

L'omogeneità delle leggi elettorali e la "legittima aspettativa" dell'elettore (nota alla sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2017, n. 35)

di Massimo Nardini

5 marzo 2017

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La questione dell'ammissibilità. – 3. Sintesi della decisione della Corte. – 4. Il problema dell'omogeneità tra le leggi elettorali delle due Camere. – 5. La *ratio* comune delle leggi elettorali delle due Camere: la mancanza di incentivi per i partiti "a vocazione maggioritaria". – 6. L'illegittimità del ballottaggio e il premio "eventuale": quali effetti sulla "legittima aspettativa" dell'elettore? – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 35 del 2017, concernente le modifiche introdotte dalla legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati", la Corte ha dichiarato illegittimo il ballottaggio previsto tra le due liste più votate al primo turno qualora nessuna forza politica abbia superato il 40 per cento dei voti; inoltre, ha eliminato la facoltà per i candidati che si presentano in più collegi di scegliere in quale risultare eletti, facendo salvo il solo meccanismo residuale del "sorteggio".

La caducazione del secondo turno costituisce indubbiamente il dato principale emerso dalla decisione della Corte, foriero di determinare importanti ricadute sul funzionamento della legge elettorale e sulla formazione di una maggioranza di governo¹.

È stata invece mantenuta la possibilità delle multicandidature, nonché l'attribuzione del "premio" di maggioranza alla lista che raggiunge almeno il 40% dei voti (in caso contrario, alla luce della declaratoria di illegittimità del ballottaggio, il riparto dei seggi avviene su base strettamente proporzionale tra i partiti che hanno ottenuto almeno il 3% dei suffragi)

Il presente lavoro intende analizzare i contenuti salienti della sentenza in argomento, per poi approfondire le ricadute della sentenza della Corte Costituzionale sulla disciplina elettorale della Camera dei Deputati, valutandone il grado di omogeneità rispetto a quella prevista per il Senato della Repubblica, nonché gli effetti sui comportamenti di voto degli elettori nell'ottica di quella "legittima aspettativa", richiamata dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014 come ulteriore argomentazione ai fini del c.d. "test di proporzionalità", che tende a legare gli effetti del voto al sistema elettorale scelto dal Legislatore.

¹ Il doppio turno rappresentava la vera novità introdotta dalla legge n. 52 del 2016, che fino a quel momento non aveva trovato applicazione nella legislazione elettorale italiana, salvo che durante il Regno d'Italia (nel periodo 1861-1919, con una breve parentesi dal 1882 al 1891) quando vigeva il sistema elettorale uninominale.

In particolare, nel dibattito sulla scelta tra il voto alla singola lista e la possibilità di dare vita a coalizioni, l'esistenza o meno di un premio di maggioranza, la previsione di soglie di sbarramento più o meno alte, rimane sullo sfondo il tema dell'omogeneità dei sistemi elettorali tra le due Camere, divenuta centrale con il mantenimento del "bicameralismo paritario" a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che è stata richiamata a più riprese dal Capo dello Stato² e su cui la stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di soffermarsi nella sentenza n. 35 del 2017.

Come evidenziato nel *Considerato in diritto n. 15.2* della pronuncia in esame "fermo restando quanto appena affermato, questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".

Si tratta di una indicazione che non rientra *stricto sensu* nel giudizio di legittimità in argomento e che, tuttavia, si inserisce nell'odierno dibattito sul tema della omogeneità delle leggi elettorali di Camera e Senato, chiarendo, mediante una formula apparentemente non chiara, che le discipline elettorali, da una parte, non devono essere identiche tra loro e, dall'altra parte, non devono ostacolare la formazione di maggioranze omogenee.

Si può ritenere che la Corte intenda precisare, in tal modo, che i sistemi elettorali delle due Camere non devono prevedere meccanismi "scientificamente" maggioritari che possano determinare l'eventualità di maggioranze contrapposte all'indomani delle elezioni³.

² Il Capo dello Stato, in occasione del discorso di fine anno 2016 (quindi prima della sentenza della Corte Costituzionale sulla legge n. 52 del 2015), ha evidenziato che "occorre che vi siano regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori possano esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa trovi realmente applicazione nel Parlamento che si elegge. Queste regole, oggi, non ci sono: al momento esiste, per la Camera, una legge fortemente maggioritaria e, per il Senato, una legge del tutto proporzionale. L'esigenza di approvare una nuova legislazione elettorale mi è stata, del resto, sottolineata, durante le consultazioni, da tutti i partiti e i movimenti presenti in Parlamento. Con regole contrastanti tra loro chiamare subito gli elettori al voto sarebbe stato, in realtà, poco rispettoso nei loro confronti e contrario all'interesse del Paese. Con alto rischio di ingovernabilità". Al di là dei riferimenti al c.d. *Italicum* nella versione "originaria", in parte superati dopo la pronuncia della Corte, traspare comunque la preoccupazione del Presidente della Repubblica di una asimmetria tra leggi elettorali che potrebbe determinare situazioni di ingovernabilità.

³ Analoga considerazione era stata fatta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 (specificamente, nel *Considerato in diritto n. 4*), laddove, riferendosi ai "premi" regionali per il Senato della Repubblica, precisava che "il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo

Il tema della legittima aspettativa dell'elettore è stato richiamato dal Tribunale ordinario di Genova nella questione di legittimità posta alla Corte Costituzionale circa la facoltà concessa al capolista eletto in più collegi di operare senza alcun tipo di vincolo la scelta del collegio in cui essere proclamato eletto. Nel caso di specie, il giudice remittente ha ritenuto che rientrerebbe nella libertà di voto anche la tutela della legittima aspettativa dell'elettore, intesa come capacità di influire, con l'espressione della propria preferenza, sull'effettiva elezione del candidato prescelto. In particolare, l'assenza di criteri predeterminati per la scelta del collegio di elezione inciderebbe sulla legittima aspettativa dell'elettore, in quanto quest'ultimo "non potrebbe effettuare valutazioni prognostiche sulla «utilità» del suo voto di preferenza, dato in favore di un candidato che faccia parte di una lista con capolista candidato anche in altri collegi".

Nella sentenza n. 35 del 2017, tuttavia, la Corte non ha fatto alcun richiamo alla legittima aspettativa dell'elettore, anche se l'abolizione del ballottaggio, rendendo il "premio" di maggioranza meramente eventuale e, allo stato, difficilmente raggiungibile da parte di una sola lista, può ingenerare dubbi in capo all'elettore circa gli esiti del proprio voto, "sospesi" tra una ipotetica attivazione dei meccanismi maggioritari e un possibile riparto dei seggi tra i partiti in base ai voti conseguiti.

In premessa, giova evidenziare che, nella sentenza qui esaminata, la Corte Costituzionale sembra aver fatto ricorso a un chiaro *self-restraint*, evidenziando, in più parti, i propri limiti nell'offrire soluzioni normative che appartengono all'ampia sfera di discrezionalità del legislatore⁴, al più proponendo alcuni esempi per ovviare ai profili di illegittimità (sia nel caso del "premio" di maggioranza che in quello relativo alla possibilità per i capilista in più collegi di scegliere quello di elezione) qualora il legislatore intendesse riproporre le norme censurate.

La sentenza n. 35 del 2017 si fonda su questa "rigorosa osservanza dei limiti dei propri poteri, tanto più in materia elettorale, connotata da ampia discrezionalità legislativa" cui la Corte Costituzionale fa riferimento richiamando la propria giurisprudenza; tale indicazione di principio rappresenta un vero e proprio *leitmotiv*, presente in molteplici passaggi della pronuncia, sia quando la Corte ritiene fondata la questione di legittimità sollevata dai giudici rimettenti, sia quanto ne rileva l'infondatezza.

Il vincolo che grava sulla stessa Corte di assicurare, dopo la pronuncia di legittimità sulla disciplina elettorale, una normativa di risulta che garantisca la costante operatività dell'organo parlamentare e, conseguentemente, consenta di procedere in ogni momento al suo rinnovo, definisce e al tempo stesso limita i margini per un suo intervento non meramente "caducatorio" sulla normativa elettorale.

Infatti, se la declaratoria di illegittimità costituzionale determina un "vuoto" normativo, la Corte Costituzionale dovrebbe provvedere a colmarlo, come di fatto avvenuto nella sentenza n. 1 del 2014 quando a seguito dell'illegittimità delle liste "bloccate" la Corte stessa ha introdotto le preferenze.

comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo".

⁴ Nel senso, A. Morrone, *Dopo la decisione sull'italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2017.

Il problema è che, nello specifico caso di una legge costituzionalmente necessaria che deve assicurare la costante operatività dell'organo (nella fattispecie, il Parlamento), la Corte non può annullare *tout court* senza considerare gli effetti della sua pronuncia⁵.

Si tratta di una preoccupazione ben presente alla Corte, come testimoniato proprio dalla sentenza n. 35 del 2017, nella quale la Corte si è premurata di precisare che il suo intervento caducatorio (relativo, nella fattispecie, alle norme introdotte dalla legge n. 52 del 2015 che consentivano ai candidati eletti in più collegi come capilista di poter optare liberamente per quale collegio risultare eletti) assicurava comunque la costante operatività dell'organo parlamentare.

