

22 NOVEMBRE 2017

Verso un'auspicabile stabilizzazione  
della legislazione elettorale italiana.  
Alcuni spunti sulla legge n. 165 del  
2017, in rapporto alla Costituzione

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive  
LUISS Guido Carli – Roma



# Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione<sup>\*</sup>

**di Nicola Lupo**

Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive  
LUISS Guido Carli – Roma

**Sommario:** 1. Premessa: le peculiarità della legislazione elettorale italiana, negli ultimi dodici anni. – 2. Le pietre di paragone: un'analisi dei principali problemi di costituzionalità derivanti dalla nuova legge elettorale comparata con le leggi precedenti. – 3. Le novità principali. – 3.1. L'assenza del premio di maggioranza e il riapparire del collegio uninominale. – 3.2. Il rilievo della volontà dell'elettore e la mancata previsione del voto di preferenza. – 3.3. La limitazione delle pluricandidature e il meccanismo di opzione automatica per i plurieletti. – 3.4. Le norme sulla parità di genere. – 3.5. Le soglie di sbarramento e l'interpretazione un po' meno stringente dell'elezione del Senato "a base regionale". – 3.6. Le norme sulla presentazione delle liste e la previa indicazione del capo della forza politica e del suo programma. – 3.7. La questione del voto disgiunto, in un sistema "misto, ad un voto". – 3.8. Il venir meno del requisito della residenza all'estero per candidarsi nella circoscrizione Estero. – 4. Alcune questioni procedurali sorte nel corso dell'iter parlamentare. – 4.1. Il vincolo derivante dalla precedente deliberazione dell'Assemblea. – 4.2. La modifica apportata nel messaggio, in sede di coordinamento formale. – 4.3. L'impiego ripetuto della questione di fiducia. – 5. Conclusioni: il valore costituzionale della stabilità delle leggi elettorali.

## **1. Premessa: le peculiarità della legislazione elettorale italiana, negli ultimi dodici anni**

L'evoluzione della legislazione elettorale italiana, specie per come si è dipanata nella legislatura in corso, è davvero peculiare, e ha suscitato una notevole attenzione anche al di fuori dei nostri confini. Due sentenze della Corte costituzionale, la n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, che, nell'arco di poco più di tre anni, hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme cruciali di due leggi elettorali appaiono un fatto inedito, di straordinario rilievo. Se a ciò si aggiunge la concreta prospettiva che un'elezione si svolgesse sulla base di una normativa per larga parte risultante, rispettivamente per il Senato e per la Camera, dalle due suddette sentenze, la peculiarità della vicenda, comprensibilmente, si accresce ulteriormente. Non

---

<sup>\*</sup> Il contributo riprende e rielabora, con aggiornamenti e integrazioni, alcuni spunti illustrati in un'audizione informale resa il 19 ottobre 2017 davanti all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame dei disegni di legge A.S. 2941 e connessi, sul testo di quella che è ora diventata la legge 3 novembre 2017, n. 165 ("Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali").

capita così di frequente che leggi elettorali siano “(ri)scritte”, per punti molteplici e significativi, da un giudice costituzionale<sup>1</sup>.

Per chiarire da subito la mia posizione, ritengo positivo che la Corte costituzionale abbia superato, sia pure in circostanze eccezionali, la “zona franca” che in proposito, anche per effetto dell’art. 66 Cost., si era andata creando e abbia reso sindacabili le leggi elettorali per Camera e Senato, vincolandole al rispetto dei principi costituzionali sul diritto di voto e sulla rappresentanza politica<sup>2</sup>. Lo ha fatto, ricorrendo ad un’interpretazione assai lasca dei requisiti richiesti per l’accesso in via incidentale, come è noto e come è stato segnalato da larga parte della dottrina costituzionalistica<sup>3</sup>. Ma lo ha fatto, in un primo momento, al fine precipuo di poter porre rimedio ai danni – in termini di costituzionalità e di funzionalità – originati dalla legge sulla cui base si sono svolte le elezioni del 2006, del 2008 e poi del 2013. Una legge, la n. 270 del 2005 (giornalisticamente presentata come “Porcellum”), approvata dalla (sola) maggioranza di centro-destra sul finire della XIV legislatura, con finalità legate alla situazione contingente (la volontà di evitare o comunque di limitare, per quanto possibile, una sconfitta elettorale data per scontata) e per effetto del ricorso a non poche forzature procedurali<sup>4</sup>; promulgata, dopo non pochi dubbi, dall’allora Presidente

<sup>1</sup> Il giudice costituzionale che si è spinto più avanti era, prima d’ora, quello tedesco, la cui giurisprudenza ha significativamente inciso sulle soglie di sbarramento (limitatamente alle elezioni per il Parlamento europeo): cfr., da ultimo, G. Taylor, *The constitutionality of election thresholds in Germany*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2017, 3, p. 734 s. Cfr. anche *infra*, la nota 52.

