuttosto che al numero di elettori che avrebbero potuto recarsi alle urne è indirettamente finalizzata a stimolare la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, affinché ognuno, esprimendo liberamente il proprio voto, possa parimenti incidere sull'esito della competizione elettorale.

In tale contesto, ogni elettore dovrebbe recarsi al seggio per esercitare l'elettorato attivo. Al contrario, appare evidente, dal punto di vista della logica, della ragionevolezza e della giustizia sostanziale, che chi si disinteressa e si rifiuta, per i più vari motivi, di partecipare all'esercizio dell'elettorato attivo - omettendo di adempiere al dovere civico del voto - non può poi pretendere (non si sa in base a quale principio

costituzionale) di condizionare a tal punto gli esiti elettorali da imporre l'applicazione di un diverso sistema di assegnazione dei seggi, tale da rendere meno governabile il Paese per un lungo periodo.

In ogni caso, non si ritiene possa desumersi l'incostituzionalità di una norma dall'ipotesi, assolutamente irrealistica, che in occasione di elezioni politiche si presenti a votare un numero irrisorio di elettori (il che renderebbe troppo semplice, secondo i ricorrenti, raggiungere la prevista soglia del 40% sui voti validi o non legittimerebbe il premio al secondo turno). Al riguardo, si evidenzia che le serie storiche della partecipazione dei cittadini al secondo turno elettorale, nei paesi che lo prevedono per elezioni politiche, mostrano anche empiricamente una partecipazione comunque molto elevata perché chiaramente, di fronte ad una competizione decisiva per il governo del Paese, gli elettori di partiti non ammessi al ballottaggio risultano indotti a non astenersi, ma a mettere in secondo piano la scelta identitaria e ad optare per il "*second best*", il partito che garantisce meglio i loro obiettivi primari, anche se non totalmente corrispondente alle loro aspirazioni.

La legge vigente parametrizza razionalmente la percentuale di voti validi ottenuta dalla lista vincente con il valore omogeneo del totale di tutti i voti validi e non con quello del tutto ultroneo degli elettori; appare, invece, del tutto irragionevole proprio la tesi secondo cui la Costituzione

imporrebbe che la suddetta soglia dei voti validi della lista vincente debba essere calcolata sugli aventi diritto al voto; nessuna disposizione vigente in Italia prevede analoga misura, nessun principio costituzionale impone tale anomala scelta invocata dai ricorrenti

Tra l'altro, non si rinviene, né nella Costituzione, né dal punto di vista della giustizia sostanziale, la necessità di dare tale fondamentale potere di "blocco" a chi si disinteressa della vita politica, scegliendo di non votare. Il principio garantito della rappresentanza democratica, pertanto, non può che riferirsi a chi intende farsi rappresentare e, per tale motivo, si reca alle urne per eleggere i propri parlamentari di riferimento.

A conferma di quanto si va sostenendo, in dottrina è stato rilevato che *«le democrazie debbono infatti comunque funzionare, ed il doloroso, ma inevitabile costo di tale necessità è appunto che, perlomeno ai fini delle elezioni politiche, le maggioranze (alla cui formazione il premio elettorale di cui discutiamo è preposto) si formino sulla base dei voti validamente espressi, quale che sia la percentuale di astensionismo. In caso contrario, all'elettore che si sottrae al dovere civico del voto viene offerta un'arma che eccede i limiti costituzionali del diritto al dissenso, poiché si presta, se la scelta è ampiamente condivisa, a paralizzare il libero gioco democratico. Una sorta di facoltà di recesso dallo Stato democratico, capace di mutare la predominanza di una maggioranza artefatta e limitata, ma che comunque si esprime, nell'ancor più sinistra dittatura di una*

*minoranza qualificata, che preferisce tacere» (BIGNAMI M., La legge elettorale torna al vaglio della Corte costituzionale, in Questioni giuridiche, 29 febbraio 2016).*

Il nostro ordinamento assicura il principio dell'uguaglianza del suffragio: tutti gli elettori, a parità di condizioni, sono iscritti nelle liste elettorali e possono esercitare l'elettorato attivo; ma se molti cittadini decidono di non farlo, non si comprende perché se ne debba necessariamente tener conto, rischiando di privare il Paese di una reale maggioranza in Parlamento. Il sistema democratico si fonda sulla libera partecipazione al voto dei cittadini; se parte degli aventi diritto si disinteressano del momento elettorale, essi implicitamente si rimettono alle scelte democratiche di chi, viceversa, adempie al dovere costituzionale del voto.

### **3.5. Sintesi della questione e prospettive comparatistiche.**

La legge n. 52 del 2015, in definitiva, si caratterizza per una maggiore rappresentatività, rispetto sia alla legge del 2005, sia ai sistemi maggioritari, tradizionalmente adottati in altri Paesi dell'Occidente.

Non solo, la nuova disposizione elettorale evita anche che le forze politiche siano penalizzate dalla distribuzione geografica dei loro voti, come avviene in parte nel maggioritario di collegio, distribuendo i seggi di minoranza in proporzione ai consensi ottenuti da ciascuna lista su tutto il

territorio nazionale. Ne consegue che la legittimità della legge n. 52 del 2015 risiede proprio nel superamento del *vulnus* della legge n. 270 del 2005, in quanto, prevedendo essa una soglia di accesso al premio ben consistente (40 per cento) e, solo in mancanza di un tale esito al primo turno, il ballottaggio, assoggetta l'attribuzione del premio alla conquista di una maggioranza relativa ma assai rilevante, al primo turno o, comunque, della maggioranza assoluta dei voti nel turno eventuale, intrinseca all'esito del ballottaggio. Ciò posto non solo il c.d. "*Italicum*" non appare incompatibile con la democrazia parlamentare, ma la *ratio* sottesa è finalizzata alla realizzazione di una democrazia governante che pone equilibri tra i poteri del Governo e della sua maggioranza e tra gli organi di controllo dell'azione di Governo.

La scelta del legislatore è dunque orientata nel senso di garantire un equilibrio tra l'obiettivo della rappresentatività e quello della governabilità. Obiettivo, quest'ultimo, che anche la giurisprudenza ha richiamato «*quale ragionevole contraltare dell'integrale affermazione del principio della piena rappresentatività*» (Cons. Stato, ord. 23 agosto 2016, n. 3673).

Il sistema così predisposto dalla l. n. 52 del 2015 non contrasta con il principio di eguaglianza del voto, il quale, infatti, «*esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità*», ma «*non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...]*

*esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (Corte cost., sent. n. 43 /1961; sent. n. 1/2014). La Corte costituzionale, dunque, ribadisce in maniera chiara che non esiste «un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (come sottolineato da M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, p. 114).*

Del resto, anche di recente la giurisprudenza ha richiamato «il consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo cui l'articolo 48 della Costituzione sancisce in primo luogo la salvaguardia delle prerogative del voto, non incidendo in modo diretto sulla disciplina dei sistemi elettorali, la quale resta demandata all'interpositio legislatoris e la cui disciplina non può ordinariamente costituire oggetto di scrutinio di costituzionalità, se non in caso di palese irragionevolezza». Nello stesso senso, si è aggiunto che «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali rappresenta un ambito nel quale si esprime con un massimo grado di evidenza "la politicità della scelta legislativa", la quale può pertanto essere ritenuta censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole (sul punto – ex multis – Corte cost., ord. 260 del 2002)» (Cons. Stato, ord. 23 agosto 2016, n. 3673).

