

Osservatorio sulle fonti

LA SPADA DI DAMOCLE SUL PORCELLUM: ALCUNE NOTE SPARSE IN VISTA DELL'IMMINENTE PRONUNCIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA L. 270/2005

di Giovanni Tarli Barbieri¹

1. Mentre presso la prima Commissione permanente del Senato il dibattito sulla riforma elettorale segna il passo, è ormai imminente il giudizio della Corte costituzionale, adita dalla Corte cassazione che ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale «tutte incidenti sulle modalità di esercizio della sovranità popolare (artt. 1, comma 2, e 67 Cost.)»², aventi ad oggetto le disposizioni della l. 270/2005³ che non prevedono l'assegnazione di premi di maggioranza (con modalità distinte per Camera e Senato) senza fissare una soglia minima di voti per il conseguimento⁴ e non consentono agli elettori di scegliere, all'interno della lista votata, uno o più candidati⁵.

Nonostante che i limiti e le contraddizioni della l. 270/2005 siano oggetto di valutazioni ormai unanimi, la via parlamentare per la riforma elettorale appare ad oggi ancora impervia, perpetuando quindi il tentativo di immaginare percorsi diversi; mentre però la via referendaria è divenuta impraticabile dopo il fallimento, per motivi diversi, dei c.d. referendum “Guzzetta” e “Morrone”, è quindi d'attualità un'inedita “via giudiziaria”⁶, diretta conseguenza dell'inerzia del Parlamento: sul punto, è sufficiente ricordare, oltre ai chiari moniti già contenuti nelle sentt. nn. 15, 16/2008 e 13/2012⁷, la dichiarazione

¹ Professore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

² Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, in *Diritto & Giustizia*, 17 luglio 2013, n. 12 della parte in *diritto*.

³ In particolare, sono stati impugnati, nel testo risultante dalla l. 270/2005: a) gli artt. 4, comma 2, 59, comma 1 e 83, comma 1, n. 5 e comma 2 del D.p.r. 361/1957; b) gli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del d.lgs. 533/1993.

⁴ A questo rilievo la Cassazione aggiunge il rilievo dell'irrazionalità delle modalità di assegnazione dei premi di maggioranza a livello regionale nelle elezioni del Senato.

⁵ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 9 della parte in *diritto*. Viceversa, il Tar del Lazio ha deciso per l'inammissibilità, ex art. 66 Cost., un ricorso che conteneva anche un incidente di costituzionalità relativo alla disciplina del premio nella l. 270/2005 (T.a.r. Lazio, sez. II-bis, 27 febbraio 2008, n. 1855, in www.giustizia-amministrativa.it, sulla quale P. TORRETTA, *Anche il premio di maggioranza finisce nel contenzioso elettorale: quando manca un giudice e il Parlamento non può giudicare se stesso*, in www.federalismi.it).

⁶ Inedita, nella misura in cui le leggi elettorali per le due Camere sono state tradizionalmente considerate una “zona d'ombra” della giustizia costituzionale: per tutti, M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 25 ss.; cfr., da ultimo, i diversi contributi contenuti in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013 e D. FERRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1462 ss.

⁷ Nella sent. 15/2008 si legge infatti: «L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione

Osservatorio sulle fonti

del Presidente della stessa Corte nel corso della riunione straordinaria del 12 aprile scorso alla presenza delle più alte cariche dello Stato⁸, e il monito del Presidente della Repubblica espresso nel messaggio alle Camere subito dopo il giuramento il 22 aprile scorso⁹.

Le considerazioni del presente lavoro avranno ad oggetto esclusivamente le questioni di costituzionalità cui ha riguardo l'ordinanza della Cassazione, senza soffermarsi sui profili, altrettanto rilevanti e problematici, dell'ammissibilità delle questioni stesse, sulle quali si rinvia ai non pochi contributi dottrinali¹⁰.

2. Prima di entrare nel merito delle questioni dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate nell'ordinanza, è da ricordare che la stessa ha disatteso una censura di costituzionalità relativa all'art. 14-*bis* del D.p.r. 361/1957 nella parte in cui fa obbligo alle coalizioni, all'atto del deposito dei contrassegni delle liste apparentate, di indicare il loro «capo unico», in tal modo menomando le prerogative del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio e, addirittura, contribuendo alla «surrettizia trasformazione della Repubblica da “parlamentare” a “presidenziale”»¹¹.

Sul punto, l'ordinanza si limita a rilevare che lo stesso art. 14-*bis*, comma 3, fa espressamente salve le prerogative del Capo dello Stato previste dall'art. 92, comma 2, Cost.¹².

del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi) (*Considerato in diritto*, n. 6.1; negli stessi termini, con un riferimento al livello regionale, anche sent. 16/2008, *considerato in diritto*, n. 6.1). Tale passaggio è richiamato testualmente nella sent. 13/2012 (*Considerato in diritto*, n. 3).

⁸ «È appena il caso di menzionare, poi, l'altra raccomandazione – tanto spesso richiamata nelle più diverse sedi politiche – a modificare la vigente legge elettorale. Già con le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008 e, più di recente, con la n. 13 dello scorso anno, la Corte ha invano sollecitato il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005 “con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza [...] senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi”» (il testo della dichiarazione è rinvenibile in www.cortecostituzionale.it).

⁹ In tale discorso si afferma infatti: «Imperdonabile resta la mancata riforma della legge elettorale del 2005. Ancora pochi giorni fa, il presidente Gallo ha dovuto ricordare come sia rimasta ignorata la raccomandazione della Corte costituzionale a rivedere in particolare la norma relativa all'attribuzione di un premio di maggioranza senza che sia raggiunta una soglia minima di voti o di seggi. La mancata revisione di quella legge ha prodotto una gara accanita per la conquista, sul filo del rasoio, di quell'abnorme premio, il cui vincitore ha finito per non riuscire a governare una simile sovra-rappresentanza in parlamento. Ed è un fatto, non certo imprevedibile, che quella legge ha provocato un risultato elettorale di difficile governabilità, e suscitato nuovamente frustrazione tra i cittadini per non aver potuto scegliere gli eletti»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, 22 aprile 2013, res. sten., pp. 2-3.

¹⁰ Per tutti, R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, cc. 1836 ss.; E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in www.federalismi.it; F. SORRENTINO, *La legge elettorale di fronte alla Corte costituzionale*, in www.confrenticostituzionali.eu; si vedano anche i diversi contributi pubblicati in *Nomos*, 2013, n. 1.

¹¹ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 10 della parte in *diritto*.

¹² Con ogni probabilità, tale previsione fu inserita in accoglimento di un rilievo informale del Capo dello Stato (cfr. *infra*, nt. 61).

Osservatorio sulle fonti

Peraltro, in ben due occasioni la Corte costituzionale aveva affermato che la previsione in esame, in quanto contenuta in una legge ordinaria, non può apportare innovazioni rispetto a quanto desumibile dalla Costituzione e quindi non può modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, *primus inter pares* all'interno dell'Esecutivo, in quanto «egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri»(sentt. 262/2009¹³ e 23/2011¹⁴)¹⁵.

Del resto, anche alla luce della prassi successiva all'entrata in vigore della l. 270/2005 l'art. 14-*bis* in oggetto ha dato luogo ad un vincolo al più blandamente politico, come è dimostrato nella XV legislatura dal mandato esplorativo attribuito al Presidente del Senato Marini, a seguito della caduta del secondo Governo Prodi, nella XVI legislatura dalla formazione del Governo Monti e, nell'attuale legislatura, dalla formazione del Governo Letta preceduta dal preincarico (e non quindi dall'incarico pieno) conferito all'on. Bersani all'indomani delle elezioni del 2013.

In definitiva, l'art. 14-*bis* in questione, pur non ponendo problemi di costituzionalità (o almeno non ponendo problemi più seri rispetto alla prassi anteriore al 2005 di esternalizzare i nomi dei *leaders* delle coalizioni sui contrassegni elettorali¹⁶), appare, per così dire, viziato da “inutilità sopravvenuta”¹⁷ soprattutto per la crisi dell'assetto bipolare del sistema politico, amplificato dalla “rivoluzione elettorale” del 2013.

Tale considerazione però non è tale da sottovalutare l'anomalia dell'indicazione del “capo unico della coalizione”; anomalia spiegabile alla luce del fatto che tale previsione (così come quella analoga contenuta nell'art. 2 della l. 43/1995 con riferimento alle elezioni regionali¹⁸) è stata inserita nella l. 270/2005 anche quale “anticipazione” della revisione della forma di governo nella direzione del c.d. “premierato forte” che era parallelamente in discussione in Parlamento¹⁹.

Ciò detto, l'ordinanza appare quindi nella sostanza condivisibile, salvo un dettaglio riferito al passaggio nel quale si legge che «il Presidente della Repubblica non potrebbe

¹³ Considerato in diritto, n. 7.3.2.3.1.

¹⁴ Considerato in diritto, n. 5.2.

¹⁵ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Il premio di maggioranza e gli sviluppi della forma di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011, pp. 140 ss.

¹⁶ Sul punto, per tutti, C. DELL'ACQUA, *Indicazione del Premier e poteri del Quirinale*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 133 ss.

¹⁷ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Il premio di maggioranza*, cit.

¹⁸ Tale disposizione prevede che nelle schede elettorali per le elezioni regionali debbano essere riportati il nome e cognome dei capilista delle liste regionali. Come è noto, a livello regionale la l. 43/1995 ha anticipato di poco la sostanziale introduzione dell'elezione del Presidente della Regione (sul modello di quanto deciso dal legislatore ordinario per i Comuni in forza della l. 81/1993): sul punto, per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 213 ss.

¹⁹ Sulle connessioni tra la l. 270/2005 e il progetto di riforma costituzionale allora *in itinere*, volendo G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Dem. dir.*, 2006, pp. 43 ss.

Osservatorio sulle fonti

contraddire tale indicazione contenuta nel simbolo della coalizione o lista di “minoranza” vincente anche per un solo voto»²⁰.

Sul punto, è da osservarsi che l’indicazione dei “capi unici delle coalizioni” deve essere dichiarata all’atto della presentazione dei contrassegni elettorali, non essendo riportata sulle schede elettorali (art. 14-*bis*, d.P.R. 361/1957 e art. 9, d.lgs. 533/1993, entrambi inseriti dall’art. 1 della l. 270/2005). L’indicazione in questione non è cioè contenuta nel “simbolo della coalizione”, di cui non vi è traccia nella legislazione elettorale, ma solo sui manifesti elettorali; è però vero che in via di prassi il nome del candidato della coalizione compare, per scelta autonoma dei partiti, nei contrassegni elettorali della loro lista di riferimento.

Un’ultima considerazione: trattandosi di un’indicazione meramente politica, essa può riferirsi anche a soggetti che non siano contemporaneamente candidati alle elezioni della Camera o del Senato, ovvero a soggetti incandidabili o ineleggibili a cariche parlamentari o per i quali, *ex d.lgs. 235/2012*, sussista un divieto a ricoprire cariche elettive e di Governo.

3. La prima censura, riferita alla legge elettorale per la Camera, riguarda l’assenza di una soglia minima di voti e/o di seggi per il conseguimento del premio di maggioranza; assenza che costituisce una rilevante differenza tra la l. 270/2005, da una parte, e la “legge truffa” (l. 148/1953) ed addirittura la c.d. “legge Acerbo”, dall’altra²¹.

Secondo quanto si legge nell’ordinanza, che si richiama ai già ricordati moniti contenuti nelle sentt. 15 e 16/2008 e 13/2012, l’effetto del premio è quello «di trasformare una maggioranza relativa di voti (potenzialmente anche molto modesta) in una maggioranza assoluta di seggi, con un vantaggio rispetto alle altre liste o coalizioni che determina una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica (art. 1 Cost., comma 2, e art. 67 Cost.)».