<sup>2</sup> Sul superamento della “zona franca” cfr., sulla base dell’ordinanza di rimessione, il dibattito apparso sul n. 1/2013 di *Nomos-Le attualità del diritto* (con interventi di A. Anzon Demmig, G. Azzariti, R. Borrello, P. Carnevale, A. Cerri, A. Gigliotti, O. Massari, M. Siclari), F. Dal Canto, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, n. 3, p. 624 s., 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*, *Giur. cost.*, 2013, 2482 s., e 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 *Rivista AIC*, 4/2013. nonché ora la monografia di P. Zicchittu, *Le zone franche del potere legislativo*, in corso di pubblicazione.

<sup>3</sup> Tra i tanti cfr. A. Anzon, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 27 s., nonché il dibattito *ivi*, p. 629 s., con interventi di G. Azzariti, S. Bartole, R. Bin. G. Brunelli, P.A. Capotosti, L. Carlassare, A. Cerri, M. Dogliani, T.F. Giupponi, F. Lanchester, V. Onida, F. Rimoli, R. Romboli, G.M. Salerno, F. Sorrentino, S. Staiano. Cfr. anche S. Lieto, *«Strettoie» del controllo di costituzionalità per via incidentale e adeguamenti del sistema*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8 aprile 2017, A. Tedoldi, *Interesse ad agire e leggi elettorali: alla ricerca della pregiudizialità costituzionale perduta*, in *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, a cura di G. Ferri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, p. 47 s., nonché ora la monografia di G. Repetto, *Il canone dell’incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

<sup>4</sup> Basti qui ricordare che la normativa poi approvata trae origine da una serie di proposte di legge rivolte ad intervenire su aspetti minori del sistema elettorale previgente, e in particolare ad abolire il c.d. “scorporo”. Su questo e altri profili procedurali sollevati dalla legge n. 270 del 2005 cfr. P.L. Petrillo, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1 febbraio 2006; P. Cacopardo, *I profili procedurali dell’iter di approvazione della nuova legge elettorale: un’occasione per riflettere sul nodo gordiano dell’obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 4, p. 1003 s.; N. Lupo, *Accanto al referendum. La sottovalutazione della disciplina elettorale “di contorno” e alcuni suoi necessari “aggiustamenti”*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 513 s.

della Repubblica Ciampi<sup>5</sup>; già oggetto di ripetuti “moniti” da parte della Corte costituzionale, che ne aveva evidenziato il vizio di costituzionalità più evidente (l’attribuzione di un quorum senza la necessità di alcuna soglia minima)<sup>6</sup>; sottoposta a due referendum abrogativi, uno (nel 2009) fallito per mancanza del quorum strutturale e l’altro (nel 2012) dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale<sup>7</sup>; nel frattempo, oggetto, in tutto questo arco temporale, di numerosi tentativi di riforma in sede parlamentare, nessuno dei quali evidentemente giunto a buon fine<sup>8</sup>.

In questa chiave, e soprattutto per questa ragione – oltre che per un motivo ulteriore, relativo alla collocazione della legge elettorale nel sistema delle fonti, su cui tornerò in conclusione – ritenevo e tuttora ritengo positiva la previsione, inserita nella riforma costituzionale respinta dal referendum del 4 dicembre 2016, volta a consentire un giudizio “preventivo” della Corte sulla costituzionalità sulle leggi elettorali, ad iniziativa delle minoranze parlamentari.

Ciononostante, credo che il sindacato della Corte costituzionale in materia elettorale debba esercitarsi con molta cautela. La legge elettorale rappresenta infatti, come è noto, un elemento essenziale della forma di governo, esercitando, in fatto, un peso senz’altro superiore a tante previsioni contenute nella carta costituzionale. La disciplina delle modalità di trasformazione dei voti in seggi, ma anche delle modalità di voto e della presentazione delle candidature e delle liste è il frutto di scelte sommamente politiche, su cui – giustamente – l’attenzione dei parlamentari è massima (anche perché è dalla legge elettorale che discende il destino politico di molti di loro). Ciò, tra l’altro, fa sì che sull’approvazione delle leggi elettorali sia molto difficile raccogliere un adeguato consenso in Parlamento (a maggior ragione quando le elezioni