D'altra parte, giova segnalare che le scelte contenute nella legge n. 52 del 2015 risultano preferibili anche rispetto ad un sistema uninominale maggioritario, in quanto con il sistema politico frammentato in tre o più poli, come emerso nelle ultime elezioni politiche, si rischia di non avere un vincitore e di dover ricorrere a governi di larghe intese. Inoltre, se da elezioni con tale sistema emergesse un partito vicino al 40% e tutti gli altri sotto il 20%, il primo partito potrebbe invece vincere in una percentuale elevatissima di collegi. Si consideri che in Inghilterra e Francia una differenza di pochi punti percentuali rispetto al secondo partito ha consentito spesso al vincitore con il 35-37% dei voti di ottenere anche più del 60-65% dei seggi e, nel caso delle elezioni legislative francesi del 1993, l'Unione per Francia con il 43% dei voti ottenne 485 seggi su 577, cioè l'84% dei seggi, perché tutti gli avversari ebbero meno del 20% dei voti.

Quindi, il c.d. "*Italicum*", tramite il premio, non conferisce una maggioranza di seggi superiore al 55%, come avviene nei Paesi democratici come la Francia e il Regno Unito ove l'incremento dei seggi ottenuti dal partito più forte deriva dall'applicazione di una formula maggioritaria nell'ambito di collegi uninominali (fermo restando che anche l'applicazione di una formula elettorale maggioritaria non garantisce con certezza che un partito ottenga la maggioranza assoluta dei

seggi, come si è verificato nel Regno Unito nelle elezioni del 2010, in seguito alle quali il partito conservatore ha dovuto formare un governo di coalizione insieme al partito liberaldemocratico).

Con la legge n. 52 del 2015, il partito vincente ottiene al massimo 340 seggi; considerando anche alcuni seggi della Circoscrizione estero, sarebbero solo 30 seggi in più della maggioranza assoluta di 316 seggi. Una differenza pari al solo 5% dei seggi non concretizza certamente quella maggioranza artificiosa che gli attori riconducono agli effetti della legge.

\* \* \*

#### **Parte IV - La previsione delle soglie di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi.**

##### **4.1. Circa la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento del 3% prevista per accedere alla ripartizione dei seggi presso la Camera dei Deputati.**

L'art. 1, comma 1, lett. e), della legge n. 52 del 2015, con riferimento all'elezione della Camera dei Deputati, prevede che «accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il tre per cento dei voti validi [...]». Il meccanismo opera, come meglio risulterà chiarito tra breve, nell'ottica di evitare un'eccessiva frammentazione della

Camera dei Deputati per quanto riguarda la presenza, al suo interno, di una pluralità di compagini politiche.

Ebbene, sulla questione in esame, il giudice remittente, dopo aver affermato che la clausola di sbarramento del 3% dei voti validi risulta «né troppo bassa né eccessivamente elevata», sostiene poi apoditticamente che comunque questa, probabilmente perché prevista in combinato con gli effetti del premio di maggioranza, sarebbe sospetta di illegittimità costituzionale. L'affermazione non è in alcun modo motivata, né si argomenta se e per quale ragione la presenza del premio di maggioranza renderebbe incostituzionale la clausola di sbarramento. La questione sarebbe quindi inammissibile per carenza di motivazione (cfr., da ultimo, Corte cost. sent. n. 37/2016) ed in quanto sarebbe prospettata in modo contraddittorio (fra le più recenti: Corte cost., sentt. n. 247/2015, n. 71/2015), generico (Corte cost., sent. n. 251/2015), perplessa (Corte cost., sent. n. 176/2013) e apodittico (Corte cost., sent. n. 120/2015).

Ad ogni modo, pur ragionando sul merito, è decisivo ricordare che, già in precedente occasione, le ragioni addotte per dichiarare incostituzionali le diverse soglie di accesso tra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono state respinte nella citata ordinanza della Corte di Cassazione n. 12060/2013. In specie, secondo la Cassazione «*la modulazione*

*delle soglie di accesso alle due Camere rientra nella piena discrezionalità del legislatore il quale, al fine di evitare una frammentazione eccessiva delle liste, può provvedervi con una pluralità di soluzioni e di meccanismi che, se configurati in modo non irragionevole, si sottraggono al sindacato di costituzionalità».*

Del resto, vale ancora una volta ricordare che la Costituzione non impone l'adozione di alcun sistema elettorale predefinito, ma lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta di quello che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico nel quale esso si inserisce.

È bene peraltro rilevare che in assenza di una qualsivoglia clausola di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi presso la Camera dei Deputati, verrebbe a determinarsi, nel massimo grado, la frammentazione – se non addirittura, la polverizzazione – della rappresentanza politico-parlamentare: ciò che rafforzerebbe la forza politica della maggioranza parlamentare garantita alla lista che abbia superato la soglia del 40% al primo turno, ovvero del 50% in sede di ballottaggio. Se così è, la previsione di una soglia di sbarramento non determina, quale effetto, un rafforzamento della maggioranza, composta com'è noto dalla sola lista vincitrice, ma riduce la frammentazione del fronte delle opposizioni e quindi attenua, anziché potenziare, i presunti “disequilibri prodotti dal premio di maggioranza”.

Si aggiunga che l'asserita incostituzionalità della compresenza dei due mezzi di correzione della proporzionalità del sistema elettorale (premio di maggioranza e soglie di sbarramento) è smentita dalla stessa sentenza 1/2014 Corte cost.. Infatti, va notato che la Corte costituzionale ha censurato le disposizioni sul premio di maggioranza per l'assenza di una base di voti per la sua attribuzione e per la casualità derivante dalla sommatoria dei premi regionali per il Senato. Ma non ha censurato la coesistenza nella legge n. 270 del 2005 delle disposizioni relative alle soglie di accesso alla ripartizione dei voti con quelle relative al premio di maggioranza.

Ancora, in tema di soglia di sbarramento la Corte costituzionale nella sentenza n. 193/2015 ha affermato: *«La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità».*

In tale contesto, la coesistenza di soglia di sbarramento e premio di maggioranza ben può essere compatibile con il principio di uguaglianza in uscita del voto degli elettori, perché l'uguaglianza non attiene all'effetto del sistema elettorale, bensì esclusivamente al valore di ciascun voto in entrata, che deve essere in grado di assicurare la funzionalità degli organi ai quali l'elezione provvede.