2. La questione dell'ammissibilità

La valutazione dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Messina, Torino, Perugia, Trieste e Genova è stata affrontata dalla Corte Costituzionale facendo espresso rimando alla sentenza n. 1 del 2014, trattandosi in entrambi i casi di giudizi introdotti da azioni di accertamento aventi ad oggetto la pienezza delle condizioni di esercizio del diritto elettorale⁶.

⁵ In particolare, nella sentenza n. 29/1987 la Corte Costituzionale ha precisato, tra l'altro, che gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento, pertanto le normative elettorali relative a detti organi devono assicurarne la costante operatività. Richiamandosi a tale principio, la Corte, con sentenza n. 47 del 1991 ha evidenziato che "muovendo dall'indiscutibile premessa che, alla stregua delle categorie via via enucleate e puntualizzate dalla giurisprudenza di questa Corte, le leggi elettorali relative alla composizione ed al funzionamento di organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale sono da ricondurre fra le leggi «costituzionalmente necessarie» e non tra le leggi «a contenuto costituzionalmente vincolato», la sentenza n. 29 del 1987 è pervenuta ad una conclusione di inammissibilità non in forza di una generale esclusione della materia elettorale, ma in forza di altre «due concorrenti ragioni»: l'«assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito», lesiva della «consapevolezza del voto», e l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali», messa in crisi nel caso di specie dalla richiesta di sottoporre al voto popolare il «complesso delle norme elettorali» concernenti la componente togata del Consiglio superiore della magistratura, organo la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione (...) L'abrogazione dell'«insieme» delle norme elettorali sarebbe stata causa inevitabile della sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la «costante operatività» ed evitare di esporlo «ala eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento»".

⁶ Inoltre, la Corte ha inteso evidenziare la differenza tra le questioni ora al suo esame e quelle che erano state precedentemente sollevate a proposito della legge per l'elezione dei rappresentanti nazionali al Parlamento europeo, oggetto della sentenza n. 110 del 2015 e all'ordinanza n. 165 del 2016. In queste ultime pronunce, la Corte Costituzionale ha chiarito come l'inammissibilità delle questioni sollevate all'epoca era derivata dal fatto che i giudici *a quibus* non avevano fornito sufficiente motivazione circa l'interesse ad agire delle parti (limitandosi ad un generico richiamo all'ordinanza della Corte di Cassazione n. 12060/, aveva poi condotto al giudizio di legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005). Soprattutto, per le disposizioni della legge elettorale per il Parlamento europeo sottoposte a censura si sarebbe potuto pervenire al vaglio di legittimità costituzionale in un giudizio avente ad oggetto una controversia originatasi nel procedimento elettorale, offrendo così una tutela non solo dopo le elezioni ma, in taluni casi, anche prima, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio. Di contro, per quanto riguarda la disciplina elettorale per il rinnovo del Parlamento nazionale, il diritto di voto può trovare tutela giurisdizionale solo in sede di giudizio di costituzionalità, che quindi risulta indispensabile per evitare "zone franche" rispetto al controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale. Come evidenziato dalla Corte Costituzionale, ciò vale specie alla luce della mancata attuazione della delega prevista all'articolo 44 della legge n. 69 del 2009, laddove autorizzava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio anche per le elezioni politiche nazionale, oltre a quelle amministrative ed europee.

In particolare, la motivazione dell'ordinanza di rimessione sulla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale è stata giudicata dalla Corte Costituzionale sufficiente e non implausibile.

La Corte ha ritenuto di riscontrare positivamente la sussistenza del requisito della pregiudizialità, in quanto il giudizio spettante al giudice *a quo* circa l'accertamento della pienezza del diritto di voto si differenzia dal controllo demandato alla Corte Costituzionale sulla conformità a Costituzione della legge elettorale di modo che, dopo la pronuncia di legittimità, residua in capo al giudice *a quo* un margine di autonomia decisionale.

A ciò si aggiunge il fatto che, come già precisato nella sentenza n. 39 del 1973⁷, il diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo* in materia elettorale presenta caratteri di peculiarità e rilievo costituzionale, trattandosi del diritto fondamentale di voto sul quale si basa il funzionamento dell'ordinamento costituzionale democratico.

Infine, proprio in ragione del fatto che la legge elettorale regola la composizione di organi essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo, è indispensabile che le relative questioni di legittimità sollevate non siano sottratte al sindacato di costituzionalità, evitando così la formazione di "zone franche" nel sistema di giustizia costituzionale.

La Corte Costituzionale ha comunque evidenziato come i giudici *a quibus* abbiano adeguatamente argomentato la sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti, evitando un mero richiamo dell'ordinanza n. 12060/2013 della Corte di Cassazione, con motivazioni sufficienti e non implausibili tali da "escludere un riesame dell'apprezzamento compiuto dal giudice rimettente ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale"⁸.

I giudici rimettenti hanno ritenuto che, ai fini della proponibilità dell'azione di accertamento, fosse sufficiente "uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico anche di fonte legale"; trattandosi di un diritto inviolabile e permanente che i cittadini che possono esercitare in qualunque momento in occasione del rinnovo delle Assemblee rappresentative, l'incertezza sulla portata del diritto di voto è idonea a provocare un ingiusto e, soprattutto, un concreto pregiudizio, sufficiente a fondare un interesse ad agire.

Peraltro, al fine di giustificare la sussistenza dell'interesse ad agire anche nel caso della disciplina introdotta dalla legge n. 52 del 2015 che, com'è noto, tutt'oggi non è stata ancora applicata, i giudici *a quibus* hanno evidenziato che le azioni di accertamento in materia elettorale non richiedono la previa lesione in concreto del diritto di voto, potendo essere esperite anche al fine di scongiurare che tale lesione possa avvenire in futuro, in modo da garantire il rispetto dei parametri costituzionali di

⁷ "L'importanza di tale funzione e le conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato - quello legislativo - postulano, in materia, il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, che assicuri la par condicio dei cittadini nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare" (*Considerato in diritto n. 2* della sentenza n. 39 del 1973).

⁸ Nella sentenza n. 35 del 2017, la Corte Costituzionale ha ribadito quanto già detto nelle sentenze derivanti da azioni di accertamento in materia elettorale n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014, nonché nell'ordinanza n. 165 del 2016.

effettività e tempestività della tutela giurisdizionale di cui agli articoli 24 e 113, secondo comma, Cost.

Inoltre, i Tribunali rimettenti hanno argomentato in merito alla sussistenza della pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale al fine di definire i giudizi principali, ritenendo che per questi ultimi sussista un *petitum* separato, distinto e più ampio di quello oggetto del giudizio di legittimità. Non vi sarebbe coincidenza tra il dispositivo della sentenza della Corte Costituzionale e quello della sentenza del giudice *a quo*, il quale, una volta accertata l'avvenuta lesione del diritto azionato, può ripristinare quest'ultimo "nella pienezza della sua espansione".

In aggiunta alle ragioni addotte dai giudici *a quibus*, la Corte ha riportato ulteriori argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità: l'incertezza oggettiva sulla portata del diritto di voto è ritenuta direttamente ricollegabile alle novità introdotte nell'ordinamento dalla legge n. 52 del 2015, pur se con efficacia differita al 1° luglio 2016 in quanto si tratta di un termine certo nell'*an* e nel *quando*.

In ogni caso, "è la natura dell'azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione"⁹.

Con riferimento al tema della pregiudizialità, la Corte Costituzionale ha ripreso le argomentazioni delle sentenze n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014, distinguendo il giudizio principale, nel quale il *petitum* consiste nella richiesta di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto, dal giudizio di legittimità costituzionale, nel quale viene valutato se il diritto di voto viene pregiudicato dalla disciplina vigente.

In sostanza, la Corte si è limitata a ribadire la propria pregressa giurisprudenza in tema di ammissibilità per giudizi originati da azioni di accertamento circa la pienezza del fondamentale diritto di voto dei cittadini, rimarcando l'esigenza di evitare "zone franche" in una materia particolarmente delicata per il corretto funzionamento delle istituzioni parlamentari repubblicane, anche alla luce dell'assenza di altri strumenti giurisdizionali di tutela per tale diritto¹⁰.

Il giudizio di accertamento sarebbe volto ad accertare il rispetto o meno del diritto al voto, rispetto al quale il sindacato del Giudice delle Leggi appare strumentale¹¹; nel

⁹ Considerato in diritto n. 3.3 della sentenza n. 35 del 2017.