Tale distorsione non può essere giustificata con l’esigenza di garantire la durata della legislatura e la governabilità, sia perché il meccanismo del premio non può impedire che «anche immediatamente dopo le elezioni, la coalizione beneficiarla del premio si sciolga o i partiti che ne facevano parte ne escano», sia perché tali esigenze, pure costituzionalmente rilevanti, possono «giustificare una limitata deroga al principio della rappresentanza e la sottrazione alla minoranza di un certo numero di seggi», ma non «una sproporzione talmente grave da risultare irragionevole e, quindi, in violazione dell’art. 3 Cost. [...] nonché lesivo dei principi di uguaglianza del voto (art. 48 Cost., comma 2) e rappresentanza democratica (art. 1 Cost., comma 2, e art. 67 Cost.)»²².

Si tratta quindi di una distorsione provocata dall’attribuzione del premio che «costituisce non già un mero inconveniente di fatto (che può riscontrarsi in vari sistemi eletto-

²⁰ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 10 della parte in *diritto*.

²¹ Come è noto, mentre la l. 148/1953 subordinava il premio alla lista (o alla coalizione), in misura pari al 64% dei seggi, al conseguimento della maggioranza assoluta dei voti; la l. 2440/1923, viceversa, prevedeva l’attribuzione dei due terzi dei seggi alla lista che avesse ottenuto almeno il 25% dei voti.

²² Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 7.1 della parte in *diritto*.

Osservatorio sulle fonti

rali) ma il risultato di un meccanismo che è irrazionale perché normativamente programmato per tale esito»²³.

Assai più prudente su tali censure si è dimostrata la Corte europea dei diritti dell'uomo in una recente pronuncia (*Saccomanno c. Italia*), relativa sostanzialmente alle stesse questioni oggetto dell'ordinanza della Cassazione²⁴. In essa, infatti, pur dandosi atto che il premio di maggioranza è istituito poco usato dalle legislazioni elettorali dei Paesi membri del Consiglio d'Europa (e non solo)²⁵, si nega la violazione dell'art. 3 del protocollo 1 della Cedu²⁶.

Riconoscendo agli Stati contraenti «un ampio margine di discrezionalità quando si tratta di determinare il modo di scrutinio attraverso il quale viene garantita la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»²⁷, la Corte Edu ha ritenuto che «la disciplina dei premi di maggioranza fissata dalla legge italiana non possa essere riconosciuta contraria alle esigenze dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, in quanto tale disposizione opera al fine di favorire le correnti di pensiero sufficientemente rappresentative e la costituzione di maggioranze sufficientemente stabili nelle assemblee. Di conseguenza, così come per il motivo precedente, la Corte non rileva alcuna violazione della “libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”»²⁸.

Infine, la sentenza in oggetto esclude che l'art. 3 del protocollo 1 imponga la scelta per un determinato sistema elettorale («È quindi evidente che nessun sistema può evitare il fenomeno dei “voti perduti”»²⁹).

La pronuncia della Corte Edu appare particolarmente interessante perché dimostra tutta la complessità e problematicità della questione di costituzionalità in esame. Pertanto, come è stato giustamente notato, è quantomeno singolare che l'ordinanza della Cassazione, la quale pure afferma anche la violazione dell'art. 3, protocollo 1, Cedu, non si riferisca affatto a questo precedente³⁰.

²³ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., *ivi*.

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012 (ric. 11583/08, *Saccomanno ed altri c. Italia e altri 16 ricorsi*), rinvenibile in italiano in www.giustizia.it, sulla quale L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁵ L'istituto trova applicazione in Grecia, Malta, San Marino.

²⁶ Ai sensi di tale disposizione, «le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012, cit., n. 51 della parte *in diritto*.

²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012, cit., n. 75 della parte *in diritto*.

²⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012, cit., n. 53 della parte *in diritto*.

³⁰ Appare quindi persuasivo il rilievo secondo cui «la ragione di tale apparente ‘amnesia’ del remittente potrebbe forse rintracciarsi nella circostanza che, dalla giurisprudenza della Corte Edu in materia, egli non avrebbe ricavato nulla di buono»: E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di ‘supplenza’ alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in www.rivistaaic.it, p. 8; sul punto cfr. anche G. GUZZETTA, *È incostituzionale la legge elettorale?*, in www.confrontocostituzionali.eu, p. 2.

Osservatorio sulle fonti

Ciò detto, è vero che la mancanza di una soglia minima di voti (o di seggi) nella legge elettorale può dare luogo ad una torsione anche assai significativa se, come è avvenuto nelle elezioni del 2013, la coalizione più votata non arrivi al 30% dei voti³¹ (in questo senso, è forse eccessivo il rilievo, contenuto nell'ordinanza della Cassazione, secondo cui il meccanismo del premio sarebbe «irrazionale perché normativamente programmato» per un esito “torsivo”).

È però altrettanto vero che la giurisprudenza costituzionale costante ritiene che il principio di eguaglianza del voto operi solo “in entrata”, ossia nel momento in cui il voto stesso è espresso, non quindi in “uscita”³²: l'art. 48 Cost. non si estende quindi al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore «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» (sent. 43/1961)³³.

Tale disposizione fonda quindi un divieto di voto multiplo o plurimo ma non ha riguardo «al peso concreto che il singolo voto, sulla base del sistema elettorale adottato, assume rispetto a tutti gli altri voti espressi nella medesima consultazione elettorale al fine della determinazione degli effetti»³⁴, fermo in ogni caso il controllo di ragionevolezza (sent. 107/1996)³⁵.

Anche se il punto è controverso in dottrina, la Corte costituzionale non si è distaccata da tale orientamento (per tutte, sentt. 43/1961, 6, 60, 168/1963, 96/1968, 39/1973, 203/1975, 429/1995, 107, 160/1996, 356/1998, 15, 16/2008) che, tra l'altro, appare coerente con la scelta dell'Assemblea costituente di non inserire in Costituzione alcuna previsione in materia di sistemi elettorali nazionali³⁶, pur avendo approvato un ordine del giorno in cui si manifestava un favore per l'adozione di un sistema proporzionale per la Camera dei deputati³⁷.

È in questo contesto che deve essere inquadrata la questione di legittimità costituzionale della l. 270/2005.

³¹ È noto infatti che la coalizione di centro-sinistra ha ottenuto alla Camera il 29,55% (nelle circoscrizioni del territorio nazionale).

³² Sul punto, per tutti, E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, pp. 969-970.

³³ *Considerato in diritto*, n. 2.

³⁴ E. GROSSO, *Art. 48*, cit., p. 970.

³⁵ Sul punto, secondo M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 99, si possono ben configurare scelte legislative costituzionalmente illegittime (quali la previsione di soglie di sbarramento troppo elevate o di formule elettorali che garantiscano ai vincitori una maggioranza pari o superiore ai 2/3 dei seggi).

³⁶ Sul punto, per tutti, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, ed. Comunità, 1982.

³⁷ Viceversa, per quanto riguarda il Senato, un ordine del giorno Nitti (approvato dall'Assemblea costituente il 7 ottobre 1947) sembrava prefigurare un sistema maggioritario fondato su collegi uninominali ma esso fu di fatto sconfessato da un emendamento di Dossetti che elevò il *quorum* per l'elezione al 65%, imponendo, in caso di mancato raggiungimento, un riparto proporzionale a livello regionale: E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 367 ss.

Osservatorio sulle fonti

Come si è detto, il premio induce una “torsione” potenzialmente ampia (anche se, almeno teoricamente, eventuale, dato che esso non scatta se il partito o la coalizione più votata a livello nazionale ottenga la maggioranza assoluta dei seggi)³⁸ rispetto ad un riparto proporzionale dei seggi; torsione che, su un piano generale, è comunque intrinseca al concetto stesso di sistema elettorale, nel quale le preferenze degli elettori si debbono tradurre in un numero limitato di seggi³⁹.

Tuttavia, anche ammessa la possibilità di un sindacato di ragionevolezza sul «grado di distorsione in concreto proposto», in qualche modo prefigurata dalle sentt. 15 e 16/2008⁴⁰, e quindi, anche ammesso che «le differenze di peso dei voti ‘in uscita’ sono giustificabili soltanto in quanto *ragionevoli*, ossia in qualora l’effetto distorsivo funzionale alla formazione di stabili maggioranze di governo non appaia assolutamente abnorme e sproporzionato»⁴¹, occorre chiedersi quale possa essere la “disproporzionalità” in concreto tollerabile e, soprattutto, se la “rappresentanza democratica” tolleri o meno alterazioni in senso maggioritario⁴².

Sul punto, è sufficiente ricordare che analoghi rilievi di “disproporzionalità” avrebbero ben potuto essere rivolti anche alla legge Mattarella⁴³: paradigmatica l’opinione secondo la quale nei sistemi elettorali delineati dalle ll. 276 e 277/1993 «chi prende anche un voto in meno si vede negata la possibilità di vedersi eleggere in Parlamento. Eleggendo un solo parlamentare per collegio, cioè il candidato che abbia ottenuto un voto in più di ciascuno degli altri, conferisce un premio implicito ma sicuro a tale candidato, un premio che, paradossalmente, è direttamente proporzionato al numero dei voti ottenuti dagli altri candidati. Nullifica così il diritto universale ad essere rappresentati in Parlamento perché esclude dalla rappresentanza quegli elettori che non sono stati capaci di indovinare, collegio per collegio, quale dei candidati avrebbe ottenuto quel voto in più che lo avrebbe fatto eleggere. Si consideri soprattutto che si tratta di elettori che non si riconosceranno nel rappresentante in Parlamento del proprio collegio, per tutta la legislatura, e magari legislatura per legislatura. Con conseguenze irreparabili sulla consistenza, l’effettività, la credibilità dell’eguaglianza politica, cioè sul principio fondante

³⁸ Secondo A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cos’è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*, cit., pp. 26 ss., il premio di maggioranza deve avere, quali caratteristiche essenziali, la decisività, la sussidiarietà e la condizionalità; sul piano della legittimità costituzionale, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori riuniti, 1991, pp. 101 ss.

³⁹ Tale rilievo è fatto proprio anche nelle sentt. 15 e 16/2008 (*considerato in diritto*, n. 6.2). Per questa ragione anche il sistema elettorale più proporzionale tra quelli che si possano astrattamente concepire avrebbe comunque effetti torsivi.

⁴⁰ *Considerato in diritto*, n. 6.1 e 6.2. Sul punto cfr. già L. PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 312.

⁴¹ E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?*, cit., p. 5.

⁴² A. MORRONE, *La legge elettorale davanti alla Corte costituzionale: una pomme empoisonnée o una “favola” a lieto fine?*, in www.confronticostituzionali.eu, pp. 2-3.

⁴³ Spunti interessanti in questo senso in E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?*, cit., p. 6.

Osservatorio sulle fonti

della democrazia. Quindi l'odioso premio di maggioranza del Porcellum rispunta nel collegio uninominale»⁴⁴.

Analogamente, all'indomani dell'entrata in vigore delle leggi Mattarella, G.U. Rescigno, proprio riflettendo sui sistemi elettorali maggioritari, aveva affermato che «il sistema non è più rappresentativo, o per lo meno è molto poco rappresentativo, giacché non riflette correttamente le articolazioni del corpo elettorale, e al contrario le deforma gravemente, avvantaggiando alcuni, penalizzando altri»⁴⁵; ancora una volta, l'obiettivo è, quindi, l'affermazione del principio di eguaglianza del voto “in uscita”⁴⁶ inciso nella misura in cui «qualunque sia la variante del sistema maggioritario, i voti che non convergono sull'eletto (o sugli eletti) vengono sterilizzati. La loro sorte è quella di non produrre effetti sul risultato elettorale e, quindi, sulla composizione dell'assemblea elettiva. Risultano essere *inutiliter* dati, cioè, dati ma non recepiti e non recepibili al fine per cui sono stati dati. Non perché invalidi, ma, pur essendo validi, trattati come se fossero stati invalidamente espressi»⁴⁷.