---

<sup>5</sup> Per una recente e accurata ricostruzione, cfr. A. Gratteri, *Genesi di un precedente: l’interpretazione dell’elezione a base regionale del senato da parte del presidente Ciampi*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2017, n. 3 (ove anche indicazioni sui pochi ma sofferti passaggi che negli scritti autobiografici il presidente Ciampi dedica a quella vicenda). Si veda anche R. Bin, *Saviano e la legge elettorale*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 15 ottobre 2017, il quale ricorda che sul finire del 2005 molti costituzionalisti “sottoscrissero inutili appelli al Presidente Ciampi perché non promulgasse quella legge; se fossimo stati ascoltati, come purtroppo non fummo, la storia d’Italia sarebbe stata parecchio diversa”.

<sup>6</sup> Si vedano le sentenze n. 15 e 16 del 2008 (su cui cfr. M. Croce, *Incostituzionalità ipotetiche, “probabilità concrete” e “aspetti problematici”: quando la Corte vede ma non provvede*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 marzo 2008), e la sentenza n. 13 del 2012, tutte rese in sede di giudizi di ammissibilità di referendum abrogativi, nelle quali la Corte segnala l’irrazionalità di attribuire premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima in termini di voti e/o seggi. Il monito fu poi ribadito dal Presidente Franco Gallo davanti alla stampa: cfr. G. Maestri, *«Sospetto di incostituzionalità»: riflessioni sul monito del presidente della Corte sulla legge elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 15 aprile 2013. Non a caso, la “perdurante inerzia del legislatore ordinario” è poi a più riprese lamentata nella motivazione sentenza n. 1 del 2014.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla già citata sentenza n. 13 del 2012, con cui la Corte giudicò inammissibili due richieste di referendum abrogativi relative entrambe alla legge n. 270 del 2005, ed entrambe volte a determinare la “reviviscenza” della legislazione elettorale previgente (le leggi n. 276 e n. 277 del 1993, il cosiddetto “Mattarellum”).

<sup>8</sup> Li ripercorre, di recente, F. Clementi, *Vent’anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, n. 2, p. 557 s., spec. p. 595 s.

si approssimano) e spiega perché, nel panorama comparato, la legislazione elettorale tenda ad essere piuttosto stabile<sup>9</sup>.

Nell'arco della storia dell'Italia repubblicana, peraltro, la classe politica è sembrata spesso sopravvalutare il peso della legge elettorale e i suoi effetti sistemici. E' accaduto senz'altro con la cosiddetta "legge truffa", nel 1953; di nuovo all'inizio degli anni '90, con i referendum abrogativi sulla preferenza unica alla Camera, nel 1991, e sul passaggio al maggioritario al Senato, nel 1993; e ancora con la già ricordata legge n. 270 del 2005; infine, pure nella presente legislatura, quando è stata la legge n. 52 del 2015 (il cosiddetto "Italicum") a precedere e in qualche modo a trainare, nel bene e nel male, il percorso della riforma costituzionale del bicameralismo paritario (nonostante ciò che si è poi sostenuto in campagna referendaria, da parte di quasi tutti coloro che si sono schierati a favore, circa una pretesa netta distinzione tra le due riforme)<sup>10</sup>.

Così facendo, affidandosi cioè unicamente alle riforme elettorali, si è trascurato un elemento pacifico nella letteratura costituzionalistica e politologica<sup>11</sup>. E cioè che esse, per produrre effetti significativi sul sistema dei partiti e sugli organi costituzionali, hanno bisogno di essere accompagnate da un'adeguata legislazione di contorno, da norme dei regolamenti di Camera e Senato, spesso persino da alcune revisioni costituzionali. L'instabilità e la precarietà delle leggi elettorali di questi anni<sup>12</sup>, oltre alla varietà dei sistemi adottati nei diversi livelli di governo, non hanno certamente aiutato queste azioni complementari: sull'incertezza della legge elettorale vigente "a regime" hanno potuto agevolmente fare leva tutti coloro che si sono opposti, ad esempio, ad una nuova disciplina delle campagne elettorali (o delle elezioni primarie); o a norme dei regolamenti parlamentari volte a disciplinare in modo più coerente con esse l'articolazione in gruppi parlamentari; o ancora ad una revisione del sistema bicamerale volta a concentrare il rapporto fiduciario in un solo ramo del Parlamento. Riforme, evidentemente, in sé tutt'altro che facili da ottenere, a maggior ragione perché avrebbero dovuto essere predisposte in coerenza con una

---

<sup>9</sup> Cfr., per tutti, G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 903 s.