¹⁰ Peraltro, tale esigenza risulta talmente "sentita" che, ai fini del giudizio di costituzionalità, secondo la Corte rileva solamente il fatto che la legge n. 52 del 2015 sia entrata in vigore, e non che l'efficacia della legge stessa sia stata procrastinata dal legislatore al 1° luglio 2016 senza peraltro essere stata finora applicata. Invece, secondo parte della dottrina, le questioni oggetto dell'ordinanza del Tribunale di Messina sarebbero dovute essere dichiarate inammissibili, essendo l'ordinanza stessa anteriore al 1° luglio 2016 quando la legge n. 52 del 2015 non era ancora applicabile. Nel senso, si vedano, tra gli altri, S. Gianello, *L'Italicum "a processo": la possibilità concreta per la Corte di un ritorno alla normalità (del giudizio incidentale)*, in www.osservatorioaic.it, n. 1./2016, M. Cosulich, *Contra Italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in www.osservatorioaic.it, 4 marzo 2016, A. Abbatiello, *La legge elettorale torna al vaglio della Corte Costituzionale. Considerazione a margine dell'ordinanza di rimessione del tribunale di Messina*, in www.giurcost.org, 31 marzo 2016, S. Pizzorno, *L'Italicum alla prova della Corte Costituzionale, tra questioni di ammissibilità e di merito*, in www.forumcostituzionale.it, 4 gennaio 2017, R. Bin, *La Corte Costituzionale può introdurre con una sentenza il ricorso diretto di costituzionalità*, in www.lacostituzione.info, 13 gennaio 2017, A. Ciancio, *L'Italicum all'esame della Corte costituzionale: alcune osservazioni a sostegno dell'inammissibilità*, in www.federalismi.it, n. 2/2017.

¹¹ Secondo S. Cupellini (*La fictio litis e le azioni di accertamento dei diritti costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, pag. 1379) "senza dubbio, il giudice costituzionale non può giudicare su questioni astratte

momento in cui la Corte interviene nel merito della legge dichiarandola incostituzionale in tutto o in parte, sarà poi il giudice “*a quo*” a valutare se, sulla base di questa decisione, viene soddisfatto il bene della vita dedotto in giudizio, cioè l’esercizio del diritto di voto in modo libero e diretto.

Bisogna pertanto distinguere la natura dei due giudizi in questione, evitando tra l’altro che la peculiare autoapplicatività della legge elettorale, in grado così di incidere direttamente sui diritti dei singoli senza l’interposizione di una normativa di esecuzione, confonda il giudizio di accertamento in quello di costituzionalità, i quali invece devono essere tenuti logicamente differenziati.

Peraltro, a fronte della declaratoria di illegittimità da parte del Giudice delle Leggi, il giudice “*a quo*” potrebbe comunque rigettare il ricorso (ad esempio, in caso di prescrizione o di decadenza) e gli stessi ricorrenti potrebbero, in un giudizio separato, ricorrere per ottenere il risarcimento del danno subito, giovandosi naturalmente dell’avvenuto accertamento della lesione del proprio diritto.

Peraltro, dal momento che la legge elettorale è costituzionalmente necessaria, non si può escludere a priori un’opera di “cosmesi” da parte della Corte per assicurare, contemporaneamente, la tutela del diritto in argomento e la funzionalità della normativa di risulta¹².

In altri termini, sussistendo l’obbligo di garantire la necessaria funzionalità del Parlamento, la pronuncia della Corte non necessariamente si sostanzia in una mera declaratoria di illegittimità di specifiche disposizioni, perché essa stessa potrebbe essere costretta a colmare le lacune, più o meno ampie, che siffatta decisione potrebbe determinare nel tessuto normativo, ferma restando la piena discrezionalità del legislatore in materia.

3. Sintesi della decisione della Corte

tra il cittadino attore ed il legislatore, e il processo deve costituire effettivamente la “radice e ragion d’essere della questione di costituzionalità”: ma il fine di evitare un sindacato su questioni artificiose può essere raggiunto ugualmente richiedendo, anziché la presenza necessaria di un *petitum* ulteriore, la presenza indefettibile dei requisiti di legittimazione e dell’interesse ad agire, secondo i principi generali che regolano il diritto di azione”. Si veda anche G. Repetto, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013. Peraltro, secondo G. Pasquino e S. Lieto (*Un’ordinanza particolare. Sull’ammissibilità ed il merito della richiesta di controllo di costituzionalità della legge elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2013, pag. 5-6) “il criterio discriminante utilizzato prevalentemente, che ritiene carente l’elemento dell’incidentalità qualora non sia nettamente identificabile un *petitum* distinto dalla questione di legittimità costituzionale, non sembra soddisfacente nel caso di azioni di accertamento di diritti costituzionali, che -come è stato opportunamente rilevato- costituiscono delle «zone d’ombra», nelle quali «il fine di evitare un sindacato su questioni artificiose può essere raggiunto ugualmente richiedendo, anziché la presenza necessaria di un *petitum* ulteriore, la presenza indefettibile dei requisiti della legittimazione e dell’interesse ad agire, secondo i principi generali che regolano il diritto d’azione». Quindi, al fine di verificare che l’azione non sia pretestuosa, ovvero che la questione di legittimità costituzionale in via incidentale dissimuli, in realtà, un ricorso alla Corte in via diretta, basterebbe «constatare se nel giudizio a quo ricorrano i requisiti della legittimazione e dell’interesse ad agire”.

¹² Tuttavia, nella sentenza n. 35 del 2017 sono stati più volte rimarcati i limiti del sindacato di legittimità a fronte dell’ampia discrezionalità in materia da parte del legislatore, talché il vincolo dell’autoapplicatività della normativa di risulta sembra costituire un freno ancora più forte per la Corte stessa.

Il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato la questione di legittimità delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 introdotte dalla legge n. 52 del 2015 in forza delle quali veniva prevista l'attribuzione di 340 seggi alla lista che al primo turno otteneva il 40 per cento dei voti, ritenendo che ciò comprimesse irragionevolmente l'eguaglianza del voto e la rappresentatività della Camera, in quanto tale soglia veniva calcolata sulla base degli aventi diritto al voto e non degli effettivi votanti e tenendo conto, altresì, della compresenza del "premio" e di una soglia di sbarramento al 3 per cento.

La Corte ha ritenuto la questione non fondata, in quanto l'entità di una soglia prevista dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità non può essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale in sé, fatto salvo "il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale".

Se infatti l'assenza di una soglia minima di voti e/o di seggi ai fini dell'attribuzione di un "premio" di maggioranza può determinare un'eccessiva sovra rappresentazione della lista di maggioranza relativa, ragion per cui la relativa disciplina risulta manifestamente irragionevole, la presenza di una soglia "non appare in sé manifestamente irragionevole" in quanto consente di bilanciare rappresentatività e governabilità; anzi, se così non fosse, si potrebbe erroneamente ritenere che ai fini di un positivo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità del "premio", il "premio" stesso non dovrebbe essere di "maggioranza" bensì di "governabilità", nel senso di rafforzare una maggioranza già esistente¹³.

Anche la determinazione della soglia in base agli aventi diritto al voto e non ai voti effettivamente espressi viene ricondotta dalla Corte alla discrezionalità del legislatore, così come la compresenza del "premio" e di uno "sbarramento" che servono entrambi a frenare la frammentazione e contribuire alla governabilità.

Con riferimento a quest'ultimo punto, giova richiamare quanto precisato dalla Corte circa gli effetti della soglia per l'accesso al riparto dei seggi sulla composizione della minoranza: "la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza".

Si tratta di una indicazione meritevole di attenzione, in quanto un meccanismo che indirettamente favorisce la creazione di una maggioranza, quale appunto lo sbarramento, viene considerato dalla Corte anche in ragione dell'effetto sulla strutturazione di una opposizione meno frammentata e, pertanto, meno debole di fronte ad una maggioranza numericamente solida; vengono così delineate le caratteristiche di una democrazia funzionante, che non può essere limitata alla sussistenza o meno di una chiara maggioranza di governo ma deve necessariamente tenere conto del ruolo che i partiti di minoranza sono comunque chiamati a svolgere.

Il Tribunale di Genova ha sollevato un'altra questione di legittimità costituzionale, relativa alla possibilità che il "premio" venga attribuito al primo turno

¹³ In realtà, potrebbe essere previsto un "premio" quantificato preventivamente in termini di seggi, senza garantire necessariamente che la lista (o coalizione) che ne beneficia riesca in tal modo a conseguire una maggioranza assoluta in Assemblea.

anche nel caso in cui due liste ottengano entrambe più del 40 per cento dei consensi; secondo il *giudice a quo*, pur ammettendo che il “premio” dovrebbe comunque essere assegnato alla lista più votata, la formazione politica risultata seconda “vedrebbe irragionevolmente ridotto il proprio numero di deputati” rispetto alla percentuale di consensi conseguiti.

La Corte Costituzionale ha ritenuto la questione non fondata, rientrando proprio nella logica dei sistemi elettorali con “premio” di maggioranza che alle liste di minoranza siano attribuiti un numero di seggi che, in termini percentuali, risulti inferiore ai suffragi ottenuti¹⁴.