In tal senso, è risolutivo richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 43 del 1961, laddove si è ritenuto che *«l'esigenza sancita dall'art. 48 della Costituzione, che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addivengono in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo»*. Tuttavia, *«il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari.»*

Detta opinione è peraltro condivisa dalla dottrina maggioritaria, essendo consolidata la tesi per cui *«L'eguaglianza del voto implica solo che le condizioni di accesso alla selezione elettorale siano eguali per tutti i cives, cosa che è ben differente dall'aspettativa di un determinato risultato, che altro non potrebbe essere se non la mera "rappresentazione" dell'assetto politico esistente. Una simile concezione dell'eguaglianza del voto renderebbe "discrezionale" qualsiasi decisione in materia di legge elettorale e costituzionalmente necessarie solo formule proporzionali, tanto più legittime quanto più aderenti alla realtà che si vuole re-paesentare. Il voto eguale anche in uscita, inoltre, presuppone una contrapposizione tra rappresentanza e governabilità che non si ritrova nella*

*Costituzione. In ogni ordinamento, anche a prescindere dalla forma di governo, la rappresentanza politica è sempre in funzione della governabilità, intesa come esigenza primaria per una comunità politica di potere esprimere una capacità di governo della cosa pubblica.”* (MORRONE A., *L’eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, 2014, I, pp. 47 ss.. In senso analogo, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, p. 432; L. MAZZAROLLI, *Art. 48*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, Padova, 1990, p. 324; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, voce in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 1128).

#### **4.2. Le soglie di sbarramento previste per l’assegnazione dei seggi al Senato della Repubblica.**

Con riferimento alla doglianza relativa all’asserita incostituzionalità delle soglie di accesso al Senato della Repubblica, si rappresenta che tale motivo di incostituzionalità – sollevato dall’ordinanza di rimessione al punto 12, e qui esaminato, subito dopo la previsione della soglia di sbarramento alla Camera, per ragioni di coerenza sistematica – esula da quanto previsto dalla legge n. 52 del 2015 e soprattutto interviene su di una materia che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014, non ha censurato (in quanto l’ordinanza di rimessione della Cassazione già ricordata sopra ne escludeva la manifesta infondatezza).

Peraltro, è appena il caso di precisare che il giudice *a quo*, sotto il profilo in esame, dimentica di indicare chiaramente quale sarebbe la norma parametro che assume violata. Si potrebbe pensare che si censuri l'assunta irragionevolezza della norma indubbiata, ma non vi è traccia di una tale conclusione. La questione andrebbe pertanto dichiarata inammissibile, alla luce della giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sent. n. 193/2007).

In ogni caso, anche nel merito la questione è decisamente priva di fondamento giuridico e fattuale, in quanto il giudice *a quo* non spiega in alcun modo come una diversa soglia di sbarramento tra Camera e Senato possa condurre alla costituzione di diverse maggioranze nelle due Camere, pregiudicando così quello stesso obiettivo della governabilità che in questo caso è considerato, dal giudice remittente, quale valore di rango costituzionale, laddove nei precedenti punti è stato reputato chiaramente come un obiettivo che deve essere in ogni caso sacrificato ad una concezione puramente e pienamente proporzionalistica della rappresentanza politica.

Ebbene, è evidente che, a tutto concedere, non tanto la diversità di soglie di sbarramento quanto, eventualmente, una diversità di soglie percentuali per l'attribuzione del premio di maggioranza potrebbe condurre a maggioranze diverse nelle due Camere.

Del resto, è bene osservare che lo stesso Tribunale di Messina contraddice il suo “dubbio” di costituzionalità sulla diversità dei sistemi elettorali laddove, al successivo punto 16 dell’ordinanza di rimessione, argomenta testualmente: «*non apparendo irragionevoli due sistemi elettorali parzialmente diversi per rami del Parlamento che hanno differenti composizioni e caratteristiche, pur nell’attuale sistema di bicameralismo perfetto*».

Inoltre, in relazione alla lamentata diversità di sistemi elettorali che, secondo l’ordinanza di rimessione, favorirebbe la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, deve considerarsi che è la stessa Costituzione a prevedere diversità sostanziali tra i sistemi elettorali per le consultazioni politiche: l’elezione del Senato, deve avvenire su base regionale. È differente anche il corpo elettorale: alla Camera votano i maggiorenni, mentre per il Senato l’elettorato attivo, come è noto, è riservato costituzionalmente a chi ha compiuto venticinque anni.

Ora, l’ordinanza di rimessione, per motivare la non manifesta infondatezza della questione in esame, cita testualmente il seguente passaggio della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014: «*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 [...]*». Tali argomentazioni della Corte,

tuttavia, non si riferiscono, nella citata sentenza, alla diversità del sistema elettorale previsto per le due Camere né, in particolare, alle diverse soglie di sbarramento per l'accesso alla Camera e al Senato. Al contrario, esse si riferiscono ad una problematica affatto diversa, riguardante l'attribuzione del premio di maggioranza al Senato su base regionale. Questione che, com'è evidente, nulla ha a che vedere con le soglie di sbarramento di cui si discute in questa sede. Per quanto sopra osservato, risulta dunque chiara l'infondatezza della prospettata censura di incostituzionalità.

\* \* \*

## **Parte V - L'applicabilità differita della legge n. 52 del 2015.**

### **5.1. Le ragioni di opportunità politica alla base dell'applicazione differita del c.d. *Italicum*.**

Le precedenti considerazioni svolte sulle soglie di sbarramento previste per l'accesso al Senato della Repubblica possono essere validamente richiamate anche per replicare alla doglianza sollevata al punto 16 dell'ordinanza di rimessione, nella parte in cui si denuncia la presenza di due sistemi elettorali diversi per l'elezione della Camera e del Senato: doglianza che, dunque, si presenta come una variante di quella esaminata poc' anzi.

Nel caso di specie, il giudice *a quo* censura la pretesa irragionevole «*applicazione della nuova normativa elettorale per la Camera a Costituzione vigente per il Senato*». Si può forse inferire che il giudice remittente abbia avanzato un dubbio relativo alla possibilità che, tra il primo luglio 2016 e l'entrata in vigore della riforma costituzionale *in itinere*, in caso di elezioni che vengano tenute *medio tempore*, possano coesistere due diversi sistemi elettorali per Camera e Senato.

Ora, è appena il caso di precisare che, nell'ambito della sua autonomia, ben può il legislatore decidere per la non immediata applicabilità di norme da esso approvate. Tant'è che lo stesso giudice *a quo*, con una motivazione palesemente contraddittoria, afferma che tale questione "*involge scelte di carattere politico rientranti nella responsabilità del legislatore che sfuggono al sindacato di costituzionalità*" (punto 16 dell'ordinanza di rimessione).

Peraltro, nelle intenzioni del legislatore, il differimento dell'applicabilità della legge n. 52 del 2015 alla data del 1° luglio 2016, era volto ad evitare, per il suddetto periodo, proprio la lamentata disomogeneità tra i due sistemi elettorali delle Camere (essendo attualmente in vigore, per l'elezione del Senato, la parte residua della normativa di cui alla legge n. 270 del 2005, non viziata da incostituzionalità). Difatti, come pur riconosciuto dagli stessi ricorrenti, appare evidente che il legislatore ordinario, nell'operare tale scelta di politica

legislativa, avesse presupposto, per il secondo semestre del 2016, l'entrata in vigore della riforma costituzionale sul nuovo metodo di elezione del Senato della Repubblica. Riforma ad oggi approvata dal Parlamento ed in attesa di essere sottoposta a referendum ai sensi dell'art. 138, 2° comma Cost..