<sup>10</sup> La stretta connessione tra le due riforme è riconosciuta, nell'immediata vigilia del referendum costituzionale, ad esempio, da R. D'Alimonte, *Perché la legge elettorale è importante quanto al riforma costituzionale*, in *Il Sole 24 ore*, 2 dicembre 2016 (<http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2016-10-02/perche-legge-elettorale-e-importante-quanto-riforma-costituzionale-101358.shtml?uuid=ADdv7sUB>). Sugli *itinerari* intrecciati cfr. i contributi raccolti in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Il mulino, Bologna, 2016, nonché D. Casanova-M. Podetta, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale " Renzi-Boschi "*, in *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo, Giappichelli, Torino, 2016, p. 17 s., spec. 21 s.

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, R. D'Alimonte-C. Fusaro, *Premessa*, a *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte e C. Fusaro, Il mulino, Bologna, 2008, p. 9 s. (sottolineando che "le regole di voto producono gli effetti attesi solo se inserite in un contesto istituzionale complessivo capace di assecondarne il funzionamento in modo virtuoso").

<sup>12</sup> Si è parlato in proposito di un "ipercinetismo italiano in materia elettorale": cfr. F. Lanchester, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2017, n. 1, p. 6.

legge elettorale avvertita come poco stabile, quando non dichiaratamente “sopportata” malvolentieri dalla gran parte delle forze politiche<sup>13</sup>. La mancata approvazione di questi interventi riformatori complementari ma necessari, in definitiva, ha pesato non poco nel determinare i tanti squilibri e insuccessi che hanno caratterizzato la stagione del maggioritario, dal 1993 ad oggi.

Anche i riferimenti comparati frequentemente usati nel dibattito sulla legislazione elettorale italiana – a seconda dei casi, al fine di provare ad approssimarsi a qualcuna di quelle esperienze o, al contrario, di delineare un sistema inedito, dichiaratamente originale<sup>14</sup> – andrebbero relativizzati in base alle considerazioni appena svolte. Va infatti considerato che gli effetti sistemici discendenti da tali sistemi elettorali sono stati prodotti perlopiù grazie al fatto che quelli sono potuti restare in vigore, almeno nel loro impianto di base, per numerosi decenni, così contribuendo a plasmare non solo la restante parte del quadro istituzionale, ma anche il sistema partitico e, più in generale, la cultura politica dominante.

## **2. Le pietre di paragone: un’analisi dei principali problemi di costituzionalità derivanti dalla nuova legge elettorale comparata con le leggi precedenti**

In questo contributo svolgerò, a grandissime linee, una prima valutazione della conformità a Costituzione della nuova legge elettorale, prendendo in esame alcuni dei principali tra i dubbi che sono stati sollevati. Lo farò non in termini assoluti, rapportando cioè il testo direttamente con la carta costituzionale – ovviamente, per come interpretata dalla Corte costituzionale – ma in comparazione con (almeno) altre tre legislazioni elettorali, sempre per come esse si rapportano alla Costituzione.

Muovendo da quella più vicina, si prenderà in considerazione anzitutto la legislazione vigente nel momento in cui la nuova legge elettorale è entrata in vigore, quella cioè risultante, dalle disposizioni delle leggi n. 270 del 2005 (per il Senato) e n. 52 del 2015 (per la Camera) “sopravvissute” alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale. Un assetto legislativo complesso, giornalmisticamente definito come “Consultellum”, il quale: a) sollevava, come vedremo, seri dubbi di conformità, quanto all’elezione del Senato, riguardo all’assenza di meccanismi a favore dell’eguaglianza di genere, per come posta dall’art. 51 Cost. (dopo la revisione di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2003)<sup>15</sup> e relativamente

---

<sup>13</sup> Con qualche semplificazione potrebbe dirsi che le ultime leggi elettorali sul piano sostanziale sono state “volute”, rispettivamente, dal popolo (nel 1993), dalla maggioranza di centro-destra (nel 2005), da Renzi (nel 2015), e quindi in definitiva subite, più che approvate, dalla classe politica.

<sup>14</sup> Da quest’ultima opzione deriva, come è noto, la formula “Italicum” attribuita alla legge n. 52 del 2015: cfr. N. Lupo-G. Rizzoni, *Foreign influences on (the procedure and on the content of) the Italian legislative process*, in *Comparative Law in Legislative Drafting. The Increasing Importance of Dialogue Amongst Parliaments*, edited by N. Lupo and L. Scaffardi, Eleven International Publishing, The Hague, 2014, p. 121 s., spec. 135 s.