A ciò si aggiunga che anche alla legge Mattarella avrebbe ben potuto essere mosso il rilievo di non garantire la tenuta della coalizione vincitrice delle elezioni, come puntualmente si è verificato nel 1994 (crisi del primo Governo Berlusconi) e nel 1998 (crisi del primo Governo Prodi)⁴⁸.

Le considerazioni che precedono rendono quindi assai problematico il compito del giudice delle leggi, chiamato a pronunciarsi in un ambito indubbiamente assai problematico e scivoloso⁴⁹.

⁴⁴ G. FERRARA, *Mattarellum fratello minore del porcellum*, intervista di F. Sebastiani, in *Liberazione*, 3 ottobre 2011.

⁴⁵ G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 221.

⁴⁶ G.U. RESCIGNO, *Democrazia*, cit., pp. 221-222, secondo il quale «Affermare che l'eguaglianza degli elettori non viene diminuita perché ogni elettore può votare per chi vuole, e quindi anche quello che ha votato per il partito minore avrebbe però potuto votare per il partito maggiore (e dunque contare di più), suona beffardo. Dire che rimane l'eguaglianza nel voto perché prima delle votazioni tutti i partiti e tutti gli elettori versano in eguale stato di ignoranza circa il risultato, e dunque le loro *chances* sono eguali, è due volte sbagliato: anzitutto perché in generale, dato che le elezioni si susseguono a scadenza ravvicinata, l'ordine di grandezza dei risultati per ciascun partito è abbastanza prevedibile, per lo meno fino al punto di sapere quali saranno i partiti minori fortemente penalizzati (mentre può restare incerto quale fra i maggiori avrà più seggi); in secondo luogo non si vede perché l'elettore che ha “sbagliato” perché non ha puntato sul cavallo vincente debba essere non solo sconfitto politicamente (come è giusto, dato il risultato del voto), ma anche penalizzato».

⁴⁷ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 31.

⁴⁸ E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?*, cit., p. 6.

⁴⁹ Terreno sul quale la Corte rischia di entrare in rotta di collisione con la discrezionalità del legislatore. Peraltro anche per il Parlamento fissare una soglia minima risulterebbe operazione complessa: se tale soglia fosse troppo bassa, non eviterebbe la “torsione” di cui si parla nel testo; se troppo alta, rischierebbe di dare luogo ad un sistema elettorale proporzionale, oltre ad aumentare il potenziale di “ricatto” delle piccole formazioni politiche (il cui mancato ingresso in una coalizione potrebbe costituire il motivo necessario e sufficiente del mancato conseguimento del premio): su quest'ultimo aspetto, A. CHIARAMONTE, D'ALIMONTE, *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, in *Il Mulino*, 2006, p. 39.

Osservatorio sulle fonti

Escluso che possa essere la Corte costituzionale a fissare direttamente nella propria pronuncia la soglia minima di voti e/o di seggi per il conseguimento del premio, anche l'ipotesi di una pronuncia di accoglimento che faccia cadere il premio stesso risulterebbe non poco problematica.

Trattandosi di un premio qualificato dalla legge 270/2005 come «eventuale», la via dell'incostituzionalità delle disposizioni relative ad esso sarebbe forse possibile, anche se imporrebbe alla Corte un compito ben più gravoso di quella «mera “cosmesi normativa” e di ripulitura del resto per la presenza di frammenti normativi residui» di cui parla l'ordinanza della Cassazione⁵⁰.

In questo caso, ciò che risulterebbe (e che, stante l'eventualità del premio non può essere assimilato ad «una delle tante possibili leggi elettorali»⁵¹) dalla pronuncia di accoglimento sarebbe un sistema proporzionale, privato di un istituto (il premio) che certamente costituisce una discutibile peculiarità italiana⁵².

Tale sistema però non sarebbe certo privo di elementi di forte irrazionalità.

Si pensi, innanzitutto, alla disciplina delle coalizioni e alla diversa, connessa modulazione delle soglie di sbarramento che, già *de iure condito*, ha suscitato in dottrina dubbi sia in punto di ragionevolezza⁵³, sia ancora più, alla stregua del principio di eguaglianza anche “in entrata”⁵⁴. Ebbene, tale irragionevolezza sarebbe ancora più manifesta a seguito dell'eventuale soppressione del premio, poiché l'apparentamento in coalizione sarebbe unicamente finalizzato a consentire alle formazioni minori di giovare delle più generose soglie di sbarramento⁵⁵, in tal modo attribuendo alle forze politiche maggiori

⁵⁰ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 5.1 della parte in *diritto*. Si è parlato, a tale proposito, di un possibile «uso molto generoso dell'art. 27 della legge n. 87/1953 sull'illegittimità costituzionale consequenziale»: A. MORRONE, *La legge elettorale*, cit., p. 3.

⁵¹ G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, 2003, n. 1, p. 3.

⁵² A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza*, cit., pp. 15 ss.

⁵³ G. AZZARITI, *Legge elettorale, rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1453 ss., che denuncia «il caso manifestamente irragionevole delle soglie plurime, previste per accedere alla ripartizione dei seggi, tanto più irragionevoli in quanto artificialmente collegate alla spregiudicatezza dei premi previsti senza alcun limite e senza nessun ordine» (p. 1454).

⁵⁴ Così, L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *www.costituzionalismo.it.*, p. 5, osserva che «nei meccanismi attuali, all'alterazione *successiva* al conto dei voti (nella trasformazione in seggi), si accompagna un'alterazione *preventiva* per la forza deterrente del voto inutile combinato all'elevata soglia di sbarramento qualora i partiti maggiori respingano alcuni dalla coalizione impedendo loro l'accesso effettivo alla competizione. Sembra con ciò profilarsi una novità in grado di incidere sulla stessa eguaglianza del voto *in partenza*, considerata ormai fuori discussione. Il problema dell'eguaglianza si porrebbe infatti, secondo affermazione comune, soltanto riguardo all'*efficacia* non all'espressione del voto, sempre assicurato eguale *in partenza* ma non *a destinazione*. E proprio su questa base si distinguono i sistemi maggioritari da quelli proporzionali».

⁵⁵ Non sarebbe più attuale la giustificazione, contenuta nella sent. 429/1995 al collegamento in coalizione, in quanto finalizzato alla disciplina del premio di maggioranza: «Il rilievo riconosciuto, nell'attribuzione dei seggi, al collegamento tra liste non limita in alcun modo la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi. Il collegamento stesso rappresenta una libera opzione delle formazioni politiche interessate, che partecipano alle scelte politiche presentandosi alla competizione elettorale con l'enunciazione di un'affinità programmatica. Il

Osservatorio sulle fonti

un'impropria arma di ricatto⁵⁶: e ciò sarebbe tanto più grave in quanto l'apparentamento non porterebbe più alcun vantaggio alla coalizione (sia pure nella logica di un sistema proporzionale) ai fini della ripartizione dei seggi⁵⁷.

In alternativa, parte della dottrina ha proposto (o prefigurato) la possibilità di una sentenza additiva di principio: rinviando ai contributi sul punto, questa possibilità sembra insieme discutibile e pericolosa, nella misura in cui potrebbe determinare una situazione di obiettiva incertezza laddove il Parlamento non intervenisse successivamente "in attuazione" della pronuncia della Corte⁵⁸.

4. Per quanto riguarda i rilievi di costituzionalità relativi al sistema elettorale per il Senato, è da ricordare, in premessa, che la legge 270/2005 prevede sei distinti sistemi elettorali (uno per 17 Regioni; uno per il Trentino Alto Adige, uno per la Valle d'Aosta, uno per il Molise, tre diversi sistemi per la circoscrizione estero), di cui quello "principale" è caratterizzato da un premio di maggioranza eventuale e da distinte soglie di sbarramento, di cui una, quella per i partiti al di fuori delle coalizioni, particolarmente alta (8%).

L'ordinanza della Cassazione motiva i dubbi di costituzionalità, oltre che per la mancata previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi per il conseguimento dei premi regionali, anche per l'irrazionalità intrinseca di questi ultimi «che di fatto contraddice lo scopo che dichiara di voler perseguire (quello di assicurare la governabilità)», in quanto «essendo il premio diverso per ogni regione, il risultato è una sommatoria casuale dei premi regionali che finiscono per elidersi tra loro e possono addirittura rovesciare il risultato ottenuto dalle liste e coalizioni di lista su base nazionale. Le diverse maggioranze regionali non avranno mai modo di esprimersi e di contare, perché il Senato è un'assemblea unitaria e il governo è nazionale»⁵⁹.

Tale rilievo è ancora più persuasivo alla luce del modello di bicameralismo perfetto che connota l'assetto del nostro Parlamento, con le due Camere che esercitano collettivamente la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e sono coinvolte paritariamente nel rapporto fiduciario con il Governo (art. 94, comma 1, Cost.).

criterio di determinazione della cifra elettorale consente anche, con tale collegamento ed in ragione di esso, di attribuire talvolta alle formazioni minori una propria rappresentanza in un organo dal quale, altrimenti, potrebbero rimanere escluse» (*Considerato in diritto*, n. 4).

⁵⁶ Tale arma è, vigente il premio, parzialmente "neutralizzata" dal fatto che i voti di tutte le liste apparentate (anche quelle che non superino la soglia di sbarramento) sono comunque utili ai fini del conseguimento del premio: sul punto, con riferimento alle elezioni del 2013, N. D'AMELIO, *La difficile convivenza di due sistemi elettorali*, in I. DIAMANTI (a cura di), *Un salto nel voto. Ritratto politico dell'Italia di oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 136 ss.

⁵⁷ Potrebbe in questo caso porsi un problema di compatibilità anche con l'art. 49 Cost., alterando le condizioni stesse del concorso alla determinazione della politica nazionale: sul punto, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., pp. 37 ss.

⁵⁸ E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?*, cit., p. 11; A. MORRONE, *La legge elettorale*, cit., p. 3.

⁵⁹ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 8.1 della parte in *diritto*.

Osservatorio sulle fonti

Un ultimo rilievo di costituzionalità attiene alla diversa dimensione del premio, in termini assoluti, tra le Regioni (esso è maggiore in quelle più popolate), «con l'effetto che il peso del voto (che dovrebbe essere uguale e contare allo stesso modo ai fini della traduzione in seggi) è diverso a seconda della collocazione geografica dei cittadini elettori»⁶⁰.

Dei rilievi dell'ordinanza, quello relativo all'irrazionalità dei premi di maggioranza regionali appare convincente, perché i premi regionali tradiscono la *ratio* stessa del premio di maggioranza che, laddove è previsto, non può non servire ad agevolare la governabilità: da questo punto di vista, la l. 270/2005 appare seriamente attaccabile⁶¹.

È noto che la scelta del legislatore elettorale di prevedere, limitatamente al Senato, il sistema dei premi regionali deriva da un rilievo informale del Capo dello Stato, sul presupposto dell'incostituzionalità della previsione di un premio di maggioranza nazionale, per violazione dell'art. 57, comma 1, Cost., ai sensi del quale «il Senato è eletto a base regionale»⁶².