Ebbene, come appena osservato, è pur vero che, ad oggi, il testo del disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Camera il 12 aprile 2016 è in attesa di essere sottoposto a *referendum* popolare.

E tuttavia, non può essere la programmazione dei lavori parlamentari argomento di incostituzionalità delle leggi che entrano in vigore in base a tale programmazione. La censura mossa dal giudice *a quo* è quindi priva di fondamento perché, asserendo la disomogeneità dei due sistemi elettorali, si intende censurare la scelta politica degli organi parlamentari, quella che attiene alla scelta dell'ordine del giorno su cui discutere.

D'altra parte, la sostanziale diversità tra le due leggi elettorali, concernenti l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, non comporta un "*vulnus*" di costituzionalità, visto che, come già rappresentato in precedenza, è la stessa Costituzione a stabilire prescrizioni per avere una diversa composizione delle due Camere (si pensi nuovamente alla diversità del corpo elettorale: 18 anni per la

Camera e 25 per il Senato; ai diversi requisiti di età per l'elettorato passivo: 25 anni per la Camera e 40 per il Senato; alla "base regionale" per l'elezione dei senatori, non prevista per i deputati).

In ogni caso, non sarebbe risultato ragionevole e coerente, da parte del legislatore, apportare con la legge n. 52 del 2015 analoghe modifiche anche alla normativa ordinaria per l'elezione del Senato prima dell'approvazione della relativa riforma costituzionale, che al momento dell'entrata in vigore della legge anzidetta risultava ancora in itinere.

Né si ritiene, infine, che possa considerarsi incostituzionale (sulla base di un generico e costantemente invocato dai ricorrenti "principio di ragionevolezza".....) il fatto che l'applicazione della legge n. 52 del 2015 non sia subordinata "ad libitum" all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Si conclude pertanto perché la questione in oggetto sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

\* \* \*

## **Parte VI - La tutela del diritto di voto nell'ambito della normativa CEDU.**

### **6.1. Analisi della disciplina elettorale introdotta dalla l. n. 52 del 2015 alla luce della giurisprudenza sovranazionale.**

Smentito il contrasto delle censurate disposizioni con gli insegnamenti della sentenza n.1/2014 Corte cost., resta l'argomento dell'asserito contrasto con il diritto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

A tal riguardo, è necessario premettere che, nell'ordinanza di rimessione, i riferimenti all'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU risultano se non del tutto assenti, certamente sporadici. Il giudice *a quo*, infatti, si limita a paventare, nel dispositivo dell'ordinanza, la possibile violazione della normativa sovranazionale, senza motivare in alcun modo l'asserito contrasto tra le disposizioni della legge n. 52 del 2015 e il parametro rappresentato dall'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ciò costituisce un elemento di non poco conto ai fini dello scrutinio di ammissibilità delle censure in esame, posto che nell'assetto dei rapporti tra Convenzione e norme interne, delineato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 348 e 349 del 2007, al giudice interno è richiesto di tener conto delle norme convenzionali così come interpretate dalla Corte «*specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione*». Difatti, poiché «*le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come*

*prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata" (Corte cost., sent. 348/2007, punto 4.7).*

Al contrario, nella fattispecie in esame, il Tribunale remittente si esime da ogni riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU, palesandosi, in tal guisa, un assoluto difetto di motivazione per quanto riguarda la non manifesta infondatezza del contrasto con il parametro sovranazionale invocato.

Ad ogni modo, venendo ad esaminare il merito della questione, l'asserito contrasto con la normativa sovranazionale non trova alcun appiglio né nei rapporti della Commissione Europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d. Commissione di Venezia), né nelle sentenze della Corte EDU.

Segnatamente, dal Rapporto sul diritto elettorale e l'amministrazione delle elezioni in Europa - Studio di sintesi su talune sfide e problemi ricorrenti del 12 giugno 2006 sul diritto elettorale e l'amministrazione delle elezioni in Europa adottato dalla Commissione di Venezia emerge che:

*«Gli effetti di un particolare sistema elettorale possono differire da un paese all'altro e bisogna riconoscere che i diversi sistemi possono perseguire scopi politici divergenti ovvero contrastanti. Un sistema può privilegiare l'equa rappresentanza dei partiti in Parlamento e un altro mirare ad evitare la frammentazione della rappresentanza in piccoli partiti al fine di conferire la maggioranza assoluta dei deputati alla formazione incaricata di costituire il*

*governo. Un sistema elettorale può favorire una stretta relazione tra gli elettori ed i «loro» deputati di circoscrizione ed un altro agevolare l'ingresso delle donne, delle minoranze o di esperti nelle liste bloccate dei partiti.*

*In alcuni paesi, vengono realizzati dei sistemi complessi per tentare di conciliare molteplici obiettivi politici. Altri paesi privilegiano sistemi semplici che possono essere facilmente compresi ed utilizzati dall'elettorato e dall'amministrazione. Il carattere appropriato di un sistema elettorale dipende dal fatto che esso renda o meno giustizia ai principi democratici, tenuto conto delle condizioni e dei problemi locali. In particolare deve essere garantita la trasparenza nella formazione della lista. Bisogna quindi valutare i sistemi elettorali e le proposte volte a modificarli caso per caso.»*

Emerge quindi, da questo rapporto, un primo indirizzo da tenere presente nell'approccio ad un sistema elettorale: le caratteristiche dei sistemi elettorali delle Parti contraenti vanno esaminate non in senso atomistico, ma nel loro complesso, alla luce degli obiettivi perseguiti, soprattutto, con riferimento alle caratteristiche democratiche dell'ordinamento di ciascuno Stato. Ciò nella consapevolezza che, differenti obiettivi, tutti legittimi, possano richiedere per il loro perseguimento misure sostanzialmente differenti.

La stessa Commissione di Venezia, nel Codice di buona condotta in materia elettorale del 18-19 ottobre 2002, ha precisato che, in materia elettorale, *«I principi che devono essere*

*rispettati in tutti i casi sono l'eguaglianza del voto, l'eguaglianza della forza elettorale e l'eguaglianza delle opportunità. Al contrario, l'eguaglianza dei risultati, attraverso la rappresentanza proporzionale dei partiti o dei sessi, non può essere imposta».*

Venendo alla giurisprudenza della Corte EDU, costituisce obbligatorio punto di riferimento la sentenza Yumak e Sadak c. Turchia della Grande Camera dell'8 luglio 2008.

Dall'analisi comparata svolta dalla Corte Edu, emerge un vasto numero di Stati i cui sistemi elettorali proporzionali si avvalgono di soglie di sbarramento «per correggere gli effetti negativi di tale tipo di voto, così da assicurare una maggiore stabilità in seno al Parlamento».

L'analisi delle soglie elettorali adottate da quegli Stati membri che hanno un sistema elettorale di tipo proporzionale dimostra che soltanto quattro Stati hanno optato per delle soglie elevate: la Turchia con la soglia più elevata, con il 10% ; il Liechtenstein che ha fissato lo sbarramento all'8%, la Federazione Russa e la Georgia al 7%. Invece un terzo degli Stati membri impongono una soglia del 5% e tredici Stati hanno collocato lo sbarramento ad un livello inferiore.