La Corte Costituzionale ha ritenuto non fondata anche la questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Genova circa la presunta irragionevolezza del ballottaggio nel caso di una lista che al primo turno ottiene 340 seggi ma non supera la soglia del 40 per cento, motivata dal giudice *a quo* con la contraddittorietà, nel caso di specie, dello svolgimento del ballottaggio rispetto alla *ratio* della legge n. 52 del 2015 di dare vita a una salda maggioranza alla Camera.

La Corte, ricostruendo il meccanismo procedimentale per l'attribuzione dei seggi seguito dall'Ufficio centrale nazionale, si esprime per l'infondatezza della questione in quanto, proprio in virtù dell'obiettivo di conseguire una maggioranza, se già al primo turno una lista si aggiudica 340 seggi anche senza aver superato la soglia del 40 per cento, la *ratio* della legge elettorale è rispettata e non è necessario quindi procedere al turno di ballottaggio.

Su tale aspetto sia però consentita qualche considerazione. È evidente che, dal punto di vista della finalità di ottenere una maggioranza parlamentare di 340 seggi, se una lista ottiene quella maggioranza che verrebbe attribuita dal “premio” non c'è alcuna ragione di prevedere lo svolgimento del ballottaggio, anche senza aver raggiunto la soglia minima del 40 per cento; tuttavia, tale conclusione potrebbe non essere così pacifica se si guarda alla *ratio* interna del ballottaggio, che non è quella *sic et simpliciter* di “creare” una maggioranza bensì di fornire alla lista più votata una legittimazione popolare che non è riuscita ad avere al primo turno e che il legislatore ha identificato (almeno) nel 40% dei suffragi dei votanti.

Porre l'attenzione sui seggi conseguiti rischia così di far perdere di vista la necessaria legittimazione del partito vincitore che il sistema elettorale in esame intende perseguire; non a caso, il legislatore ha fissato la soglia per l'attribuzione del premio al primo turno in relazione ai voti conseguiti e non ai seggi che sarebbero attribuiti al netto del “premio”.

Al tempo stesso, ci si potrebbe domandare cosa potrebbe succedere se una lista ottenesse un numero di seggi superiore alla maggioranza assoluta (sempre senza raggiungere il 40 per cento dei consensi) ma inferiore al 54 per cento previsto dalla legge n. 52 del 2015; si dovrebbe presumere che non sarebbe necessario lo svolgimento del ballottaggio, essendo conseguita già al primo turno la maggioranza assoluta dell'Assemblea da parte di una lista. Si tratterebbe tuttavia di “una” maggioranza (sempre assoluta, s'intenda) ma non di “quella” maggioranza scientificamente prescritta dalla legge elettorale.

¹⁴ In tale contesto, la Corte Costituzionale ha rigettato la richiesta del giudice rimettente di provvedere ad una pronuncia additiva per dichiarare l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 52 del 2015, laddove non escludono l'assegnazione del premio nel senso sopra esposto, non soltanto per l'assenza di profili di manifesta irragionevolezza ma anche perché, secondo la Corte, tale “addizione” spetterebbe al legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità in materia.

Peraltro, in tal caso non è chiaro quale sarebbe l'opzione migliore per la lista vincitrice al primo turno, se conseguire da subito al primo turno un *quantum* "risicato" di seggi, ovvero "giocarsi" la possibilità di disporre di una più agevole maggioranza di 340 seggi nel ballottaggio¹⁵.

I tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova hanno poi posto la questione di illegittimità costituzionale circa il ballottaggio tra liste che hanno ottenuto almeno il 3 per cento dei consensi e con le due maggiori cifre elettorali nazionali, pur inferiori al 40 per cento dei suffragi.

Secondo i giudici *a quibus*, la maggioranza risultante dal ballottaggio risulterebbe "artificiosa" sulla base dei seguenti fattori: il "premio" verrebbe attribuito senza considerare l'effettivo tasso di partecipazione al voto, al ballottaggio accedrebbero *sic et simpliciter* le due liste più votate al primo turno a prescindere dai consensi ottenuti e, infine, la legge non consentirebbe gli apparentamenti tra liste al ballottaggio con il conseguente rischio che una lista ottenga la maggioranza assoluta dell'Assemblea senza un adeguato radicamento nel corpo elettorale.

La Corte Costituzionale ha ritenuto tale questione fondata; riprendendo i contenuti della sentenza n.1 del 2014, anche nella pronuncia in esame viene rimarcato dal Giudice delle leggi che un sistema proporzionale può essere "corretto" con un "premio" di maggioranza ma senza arrivare ad una sovra rappresentazione della lista di maggioranza relativa. Mentre la previsione di una soglia minima al primo turno eviterebbe una irragionevole compressione della rappresentanza dell'organo elettivo, le concrete modalità di attribuzione del "premio" al ballottaggio determinerebbe una lesione degli articoli 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

L'argomentazione principale della Corte per dichiarare l'illegittimità costituzionale del ballottaggio muove dal presupposto che il ballottaggio stesso non rappresenti una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma ne rappresenta una mera prosecuzione.

Tale conclusione viene supportata dal fatto che non sono previste forme di collegamento o apparentamento tra liste al secondo turno, inoltre, anche dopo tale fase, il riparto percentuale dei seggi resta per tutte le liste perdenti (ivi compresa quella arrivata seconda al ballottaggio) resta quella del primo turno.

La soglia "implicita" del 50 per cento al ballottaggio è dettata solo dalle "stringenti condizioni" in forza delle quali solo due liste vi accedono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, ragion per cui la Corte non ritiene di poterla assimilare a quella, pari al 40 per cento, prevista al primo turno.

¹⁵ Tale eventualità sembra richiamare la normativa in vigore per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nei quali il "premio" del 60 per cento dei seggi del Consiglio viene attribuito alle liste del candidato sindaco eletto al primo turno qualora le stesse abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi e se nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbiano superato il 50 per cento dei voti validi; se l'elezione del sindaco avviene al ballottaggio, viene assegnato il "premio" del 60 per cento alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato sindaco vincitore qualora non abbiano già conseguito il numero di seggi previsto dal "premio" e sempre che nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia superato in quella fase il 50 per cento dei voti validi. Qualora queste condizioni non si determinano, il "premio" non viene attribuito e il Sindaco eletto si può ritrovare con una maggioranza consiliare a lui avversa. Pur se la disciplina elettorale per il Parlamento nazionale non prevede né le coalizioni (ovviamente, per quanto riguarda la Camera dei Deputati) né l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, diversamente da quanto avviene nei Comuni, in entrambi i casi possono esservi situazioni in cui il sistema si può "inceppare".

Al tempo stesso, poiché il ballottaggio altro non è se non una prosecuzione del primo turno, il “premio” attribuito resta un “premio” di “maggioranza” e non di “governabilità”, talché solamente a questa tipologia di “premio” si applica il limite in forza del quale non deve essere compressa eccessivamente la rappresentatività del Parlamento e l’eguaglianza del voto.

In tale quadro, le disposizioni della legge elettorale per la Camera dei Deputati invocate dai giudici rimettenti non garantiscono il rispetto dei principi costituzionali, ben potendo una lista accedere al ballottaggio anche avendo conseguito al primo turno un consenso esiguo, con un effetto distorsivo analogo a quello individuato dalla Corte stessa nella sentenza n. 1 del 2014; il legittimo perseguimento della stabilità di governo, pur di “sicuro interesse costituzionale”, provocherebbe così un eccessivo sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività delle Assemblee e dell’eguaglianza del voto.

Peraltro, proprio valorizzando l’obiettivo della legge n. 52 del 2015, volto a consentire ai cittadini di decidere a quale forza politica spetta sostenere il governo del Paese, la Corte chiarisce come la declaratoria di illegittimità del ballottaggio riguardi strettamente il caso di specie e non il sistema del doppio turno di collegio (in vigore in altri Paesi, come ad esempio in Francia), ovvero il ballottaggio previsto in Italia per le elezioni comunali, in ragione della diversa *ratio* di tali sistemi.

Anche in questo caso, la Corte ha avuto modo di ribadire la sfera di suo intervento e i limiti oltre i quali non può andare; la caducazione del ballottaggio deriva proprio da questa sorta di *self-restraint*, ritenendo la Corte di non poter introdurre una soglia minima per l’attribuzione del “premio” anche nel ballottaggio, ovvero prevedere altri interventi manipolativi o additivi (come l’estensione del “premio” anche alle coalizioni, richiamata sommariamente nella sentenza n. 15 del 2008) pena “invasione” nel campo di piena discrezionalità del legislatore.

Anche a fronte di questa declaratoria di inammissibilità, la Corte si è premurata di assicurare che la normativa di risulta risulta autoapplicabile ed è pertanto in grado di assicurare la costate operatività dell’Assemblea parlamentare.

Nel motivare l’infondatezza della questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Messina sul fenomeno del c.d. “slittamento”, in forza del quale un seggio da assegnare in una circoscrizione potrebbe risultare attribuito in un’altra, la Corte Costituzionale si sofferma sul fatto che il sistema di assegnazioni dei seggi nelle circoscrizioni introdotto dalla legge n. 52 del 2015 rappresenta l’esito di un bilanciamento tra principi ed esigenze diverse “non sempre tra loro armonizzabili”¹⁶.