Rinviando ai non pochi contributi dottrinali sul punto, non sembra seriamente sostenibile che tale locuzione, variamente definita «generica, ambigua, polivalente», «chiaramente frutto di un compromesso mal riuscito ed a fatica raggiunto dall'Assemblea costituente»⁶³ ovvero «assolutamente incolore»⁶⁴ o «priva di ogni reale contenuto»⁶⁵ costituisca una «norma sostanziale sulla forma di stato, precisamente il punto fondamentale della congiunzione tra governo centrale e governi regionali»⁶⁶ e nemmeno una disposizione tale da impedire ogni meccanismo di attribuzione dei seggi a livello nazionale.

È noto che l'art. 57, comma 1, Cost. costituisce una sorta di “retaggio” di un disegno istituzionale assai più vasto, ma perdente in Assemblea costituente, che vedeva nella seconda Camera il luogo di rappresentanza delle autonomie territoriali.

Abbandonato tale disegno, l'espressione «base regionale» non può essere interpretata a prescindere dal fatto che essa, come si è accennato, è ormai riferita ad una assemblea eletta a suffragio universale, pienamente inserita nel circuito fiduciario e nel procedimento legislativo, nel quadro di un assetto del Parlamento connotato da un sistema bicamerale paritario.

L'art. 57, comma 1, Cost. si presta quindi ad essere interpretato più restrittivamente, come un mero vincolo al legislatore elettorale ad individuare circoscrizioni elettorali coincidenti con il territorio regionale, non precludendo la possibilità di prevedere mec-

⁶⁰ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 8.2 della parte in *diritto*.

⁶¹ Cfr. *infra*, nt. 67.

⁶² L. SPADACINI, *Le riforme in materia costituzionale ed elettorale*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago, Bibliofabbrica, 2008, p. 496.

⁶³ T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1984, p. 90.

⁶⁴ L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 354, nt. 108.

⁶⁵ N. OCCHIOCUPO, *La “Camera delle regioni”*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 27.

⁶⁶ A. MANZELLA, *La corsia sbagliata della democrazia*, in *La Repubblica*, 15 dicembre 2005.

Osservatorio sulle fonti

canismi di assegnazione dei seggi (o di una quota di seggi) a livello nazionale, purché anch'essi tratti dalle circoscrizioni regionali⁶⁷.

Viceversa, i premi di maggioranza regionali non solo finiscono per consentire al massimo la formazione di una maggioranza fragile (esito tanto più difficile da realizzare quanto più il sistema politico si allontani da una prospettiva bipolare), ma possono dare luogo ad esiti paradossali: è infatti possibile che la coalizione che abbia ottenuto più voti a livello nazionale si trovi in minoranza quanto ai seggi⁶⁸ (questo esito si è verificato nelle elezioni del 2006), con l'ulteriore rischio della formazione di maggioranze politiche opposte o, comunque, di esiti diversi nei due rami del Parlamento (come avvenuto nel 2013)⁶⁹.

È quindi persuasivo il rilievo secondo il quale «qualsiasi sistema caratterizzato da premio di maggioranza nella seconda camera sarebbe stato un azzardo [...] ma quello escogitato, fra tutte le soluzioni ipotizzabili, è il più contraddittorio e irragionevole, perché più di ogni altro suscettibile di provocare una differenziazione *del tutto casuale* nella composizione maggioritaria delle due Camere»⁷⁰.

La dottrina ha già ampiamente analizzato gli effetti della “lotteria” dei premi regionali⁷¹; in questa sede ci si può limitare ad osservare che le elezioni del 2013 hanno, per così dire, aggravato le contraddizioni insite nel sistema elettorale introdotto dalla l. 270/2005⁷².

Si pensi, in primo luogo, al fatto che il premio di maggioranza, per la prima volta, ha trovato piena applicazione in tutte le 17 Regioni, dato che nessuna coalizione ha raggiunto, si potrebbe dire, con le proprie forze, il 55% dei seggi. È in linea di principio vero che la sorte della competizione è stata decisa nelle c.d. “Regioni chiave”⁷³ ma questa considerazione deve essere inserita nel contesto più ampio della crisi dell'assetto bipolare del sistema politico: infatti, mentre nelle elezioni del 2006 ed in quelle del 2008 la natura bipolare della competizione ha fatto sì che in ciascuna Regione la coalizione

⁶⁷ Entro questi limiti, quindi, non vi sarebbero stati ostacoli di sorta a prevedere anche un premio di maggioranza nazionale anche al Senato; sul punto, sia consentito un rinvio al mio *La base regionale dell'elezione del Senato: uno “scoglio” costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una futura (ma incerta) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento*, in *Le Regioni*, 2013 (in corso di pubblicazione).

⁶⁸ Sul punto cfr. già i rilievi di V. ONIDA, *Sistema contraddittorio*, in *Il Sole 24 ore*, 14 ottobre 2005; G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in *La Repubblica*, 25 ottobre 2005; G. AMATO, *Una legge folle, un'ottima risposta politica*, in *Europa*, 30 novembre 2005.

⁶⁹ Per tutti, N. D'AMELIO, *La difficile convivenza*, cit.

⁷⁰ C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 108.

⁷¹ L'espressione è stata usata per primo da R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, cit., pp. 72 ss.

⁷² Da ultimo, per tutti, C. FUSARO, *La lezione delle elezioni regionali 2013, contestuali alle elezioni politiche*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 59 ss.; L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, *ivi*, pp. 81 ss.

⁷³ C. FUSARO, *La lezione delle elezioni regionali 2013*, cit., pp. 65 ss.

Osservatorio sulle fonti

sconfitta abbia ottenuto tutti i seggi residui, lo stesso non è avvenuto nel 2013, allorché i seggi residui sono stati distribuiti tra più soggetti (centro destra o centro sinistra, movimento 5 Stelle, e, in 12 Regioni, Scelta civica).

A ciò si aggiunga che la disciplina dell'allocazione del premio di maggioranza ha contribuito ad accentuare gli effetti perversi della lotteria, anche se in una direzione diversa da quella enunciata dall'ordinanza che, come si è detto, allude ad una diversa dimensione "quantitativa" del premio tra le diverse Regioni.

Infatti, la misura del premio regionale (55% dei seggi) è arrotondato all'unità superiore (art. 17, comma 2, d.lgs. 533/1993, come modificato dall'art. 4 della l. 270/2005). Questa previsione non si è dimostrata affatto neutrale, avendo, tra l'altro, comportato un aumento di fatto del premio nella maggioranza delle Regioni (fino ad oltre il 62% dei seggi per Liguria e Sardegna, al 60% per la Calabria, al 59% per Piemonte ed Emilia, al 58% per il Veneto, al 57% per Friuli, Umbria, Lazio, Abruzzo e Basilicata). Anche questa previsione contribuisce ad accrescere la rilevanza di quelle Regioni nelle quali la differenza in termini di seggi tra la coalizione premiata e le altre è maggiore, ancorché il numero di seggi assegnati sia in partenza minore: si tratta quindi di «un sistema assolutamente irrazionale che non può che produrre esiti "caotici"»⁷⁴.

Le considerazioni che precedono depongono quindi verso l'incostituzionalità della legge elettorale del Senato. Rimangono però tutte le perplessità che si sono viste nel paragrafo precedente circa gli effetti della soppressione dei premi regionali sul piano del funzionamento del sistema elettorale⁷⁵.

5. Un'ulteriore questione di costituzionalità attiene all'abolizione del voto di preferenza, e quindi al sistema di liste bloccate fatto proprio dalla l. 270/2005 con riferimento ad entrambi i rami del Parlamento.

Sul punto, i dubbi di costituzionalità sono formulati con riferimento agli artt. 56, comma 1, e 58, comma 1, Cost. (che sanciscono l'elezione a suffragio universale e diretto per l'elezione dei deputati e dei senatori), all'art. 48, comma 2, Cost., che sancisce la personalità e la libertà del voto, nonché, ex art. 117, comma 1, Cost., all'art. 3, prot. 1, della Cedu, laddove riconosce al popolo il diritto alla «scelta del corpo legislativo». Secondo l'ordinanza, il sistema delle liste bloccate concretizzerebbe un modello di voto "indiretto" poiché «non consente all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ad esempio indicando il nominativo di un candidato sulla scheda, ma solo di scegliere una lista di partito, cui in definitiva è rimessa la designazione dei candidati»⁷⁶.

⁷⁴ R. D'ALIMONTE, *Il nuovo sistema elettorale*, cit., p. 76; sul punto, cfr. anche A. PETRI, F. DALTON, G. PONTUALE, *Un sistema elettorale tutto da rifare*, in *Le Scienze*, 2006, n. 457, pp. 62 ss.

⁷⁵ In caso di accoglimento della censura di costituzionalità rimarrebbe comunque il problema della legittimità costituzionale della disciplina delle soglie di sbarramento cui si è alluso nel testo al par. 3.

In caso di accoglimento della questione di costituzionalità, la Corte dovrebbe, in applicazione dell'art. 27 della l. 87/1953, dichiarare incostituzionale anche l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 533/1993, nella parte in cui si riferisce all'«eventuale attribuzione del premio di coalizione regionale» e l'art. 17, comma 5, che disciplina l'attribuzione dei seggi all'interno della coalizione "premiata".

⁷⁶ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 9.2 della parte in *diritto*.

Osservatorio sulle fonti

Da parte loro, sempre secondo l'ordinanza, i partiti politici, ai sensi dell'art. 49 Cost., non possono sostituirsi al corpo elettorale non identificandosi né con esso né con le istituzioni rappresentative: da questo punto di vista, il sistema delle liste bloccate tradisce anche la *ratio* dell'art. 67 Cost. il quale «presuppone evidentemente l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori»⁷⁷.

La questione di legittimità costituzionale in esame deve essere affrontata da due punti di vista, ovvero quello dell'incostituzionalità *tout court* del sistema delle liste bloccate e quello degli effetti di una eventuale pronuncia di incostituzionalità.

Sul primo punto, non è irrilevante ricordare che molte leggi elettorali nazionali riferibili a democrazie consolidate prevedono tale sistema e tra queste, curiosamente alcune di quelle ricordate nell'ordinanza⁷⁸.

La presenza di una molteplicità di ordinamenti che hanno compiuto questa scelta è ricordata dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo proprio con riferimento all'esperienza italiana. Nella già ricordata pronuncia *Saccomanno c. Italia*, infatti, la Corte di Strasburgo afferma che il sistema delle liste bloccate, almeno con riferimento all'elezione di una delle Camere legislative, è fatto proprio, in tutto o in parte, da ben 13 Stati membri della Cedu su 22⁷⁹.

Ciò detto, alcuni dei rilevi di costituzionalità appaiono, anche *prima facie*, superabili, come quelli riferibili agli artt. 56 e 58 Cost., nella parte in cui prevedono che i componenti delle due Camere sono eletti a suffragio diretto⁸⁰; da parte sua, la presunta violazione dell'art. 67 Cost., derivante dalla soppressione del voto di preferenza, fu esclusa anche da chi la aveva sostenuta in un primo momento⁸¹; da parte sua, quanto alla possibile lesione dell'art. 49 Cost., la stessa Corte edu, nella pronuncia sopra riportata afferma che «benché la disciplina in questione comporti una costrizione sugli elettori per quanto riguarda la scelta dei candidati, questa può essere giustificata in un sistema elettorale in considerazione del ruolo costitutivo dei partiti politici nella vita dei Paesi democratici»⁸².

⁷⁷ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., *ivi*.

⁷⁸ Tra queste la Germania: è noto infatti che la metà dei seggi del *Bundestag* è eletta con un sistema proporzionale basato su liste bloccate.

⁷⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012, cit., n. 62 della parte *in diritto* (si tratta di Germania, Bulgaria, Croazia, Spagna, Federazione Russa, Georgia, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Serbia, Svezia, Turchia e Ucraina).