La Corte riconosce che il ruolo svolto dalle soglie di sbarramento varia a seconda della loro quota percentuale e del sistema dei partiti presente in ciascun paese e afferma che *«una soglia bassa non elimina che le formazioni molto piccole»* mentre

*«una soglia elevata comporta l'esclusione della rappresentanza di una parte significativa di voti».*

I diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n.1 non sono assoluti. Essi possono essere soggetti a «limitazioni implicite» e gli Stati contraenti godono in materia di un ampio margine di apprezzamento nel giustificare l'applicazione di una restrizione, a condizione che essa sia compatibile con il principio di supremazia del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione, che perseguano uno scopo legittimo e che i mezzi impiegati non siano sproporzionati.

L'articolo 3 del Protocollo n.1 si limita a prescrivere delle elezioni «libere» che si svolgano «a intervalli regolari», «a scrutinio segreto» e «in condizioni che assicurino la libera espressione dell'opinione del popolo». La disposizione in questione non comporta, secondo la Corte EDU, alcun «obbligo di introdurre un sistema determinato» quale quello proporzionale o il voto maggioritario ad uno o a due turni. Quindi, ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, qualsiasi legge elettorale deve sempre essere valutata alla luce dell'evoluzione politica di quel determinato paese, con la conseguenza che elementi che sarebbero inaccettabili nel quadro di un dato sistema, possono essere giustificati in un altro, sempre che il sistema adottato risponda alle condizioni necessarie per assicurare la «libera espressione dell'opinione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo».

La sentenza *Yumak e Sadak c. Turchia* prosegue sottolineando che «*occorre non perdere di vista il fatto che i sistemi elettorali cercano di rispondere ad obiettivi che talvolta sono poco compatibili tra loro: da un lato riflettere in modo quasi fedele le opinioni del popolo, dall'altra indirizzare le correnti di pensiero per favorire la formazione di una volontà politica sufficientemente coerente e chiara. L'articolo 3 non implica certo che ogni scheda debba avere lo stesso peso quanto al risultato né che ogni candidato debba avere le stesse possibilità di spuntarla; così come è evidente che nessun sistema può evitare il fenomeno dei «voti dispersi» (Mathieu-Mohin e Clerfayt, e Bompard c. Francia dec. n. 44081/02, 4 aprile 2006)*».

Ad ulteriore conferma di quanto appena riportato, è utile richiamare un precedente arresto della Corte Edu (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio* dec. n. 9267/1981, 2 marzo 1987, par. 54), nel quale ancor più chiaramente si afferma che l'art. 3 del Protocollo addizionale «*non crea alcun "obbligo di introdurre un sistema specifico" [...] come ad esempio la rappresentanza proporzionale o il voto a maggioranza o in due turni [...]. Pertanto, la frase "condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo" implica essenzialmente, oltre che la libertà di espressione già protetta, del resto, dall'articolo 10, (art. 10) della Convenzione, il principio della parità di trattamento di tutti i cittadini nell'esercizio del loro diritto di voto e il diritto di candidarsi alle elezioni. Non ne consegue,*

*tuttavia, che tutti i voti devono avere lo stesso peso nel risultato, né che tutti i candidati debbano avere le stesse possibilità di vincere. Quindi, nessun sistema può eliminare il fenomeno dei "voti" perduti».*

Ciò comporta che l'art. 3 del Protocollo addizionale se da un lato sancisce il principio di eguaglianza di trattamento degli elettori nell'esercizio dei diritti politici, dall'altro non può essere inteso nel senso che sia vietata qualunque attività di regolamentazione che abbia l'effetto di assegnare un peso in uscita diverso ai voti degli stessi elettori.

Peraltro, nel caso *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia*, con riferimento al sistema elettorale c.d. *Mattarellum* (n. 25035/94, decisione della Commissione del 15 aprile 1996, DR 85B, p. 116), la Commissione aveva considerato che *«la soglia di sbarramento del 4% richiesta per l'elezione, con sistema proporzionale, del 25% dei restanti deputati»* così come *«un sistema che fissi uno sbarramento relativamente elevato»* rientrano in quell'ampio margine di apprezzamento che in materia è accordato agli Stati. La Corte EDU afferma esplicitamente che le soglie di sbarramento tendono in modo particolare a favorire quelle correnti di pensiero sufficientemente rappresentative che attraversano il paese. La stessa pronuncia altrettanto esplicitamente afferma che l'articolo 3 del Protocollo n°1 in linea di principio non impone affatto agli Stati contraenti l'obbligo di adottare un sistema elettorale che garantisca ai

partiti aventi una base essenzialmente regionale, di ottenere una rappresentanza in Parlamento indipendentemente dal numero di voti ottenuti nelle altre parti del paese.

Anche la pronuncia Partija « Jaunie Demokrāti » e Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonia (dec.), nn. 10547/07 e 34049/07, 29 novembre 2007, relativa ad una soglia del 5% applicata alle elezioni legislative nazionali, stabilisce che tale soglia di sbarramento non può essere ritenuta contraria all'articolo 3 del Protocollo n°1 nella misura in cui favorisce la formazione di correnti di pensiero sufficientemente rappresentative da permettere di evitare una eccessiva frammentazione del Parlamento.

In definitiva, tornando alla pronuncia dell'8 luglio 2008 (Yumak e Sadak c. Turchia), la Grande Camera constata che una soglia di sbarramento del 5% costituisce prassi comune dei Paesi Parti della Convenzione, non difformemente da quanto rilevato dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, che, nella risoluzione del 18 aprile 2007, nel sottolineare il carattere indissolubile che lega la rappresentatività della democrazia e le soglie elettorali, ha evidenziato che *«nelle elezioni legislative delle democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al 3%»* (conclusione ribadita nella Raccomandazione 1791 (2007) della stessa Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ).

\* \* \*

## **Parte VII - Il principio della rappresentatività territoriale e la disciplina in materia di traslazione dei seggi.**

### **7.1. L'inesatta individuazione delle norme censurate di incostituzionalità.**

La legge n. 52 del 2015, nel novellare l'art. 83, comma 1, punto 8 e l'art. 84, comma 3 del d.P.R. n. 361 del 1957, ha introdotto una nuova normativa relativa alla distribuzione dei seggi assegnati alle liste nei singoli collegi in cui sono ripartite le circoscrizioni elettorali, disciplinando il meccanismo della c.d. "traslazione dei seggi".

In via del tutto preliminare mette conto segnalare che è erroneo ritenere, come fa il giudice messinese, che la disciplina in materia di "traslazione dei seggi" sia dettata dagli artt. 83, commi da 1 a 5 e 84, commi 2 e 4, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come sostituiti dall'art. 2, commi 25 e 26, della legge n. 52 del 2015.

Il giudice *a quo*, seguendo probabilmente le osservazioni sviluppate dai ricorrenti, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale in relazione all'art. 83, commi da 1 a 5, e all'art. 84, commi 2 e 4 del citato D.P.R. n. 361 del 1957.