Peraltro, richiamando l’articolo 56, quarto comma, Cost., la Corte ritiene che non vi sia un obbligo costituzionale di assegnare i seggi solo all’interno delle singole circoscrizioni, senza tenere conto del risultato nazionale delle liste, ferma restando la possibilità che avvenga il contrario, come nel caso dei sistemi uninominali ovvero di quelli proporzionali con riparto dei seggi a livello circoscrizionale senza recupero dei

¹⁶ Si tratta, in particolare, “da un lato, il principio desumibile, appunto, dall’art. 56, quarto comma, Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale; dall’altro, la necessità di consentire l’attribuzione dei seggi sulla base della cifra elettorale nazionale conseguita da ciascuna lista (soluzione, tra l’altro, funzionale – nel sistema elettorale ora in esame – allo scopo di individuare le liste che superano la soglia di sbarramento del 3 per cento, secondo quanto previsto anche dall’art. 1, comma 1, lettera e, della legge n. 52 del 2015, nonché la lista cui eventualmente attribuire il premio di maggioranza); infine l’esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell’art. 48 Cost.” (*Considerato in diritto n. 10.2*).

resti a livello nazionale. In ogni caso, l'eventuale attivazione del meccanismo di "traslazione" previsto dalla legge n. 52 del 2015 non presenta profili di contrasto rispetto a detta disposizione costituzionale, in quanto meramente residuale.

Altra questione che la Corte non ha ritenuto fondata è quella sollevata dal Tribunale di Messina, concernente la presenza dei candidati "bloccati" che, secondo il giudice *a quo*, non garantirebbe all'elettore di poter esprimere un voto diretto, libero e personale, specie per gli elettori delle liste di minoranza; vi sarebbe così il rischio di un effetto distorsivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capilista bloccati, pur se la possibilità delle multicandidature tende ad attenuare l'impatto di tale meccanismo proprio nei partiti minori e a favorire l'elezione dei candidati votati con le preferenze.

Tuttavia, secondo la Corte Costituzionale non emergono quei profili di illegittimità che avevano giustificato nel 2014 la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni introdotte dalla legge n. 270 del 2005 concernenti le liste "bloccate".

In particolare, nella citata legge n. 270 era prevista per la totalità dei parlamentari l'assenza di una indicazione personale degli elettori, peraltro in circoscrizioni molto ampie e con la presenza di liste con un numero molto elevato di candidati, ledendo la logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione.

Di contro, ai sensi della novella al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 derivanti dalla legge n. 52 del 2015, solo i capilista sono bloccati mentre per gli altri candidati gli elettori possono esprimere fino a due preferenze; in ogni caso, le liste sono presentate in 100 collegi plurinominali di ridotte dimensioni e, pertanto, i candidati di ciascuna lista sono di numero ridotto¹⁷.

Giova porre l'attenzione, anche in questo caso, il richiamo della Corte Costituzionale circa la piena discrezionalità del legislatore nella scelta della disciplina sulla composizione delle liste e della modalità con cui i cittadini possono esprimere il proprio sostegno al candidato.

Parimenti importante è la giustificazione da parte della Corte in merito alla presenza di capilista bloccati, ritenuta, tra i vari motivi, anche "espressione della posizione assegnata ai partiti politici ai sensi dell'articolo 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale"¹⁸.

La Corte Costituzionale ha invece ritenuto fondata la questione di legittimità avanzata dai Tribunali di Torino, Genova, Trieste e Perugia circa la facoltà per il deputato eletto in più collegi plurinominali di scegliere in quale collegio risultare eletto, sulla base di una mera valutazione di opportunità e senza dover soggiacere ad alcun criterio oggettivo e predeterminato che tenga conto della volontà degli elettori, in manifesta contraddizione con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore.

In tal modo, viene attribuito al capolista un "improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale", demandando alla sua decisione il destino

¹⁷ Sul rapporto tra rappresentanza politica e territorio, si vedano le interessanti considerazioni di A. Cossiri, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2017, pag. 3 e seguenti.

¹⁸ Considerato in diritto n. 11.2 della sentenza n. 35 del 2017.

del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio; il conseguente effetto distorsivo del voto in uscita risulta così contrario ai principi costituzionali di uguaglianza e di personalità del voto, peraltro senza alcun altro interesse costituzionalmente protetto in grado di bilanciare tale lesione.

Ancora una volta, la Corte interviene a precisare che comunque rimane ferma l'ampia discrezionalità legislativa in materia, limitandosi ad indicare, in via meramente esemplificativa, possibili criteri alternativi; in ogni caso, si limita a dichiarare l'illegittimità della norma in argomento, premurandosi comunque di rappresentare che la normativa di risulta è immediatamente applicabile, grazie al meccanismo del sorteggio previsto nella legge e che permane anche dopo la declaratoria di illegittimità.

Al riguardo, nel condividere con le argomentazioni della Corte, ci si può domandare quale sarebbe stato l'esito qualora la legge non avesse previsto una formula residuale, ovvero se la stessa fosse risultata illegittima alla stregua delle altre disposizioni oggetto di caducazione, stante il vincolo della costante operatività dell'organo istituzionale che la normativa di risulta deve in ogni caso assicurare.

Sotto quest'aspetto, si può ritenere che il *self-restraint* della Corte e il connesso riconoscimento dell'ampia discrezionalità del legislatore nel disciplinare la materia derivino anche dalla difficoltà di procedere a manipolazioni della legge elettorale vigente in sede di scrutinio di legittimità costituzionale mantenendo, nel contempo, una normativa di risulta immediatamente applicabile¹⁹.

4. Il problema dell'omogeneità tra le leggi elettorali delle due Camere

La disamina degli effetti derivanti dalla pronuncia della Corte (decisione, questa, cui potrebbe non essere estraneo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha mantenuto il "bicameralismo paritario")²⁰ non può che partire dalla constatazione circa le differenze della disciplina in materia elettorale derivata dalle pronunce della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, alla luce della questione della omogeneità richiamata dalla stessa Corte alla fine della sentenza.

Com'è noto, per la Camera dei Deputati è oggi previsto un "premio" eventuale, mentre per il Senato della Repubblica i seggi sono attribuiti ai partiti in proporzione ai voti ottenuti (fatte salve le varie soglie di sbarramento ivi previste)²¹.

¹⁹ Al riguardo, si veda anche R. Dickmann, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere. Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35*, in www.federalismi.it, n. 4/2017, pag. 3-4.

²⁰ Nel senso A. Morrone, op. cit., in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2017. Sul rapporto tra "bicameralismo paritario" e ballottaggio, cfr. V. Lippolis, *L'Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 18/2016.

²¹ Secondo A. Gratteri (*Quali e quante leggi elettorali?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pag. 4) tra il c.d. *Italicum* e il c.d. *Consultellum* vi erano forti elementi di incompatibilità, evidenziando, in particolare, come "l'applicazione di questi sistemi produrrebbe con ogni probabilità, in particolare di fronte all'attuale sistema politico strutturato su una approssimativa base tripolare, l'esito di due Camere disomogenee fra loro. La rappresentanza di natura proporzionale prevista per il Senato non può, se non in circostanze di strabordante predominio politico da parte di una sola lista, determinare un risultato compatibile con la formazione della stessa maggioranza politica garantita dall'applicazione dell'*Italicum* alla Camera dei deputati". Di contro, secondo M. G. Rodomonte (*L'Italia dopo il referendum del 4 dicembre 2016: tra rischi di ritorno al passato, delegittimazione politica e prospettive future*, in www.federalismi.it, n. 2/2017, pag. 5) "la possibile conseguenza della combinazione di *Italicum* e *Consultellum* non sarebbe quella di avere esiti disomogenei tra le due Camere, favorendo quindi la possibilità di avere maggioranze diverse e addirittura inconciliabili, come accadeva invece in presenza

In premessa, giova evidenziare che talune disposizioni contenute nella Costituzione vigente introducono *ab origine* elementi di differenziazione tra le due Camere in modo che, a prescindere dall'omogeneità o meno tra le formule elettorali adottate per i due rami del Parlamento, si possono determinare maggioranze non coincidenti tra loro; infatti, l'elettorato attivo e passivo è stabilito, rispettivamente, in 18 e 25 anni per la Camera e in 25 e 40 anni per il Senato, il Senato deve essere eletto "a base regionale" e, infine, il numero dei senatori (315, esclusi i senatori a vita) è la metà dei deputati (630).

A ciò si aggiunga che nell'intera storia repubblicana non si è mai registrata una perfetta consonanza tra le leggi elettorali dell'eventuale Assemblee parlamentari.

Nel 1948 vigeva il proporzionale alla Camera e un sistema uninominale al Senato che, solo in ragione dell'alta soglia per l'attribuzione del collegio (pari almeno al 65% dei voti), dava esiti proporzionali.