<sup>15</sup> Conformemente, cfr. G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali*, cit., p. 910.

alla permanenza di pluricandidature illimitate, con opzione successiva rimessa al candidato plurieletto<sup>16</sup>; b) sembrava abbisognare, sul piano della funzionalità, di norme integrative-attuative soprattutto quanto alle modalità di espressione del voto (e della relativa preferenza) sempre relativamente all'elezione del Senato<sup>17</sup>; c) originava una serie di non facili questioni interpretative circa l'ammissibilità delle coalizioni, al Senato, a seconda della natura mobile o fissa dei rinvii che la legislazione elettorale per il Senato operava nei confronti di quella per la Camera<sup>18</sup>; d) su un piano più complessivo, presentava infine problemi, in quanto suscettibile di introdurre ulteriori e non volute disomogeneità nella composizione, e quindi nell'indirizzo politico-legislativo, tra i due rami del Parlamento, secondo quanto la stessa Corte costituzionale ha rilevato nel monito con cui si chiude la già citata sentenza n. 35 del 2017<sup>19</sup>.

In secondo luogo, la comparazione riguarderà la disciplina della già ricordata legge n. 52 del 2015, che la sentenza n. 35 del 2017 ha, all'indomani dell'esito referendario, colpito per così dire "al cuore", dichiarando costituzionalmente illegittimo il turno di ballottaggio: non in generale, ma per come configurato nella specie, in quanto per perseguire il legittimo obiettivo della stabilità di governo determinava, ad avviso della Corte, uno "sproporzionato sacrificio dei principi di rappresentatività e di eguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta". L'altra censura accolta dalla Corte ha riguardato il nodo delle pluricandidature, che la legge n. 52 del 2015 ammetteva, con riferimento esclusivo ai capilista, fino ad un massimo di 10 collegi. La Corte non ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina delle pluricandidature, ma ha invalidato la legge solo nella misura in cui affidava all'opzione del capolista plurieletto la scelta del collegio di effettiva elezione, attribuendogli in tal modo "un improprio potere di

---

<sup>16</sup> Cfr. L. Trucco, "Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 31 marzo 2017, p. 161.

<sup>17</sup> Cfr. ampiamente G. Maestri, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2017, n. 2.

<sup>18</sup> Cfr., nel senso di ritenere mobile il relativo rinvio, L. Trucco, "Sentenza Italicum", cit., p. 166. Tale autrice afferma infatti che "al momento, mancano le norme che consentirebbero di realizzare i collegamenti tra le liste, specialmente per la presentazione delle liste ed il deposito dei contrassegni delle forze politiche coalizzate (dato che spec. l'art. 14-bis, che si occupava di un tale profilo è stato abrogato dall'art. 2, c. 8 e c. 35 della legge n. 52 del 2015) ed una tale lacuna finisce per coinvolgere pure il Senato dove le coalizioni sono continuate ad essere previste (v. gli artt. 8, 11, 16, 17 del "T.U. Senato"), valendo (anche) ad un tale riguardo il generale rinvio alle disposizioni del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati (art. 27 "TU Senato")".

<sup>19</sup> Con tale monito, come è noto, la Corte costituzionale ha dato rilievo, ancorché con la classica formula di un *obiter dictum* (questa Corte "non può esimersi dal sottolineare"), all'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016, rilevando che, poiché esso "ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive", ne deriva che "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". Sul punto cfr., in chiave critica, C. Martinelli, *Il mito dell'omogeneità tra le leggi elettorali*, in *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, cit., p. 171 s.

designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale”, così ponendosi “in contraddizione manifesta con la logica dell’indicazione personale dell’eletto da parte dell’elettore”<sup>20</sup>.

In terzo ed ultimo luogo, non può non prendersi in considerazione la legge n. 270 del 2005, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, ha dichiarato illegittima per tre distinti profili: a) il premio di maggioranza attribuito, per la Camera, su base nazionale, in quanto, non prevedendo alcuna soglia minima per accedervi, e consentendo quindi alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa di ottenere un numero anche molto elevato di seggi idoneo a ottenere la maggioranza assoluta, determinava una compressione sproporzionata della funzione rappresentativa dell’assemblea e dell’eguale diritto di voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.; b) il premio di maggioranza attribuito, per il Senato, su base regionale, non solo per la ragione suddetta, ma anche perché irrazionale in sé, in quanto inidoneo al raggiungimento dell’obiettivo perseguito di una più elevata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo; c) le liste bloccate lunghe di candidati, previste per la Camera come per il Senato, “nella parte in cui non consentono di esprimere una preferenza per i candidati”, in quanto coartavano la libertà di scelta degli elettori nell’elezione dei propri rappresentanti, e pertanto contraddicevano il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà di voto di cui all’art. 48 Cost.