Tuttavia, ai fini dell'individuazione della norma oggetto di rinvio al Giudice delle leggi risulta troppo ampio il

riferimento all'articolo 83, commi 1-5. L'art. 84, comma 2, del citato d.P.R. n. 361 del 1957 riguarda, invece, il meccanismo di scelta da adottare per l'eventuale compensazione di seggi tra liste eccedentarie e deficitarie all'interno della stessa circoscrizione; mentre l'articolo 84, comma 4, prevede il sorteggio per l'assegnazione dei seggi eccedentari qualora non si riesca, con il meccanismo indicato ai commi 2 e 3, ad individuare la lista a cui attribuire i seggi non assegnati.

Invero, le norme censurate per la sospetta violazione dell'art. 56, 1° e 4° comma, Cost., andavano correttamente individuate nell'art. 83, comma 1, punto 8, e nell'art. 84, comma 3, del citato d.P.R. n. 361 del 1957.

Siamo dunque in presenza di un patente caso di *aberratio ictus* che implica pianamente la manifesta inammissibilità della questione per monolitica giurisprudenza (cfr., *ex plurimis*, da ultimo, Corte cost. ordd. nn. 64-120-126-180/2011; ord. 44/2012; sent. 59/2013).

## **7.2. Il sistema di assegnazione dei seggi introdotto dall'*Italicum* alla luce della normativa costituzionale.**

Sul motivo di rimessione alla Corte, relativo al “*vulnus al principio della rappresentatività territoriale e del voto diretto*” (punto 8 dell'ordinanza di rimessione) - ritenuta dai ricorrenti una conseguenza della soglia di sbarramento nazionale - e alla conseguente presunta violazione del principio della

“rappresentanza territoriale”, si rappresenta che la Costituzione, all’articolo 56, 1° comma, prevede che “*La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto*”, ma nulla dice sul sistema di assegnazione dei seggi alle liste ed ai candidati, né tantomeno vincola il legislatore alla necessità che, in ogni collegio o circoscrizione, i seggi vadano assegnati in base al solo risultato elettorale del rispettivo territorio.

Il principio del suffragio diretto impone che debbano essere direttamente gli elettori con i loro voti a decidere chi eleggere, escludendo ogni forma di elezione indiretta da parte di organi intermedi (prevista ora per le città metropolitane e le province dalla legge n. 56 del 2014).

Dal dettato costituzionale, quindi, non si può certamente ricavare, come viceversa sostengono i ricorrenti, che l’elezione nei collegi plurinominali e nelle circoscrizioni della Camera debba essere assolutamente “chiusa”, e cioè che non possa essere in alcun modo influenzata dai risultati degli altri collegi e circoscrizioni ed in particolare dallo sbarramento a livello nazionale. Al contrario, mentre l’art. 57 Cost. prevede l’elezione del Senato “*a base regionale*”, implicando quindi un’attribuzione dei seggi esclusivamente all’interno di ogni regione, l’art. 56 Cost., per la Camera dei deputati, non riporta tale dizione, consentendo quindi un riparto nazionale, con eventuale

sbarramento, tale da incidere poi anche sull'attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni e nei collegi plurinominali.

Né il sistema previsto incide in alcun modo sulla libertà del voto da parte degli aventi diritto, né sulla sua uguaglianza, perché tutti gli elettori sono posti "*ab initio*" nelle medesime condizioni.

Quanto poi alla decisione, richiamata dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, della Corte costituzionale tedesca in merito alla influenza dei risultati elettorali nazionali sulle scelte dei candidati all'interno della circoscrizione, prevista dalla legge elettorale tedesca, essa risulta del tutto inconferente sulla questione, atteso che si riferisce a normativa diversa da quella italiana e con parametri di costituzionalità relativi alla Costituzione di quel Paese.

Quanto sopra, per ciò che concerne le argomentazioni riportate dai ricorrenti.

In relazione invece all'ordinanza di rimessione, questa sembra ritenere la non manifesta infondatezza di una ventilata lesione della rappresentatività territoriale con esclusivo riferimento ai seggi da distribuire - ai sensi dell'art. 56, 4° comma Cost. - alle circoscrizioni in proporzione alla rispettiva popolazione; in sostanza, si teme che il sistema di assegnazione dei seggi possa poi comportare consistenti "slittamenti" di

seggi da una circoscrizione all'altra rispetto all'originaria assegnazione matematica.

A tal proposito è innanzitutto il caso di precisare che lo slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra costituisce un fenomeno necessariamente connaturato ad un sistema in cui l'assegnazione dei seggi avviene ad un livello più alto di quello in cui si presentano i candidati. Peraltro, la dottrina ha avuto modo di rilevare che *“i sistemi varati dai Costituenti sia per la Camera (attraverso il collegio unico nazionale per i resti con ricaduta successiva nelle circoscrizioni) sia ancor più per il Senato (in cui alcuni collegi alla fine eleggevano anche tre parlamentari ed altri zero) non impedivano lo slittamento dei seggi e non hanno sino alla fine provocato un dibattito sulla loro costituzionalità”* (CECCANTI S., *Audizione in Senato in tema di riforma elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

Al contrario, i rilievi del giudice *a quo* circa la possibile incostituzionalità del sistema di slittamento dei seggi si dimostrano apodittici e scarsamente motivati. Invero, in ordine all'elezione in altra circoscrizione dei c.d. candidati *“eccedentari”*, il giudice evita di addentrarsi nella questione, facendo aggio sul *«complesso meccanismo di calcolo.., la complessità tecnica del meccanismo... la farraginosità della normativa...»*, dispensandosi anche qui, di fatto, dal motivare in diritto la doglianza, che risulta quindi sfornita di qualsiasi solida e fondata argomentazione, rinviando *per relationem* al

ricorso delle parti (ciò che renderebbe la questione inammissibile come affermano le sentenze della Corte costituzionale n. 4/2011 e n. 239/2012).

Peraltro, in ogni caso, le norme che consentono il trasferimento dell'assegnazione dei seggi alle liste da una circoscrizione all'altra non risultano minimamente in contrasto con l'art. 56 della Costituzione, laddove quest'ultimo prevede, al 3° comma, che *“la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”*.

La norma costituzionale è precettiva nei confronti del legislatore nazionale affinché questi tenga in dovuta considerazione, nel momento della distribuzione dei 618 seggi tra le circoscrizioni prima delle elezioni, la composizione numerica della popolazione in ogni circoscrizione. Pertanto, non riguarda il meccanismo di assegnazione dei seggi alle singole liste che viene effettuato nel momento successivo alle elezioni.

Le nuove disposizioni introdotte consentono all'Ufficio centrale elettorale di trasferire i seggi non assegnati da una circoscrizione all'altra sia per ciò che attiene la distribuzione

dei seggi assegnati alle liste (art. 83, comma 1, punto 8), che per ciò che concerne la proclamazione degli eletti (articolo 84, comma 3). L'applicazione di tale previsione risulta essere del tutto ipotetica, come del resto quella del sorteggio, al fine di evitare che, per un concorso di fattori avversi, non si riesca ad assegnare tutti i seggi previsti dalla Costituzione.

La stesse prescrizioni risultavano presenti nella legge in vigore per l'elezione della Camera dei deputati, nel testo applicabile fino alla data del 30 giugno 2016 (art. 83, comma 1, punto 8 ultimo periodo e art. 84, comma 3, secondo periodo, d.P.R. n. 361 del 1957) e non sono state oggetto di nessuna pronuncia da parte della Corte costituzionale.