La riforma elettorale del 1953 di De Gasperi, peraltro attuata per le sole elezioni politiche svoltesi in quell'anno, prevedeva per la Camera dei Deputati l'attribuzione di un "premio" fino al 65% dei seggi per la lista o la coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei suffragi; nessuna innovazione fu invece introdotta per il Senato della Repubblica.

A seguito del rapido ritorno della proporzionale "pura" per l'elezione della Camera dei Deputati e permanendo immutato il sistema elettorale del Senato, per oltre 40 anni non è stata prevista alcuna modifica della disciplina elettorale, fino al cambiamento "radicale" derivante dal referendum del 1993.

Le leggi elettorali di ciascuna delle due Assemblee, come innovate sulla scorta del citato referendum, erano accumulate dalla presenza dei collegi uninominali nella misura del 75% dei seggi complessivi, mentre la prevista quota proporzionale risultava diversa; infatti, per la Camera dei Deputati era stata stabilita una vera e propria quota proporzionale, oggetto di voto da parte degli elettori con una scheda distinta da quella usata per il voto nei collegi, mentre per il Senato la proporzionale operava mediante il "ripescaggio" dei "migliori perdenti" nei collegi stessi.

La legge n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*) ha successivamente abrogato il sistema tendenzialmente uninominale previgente, introducendo soglie di sbarramento (più alte al Senato rispetto a quelle previste per la Camera) e "premi" di maggioranza (nazionale per la Camera dei Deputati, regionali per il Senato della Repubblica) differenti tra loro.

Da ultimo, la legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) ha riguardato la sola Camera dei Deputati, nella prospettiva dell'entrata in vigore della riforma costituzionale che, com'è noto, escludeva l'elettività diretta del Senato.

Il precedente del 1953 pone in evidenza come la compresenza di sistemi dotati di un "premio" di maggioranza solo per una delle due Assemblee si sia già verificata in passato; peraltro, non si può negare che il mantenimento del "premio", sia pure "eventuale", consente ora di evitare una brusca interruzione del percorso maggioritario avviato nei primi anni '90 (in attesa delle prossime mosse del legislatore)²² e che, è bene ricordare, è ancora oggi alla base della legislazione elettorale degli enti territoriali.

della legge Calderoli quale conseguenza della diversa modalità di attribuzione del premio di maggioranza alla Camera e al Senato".

²² Cfr. B. Caravita, *Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario*, in www.federalismi.it, n. 2/2017, pag. 5.

In ogni caso, per vari motivi la disciplina elettorale ha sempre presentato elementi di diversità, più o meno marcata, tra le due Camere; si potrebbe così dire che una normativa perfettamente omogenea tra Camera e Senato, invocata oggi da più parti, rappresenterebbe un *unicum* nella storia nazionale.

Peraltro, il paradosso di fondo del dibattito sull'omogeneità tra le leggi elettorali sta nel fatto che le sopra citate differenze nella composizione e nell'elettorato delle due Camere si proiettano inevitabilmente sui risultati elettorali, anche se le rispettive leggi elettorali fossero identiche tra loro.

Più che di omogeneità, si dovrebbe parlare di "non radicale disomogeneità", tanto da prefigurare due sistemi totalmente diversi e, pertanto, tra loro incompatibili; ma in questo caso quale sarebbe la "diversità inaccettabile"?

Al tempo stesso, esiste una linea di demarcazione netta tra i vari modelli di legge elettorale?

Se si guarda alla modalità di selezione della rappresentanza politica, appaiono agli antipodi la formula proporzionale con la lista bloccata (ove assumono un ruolo centrale i partiti) e il collegio uninominale (basato sulla figura dei candidati).

Sotto l'aspetto della scelta tra rappresentanza e governabilità, si pongono in opposizione i sistemi proporzionali puri (cioè senza sbarramento né premio di maggioranza, al più con collegio unico nazionale) e i sistemi maggioritari (uninomiali, ovvero proporzionali con premi che precostituiscono una maggioranza e alte soglie di sbarramento)²³.

Con riferimento al grado di dispersione dei seggi tra le varie liste, si possono rinvenire molteplici "gradazioni" di sistema proporzionale (con collegio unico nazionale ovvero con circoscrizioni più o meno "piccole", eventuali sbarramenti ecc.) e alcune varianti di leggi uninomiali maggioritarie (a un turno, a doppio turno, con voto alternativo).

Si tratta di piani certamente diversi ma, al tempo stesso, sovrapponibili tra loro, che possono essere compresenti in una medesima legge elettorale; elementi di diversità possono coesistere con meccanismi sostanzialmente analoghi, quantomeno negli esiti finali.

Il c.d. *Porcellum* è antitetico rispetto al c.d. *Mattarellum* in ragione del ruolo sostanzialmente secondario conferito alla persona del candidato rispetto alla lista di appartenenza; tuttavia, entrambi i sistemi presentano forti assonanze per quanto riguarda la ricerca di maggioranze che siano espressione diretta del voto popolare, in modo da realizzare una sorta di "democrazia d'investitura".

Il c.d. *Italicum* si avvicina al c.d. *Porcellum* nella previsione di un "premio" in grado di "preconfezionare" una maggioranza, ma vi si discosta nella selezione della rappresentanza politica, nella misura in cui prevede, accanto ai capilista "bloccati", la possibilità per gli elettori di esprimere preferenze sui candidati, rafforzando tale potere grazie al meccanismo delle multicandidature.

Ciò detto, se si accetta l'idea che il sistema elettorale non debba necessariamente determinare in ogni caso una maggioranza di governo (esigenza, questa, che il perdurare del c.d. "bicameralismo paritario" sembra aver mantenuto e vieppiù

²³ Peraltro, come evidenziato da M. Armanno (*Ancora su premio di maggioranza, liste bloccate e candidature plurime. note alle nuove ordinanze di rinvio dell'Italicum*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016, pag. 20) prendendo a riferimento le elezioni inglesi degli ultimi anni, i sistemi uninomiali possono risultare più distorsivi dei sistemi proporzionali con premio di maggioranza.

rafforzato), allora la stessa esigenza di omogeneità appare meno stringente rispetto a quello che sarebbe stato necessario se la Corte avesse mantenuto il ballottaggio della legge n. 52 del 2015 (tenendo sempre a mente che il premio sarebbe stato comunque attribuito alla lista più votata, e non alla coalizione).

In ogni caso, la valutazione complessiva della disciplina per il rinnovo di entrambe le Camere derivante dalla sentenza n. 35 del 2017 deve tenere conto di due fattori: il grado di omogeneità nella *ratio* delle due leggi elettorali e, in parallelo, la “legittima aspettativa” dell’elettore rispetto agli esiti del sistema elettorale prescelto.

5. La *ratio* comune delle leggi elettorali delle due Camere: la mancanza di incentivi per i partiti “a vocazione maggioritaria”

In forza della sentenza n. 35 del 2017, la disciplina elettorale per la Camera “oscilla” oggi tra un proporzionale con una soglia di sbarramento molto bassa (pari al 3%) e una dinamica maggioritaria che può portare, pur con una soglia di assegnazione del “premio” non facile da raggiungere per una singola lista, alla formazione di una maggioranza forte numericamente in Assemblea e, teoricamente, particolarmente coesa al suo interno (almeno rispetto a quanto avverrebbe se il “premio” fosse attribuito ad una coalizione) essendo formata da una sola lista.

Di contro, il c.d. *Consultellum* in vigore per il Senato non prevede alcun “premio” ma presenta una soglia “variabile” a livello regionale che, per i partiti che non aderiscono a coalizioni (ovvero nel caso in cui tali aggregazioni non raggiungano il 20% dei suffragi), corrisponde all'8% dei voti; solo nel caso di formazioni politiche inserite all'interno di aggregazioni con almeno il 20% dei voti, lo sbarramento si abbassa al 3%.

In pratica, se si formano coalizioni pre-elettorali abbastanza “consistenti” ma non troppo (cioè con un consenso compreso tra il 20% e il 40%), per entrambe le Assemblee le soglie di sbarramento tendono ad avvicinarsi tra loro (fermo restando che al Senato sono applicate su scala regionale e, pertanto, risultano più agevoli da superare per le liste con un radicamento territoriale disomogeneo da circoscrizione a circoscrizione rispetto alla Camera dei Deputati) e, al tempo stesso, il riparto dei seggi avviene su base proporzionale, non venendo attribuito alla Camera il “premio” ivi previsto.

Di contro, aggregazioni politiche particolarmente deboli che non riescono a raggiungere il 20% (ovvero nel caso di partiti che si presentano singolarmente), oppure coalizioni molto “forti” dal punto di vista elettorale tanto da superare il 40% dei voti, tendono a far divaricare gli esiti elettorali di Camera e Senato, nel primo caso per effetto delle diversità delle soglie di accesso per l’attribuzione dei seggi (che potrebbe risultare viepiù accentuata dall’aleatorietà dei “premi” regionali al Senato), nel secondo caso a seguito dell’assegnazione del “premio” per la sola Camera dei Deputati²⁴.