⁸⁰ È infatti tutto da dimostrare che il sistema delle liste bloccate incida su tale principio che, secondo la dottrina maggioritaria, mira a escludere qualsiasi modalità di elezione di secondo grado dei parlamentari; sul punto, per tutti, C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit. II, p. 1133.

⁸¹ Così, Manzella nell'edizione del 1991 de *Il Parlamento* (Bologna, Il Mulino, p. 64) aveva sostenuto, in parziale correzione di quanto sostenuto nell'edizione del 1977 (p. 63), che l'art. 67 Cost. «circonda di un alone garantista il meccanismo del voto di preferenza» poiché quest'ultimo «si pone contro la logica del mandato imperativo di partito, che diverrebbe, senza quel voto, rigidissima». Tuttavia lo stesso autore riconosceva che «la gravità dei fenomeni denunciati è tale che l'avvio ad un sistema di liste rigide sembra ormai un male minore di quell'altro» (*ibidem*).

⁸² Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012, cit., n. 63 della parte *in diritto*.

Osservatorio sulle fonti

D'altra parte, non sembra possa essere assolutizzato il riferimento ad una risalente pronuncia della Corte costituzionale (sent. 203/1975)⁸³ nella quale si legge che «il legislatore ordinario ha voluto dare all'art. 49 della Costituzione un contenuto concreto e specifico coll'attribuire alle formazioni politiche un ruolo autonomo in materia di elezioni determinando uno stretto rapporto tra partiti ed elettori. Tale ruolo trova il suo logico e naturale sviluppo nel potere riconosciuto a dette formazioni di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale»; tuttavia, tale funzioni costituzionali «non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza»⁸⁴.

Sul punto, è da ricordare che nell'esperienza italiana il voto di preferenza non è mai stata una modalità univoca di selezione delle candidature, non trovando applicazione né per il Senato né per i Consigli provinciali, per i quali trovavano applicazione sistemi elettorali di tipo proporzionale basati su collegi uninominali, senza quindi la possibilità per l'elettore di scegliere un candidato.

Tuttavia, le considerazioni che precedono non vogliono certamente giustificare le attuali e non sporadiche prassi deteriori che il sistema delle liste bloccate ha prodotto anche sulla qualità della rappresentanza; prassi che dovrebbero essere attentamente valutate anche dalla dottrina più critica rispetto ad una ipotetica reintroduzione del voto di preferenza⁸⁵.

Peraltro, ciò che rende la l. 270/2005 assai discutibile non è il sistema in sé delle liste bloccate quanto, per così dire, il “combinato disposto” della scelta del legislatore di liste bloccate lunghe, della riconosciuta possibilità di candidarsi in tutte le circoscrizioni e, infine, della assenza di una legislazione che imponga meccanismi di selezione partecipata delle candidature.

Sul primo punto, è evidente che la l. 270/2005, qualora avesse previsto circoscrizioni di ridotte dimensioni, avrebbe quantomeno attenuato gli effetti dell'assenza della possibilità di scelta degli elettori; giacché in questo caso, liste plurinominali corte, ancora più nel contesto di un modello di ripartizione dei seggi direttamente nelle circoscrizioni (ed il pensiero corre all'esperienza spagnola) avrebbero potuto essere assimilate, dal punto di vista dell'elettore, a collegi uninominali⁸⁶.

⁸³ Su tale pronuncia, da ultimo, L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale. I. Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 160 ss.

⁸⁴ *Considerato in diritto*, n. 3.

⁸⁵ Così, ad esempio, A. FLORIDIA, «*Scendere in campo*»: *l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 92 ss.

⁸⁶ Già nel 2006 in dottrina si era proposto l'aumento del numero delle circoscrizioni e quindi la diminuzione del numero dei candidati: R. D'ALIMONTE, *Rapporto introduttivo*, in D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali*. Atti del seminario di studi, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia, 25 settembre 2006, Firenze, Polistampa, 2006, p. 44-45.

Osservatorio sulle fonti

Viceversa, nell'esperienza italiana la lunghezza delle liste si accompagna alla facoltà per i candidati di presentarsi in tutte le circoscrizioni⁸⁷: è noto che nella prassi questa possibilità ha dato luogo ad effetti paradossali e censurabili⁸⁸ e, attraverso il meccanismo dell'opzione, che spesso ha riguardato una pluralità di candidati nella stessa lista, ha impedito agli elettori di avere un'idea anche solo approssimativa di quali avrebbero potuto essere gli eletti nella propria circoscrizione.

In questo contesto, deve essere inserito anche il terzo elemento, ormai evidenziato dalla dottrina maggioritaria, ovvero l'assenza di una legge, attuativa dell'art. 49 Cost., che imponga almeno meccanismi di partecipazione e di trasparenza nella determinazione delle candidature⁸⁹.

Tuttavia, anche a ritenere che il contesto ora descritto legittimi dubbi di legittimità costituzionale della l. 270/2005 per violazione della libertà dell'elettore nella scelta dei candidati⁹⁰, rimane l'interrogativo relativo alle conseguenze dell'eventuale accoglimento della censura di costituzionalità; di per sé infatti, l'incostituzionalità delle disposizioni della l. 270/2005 che prevedono il sistema delle liste bloccate non darebbe luogo ad una disciplina diversa, introducendo la possibilità per gli elettori di esprimere un voto di preferenza, dovendo essa trovare una disciplina articolata delle sue modalità di espressione che solo il legislatore può porre.

Da questo punto di vista, l'esperienza comparatistica dimostra la varietà di soluzioni possibili per superare il meccanismo delle liste bloccate; accanto al voto di preferenza, fatto proprio dalla legislazione elettorale solo per la Camera dei deputati prima del 1993⁹¹, ma anche da altre esperienze costituzionali⁹², sono da ricordare quantomeno i sistemi elettorali basati su collegi uninominali (anche in presenza di formule elettorali di

⁸⁷ L'unico vincolo presente nella legislazione vigente riguarda l'impossibilità di candidature simultanee nei due rami del Parlamento (art. 19, D.p.r. 361/1957; da parte sua, l'art. 24 del d.lgs. 533/1993 prevede che «se le due elezioni per il Senato e per la Camera dei deputati non sono contemporanee, il membro della Camera ancora in funzione, che accetta la candidatura per l'altra Camera, decade dal mandato»).

⁸⁸ Si pensi che nelle elezioni del 2006 ben 200 deputati e 33 senatori sono stati proclamati solo in sede di apertura della legislatura (sul punto, in particolare, F. TRONCONI, L. VERZICHELLI, *Il ceto parlamentare alla prova della nuova riforma elettorale*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, cit., pp. 346 ss.); nelle elezioni del 2013 sono stati 20 i parlamentari plurieletti.

⁸⁹ Sul punto, è da ricordare che la recente proposta di legge di riforma del finanziamento ai partiti, approvata dalla Camera (A.S. n. 1118), si limita a prevedere che lo statuto dei partiti che intendano avvalersi dei benefici in essa previsti debba indicare, tra l'altro, «le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma» (art. 1, comma, 2).

⁹⁰ In questo senso, già, S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Nmo dig. it.*, VI, Torino, Utet, 1960, p. 451. Rimane però il fatto che la dottrina maggioritaria intende la libertà di voto come garanzia di assenza di coazione ed esigenza di assicurare condizioni di segretezza del suo esercizio: P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 2013, n. 1, p. 9.

⁹¹ Come si è già detto nel testo, il sistema elettorale per il Senato non ha mai contemplato la possibilità per l'elettore di esprimere uno o più voti di preferenza. Sul punto, cfr. anche E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?*, cit., p. 9; P. CARNEVALE, *La Cassazione*, cit., p. 9.

⁹² A. FLORIDIA, «*Scendere in campo*», cit., pp. 92 ss.

Osservatorio sulle fonti

tipo proporzionale⁹³), i diversi modelli di liste “flessibili” o “semi-rigide”, i modelli fondati su preferenze obbligatorie, senza considerare ulteriori varianti costituite dalla possibile utilizzazione del c.d. “*panachage*”⁹⁴ o dalla possibile previsione del c.d. voto di preferenza “negativa”, nella quale si consente all’elettore di cancellare i nomi dei candidati non graditi⁹⁵.

Con riferimento agli insistenti riferimenti al voto di preferenza, contenuti nell’ordinanza della Cassazione, è da ricordare che nell’esperienza italiana esso ha mostrato evidenti controindicazioni⁹⁶, tra le quali l’incremento dei costi delle campagne elettorali, l’aumento della conflittualità interna ai partiti, l’effetto di conservazione della classe politica⁹⁷, degenerazioni localistiche della rappresentanza, e, soprattutto in alcune parti del territorio nazionale, anche un uso sistematico di tale modalità di voto, associata a fenomeni di clientelismo o a possibili infiltrazioni criminali⁹⁸⁹⁹.

Peraltro, quest’ultimo elemento non può essere enfatizzato, come invece sembra emergere dalla pronuncia della Corte europea sopra riportata nella quale si legge che «il legislatore ha istituito dei meccanismi di questo tipo allo scopo, in particolare, di contrastare l’influenza della criminalità organizzata sul risultato elettorale tenuto conto del contesto specifico italiano, prevenire il commercio dei voti e favorire l’emergenza di candidati che possiedono competenze specifiche»¹⁰⁰.

In effetti, come proprio l’esperienza italiana ha dimostrato, il sistema delle liste bloccate, intanto può arginare tale rischio (e quello, diverso, di candidati che non possiedono

⁹³ Quanto all’esperienza italiana, si pensi al sistema elettorale per il Senato prima del 1993 (l. 29/1948) e per i consigli provinciali (da ultimo, art. 75, d.lgs. 267/2000).

⁹⁴ Sull’insieme di queste varianti, in una prospettiva comparatistica, oltre ad A. FLORIDIA, «*Scendere in campo*», cit., pp. 94 ss., si vedano i diversi contributi contenuti in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007.

⁹⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1991, p. 456.

⁹⁶ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Dem dir.*, 2004, pp. 207 ss.; cfr., altresì, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 63-64.

⁹⁷ Con riferimento al livello regionale, si veda, per tutti, L. VERZICHELLI, *Élite e carriere politiche regionali dopo venti anni di «prospettiva federale»*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012, pp. 51 ss.

⁹⁸ Lo stesso Mortati era giunto alla conclusione che il voto di preferenza avesse contribuito «in misura notevole al decadimento del costume e della moralità politica»: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 455, nt. 1, auspicando, in linea con L. D’AMATO, *Il voto di preferenza in Italia: 1946-1963*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 205, l’estensione alle elezioni della Camera del sistema elettorale vigente al Senato (che non contemplava, come è noto, tale modalità di voto).

⁹⁹ Più controverso è il rapporto tra previsione del voto di preferenza e promozione della rappresentanza di genere: nonostante una autorevole tesi dottrinale (non del tutto suffragata dalla prassi in Italia) secondo la quale la promozione della rappresentanza di genere sarebbe un obiettivo perseguibile in presenza di sistemi elettorali di tipo proporzionale caratterizzati da liste bloccate e da circoscrizioni di grande ampiezza che minimizzerebbero i rischi elettorali dell’inserimento di candidate femminili e favorirebbero logiche di bilanciamento (P. NORRIS, *Women’s Representation and Electoral Systems*, in R. ROSE, (a cura di), *The International Encyclopedia of Elections*, CQ Press, Washington D.C., 2000), in Italia uno degli strumenti che nella prassi si è rivelato più congeniale all’incremento della rappresentanza femminile è dato dalla “doppia preferenza di genere”, introdotta prima dalla legge elettorale campana (l.r. 4/2009) e poi dalla l. 215/2012, con riferimento alle elezioni comunali.

¹⁰⁰ Corte europea dei diritti dell’uomo, sez. II, 13 marzo 2012, cit., n. 61 della parte in *diritto*.