In proposito, può richiamarsi in questa sede la sentenza n. 271/2010 Corte cost., con la quale la Corte ha riconosciuto che potenzialmente vi sono *«diversi possibili meccanismi in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra. Ma non può che spettare al legislatore individuare, con specifico riferimento all'organo rappresentativo preso in considerazione, la soluzione più idonea»* a porre rimedio ad eventuali incongruenze nella ripartizione dei seggi, stante la *«presenza di una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata»*.

Peraltro, a differenza delle disposizioni in vigore con la l. n. 270 del 2005, quelle introdotte nella l. n. 52 del 2015 hanno

un grado maggiore di razionalità nell'allocazione dei seggi sia alle liste deficitarie sia a quelle eccedentarie.

Con il sistema previgente, il meccanismo prevedeva di procedere assegnando i seggi alle liste deficitarie nel collegio dove l'eccedentaria avesse ottenuto il seggio con la minore parte decimale, a prescindere dall'esito della deficitaria in quel collegio. Questa soluzione restituiva a ciascun collegio l'esatto numero di seggi che gli spettavano in base alla popolazione, ma determinava un'irrazionalità nell'attribuzione dei seggi alle liste deficitarie, le quali avrebbero potuto anche conseguirli in collegi dove avessero ottenuto un basso numero di seggi.

Il meccanismo contenuto nel cd. *Italicum* prevede invece che la lista deficitaria avrebbe diritto ad ottenere il seggio nel collegio della circoscrizione dove ottiene la maggiore parte decimale, così superando tale irrazionalità.

Come si evince da quanto osservato finora, le citate disposizioni non ledono il criterio di rappresentatività territoriale insito nell'articolo 56 della Costituzione, ma si pongono come "*norma tecnica di chiusura*" per evitare che venga lesa il principio costituzionale concernente la completa formazione della rappresentanza popolare. Inoltre, non solo si vuole evitare che la formazione della rappresentanza possa essere incompleta, ma anche che vi siano liste che possano avere più seggi di quelli spettanti in assenza di meccanismi di

compensazione e che l'attribuzione dei seggi sia svuotata di qualsiasi logica (territoriale o politica) di assegnazione.

In definitiva, è evidente che le norme di cui al citato d.P.R. n. 361 del 1957 riguardano il momento di assegnazione dei seggi, laddove, invece, l'articolo 56 Cost. si riferisce al momento antecedente della distribuzione degli stessi tra le circoscrizioni. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, come previsto dall'articolo 3 del citato d.P.R., avviene con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno da emanare contestualmente al decreto di convocazione dei comizi.

Inoltre l'argomentazione dei giudici del Tribunale di Messina evidenzia la questione - che ha valenza generale e non certo limitata alla legge in esame - del rapporto tra l'esigenza che gli effetti di un sistema elettorale assicurino nello stesso tempo e nella miglior misura possibile la proporzionalità politica e quella territoriale. Nell'assegnazione di seggi con metodo proporzionale prima su base nazionale e poi nei territori sono infatti sempre possibili disallineamenti tra i seggi in palio e quelli effettivamente attribuiti. "E' infatti matematicamente impossibile far quadrare la matrice che dovrebbe coniugare la proporzione dei seggi spettanti ai partiti politici (c.d. proporzionalità politica) con quella tra collegi

elettorali (c.d. proporzionalità territoriale)” (così RUBECHI op. cit.)

Si tratta di un’esigenza già sottolineata da codesta Corte con la richiamata sentenza n. 271/2010 sulla legge n. 181 del 1979 per l’elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. La pronuncia, che riguarda la disciplina elettorale italiana per il Parlamento europeo, evidenzia che *«convivono due ordini di esigenze: da un lato, l’assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi; dall’altro, la distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione. Il primo riflette il criterio della proporzionalità politica e premia la partecipazione alle consultazioni elettorali e l’esercizio del diritto di voto. Il secondo riflette il principio della rappresentanza c.d. territoriale, determinata in base alla popolazione (ma astrattamente determinabile anche in base ai cittadini, o agli elettori, o in base a una combinazione di tali criteri)».*

Per la Consulta tali *«ordini di esigenze sono, però, difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati. Esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi in sede di collegio unico nazionale, riducono l’effetto traslativo lamentato dal remittente, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione.»*

Nelle valutazioni che hanno condotto alla pronuncia di inammissibilità della questione, la Consulta nota che quanto previsto dall'art. 83, comma 1, n. 8, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*), nel testo allora in vigore, rappresenta uno dei diversi possibili meccanismi in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra.

Ebbene tale meccanismo, inizialmente mantenuto nell'*iter* parlamentare della riforma elettorale, è stato poi modificato e migliorato nel corso dell'esame parlamentare, con l'introduzione di un meccanismo c.d. "*antiflipper*" per far sì che ciascun partito consegua i seggi per i propri eletti nei collegi plurinominali dove ha ottenuto le migliori parti decimali e non in base ad un criterio casuale. Infatti, nell'intento di rendere coerente la proporzione territoriale con la proporzione politica dei risultati del voto, la legge n. 52 del 2015 prevede un riparto dei voti prima a livello regionale e poi a livello di collegio plurinomiale, per consentire che eventuali slittamenti siano contenuti all'interno della circoscrizione regionale.

\* \* \*

## **Parte VIII - La previsione dei c.d. capilista bloccati.**

### **8.1. Capilista bloccati e sistema delle pluricandidature.**

La legge n. 52 del 2015, nell'ambito dei cento collegi plurinominali previsti sul territorio nazionale, prevede la presentazione di liste c.d. bloccate solo per una parte dei candidati, vale a dire solo per i cento capilista, unitamente alla previsione di circoscrizioni elettorali di piccola dimensione.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* solleva un dubbio di costituzionalità in ordine alla questione che, per l'appunto, si definisce sinteticamente "dei capilista bloccati". Tuttavia, anche nel caso di specie, il remittente difetta nel delineare la *causa petendi*, sostenendo dapprima che la presenza dei soli capilista bloccati e di liste corte risponderebbe alle richieste della Corte costituzionale desumibili dalla sentenza n. 1/2014, per poi concludere che la norma indubbiata si porrebbe in contrasto con l'articolo 48 della Costituzione, per quanto riguarda l'elezione dei candidati dell'opposizione che si assume apoditticamente saranno tutti e soli i capilista dei partiti di minoranza.

L'assunto pare non solo, ancora una volta, apodittico, ma profondamente erroneo, in quanto pretermette completamente la complessità del fenomeno elettorale, e postula che in nessun collegio i partiti di minoranza riescano ad eleggere più di un deputato: tale presupposto è chiaramente inesatto poiché potrebbe riguardare i partiti che hanno debole consenso in

tutto il territorio nazionale, ma non certo quelli fortemente radicati a livello territoriale.