Accanto a queste considerazioni circa l’omogeneità o meno degli esiti delle elezioni per entrambe le Assemblee in relazione al grado di “dispersione” dei consensi conseguiti dalle formazioni politiche, bisogna valutare altresì quali dinamiche possono scaturire dai meccanismi previsti dalla disciplina elettorale ora vigente.

²⁴ Peraltro, si tratta di tendenze tra loro strettamente connesse, potendo immaginare che un rafforzamento del *fait majoritaire* determini una concentrazione dei suffragi sui partiti principali a detrimento del consenso per le liste minori.

La legge elettorale per il Senato della Repubblica tende a incentivare la preventiva formazione di coalizioni, mediante la previsione di soglie di sbarramento più basse rispetto a quelle applicate ai partiti che si presentano da soli.

Per la Camera dei Deputati, invece, è prevista l'attribuzione del "premio" alla lista e non alla coalizione, esattamente all'opposto di quanto previsto per il Senato (dove il "premio" non è contemplato, mentre le aggregazioni sono consentite).

Peraltro, in astratto, i partiti che intendono collegarsi tra loro per le elezioni della Camera potrebbero unirsi sotto un simbolo comune dando vita ad una sorta di "coalizione mascherata", per poi trovare nell'elezione del Senato il momento in cui "pesare" i rispettivi consensi, mantenendo in questa sede la propria identità.

Di fatto, si tratterebbe di uno "schema" non così dissimile da quanto veniva praticato con il c.d. *Mattarellum* (anche se ciò avveniva "stravolgendo" la logica uninominalistica e "proporzionalizzando" su scala nazionale la dinamica maggioritaria nei collegi) laddove i partiti si presentavano sotto un simbolo di coalizione nell'uninomiale e con liste autonome nella quota proporzionale.

In realtà, al di là di queste differenze che comunque non appaiono decisive in quanto le due diverse leggi elettorali non determinano il concreto rischio che dalle elezioni possano emergere due maggioranze confliggenti tra loro (eventualità, questa, su cui la Corte Costituzionale si è soffermata in conclusione della sentenza n. 35 del 2017), si ritiene che la criticità di fondo del sistema elettorale attualmente vigente stia nella "confusione" tra incentivi e disincentivi che influenzano le decisioni di voto degli elettori.

Infatti, per la Camera dei Deputati, la previsione di un "premio" (comunque non facile da conseguire da parte di una sola lista) non è accompagnata da soglie di sbarramento adeguate a frenare la frammentazione e, pertanto, a disincentivare il voto a formazioni politiche minori, con l'ulteriore conseguenza di inibire la formazione di una opposizione non eccessivamente "frammentata" (come sottolineato dalla Corte nella pronuncia in esame).

Invece, per il Senato della Repubblica, a fronte di uno sbarramento "mobile", che disincentiva la corsa "solitaria" dei partiti, manca l'attribuzione di un "premio" allo schieramento politico più votato; in ogni caso, il carattere regionale di tale soglia di accesso al riparto dei seggi può depotenziare l'effettivo perseguimento dell'obiettivo di ridurre la dispersione dei consensi tra i partiti, salvo il caso in cui questi ultimi abbiano un elettorato di riferimento omogeneo nelle varie circoscrizioni.

Pertanto, diversamente dal c.d. *Mattarellum* (e, in parte, dallo stesso c.d. *Porcellum*), le formazioni politiche minori non sono incentivate a contribuire alla formazione di aggregazioni in grado di vincere le elezioni.

Di contro, i partiti a vocazione maggioritaria difficilmente possono chiedere agli elettori un "voto utile" alla Camera dei Deputati per aggiudicarsi il "premio", dato che al Senato dovrebbero presumibilmente ricercare l'appoggio di altre liste per formare una maggioranza (salvo, ovviamente, il caso in cui il partito vincitore alla Camera ottenga anche nell'altra Assemblea la maggioranza assoluta dei seggi, pur senza l'ausilio del "premio").

A ciò si aggiunga il fatto che, a prescindere dal contesto attuale che vede il consolidamento di una "terza" forza, il sistema proporzionale in sé non incentiva una dinamica bipolare con la "forza" tipica di altri sistemi, ad esempio l'uninomiale maggioritario oppure, anche se solo in parte, quelli nei quali viene attribuito un "premio" alla lista/coalizione più votata.

Da queste considerazioni deriva la necessità di soffermarsi sugli effetti del sistema elettorale ora vigente sulla “legittima aspettativa” dell’elettore; tale “legittima aspettativa”, lungi dal configurarsi come una mera questione politologica, è stata presa in considerazione dalla Corte Costituzionale nel giudizio di legittimità della legislazione elettorale, nel solco della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale tedesco in materia elettorale.

6. L’illegittimità del ballottaggio e il premio “eventuale”: quali effetti sulla “legittima aspettativa” dell’elettore?

Come sopra esaminato, a seguito della sentenza n. 35 del 2017 della Corte Costituzionale per la Camera dei Deputati è previsto un “premio” sì eventuale ma che, qualora concesso, è in grado di “preconfezionare” una maggioranza di governo.

Tuttavia, non si può fare a meno di sottolineare la contraddizione propria di un sistema che vede l’attivazione di meccanismi maggioritari in termini meramente eventuali; infatti, sempre la Corte nella pronuncia del 2014 aveva sottolineato come “qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell’elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell’attribuzione dei seggi”²⁵.

La “legittima aspettativa” dell’elettore è da intendere *stricto sensu* nel senso che in un sistema proporzionale la disproporzionalità debba essere contenuta entro certi limiti, o si può estendere nel significato ricomprendendovi anche il modo con cui il cittadino decide il proprio voto?

In altri termini, la “legittima aspettativa” riguarda solo la “divaricazione tra la composizione dell’organo di rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto”, come espressamente indicato dalla Corte nel 2014, oppure, alla luce di quanto previsto nella legge elettorale per la Camera come risultante dalla declaratoria di illegittimità costituzionale, è necessario valutarne gli effetti *ab origine* sui fattori che orientano le scelte di voto dell’elettore?

L’aspettativa che il voto dato alle liste più “forti” possa risultare più utile rispetto al suffragio dato secondo logiche di mera appartenenza potrebbe spingere fasce più o meno ampie di elettorato a dare vita a comportamenti “strategici”, volti a favorire, ad esempio, un partito “a vocazione maggioritaria” che non corrisponde a quello affine

²⁵ Considerato in diritto n. 3.1 della sentenza n. 1 del 2014. Al riguardo, evidenzia V. Baldini, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in www.dirittifondamentali.it, 18 marzo 2014, pag. 6) che “una volta eletto il sistema da applicare (proporzionale o maggioritario), sussiste la legittima aspettativa degli elettori, espressamente invocata dalla Corte, a che esso non venga ad essere stravolto da ipotetiche soluzioni razionalizzare ivi. In particolare, si è visto come la illegittima previsione di un meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza svincolato da ogni indicazione di soglia minima di conseguimento dei voti realizzi l’esito di rovesciare la ratio del sistema elettorale proporzionale (...) In particolare, vale a riguardo il ricorso al criterio di ragionevolezza nella prospettiva, in ogni caso, di rispettare la fisiologia intrinseca del sistema prescelto”. Peraltro, sul tema della legittima aspettativa dell’elettore la Corte ha richiamato la sentenza n. 3/11 del 25 luglio 2012 del Tribunale Costituzionale tedesco BVerGE e, in parte, le pronunce del medesimo Tribunale Costituzionale n. 197 del 22 maggio 1979 e n. 1 del 5 aprile 1952. Al riguardo, si vedano le considerazioni di G. Delledonne, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2012.

ideologicamente ma comunque viene preferito al solo fine di evitare la vittoria di una parte politica particolarmente "avversata".

In tal caso, tuttavia, l'eventualità del premio rischia di determinare, qualora nessuna lista superi la soglia del 40%, un esito *tout à fait* proporzionale del sistema elettorale, nonostante l'aspettativa degli elettori di una "illusoria" dinamica maggioritaria che, alla fine, potrebbe non concretizzarsi.

Tale problematica, certamente di minor peso qualora fosse possibile dare vita a coalizioni tra partiti (come ad esempio era previsto del c.d. *Porcellum*) emerge in tutta la sua criticità in presenza di una legge elettorale che prevede l'attribuzione del premio alla lista²⁶.

Infatti, mentre in presenza di aggregazioni tra partiti il voto alla lista si estenderebbe alla coalizione cui la stessa fa parte, ragion per cui il voto "strategico" apparirebbe meno "forzato" potendosi orientare tra formazioni politiche del medesimo schieramento, la previsione di un "premio" alla sola lista incide in modo più diretto sulla scelta dell'elettore, chiamato ad esprimere il proprio consenso ad un partito escludendo *tout court* tutti gli altri.

La questione di fondo non riguarda tanto l'utilità o meno del voto, quanto piuttosto l'aspettativa dell'elettore che dovrebbe fondarsi su un parametro certo: una soglia più o meno alta, ovvero un "premio" attribuito alla lista/coalizione più votata, rappresentano punti di riferimento in grado di orientare le scelte dell'elettore.