La scelta di un metodo siffatto nel condurre questa analisi non deve sorprendere. Come sa bene chiunque segua la giurisprudenza costituzionale, la Corte, quando giudica della conformità a Costituzione di una legge o di un atto avente forza di legge, non tende a considerarlo in sé, come se si trattasse di un astratto ed isolato testo legislativo, ma lo esamina anche e anzitutto alla luce del quadro normativo in cui esso si colloca, dando spesso conto altresì dell’evoluzione registratasi nella disciplina di quel certo oggetto.

Inoltre, e più specificamente, la Corte compie spesso, in forma più o meno esplicita, una comparazione tra la disposizione oggetto del giudizio (e il suo ‘tasso di incostituzionalità’, si potrebbe dire), da un lato, e la situazione normativa che si verrebbe a creare per effetto di una sentenza di accoglimento, dall’altro<sup>21</sup>.

Altrimenti, se così non fosse, non si spiegherebbero, ad esempio, le pronunce volte ad evitare il formarsi di un vuoto nell’ordinamento, come le sentenze manipolative in genere e, nella specie, le sentenze di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata<sup>22</sup>; o, ancora, le sentenze con cui la Corte si è fatta carico di limitare gli effetti retroattivi delle sue pronunce di accoglimento perché altrimenti esse avrebbero dato luogo ad effetti, per così dire, ancora più incostituzionali di quelli prodotti dalla disciplina che la Corte ha

---

<sup>20</sup> Le espressioni virgolettate nel capoverso sono tratte dalla sentenza n. 35 del 2017: rispettivamente, punti 9.2 e 12.2 del considerato in diritto. In chiave critica, cfr., tra i tanti, P. Pasquino, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 aprile 2017.

<sup>21</sup> Cfr. F. Modugno, *Considerazioni sul tema*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 13 s., specie 15 (individuando il compito della Corte nell’ “eliminare bensì le leggi incostituzionali dall’ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incostituzionalità”).

<sup>22</sup> Per tutti cfr. G. Zagrebelsky-V. Marcenò, *La giustizia costituzionale*, Il mulino, Bologna, 2012, p. 390 s.

dichiarato costituzionalmente illegittima<sup>23</sup>. Infine, e ovviamente, sono frequenti i casi – tra l’altro, anche nella motivazione delle due sentenze prima citate – in cui la Corte costituzionale si è richiamata al contenuto di leggi precedentemente vigenti, al fine di operare i necessari parallelismi o gli opportuni distinguo, quanto alla valutazione di una disposizione giudicata o meno costituzionalmente legittima.

Questo atteggiarsi “comparativo” del giudizio di legittimità costituzionale assume poi carattere ancor più necessitato: i) quando si tratta di formulare un giudizio in termini di rispetto del criterio di proporzionalità, come si è visto essere stato il caso per le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017; ii) con riferimento alla legislazione elettorale, in quanto qualificata come legge “costituzionalmente obbligatoria”.

Riguardo all’aspetto *sub i*), è evidente, infatti, che lo scrutinio di proporzionalità richiede una valutazione di legittimità costituzionale in termini non assoluti, ma relativi. In particolare, la quarta fase in cui si articola tale test, quella che in genere è identificata come ‘proporzionalità in senso stretto’, chiama il giudice ad esaminare “gli effetti dell’atto legislativo, mettendo a raffronto e soppesando i benefici che derivano dal perseguimento dell’obiettivo cui il legislatore mira e i costi, cioè i sacrifici che esso impone ad altri diritti e interessi in gioco”. Come è stato notato, questa analisi costi-benefici “esige che il giudice spalanchi lo sguardo delle sue valutazioni, fino a proiettarsi sull’impatto effettivo della legislazione sottoposta al suo esame: ciò richiede una conoscenza del dato di esperienza reale che la legge disciplina, che supera di gran lunga il dato giuridico positivo, strettamente inteso”<sup>24</sup>.