Osservatorio sulle fonti

competenze specifiche) in quanto i meccanismi di selezione delle candidature interne ai partiti funzionino e siano trasparenti; ma proprio questo presupposto non sembra essersi verificato nella prassi (pur con le debite eccezioni), oscurando quel «ruolo costitutivo dei partiti politici nella vita dei Paesi democratici» ribadito dalla Corte Edu¹⁰¹ in ciò distinguendosi dall'ordinanza della Cassazione in oggetto.

Da questo punto di vista, nell'esperienza italiana la fragilità della partecipazione democratica e la crescente autoreferenzialità delle forze politiche rendono il tema della scelta dei candidati (dei quali il sistema del voto di preferenza costituisce una delle possibilità) essenziale per stabilire un rapporto di responsabilità tra eletto ed elettore. Come si è detto, è però solo in via legislativa che questo complesso tema può essere adeguatamente affrontato.

6. Parte della dottrina ritiene che teoricamente sarebbe possibile per la Corte annullare l'intera l. 270/2005 «assumendo che il premio costituisca elemento qualificante dell'intera disciplina, cosicché a seguito della declaratoria d'incostituzionalità, si debba considerare compromesso l'intero equilibrio su cui si era costruita la legge»¹⁰².

Anche in questo caso, senza entrare nelle complesse problematiche processuali sottese a tale eventualità, non sarebbe scontato che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della l. 270/2005 produrrebbe, in via generale ed automatica, la reviviscenza delle leggi Mattarella.

Sul punto, la stessa sent. 13/2012 (relativa, come è noto, all'ammissibilità dei due referendum «Morrone») non sembra dare per scontato tale esito laddove afferma che «il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria in esame. Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte (peraltro, in alcune pronunce, in termini di «dubbia ammissibilità»: sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; ordinanza n. 306 del 2000) e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha «effetti diversi» rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui «campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale» (sentenza n. 1 del 1956)»¹⁰³.

Tali incertezze corrispondono del resto a diverse posizioni in dottrina sul punto in quanto, come è stato giustamente affermato in questo ambito «non viene in rilievo solo

¹⁰¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012, cit., n. 63 della parte in *diritto*.

¹⁰² G. GUZZETTA, *È incostituzionale la legge elettorale?*, cit., p. 3. Alludono, problematicamente a questa possibilità anche E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?*, cit., pp. 11-12 e A. MORRONE, *La legge elettorale*, cit., pp. 4 ss.

¹⁰³ *Considerato in diritto*, n. 5.3. In senso favorevole alla reviviscenza sono le sentt. 43/1960; 107/1974; 33 e 91/1982; 108/1986; 32, 74, 249/1996; 408/1998; 503/2000; 220/2003; 58/2006; 162/2012. Nega espressamente la reviviscenza la sent. 36/1982.

Osservatorio sulle fonti

la ricostruzione del *modus operandi* dell'abrogazione, ma anche la problematica della qualificazione e dell'efficacia della legge incostituzionale anteriormente alla declaratoria della sua illegittimità»¹⁰⁴.

In concreto, come è stato giustamente affermato¹⁰⁵, sono almeno tre gli indirizzi interpretativi al riguardo: un primo nega la reviviscenza sia per ragioni connesse alla certezza del diritto ed al rischio di disparità di trattamento tra rapporti esauriti e rapporti pendenti (solo questi ultimi destinati ad essere regolati dalla normativa rivissuta), sia soprattutto per la definitività dell'effetto abrogativo, assimilabile ad un "rapporto esaurito" non revocabile nemmeno con la pronuncia di incostituzionalità¹⁰⁶; un secondo la ammette innanzitutto perché la legge incostituzionale, prima della pronuncia di incostituzionalità, in quanto nulla, non potrebbe determinare alcun effetto, ovvero perché non sarebbe possibile discernere all'interno della legge dichiarata incostituzionale la disciplina sostanziale e quella abrogativa¹⁰⁷; un terzo, intermedio, ammette la reviviscenza solo in determinati casi, quali, ad esempio, l'incostituzionalità di una legge meramente abrogatrice di una legge precedente o della sola clausola di abrogazione¹⁰⁸.

In definitiva, come è stato giustamente osservato, la problematica ancora oggi rimane controversa¹⁰⁹.

Peraltro, anche a superare questi non pochi problemi, rimarrebbero ulteriori questioni relative agli effetti di questa ipotetica reviviscenza; problemi relativi all'incostituzionalità sopravvenuta derivante dalla mancata revisione dei collegi uninominali e alla perdurante applicabilità delle ll. 276 e 277/1993¹¹⁰.

È noto, e su questo aspetto si può rinviare alla dottrina¹¹¹, che la giurisprudenza costituzionale ammette referendum abrogativi su leggi elettorali solo qualora non sia incisa «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sent.

¹⁰⁴ A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur. it.*, XXVIII, Roma, Treccani, 1998, p. 4 che si richiama a A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, Torino, Giappichelli, 1988, pp. 5 ss.

¹⁰⁵ A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., pp. 4 ss.

¹⁰⁶ In questo senso, per tutti, T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 296 ss.; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 976; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, pp. 1409 ss.; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, I, Padova, Cedam, 1972, pp. 662 ss.

¹⁰⁷ In questo senso, per tutti, V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 523 ss.; F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 23 ss.

¹⁰⁸ Per tutti, E. REDENTI, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 77; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, p. 1429.

¹⁰⁹ A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos*, 2012, 1-2, p. 2.

¹¹⁰ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Tornare al Mattarellum? Alcuni problemi "a valle" della tesi della reviviscenza delle ll. 276 e 277/1993 a seguito dei referendum elettorali*, in questa *Rivista*, 2011, n. 3

¹¹¹ Cfr. *infra*, nt. 141.

Osservatorio sulle fonti

32/1993)¹¹², tanto da legittimare pienamente in questa materia referendum manipolativi, poiché la necessità di evitare il rischio di paralisi di funzionamento richiede «una tecnica di particolare puntualità e precisione nella formulazione del quesito», essendo implicate «garanzie essenziali del sistema istituzionale previsto dalla Costituzione» (sent. 5/1995)¹¹³; è poi da sottolineare che nella stessa sentenza si afferma, in particolare, che «per quanto riguarda, in particolare, il Parlamento, va ribadita l'assoluta indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente [...] in guisa che, in qualsiasi momento della vita dello Stato, sia garantita la possibilità di rinnovamento delle Camere, che si renda necessario per la scadenza naturale delle medesime, ovvero a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica, esercizio che a sua volta non può subire impedimenti», concludendo che «l'esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzioni di continuità nell'operatività del sistema elettorale del Parlamento: una richiesta di referendum che esponga l'ordinamento a un tale rischio non potrebbe, pertanto, che essere dichiarata inammissibile»¹¹⁴.

I quesiti referendari in materia elettorale, pertanto, «non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», e debbono perciò essere «necessariamente parzial[i]» e mirati «ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema» (sentt. 15 e 16/2008; 13/2012)¹¹⁵.

Tali affermazioni sono state ribadite, sia pure più sinteticamente, nella giurisprudenza successiva (sentt. 26/1997; 13/1999; 33/2000) nella quale è stato escluso che gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale possano essere esposti neppure temporaneamente alla eventualità di paralisi di funzionamento, «anche soltanto teorica e temporanea» (sentt. 15 e 16/2008; 13/2012)¹¹⁶.

Anche se è certamente discutibile, sul piano teorico, l'estensione del vincolo in questione anche ad un'eventuale pronuncia della Corte costituzionale, rimane comunque ineludibile l'esigenza sottesa a tale vincolo, ovvero la garanzia dell'assoluta indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente.

Su questo punto, l'ordinanza della Cassazione, pur negando che l'esigenza di continuità e costante operatività degli organi costituzionali sia un principio «trasferibile negli stessi termini anche in presenza di una illegittimità costituzionale conclamata» conclude sul punto osservando che le questioni di costituzionalità sollevate non sono tali da «far

¹¹² *Considerato in diritto*, n. 2.

¹¹³ *Considerato in diritto*, rispettivamente n. 2.2 e 2.4; su tale pronuncia, G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nel sistema di democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 88 ss.; G.G. FLORIDIA, *Partita a tre. La disciplina elettorale tra Corte, referendum e legislatore*, *ivi*, pp. 103 ss.; A. GIORGIS, *Referendum elettorali: la Corte costituzionale ribadisce la propria giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1995, cc. 2076 ss.

¹¹⁴ *Considerato in diritto*, n. 2.4.

¹¹⁵ Sentt. 15 e 16/2008, *considerato in diritto*, n. 4; sent. 13/2012, *considerato in diritto*, n. 4.

¹¹⁶ Sentt. 15 e 16/2008, *considerato in diritto*, n. 4; sent. 13/2012, *considerato in diritto*, n. 5.1.

Osservatorio sulle fonti

caducare l'intera legge n. 270/2005 né a sostituirla con un'altra eterogenea impinguando nella discrezionalità del legislatore, ma a ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati [...] senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali»¹¹⁷.

7. Da questo punto di vista, come si è accennato, i problemi più rilevanti attengono all'adeguamento dei collegi uninominali a seguito dei risultati del censimento generale della popolazione del 2011¹¹⁸ e all'impatto dell'introduzione della circoscrizione estero, in particolare per quanto attiene al sistema elettorale della Camera.

Sul primo punto, la necessità della revisione dei collegi uninominali, definiti con due decreti legislativi del 1993¹¹⁹, era espressamente prevista dalle leggi Mattarella per tenere conto delle variazioni della consistenza demografica dei collegi stessi (artt. 7, comma 4, l. 276/1993; 7, comma 6, l. 277/1993).

Senza indugiare in questa sede (salvo quanto si dirà più oltre) sulle due procedure di revisione previste dalle disposizioni ora riportate¹²⁰, sui problemi anche procedurali da esse posti¹²¹ e sulla connessa complessità tecnica di tale operazione¹²², è il caso di sottolineare che sia la l. 276/1993 che la l. 277/1993 prevedevano che all'inizio di ogni legislatura i Presidenti delle Camere provvedessero alla nomina di una Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali, chiamata a formulare indicazioni per la revisione dei collegi dopo ogni censimento generale e ogni qualvolta essa ne avvertisse la necessità (c.d. procedura di *revisione ordinaria*); prevedevano, altresì, la revisione delle circoscrizioni e dei collegi uninominali in caso di modifiche costituzionali relative al numero dei parlamentari ovvero in conseguenza dell'entrata in vigore di una nuova disciplina sull'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero (c.d. procedura di *revisione straordinaria*).

Entrambe le procedure erano previste allo scopo di salvaguardare la rapportabilità, in termini di popolazione, dei diversi collegi uninominali; si tratta di una questione niente affatto marginale, trattandosi di garantire l'esigenza di garantire il principio di egua-

¹¹⁷ Cass. civ., sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060, cit., n. 5.1 della parte in *Diritto*.

¹¹⁸ È noto che i collegi uninominali sono stati delimitati sulla base dei risultati del censimento generale della popolazione del 1991; nel frattempo sono seguiti i risultati del censimento del 2001 e di quello del 2011.

¹¹⁹ Si tratta dei decreti legislativi 20 dicembre 1993, n. 535 («Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica») e n. 536 («Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati»).

¹²⁰ Sulle quali, per tutti, AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., pp. 195 ss.

¹²¹ Tra questi, l'uso della fonte con la quale si dovrebbe procedere alla revisione dei collegi. Su tali problemi mi permetto un rinvio a *Tornare al Mattarellum?*, cit.