Valga aggiungere che per ciò che concerne specificamente i seggi per le forze di opposizione, appare altamente probabile che le liste minori, avendo prevedibilmente meno candidati in grado di catalizzare il consenso, presentino numerose pluricandidature a capolista in più collegi plurinominali della medesima circoscrizione. Tale circostanza, in virtù delle successive, doverose opzioni, non potrà che favorire il subentro di numerosi “preferenziati” anche nell’ambito dei 278 seggi riservati alle liste di minoranza. Ad esempio, ipotizzando che in una circoscrizione vi siano dieci collegi plurinominali e che in una lista di minoranza vengano presentati solo due candidati capolista nei vari collegi, ove tale lista ottenga nella circoscrizione quattro seggi, due andrebbero ai capolista e gli altri due ai candidati più “preferenziati” nel rispettivo collegio.

Appare del tutto impossibile, quindi, prevedere *a priori* la proporzione degli eletti delle forze di minoranza tra “capilista” e “preferenziati” e non può quindi correttamente argomentarsi, come viceversa paventato nell’ordinanza di remissione, che la minoranza verrebbe “largamente dominata da capilista bloccati”.

Occorre inoltre osservare, più generalmente, che l’art. 49 della Costituzione, nell’attribuire ai partiti e alle associazioni

politiche il diritto di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, pone particolare risalto alla loro insostituibile funzione di intermediari per i quali il popolo esercita il proprio potere sovrano.

Peculiare aspetto di tale funzione è proprio quello della presentazione delle liste di candidati alle varie consultazioni elettorali. Tale occasione legittimerebbe non solo quella prima necessaria selezione dei candidati che i partiti fanno negli atti preliminari alla formazione delle liste elettorali, ma anche l'indicazione nelle liste stesse dei capilista come quelli che, nell'ambito della formazione politica che li esprime, godrebbero di maggiore considerazione e prestigio per la loro spiccata personalità. Del resto, codesta Corte ha già riconosciuto in passato che, nell'ambito dei raggruppamenti politici, *“sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto, al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni”* (Corte cost., sent. n. 203/1975).

Va inoltre considerato che con la previsione dei c.d. capilista bloccati si consente l'accesso alle cariche pubbliche a soggetti che, pur potendo dare un importante contributo alla vita parlamentare, potrebbero non essere avvezzi a contendersi i voti nella campagna elettorale, stante la loro particolare estrazione e formazione, come potrebbe accadere per le candidature espresse dal mondo accademico o dell'arte.

Con la previsione di riservare ai capilista la possibilità di potersi candidare in più collegi, nel numero massimo di dieci, il legislatore ha voluto - in linea con quanto previsto dall'art. 49 della Costituzione - attribuire alle formazioni politiche il potere di designare i propri candidati anche al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale in maniera funzionale al principio di governabilità.

Nulla vieta ai partiti di presentare capilista diversi in tutti i collegi e di non avvalersi di tale facoltà. Del resto, se si guarda alle liste minoritarie, i rispettivi capilista eletti non potrebbero superare il numero complessivo dei collegi: quindi non più di 100. Ma è comunque un numero realisticamente destinato a diminuire se si considera proprio la possibilità delle *multi-candidature*, che presentano sicuramente un effetto positivo rispetto all'impianto elettorale precedente, consentendo di "liberare" seggi per le preferenze. Segnatamente, mentre con la legge n. 270 del 2005, se un capolista risultava eletto in dieci collegi, si liberavano nove seggi per altrettanti candidati "bloccati", ora il beneficio è chiaramente a vantaggio dei primi dei non eletti con le preferenze.

Dunque, ipotizzando il caso estremo di dieci capilista che si presentino ciascuno in dieci collegi, avremo per i partiti un massimo di dieci seggi bloccati. Insomma, sui 278 seggi

riservati ai partiti di opposizione (630 totali -340 della lista maggioritaria -12 della circoscrizione Estero), i candidati eletti senza preferenze andranno da un minimo di dieci ad un massimo di cento.

In tale contesto, il comportamento dell'elettore risulta assolutamente determinante ed il fatto che il (solo) capolista sia bloccato, da un lato, rende chiaro il tipo di offerta politica e, dall'altro, non si traduce in una limitazione del diritto di voto perché i candidati successivi al primo possono essere scelti attraverso le preferenze. Infatti, la candidabilità dei capilista in più collegi (fino a dieci), con la conseguente necessità di opzione per l'elezione in uno di essi, produce l'effetto di aumentare la messa in gioco dei candidati della stessa lista nei collegi inoptati in base alle preferenze ricevute.

## **8.2. La previsione dei c.d. capilista bloccati alla luce della giurisprudenza CEDU e della Corte costituzionale.**

Queste considerazioni portano a rimettere in gioco un argomento su cui faceva leva la sentenza Saccomanno c. Italia, pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012, proprio sulla legge 270/2005. La Corte EDU non considerò in contrasto con il diritto convenzionale la legge italiana, ritenendo legittimi i sistemi proporzionali ad effetti selettivi e le liste bloccate, poiché gli effetti di un sistema elettorale - ad avviso della Corte EDU vanno valutati nel complesso e la

libertà di scelta dell'elettore va bilanciata con il ruolo che i partiti politici sono chiamati a svolgere negli ordinamenti democratici.

Peraltro, ad un'attenta lettura della sent. 1/2014 Corte cost., è dato rilevare come, in ordine alla previsione dei c.d. capilista bloccati, la Corte non ha escluso senz'altro la legittimità di simili meccanismi, ma si è limitata a dichiarare l'illegittimità costituzionale di quella norma (art. 4, comma 2, d.P.R. n. 361 del 1957) che prevedeva lunghe liste di candidati senza possibilità alcuna per l'elettore di esprimere una preferenza. Segnatamente, ad avviso di codesta Corte, *“è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività*

*della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)."*

In buona sostanza, la Corte non censura in via generale il ricorso alle liste bloccate ed anzi indica gli accorgimenti, di cui la legge 52 ha fatto tesoro, che potrebbero controbilanciarne gli effetti e che, ridimensionando la compressione della libertà di scelta del corpo elettorale, ne renderebbero comunque democratica l'operatività. Infatti, le c.d. liste bloccate superano il vaglio di costituzionalità a condizione che riguardino "solo una parte dei seggi" in palio e non la totalità, ovvero quando le circoscrizioni elettorali siano di dimensioni ridotte ed "il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e della libertà del voto".

Insomma, l'incostituzionalità della norma sopra richiamata derivava, in quel caso, dalla combinazione tra le liste interamente bloccate e l'eccessiva lunghezza delle medesime. Ebbene, è facile rilevare come entrambe queste previsioni siano state superate dalla legge n. 52 del 2015, il che costituisce ulteriore argomento atto ad escludere la fondatezza delle questioni sollevate. In conclusione, nella fattispecie in esame, la norma censurata dal giudice *a quo* non sembra denotare indici sintomatici di manifesta irragionevolezza in punto di costituzionalità.

\* \* \*

**P.Q.M.**

Piaccia all'Ecc.ma Corte Costituzionale adita, dichiarare l'inammissibilità e in ogni caso l'infondatezza delle anzidette questioni di costituzionalità, con ogni conseguente statuizione.

Roma, 12 settembre 2016

L'Avvocato dello Stato

Vincenzo Nunziata