Quanto al profilo *sub ii*), va ricordato che proprio con riferimento alle leggi elettorali la Corte costituzionale, sin dagli anni ’80 (nel giudizio di ammissibilità di referendum abrogativi relativi dapprima all’elezione del CSM e poi di Camera e Senato), ha ritenuto che in questa materia non potesse neppure ipotizzarsi alcun vuoto normativo: infatti, “gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non

---

<sup>23</sup> E’ questo il caso della sentenza n. 10 del 2015, nella quale la Corte costituzionale si è esplicitamente attribuita questo compito: “Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l’affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro”. Su tale sentenza si è sviluppato un ampio dibattito in dottrina: ad esempio, cfr. il n. 3/2015 di *Quaderni costituzionali*. Sottolineano il profilo segnalato M. Ruotolo-M. Caredda, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d’incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015, n. 2

<sup>24</sup> Così M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, relazione all’incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, la Corte costituzionale spagnola e il Tribunale costituzionale portoghese, Roma, 2013 (su [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/RI\\_Cartabia\\_Roma2013.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf)), richiamando anche le fasi precedenti in cui si articola, in genere, il test di proporzionalità: legittimità dello scopo; connessione razionale tra i mezzi e i fini; verifica della necessità; e infine, appunto, proporzionalità in senso stretto, che include l’analisi costi-benefici. Cfr. anche A. Pisaneschi, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 1, p. 135 s., spec. 145 s.

possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento”<sup>25</sup>. In questa materia, pertanto, ogni giudizio di legittimità costituzionale tende inevitabilmente ad assumere, per così dire, una struttura comparata, dovendosi non solo valutare la normativa vigente, ma anche quella “di risulta”, quella cioè che residuerebbe dopo l’eventuale pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionale<sup>26</sup>.

Non si prenderanno invece in considerazione, sempre quanto al profilo – qui privilegiato – della legittimità costituzionale, altri progetti o ipotesi di riforma elettorale. E quindi neppure il testo che era stato predisposto, nella primavera 2017, dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati (A.C. 2352-A, del 5 giugno 2017), ma che poi è naufragato a seguito dell’approvazione, in Assemblea e a scrutinio segreto, di un emendamento che aveva ricevuto il parere contrario del relatore<sup>27</sup>, e che prefigurava, come si ricorderà, un modello proporzionale per molti versi simili a quello tedesco (ma nel rispetto del numero fisso di deputati e senatori, come è noto stabilito direttamente dalla Costituzione, come emendata dalla legge costituzionale n. 2 del 1963), con una soglia di sbarramento del 5% (il cosiddetto ‘Tedeschellum’ o prima versione del ‘Rosatellum’, a seconda della terminologia giornalistica preferita)<sup>28</sup>.

### 3. Le novità principali

#### 3.1. L’assenza del premio di maggioranza e il riapparire del collegio uninominale

Se si conduce la comparazione tra le legislazioni elettorali di cui si è detto, una prima differenza di fondo non può non balzare agli occhi. Rispetto alle leggi n. 270 del 2005 e n. 52 del 2015, infatti, scompare il “premio di maggioranza”.

---

<sup>25</sup> Così la sentenza n. 29 del 1987, con un principio poi costantemente ribadito nella giurisprudenza successiva. Cfr., per tutti, P. Carnevale, *Il “referendum” abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992, p. 209 s. e A. Gigliotti, *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 125 s. e 166 s.

<sup>26</sup> Il dispositivo della sentenza n. 35 del 2017 sulle pluricandidature è, da questo punto di vista, emblematico: la Corte ha infatti dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall’art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinomiali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell’ultima proclamazione, quale collegio plurinomiale prescelga”. Ma lo ha potuto fare soltanto in quanto – come precisato nella motivazione – “permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio. Tale criterio è già previsto dalla porzione di disposizione non coinvolta dall’accoglimento della questione, e non è dunque introdotto *ex novo*, in funzione sostitutiva dell’opzione arbitraria caducata”.

<sup>27</sup> Cfr. A.C., XVII legislatura, res. sten., 8 giugno 2017: l’approvazione, a sorpresa, degli identici emendamenti Fraccaro 1.512 e Biancofiore 1.535 ha poi determinato il rinvio in Commissione. Cfr. anche *infra*, il par. 4.1.

<sup>28</sup> Su di esso cfr., comunque, S. Ceccanti, *Guida alla nuova proposta di legge elettorale*, 31 maggio 2017, su <https://stefanoceccanti.wordpress.com/2017/05/31/guida-alla-nuova-proposta-di-legge-elettorale/>.