¹²² Come è stato esattamente osservato, non a caso, nella storia della legislazione elettorale italiana la delimitazione dei collegi uninominali ha sostanzialmente resistito alle variazioni demografiche derivanti dai censimenti, tanto che «le uniche revisioni periodiche effettivamente realizzate sono state, in epoca repubblicana, quelle previste dalla legge elettorale provinciale del 1951»: A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., p. 198.

Osservatorio sulle fonti

gianza del voto, minato da sopravvenuti scostamenti anomali della popolazione residente nei collegi uninominali¹²³.

La necessità di una ridefinizione dei collegi uninominali era emersa con chiarezza nella XIV legislatura, anche se, per le difficoltà tecniche e politiche connesse a tale opera, il tema è stato praticamente accantonato, e con esso i connessi problemi di costituzionalità, che peraltro non furono oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina¹²⁴.

Eppure, la Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali, nella *Relazione conclusiva sull'attività svolta*, trasmessa nell'ottobre 2005, aveva rilevato significativi scostamenti nella popolazione dei collegi rispetto alla soglia massima prevista dalle ll. 276 e 277/1993¹²⁵, e ciò anche adottando una logica di "intervento minimo" sui collegi uninominali, che avrebbe comportato l'elaborazione di proposte dirette a ridurre quanto più possibile lo spostamento della popolazione e dei comuni o delle aree subcomunali, sufficiente a garantire il rispetto dei valori delle soglie previste dalle leggi elettorali, nonché dei collegi coinvolti nelle azioni di revisione dei confini, in tutti i casi nel rispetto, per quanto possibile, dei confini amministrativi esistenti (comunali e, in subordine, provinciali)¹²⁶.

In concreto, la Commissione aveva rilevato 128 collegi fuori soglia alla Camera (circa il 27% del totale) e 61 al Senato (circa il 26% del totale). Sulla base dei criteri stabiliti dalle ll. 276 e 277/1993 e di quelli sopra riportati, la Commissione aveva proposto una nuova delimitazione di 233 collegi per la Camera (pari a poco meno di 4 milioni di abitanti) e 101 collegi al Senato (pari a poco meno di 3 milioni di abitanti)¹²⁷.

Come si è detto, tale proposte di revisione non sono andate a buon fine, alla luce dell'entrata in vigore della l. 270/2005. Vi è però da chiedersi, se, a distanza di venti anni dall'entrata in vigore dei d.lgs. 535 e 536/1993 e dopo la pubblicazione del censimento generale della popolazione del 2011, la possibilità di un "intervento minimo" sulla delimitazione dei collegi sarebbe ancora praticabile.

La mancata revisione dei collegi, se è tale da porre un problema serio nell'ottica del principio di eguaglianza del voto, si traduce anche, per quanto riguarda la Camera, in un

¹²³ Sul punto, per tutti, A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 95 ss.; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 167 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 109 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 187 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

¹²⁴ F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1129.

¹²⁵ Tale soglia era fissata nel 10%, in eccesso o in difetto, rispetto alla media della popolazione dei collegi della circoscrizione o della Regione (fatte salve alcune eccezioni contenute nell'art. 7 della l. 276/1993 e nell'art. 7 della l. 277/1993).

¹²⁶ Camera dei deputati, XIV legislatura, *Relazione conclusiva sull'attività svolta dalla Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali*, trasmessa alla Presidenza il 17 ottobre 2005 (doc. XXVII, n. 21), p. 17. Tale ultimo criterio era stato seguito anche nell'individuazione dei collegi uninominali effettuata nel 1993.

¹²⁷ Camera dei deputati, XIV legislatura, *Relazione conclusiva*, cit., pp. 17-18.

Osservatorio sulle fonti

difetto di operatività del sistema elettorale¹²⁸, alla stregua dell'entrata in vigore della riforma del voto degli italiani all'estero. Questa connessione non aveva modo di esplicitarsi nel periodo di vigenza delle leggi "Mattarella" poiché tale riforma ha trovato applicazione solo a partire dalle elezioni politiche del 2006 e quindi dopo l'entrata in vigore della l. 270/2005.

In concreto, la l. cost. 1/2001, modificando gli artt. 56 e 57 Cost. con l'assegnazione di 12 deputati e 6 senatori alla circoscrizione estero, ha previsto che «in sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale» (art. 3, comma 1), soggiungendo, inoltre che «in caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina anteriore» (comma 2)¹²⁹.

In attuazione di tale disposizione, l'art. 22 della l. 459/2001, attuativa delle ll. cost. 1/2000 e 1/2001, ha disposto: «Al fine di individuare nelle circoscrizioni della Camera dei deputati i seggi da attribuire alla circoscrizione Estero, si applica l'articolo 56, quarto comma, della Costituzione, fermi restando i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente» (comma 1); analoga previsione è contenuta nel comma 2 a proposito del Senato.

Tale disposizione, invero ambigua (soprattutto nell'inciso «fermi restando i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente»)¹³⁰, ha formato oggetto di diverse possibili interpretazioni.

Esclusa l'interpretazione secondo cui l'art. 22 in questione avrebbe imposto una sorta di "congelamento" del numero e della delimitazione dei collegi uninominali di cui ai d.lgs. 535 e 536/1993, poiché essa avrebbe determinato una lesione del principio di eguaglianza del voto, ex art. 48 Cost., derivanti dalle variazioni della popolazione dei collegi stessi, ed esclusa altresì, per le stesse ragioni, la tesi secondo cui la disposizione in oggetto avrebbe potuto essere interpretata come una disposizione transitoria (il "congelamento" durando fino alla revisione dei collegi ai sensi delle ll. 276 e 277/1993), il

¹²⁸ Per le ragioni che si diranno in seguito nel testo, non sembra del tutto condivisibile il rilievo di A. GIGLIOTTI, *La controversa ammissibilità dei nuovi referendum elettorali: tra reviviscenza di norme abrogate e omogeneità del quesito*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel 'limbo' delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 99, secondo il quale la mancata revisione dei collegi uninominali configurerebbe solo un semplice "inconveniente" «tale da non inficiare l'ammissibilità della richiesta, perché non grave sino al punto di mettere a rischio la diretta operatività della normativa di risulta».

¹²⁹ Proprio in forza di tale previsione, non essendo stata approvata la legge ordinaria di cui all'art. 48, comma 3, Cost., nelle elezioni politiche del 2001, le ultime svoltesi nella vigenza delle leggi Mattarella, non ha trovato applicazione la disciplina della circoscrizione estero.

¹³⁰ Sul punto, in particolare, L. SPADACINI, *Elezioni anticipate e "disguidi" tecnici: un falso problema*; ID., *Elezioni e "disguidi" tecnici: veri e falsi problemi della legge elettorale della Camera dopo il censimento del 2001*; S. CECCANTI, *Il decreto e gli altri problemi della legislazione elettorale vigente* (tutti in www.forumcostituzionale.it).

Osservatorio sulle fonti

Presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali aveva fatto propria una terza, possibile interpretazione.

In concreto, secondo questa tesi, l'art. 22 avrebbe determinato non il congelamento dei collegi ma l'applicazione delle leggi elettorali per la loro determinazione nelle singole circoscrizioni (o regioni, al Senato), non facendo gravare i seggi spettanti alla circoscrizione estero sul numero dei collegi uninominali, bensì sulla quota proporzionale¹³¹. Pertanto, seguendo questa tesi, con riferimento alla Camera dei deputati, sarebbe stato necessario: *a*) ripartire, ai sensi dell'art. 56, comma 4, Cost., i 618 seggi riservati al territorio nazionale tra le 26 circoscrizioni di cui alla l. 277/1993 in base all'ultimo censimento generale (ad oggi, quello del 2001, non essendo ancora disponibili i dati di quello del 2011); *b*) calcolare per ciascuna circoscrizione il numero dei seggi riservati ai collegi uninominali, assumendo come base la cifra di 630, sulla base dell'ultimo censimento nazionale; *c*) ricavare per differenza il numero di seggi riservati alla quota proporzionale¹³².

Lo stesso procedimento sarebbe poi stato applicato anche al Senato, con riferimento alle circoscrizioni regionali.

Questa interpretazione risultava assai più convincente della precedente, sia alla stregua dei parametri costituzionali, sia del rispetto del rapporto tra seggi assegnati ai collegi uninominali (3/4) e seggi assegnati alla parte proporzionale (1/4); tuttavia, essa, oltre a presupporre una revisione dei collegi uninominali, non sarebbe riuscita ad evitare fenomeni di “svuotamento” della parte proporzionale, derivanti dal suo ridimensionamento quantitativo¹³³ (si noti che tale ultima eventualità non è arginata nemmeno dalle altre due possibili interpretazioni dell'art. 22 in esame).

Per tutte queste ragioni il Governo, sollecitato dal Capo dello Stato e dopo avere ricevuto un preventivo assenso informale di tutte le forze politiche¹³⁴, dovette intervenire con un apposito decreto legge (d.l. 64/2005, convertito, con modificazioni, dalla l. 110/2005) allo scopo di rendere possibile immediate nuove elezioni delle Camere superando una pericolosa situazione di stallo, aggravata dalla crisi politica che in quel momento rendeva non improbabile lo scioglimento delle Camere (è noto che il decreto non ha trovato applicazione, essendo entrata in vigore successivamente la l. 270/2005).

Il decreto poneva una normativa meramente transitoria e quindi non più applicabile in caso di “ripristino” delle leggi Mattarella¹³⁵: le sue disposizioni, infatti, erano destina-

¹³¹ Anche perché, come è noto, i seggi assegnati alla circoscrizione estero sono ripartiti tra le liste con metodo proporzionale (ancorché fortemente attenuato, in concreto, dall'esiguo numero di seggi da assegnare): così, il Presidente dell'Istat nel corso della già ricordata audizione presso la 1^a Commissione permanente della Camera dei deputati nella seduta del 26 febbraio 2004, res. sten., pp. 3 ss.

¹³² Camera dei deputati, 1^a Commissione permanente, 4 maggio 2005, res. sten., pp. 5-6.

¹³³ Camera dei deputati, 1^a Commissione permanente, 4 maggio 2005, cit., res. sten., p. 6.

¹³⁴ Tale assenso fu acquisito per arginare possibili (e non infondate) obiezioni circa l'uso della decretazione d'urgenza in materia elettorale: sul punto, per tutti, N. LUPO, *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1456 ss.

¹³⁵ Nell'audizione presso la prima Commissione permanente della Camera del 4 maggio 2005 (res. sten., pp. 3 ss.), il Ministro dell'interno parla, a proposito del d.l. 64/2005, «di vere e proprie norme ecce-

Osservatorio sulle fonti

te a rimanere in vigore «esclusivamente in caso di scioglimento anticipato delle Camere entro il 30 settembre 2005 e soltanto per le prime elezioni politiche che si svolgeranno dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, nel caso in cui non si sia ancora concluso il procedimento di revisione dei collegi» (art. 1, comma 1).

Ciò detto, per superare la situazione di stallo cui si è già alluso, il decreto in sintesi: 1) prevedeva discutibilmente il mantenimento dei collegi uninominali come definiti dalla normativa in vigore al momento dello scioglimento delle Camere, con ciò “congelando” la delimitazione dei collegi stessi quale risulta dai d.lgs. 535 e 536/1993 (art. 1, comma 2); 2) per risolvere il problema interpretativo posto dall’art. 22 della l. 459/2001, disponeva la decurtazione dei seggi da assegnare alla circoscrizione estero dalla quota proporzionale sia per la Camera che per il Senato (art. 1, comma 3, lett. *a* e *b*).

Assai rilevante era un terzo contenuto del decreto, relativo all’assegnazione dei seggi alla Camera nella circoscrizione Molise che sarebbe rimasto privo di seggi nella quota proporzionale data la ricordata decurtazione di questi ultimi.