Di contro, una mera "eventualità" che venga attribuito alla lista più votata un "premio", il quale, peraltro, sarebbe a sua volta adeguato a dare vita ad una chiara maggioranza parlamentare e, potenzialmente, ad assicurare la formazione di un governo "investito" dagli elettori, pare determinare una non indifferente compressione delle aspettative dell'elettore, incerto se esprimere un "voto di appartenenza" (proprio di un sistema proporzionale qualora nessuna formazione politica arriva al 40% dei suffragi) ovvero un "voto strategico" (in vista della possibilità che "scatti" il "premio" di maggioranza)²⁷.

Diverso sarebbe stato invece il caso in cui fosse stato previsto un "premio" certo ma quantificato a priori nell'ammontare come numero di seggi da assegnare (a prescindere se la formazione politica vincitrice fosse stata poi in grado di conseguire la maggioranza assoluta in Assemblea) in modo da non predeterminare "matematicamente" una maggioranza. In tal caso, l'elettore avrebbe beneficiato di due "punti fermi", la consistenza del premio e la certezza della sua attribuzione.

²⁶ Di contro, se fosse rimasto il ballottaggio del c.d. *Italicum*, come evidenziato da M. Armanno (op. cit., in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016, pag. 21) "la previsione di un premio a favore della lista che ottenga almeno il 40% dei consensi al primo turno, o di quella più votata all'eventuale ballottaggio, non presenta alcuna insidia rispetto alla capacità di comprensione e di "previsione" dell'elettore medio". Tale chiarezza non si sarebbe invece rinvenuta nel c.d. *Mattarellum*, in quanto questa formula elettorale "prevedeva un sistema misto piuttosto complesso e parzialmente diverso tra Camera e Senato il cui effetto finale era ben difficilmente prevedibile (si pensi, per tutte, al meccanismo dello scorporo). Né la circostanza che in quel caso si trattasse di un sistema misto, secondo la comune nomenclatura, ritengo fornisse alcun elemento di valutazione in più a favore dell'elettore".

²⁷ Si tratta di esiti analoghi a quelli prefigurati in una proposta di riforma elettorale dell'On. Lauricella (Atto Camera 4183, assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati), che prevede appunto una soglia del 40% per l'attribuzione del "premio" e, qualora non raggiunta per entrambe le Camere, un funzionamento *tout à fait* proporzionale del sistema, con una soglia di sbarramento fissata al 3%.

Indubbiamente siffatto sistema non avrebbe assicurato una maggioranza parlamentare, ma il *fait majoritaire* (in qualche modo “ricercato” dal legislatore) si sarebbe comunque verificato, sia pure di entità “variabile”²⁸.

7. Conclusioni

All'indomani della sentenza della Corte Costituzionale, si è aperto il dibattito sui correttivi da apportare alle leggi elettorali delle Assemblee parlamentari, ovvero sulla necessità di andare al più presto al voto con la normativa esistente, come rimodellata dalla Corte nel 2014 per il Senato della Repubblica e nel 2017 per la Camera dei Deputati.

Oltre ai timori circa la difficoltà ad assicurare la governabilità nella prossima legislatura, il tema centrale è se le leggi elettorali delle due Camere siano oggi omogenee tra loro, oppure è necessario apportarvi dei correttivi²⁹.

Per quanto riguarda il perseguimento del *fait majoritaire* (almeno in base a quanto previsto dalla legge elettorale della Camera dei Deputati) emergono forti dubbi sull'uniformità tra le normative che disciplinano il rinnovo delle due Assemblee. La spinta maggioritaria, anche se *in nuce*, del sistema elettorale nel suo complesso appare parziale (in presenza di un “premio” per la sola Camera dei Deputati) incerta (in ragione dell'alta soglia per l'attribuzione del “premio” stesso) e controversa (dato che il complesso dei meccanismi previsti dalla disciplina elettorale vigente tende a scoraggiare partiti “a vocazione maggioritaria”)³⁰.

Più in generale, la previsione di un “premio” non adeguato e l'esistenza di sbarramenti notevolmente differenti tra loro anche all'interno del medesimo sistema di voto (nella fattispecie, quello del Senato) non consentono di identificare una *ratio* comune della disciplina elettorale.

²⁸ Di fatto, si tratta di ciò che avviene anche nelle leggi elettorali uninominali, che indubbiamente tendono a promuovere la formazione di due schieramenti, la riduzione del numero dei partiti, l'“investitura” del governo da parte degli elettori ma non assicurano necessariamente tali esiti di sistema. Come evidenziato da A. Pertici (*La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014, pag. 6) con riferimento alla “legittima aspettativa” dell'elettore su cui la Corte si è soffermata nella sentenza n. 1 del 2014 “dal complesso della decisione della Corte (...) sembra che anche un sistema maggioritario, lineare e coerente con sé stesso, e soprattutto ben intellegibile agli elettori, la cui legittima aspettativa sarebbe, in tal caso, quella di eleggere (caso classico dell'uninomiale) nel collegio il candidato più votato, avrebbe rappresentato un bilanciamento della suddetta rappresentatività (interesse sussistente, in quanto ineliminabile in un sistema rappresentativo, ma non più prevalente) con la governabilità in modo ragionevole. Particolare attenzione, quindi, il legislatore sembra dover fare quando ibrida sistemi, con complicate alchimie, nell'incerta e talvolta, appunto, maldestra ricerca del soddisfacimento di esigenze diverse, spesso non (adeguatamente) corrispondenti ad interessi costituzionali.

²⁹ Sul rapporto tra il “premio” di maggioranza e le soglie di sbarramento come fattori di disproporzionalità del sistema, cfr. G. Scaccia, *La legge elettorale “Italicum” fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, pag. 20.

³⁰ Si potrebbe dire che, dopo aver aperto il “vaso di Pandora” nel 2005, con l'approvazione della legge n. 270, l'Italia sembra essersi “avviluppata” in una spirale di riforme elettorali e declaratorie di incostituzionalità che hanno portato, da ultimo, ad una decisione di illegittimità nei confronti di una legge elettorale, appunto il c.d. *Italicum*, che può creare le condizioni per una crisi di governabilità per il Paese, incidendo al tempo stesso sulla rappresentatività dei partiti in Parlamento (specialmente quelli con minor seguito) senza che ciò trovi giustificazione nell'esigenza di favorire la formazione di una maggioranza di governo.

È pur vero che le soglie di sbarramento esistono nella maggior parte dei sistemi proporzionali in vigore negli altri Paesi, ma questi ultimi non presentano “premi” di maggioranza come invece avviene (sia pure in via eventuale) per la Camera dei Deputati.

Di contro, le soglie per il Senato della Repubblica possono arrivare all'8% (anche se su scala regionale), un livello particolarmente elevato di distorsione della rappresentanza, in Europa pari solo a quello previsto in Liechtenstein, senza la garanzia che ciò favorisca la formazione di una maggioranza di governo.

Pur ritenendo che l'omogeneità delle leggi di Camera e Senato possa essere rinvenuta nel comune impianto proporzionale e, al tempo stesso, nella previsione di meccanismi di disproporzionalità, al fine di valutare la ragionevole compressione della rappresentatività in nome della governabilità, non si può negare la difficoltà a rinvenire con chiarezza la *ratio* del vigente sistema, anche rispetto alle scelte che il legislatore ha compiuto a partire dal 1993, con modalità più o meno condivisibili, per realizzare una “via italiana” alla governabilità per lo Stato e gli enti territoriali.

Accanto a ciò, si ritiene che gli aspetti problematici sopra descritti possano riverberarsi nella “legittima aspettativa” da parte dell'elettore, chiamato a votare per il rinnovo delle due Camere con una “duplice” logica di espressione del voto, in più con l'eventualità che il “voto strategico” espresso per la Camera dei Deputati venga vanificato dal mancato raggiungimento della prevista soglia del 40% per l'attribuzione del “premio” di maggioranza³¹.

³¹ Giova evidenziare come il c.d. *Mattarellum*, in vigore fino al 2005, presentasse un impianto omogeneo nella quota uninominale per l'elezione dei membri delle due Camere, differenziandosi solamente per il residuo 25% di quota proporzionale. Peraltro, si trattava di un sistema elettorale che non “preconfezionava” artificialmente una maggioranza di governo e quindi era assolutamente compatibile con il perdurante “bicameralismo perfetto” italiano, senza risultare “ingannevole” (nonostante la presenza di alcuni meccanismi “contro-maggioritari”, come lo scorporo) per la “legittima aspettativa” dei cittadini elettori. Nel senso A. Pertici, *È meglio il Britannicum*, in www.huffingtonpost.it, 12 maggio 2015, il quale evidenzia come, diversamente da quanto avviene nei sistemi proporzionali pur se “corretti” dalla previsione di “premi” di maggioranza, nell'uninomiale maggioritario l'elettore è pienamente consapevole che il suo voto espresso nel collegio è rivolto ad uno dei candidati in competizione e che (solo) quello che vincerà diventerà parlamentare.