Infatti, tale circoscrizione perdendo un seggio (da 4 a 3), non avrebbe avuto la possibilità di eleggere alcun seggio nella quota proporzionale, visto il mantenimento dei 3 collegi uninominali.

È da sottolineare che, anche a seguito dei risultati del censimento generale della popolazione del 2011, in caso di “ripristino” delle leggi Mattarella, questo problema si riproporrebbe esattamente negli stessi termini.

Il d.l. 64/2005, per risolvere questo problema, prevedeva che «nel caso in cui in una circoscrizione il numero dei seggi spettanti sia pari al numero dei collegi uninominali, si procede in deroga a quanto previsto dalla disciplina vigente, facendo coincidere i collegi uninominali per l’elezione della Camera dei deputati con i collegi uninominali per l’elezione del Senato della Repubblica, a condizione che ciò renda possibile l’attribuzione di almeno un seggio in quota proporzionale» (art. 1, comma 3, lett. *a*); in tal modo, l’operatività del sistema elettorale per la Camera era garantita, anche se a costo di una alterazione in diminuzione del rapporto tra seggi assegnati alla quota maggioritaria (2 su 3) e seggi assegnati alla quota proporzionale (1 su 3, pari al 33,3%).

Come è stato esattamente osservato, tale ultima previsione del decreto legge appariva necessaria (e dunque apparirebbe altrettanto necessaria in caso di “ripristino” delle leggi Mattarella), almeno per i seguenti motivi¹³⁶, ovvero: *a*) per garantire il collegamento tra candidature nei collegi uninominali e lista (o liste) proporzionali che la legge elettorale per la Camera imponeva in generale (art. 18, comma 1, d.P.R. 361/1957, come modificato dall’art. 2 della l. 277/1993; l’unica eccezione prevista era relativa alla circoscrizione della Valle d’Aosta: artt. 2 e 92, d.P.R. 361/1957); *b*) per garantire l’istituto dello scorporo parziale, che riguardava tutte le circoscrizioni (anche in questo caso, tranne che per la Valle d’Aosta); *c*) per garantire la possibilità che gli elettori molisani esprimessero il loro voto anche per la quota proporzionale, così come richiesto dal combina-

zionali, varate esclusivamente per fronteggiare una situazione di emergenza che si sarebbe potuta verificare nel giro di pochi giorni, cioè lo scioglimento anticipato delle Camere» (res. sten., p. 6)

¹³⁶ S. CECCANTI, *Il decreto e gli altri problemi della legislazione elettorale vigente*, cit.

Osservatorio sulle fonti

to disposto degli artt. 4, comma 2, 77 e 83 del d.P.R. 361/1957 (nel testo risultante dalla l. 277/1993); *d*) per evitare il rischio che una lista non raggiungesse il *quorum* minimo previsto per l'accesso alla rappresentanza nella quota proporzionale (il 4%) per la mancata presentazione della stessa nella circoscrizione molisana¹³⁷; *e*) per non incorrere in problemi interpretativi nell'assegnazione dei seggi proporzionali nelle singole circoscrizioni¹³⁸.

Appare assolutamente condivisibile la tesi secondo cui la l. 277/1993 imponeva l'espressione di un doppio voto nelle 26 circoscrizioni (e tra queste quella del Molise), nelle quali era ripartito il territorio nazionale ai fini dell'elezione dei seggi della quota proporzionale (art. 1, comma 2, d.P.R. 361/1957, come modificato dall'art. 1 della l. 277/1993): infatti, l'art. 4, comma 2, del d.P.R. 361/1957 (nel testo modificato dall'art. 1 della l. 277/1993) prevedeva che *ogni* elettore disponesse di due voti da esprimere su due schede distinte: uno per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, uno per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale¹³⁹; l'art. 77 dettava le regole per la determinazione della cifra elettorale circoscrizionale, ai fini del riparto dei seggi della quota proporzionale; le regole di questo riparto, prima a livello nazionale e quindi nelle singole circoscrizioni, erano contenute nell'art. 83.

Come si è accennato più volte, l'eventuale ritorno ai sistemi elettorali del 1993 riaprirebbe sia il problema dell'adeguamento dei collegi, sia la questione dell'applicabilità del sistema elettorale della Camera nella circoscrizione molisana, non potendo trovare applicazione il d.l. 64/2005.

Si tratta di due aspetti rilevanti, nella misura in cui il primo di essi evidenzia un serio dubbio di costituzionalità "sopravvenuta" dei d.lgs. 535 e 536/1993; il secondo un problema di operatività che appare più che un mero "inconveniente".

Sul primo punto, è noto che la sent. 32/1993 della Corte costituzionale, con la quale fu dichiarato ammissibile il referendum elettorale "Segni", ha qualificato come "inconveniente", tale quindi da non determinarne l'inammissibilità, tra l'altro, la diseguale proporzione in cui il sistema di elezione rispettivamente con metodo maggioritario e con metodo proporzionale avrebbe operato nelle singole Regioni, in forza della normativa elettorale per il Senato risultante dall'abrogazione operata dal referendum "Segni": diseguale proporzione derivante proprio dalla disomogenea delimitazione dei collegi, mai aggiornata dopo il 1948¹⁴⁰. Infatti, una volta introdotto un sistema prevalentemente

¹³⁷ La questione non è solo teorica o remota: si consideri, infatti, che nelle elezioni politiche del 2001 due liste, la Lega Nord e l'Idv ottennero entrambe il 3,9%, non ottenendo quindi seggi nella quota proporzionale, mancando la soglia minima del 4%, rispettivamente per 22.179 e per 40.762 voti.

¹³⁸ Si consideri infatti che l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni, dopo il riparto a livello nazionale, inizia dalla circoscrizione di minore dimensione demografica, ovvero proprio dal Molise (art. 83, comma 1, n. 4, d.P.R. 361/1957, nel testo risultante dall'art. 5 della l. 277/1993).

¹³⁹ Come si è detto nel testo, l'unica eccezione testualmente prevista era relativa alla circoscrizione della Valle d'Aosta che esprimeva un solo eletto in un collegio uninominale (artt. 2 e 92, d.P.R. 361/1957, nel testo risultante dalla l. 277/1993).

¹⁴⁰ Nonostante ciò, l'art. 3 della l. 29/1948 prevedeva che l'assegnazione del numero dei senatori a ciascuna Regione e la definizione dei collegi fossero rivedute con legge nella prima sessione successiva alla pubblicazione ufficiale dei risultati del censimento; anzi, l'art. 1 della l. 64/1958 stabilì che il territo-

Osservatorio sulle fonti

maggioritario, a seguito dell'abrogazione referendaria e prima della revisione della legislazione per il Senato, non solo la percentuale dei seggi in ragione proporzionale era fortemente diseguale tra le Regioni, ma, ancora più grave era la sperequazione nel numero di elettori dei singoli collegi, derivante dalla loro mancata revisione¹⁴¹.

Come si è accennato, tale pronuncia era relativa ad un giudizio di ammissibilità del referendum e deve essere interpretata alla luce delle specificità e dei non pochi aspetti discutibili di tale giurisprudenza¹⁴², giustamente criticata dalla dottrina¹⁴³. Sul piano sostanziale, però, è ineludibile il problema evidenziato dal rappresentante del Governo in seno alla 1^a Commissione permanente del Senato nel settembre scorso, ovvero il fatto che «la delimitazione dei collegi uninominali predisposti nel 1993 risulta del tutto inutilizzabile, considerati i relevantissimi mutamenti demografici registrati con i censimenti generali della popolazione di questi ultimi venti anni; tale delimitazione comporterebbe intollerabili sperequazioni nel corpo elettorale dei vari collegi, con evidente *vulnus* al necessario principio dell'uguaglianza del voto tra elettori»¹⁴⁴.

Peraltro, anche un intervento di “congelamento” dei seggi sulla falsariga del d.l. 64/2005, con la conseguente sottrazione dei seggi spettanti alla circoscrizione estero dalla quota proporzionale darebbe luogo anche a forti diversità (al limite dell'irrazionalità) tra le circoscrizioni quanto al rapporto tra seggi assegnati con metodo maggioritario e seggi assegnati con metodo proporzionale, oscillandosi alla Camera tra

rio delle Regioni restasse ripartito nei collegi uninominali originari, abolendo l'obbligo della corrispondenza con il numero dei seggi assegnati alla Regione in rapporto alla popolazione: sul punto, A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., p. 197-198. Tale inadempimento legislativo si può agevolmente spiegare con il carattere sostanzialmente proporzionale del sistema elettorale del Senato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 533/1993; carattere proporzionale che rendeva assolutamente residuale il caso in cui un candidato venisse eletto direttamente nel collegio uninominale: F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., p. 1129.

¹⁴¹ Sul punto, in particolare, G.G. FLORIDIA, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: “inconvenienti” vs. “impedimenti”*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 225 ss.

¹⁴² Sul punto, per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2005, pp. 478 ss.; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum elettorali*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 200 ss.; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 203 ss.

¹⁴³ Proprio la questione della variazione degli elettori tra i diversi collegi uninominali del Senato era stata ritenuta rilevante ai fini dell'ammissibilità del referendum “Segni” da M. COSULICH, *La sentenza n. 32 del 1993 nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di referendum elettorali*, in *Quad. reg.*, 1993, pp. 151 ss. Secondo A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi*, cit., p. 211, «pare difficile che, in concreto, la Corte costituzionale – usa a giudicare della costituzionalità delle leggi – nell'andare a verificare l'autoapplicatività della normativa di risulta non ne indaghi anche la conformità alla Costituzione, avvalendosi del margine di discrezionalità già utilizzato nella valutazione delle eventuali incongruenze. Di conseguenza, il confine tra il controllo di (mera) autoapplicatività e quello di (vera e propria) costituzionalità rischia di rivelarsi in più punti incerto».

¹⁴⁴ Senato della Repubblica, 1^a Commissione permanente, 17 settembre 2013, res. somm. n. 41; interessante anche la conclusione del ragionamento (utile nella prospettiva di una riforma in via legislativa delle vigenti leggi elettorali) del Sottosegretario per l'interno Bocci: «Appare necessario, pertanto, sempre nell'ipotesi del ritorno ai “collegi uninominali”, prevedere un congruo lasso di tempo per la loro corretta definizione, che può essere stimato in almeno quattro mesi, e cioè lo stesso periodo della delega accordata nel 1993 al Governo per l'emanazione dei decreti legislativi che hanno portato alla delimitazione, a suo tempo, dei collegi uninominali».

Osservatorio sulle fonti

circoscrizioni in cui le due quote di seggi sarebbero in un rapporto tra il 68,75% e il 31,25% (Lombardia 3; Lazio 2) a circoscrizioni in cui i seggi assegnati con metodo maggioritario supererebbero l'80% del totale¹⁴⁵. Stesse oscillazioni sussisterebbero anche al Senato¹⁴⁶.

Anche il secondo punto appare altrettanto e forse anche più rilevante perché tale, per le ragioni che si sono prima ricordate, da pregiudicare, in assenza di un intervento normativo sulla falsariga del d.l. 64/2005, il riparto stesso dei seggi in uno dei rami del Parlamento, e quindi contravvenendo alle indicazioni giurisprudenziali di cui si è dato conto in precedenza.

¹⁴⁵ Si tratta delle circoscrizioni Piemonte 1 (82,6%), Liguria (87,5%), Puglia (80,9%), Basilicata (83,3%), Calabria (85%), Sicilia 1 (80%), Sardegna (82,3%).

¹⁴⁶ A fronte dell'Emilia in cui i seggi assegnati con metodo maggioritario sarebbero meno del 70% (68,2%), in quattro Regioni essi sarebbero oltre l'80% (Trentino, 85,7%; Puglia, 80%; Calabria, 80%; Sicilia, 80%).