Salta dunque, con questo, la principale serie di censure che la Corte costituzionale aveva accolto, con riguardo a sistemi elettorali sì ad impianto proporzionale, ma caratterizzati, appunto, da un premio di maggioranza. Era mediante la previsione di tale premio che il legislatore aveva inteso ottenere un effetto certo quanto alla formazione di un governo – o, più precisamente, quanto all’attribuzione di una maggioranza assoluta di deputati, limitatamente perciò alla sola Camera, come le elezioni del 2013 hanno dimostrato – all’indomani dell’appuntamento elettorale<sup>29</sup>, così originando una distorsione dell’eguaglianza di voto e sulla rappresentatività del Parlamento, e richiedendo perciò, come si è visto, un rigoroso scrutinio in termini di proporzionalità.

Il sistema adottato con la legge in esame è sempre un sistema “misto”, derivante cioè da una combinazione di meccanismi proporzionali e meccanismi maggioritari<sup>30</sup>. Tuttavia, i meccanismi maggioritari, i più delicati sul piano della costituzionalità, visto che per definizione alterano la rappresentanza e l’eguaglianza del voto (in uscita), fanno leva non più su un premio di maggioranza, bensì sull’effetto maggioritario, ritenuto più naturale dalla stessa Corte costituzionale, derivante dai collegi uninominali. Tali collegi sono previsti per assegnare un po’ più di un terzo del totale dei seggi: 232 alla Camera; 116 al Senato<sup>31</sup>.

Ne discende, inoltre, che la legge elettorale in esame non è in alcun modo *majority assuring*. Anzi, come subito è stato osservato<sup>32</sup>, il suo esito più probabile, stante l’attuale sistema dei partiti – del quale non è ovviamente da escludersi un riassetto, specie nel medio/lungo periodo – sarebbe quello tipico di un meccanismo elettorale sostanzialmente proporzionale: non in grado, cioè, di assicurare la maggioranza dei seggi (né alla Camera né al Senato) a nessuna delle coalizioni o delle forze politiche in campo, salvo che queste non conseguano una serie cospicua di successi nei collegi uninominali e, al contempo, non raccolgano una quota cospicua di consensi a livello nazionale (e quindi nei seggi attribuiti, con criterio proporzionale, sulla base di liste plurinominali).

---

<sup>29</sup> Cfr. R. D’Alimonte, *La formazione elettorale dei governi*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri. Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, 2011, p. 55 s. (insistendo sul carattere “decisivo” dei sistemi elettorali a premio di maggioranza) e A. Chiaramonte, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri, Carocci, Roma, 2011, p. 15 s.

<sup>30</sup> Sull’universo dei sistemi elettorali misti e sulle sue possibili classificazioni cfr. l’accurata analisi politologica svolta da A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, Il mulino, Bologna, 2005, spec. p. 43 s. Cfr. anche *infra*, il par. 3.7.

<sup>31</sup> Come rilevato dal dossier del Servizio Studi del Senato (XVII legislatura, *Riforma elettorale. Note sull’A.S. n. 2941*, ottobre 2017, n. 557, p. 9), il numero di 232 collegi uninominali, ora previsti per la Camera, corrisponde esattamente al numero dei collegi uninominali che erano previsti per il Senato dal decreto legislativo n. 535 del 1993.

<sup>32</sup> Cfr., in particolare, R. D’Alimonte, *Il “pallottoliere” del Rosatellum*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2017 (relativamente alla Camera); Id., *Maggioritario partita decisiva, possibile sorpresa M5s al Sud*, *ivi*, 27 ottobre 2017 (relativamente al Senato).

Va aggiunto che per effetto delle suddette sentenze della Corte costituzionale il premio di maggioranza – dopo una stagione in cui era stato qualificato come il “modello italiano” di sistema elettorale<sup>33</sup> – era ormai quasi del tutto scomparso nella legislazione elettorale attualmente vigente a livello nazionale<sup>34</sup>. Esso era rimasto esclusivamente nella legislazione per la Camera, a vantaggio della lista che avesse ottenuto, al primo turno, almeno il 40 per cento dei voti: anch’essa un’ipotesi da ritenersi, *rebus sic stantibus*, piuttosto improbabile. La sentenza n. 35 del 2017, infatti, in esito ad una censura specifica volta – sulla scorta dei principi affermati dalla sentenza n. 1 del 2014 – a lamentare il contrasto di tale premio di maggioranza con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., ha concluso nel senso dell’infondatezza, affermando che la soglia del 40 per cento dei voti per ottenere il 55 per cento dei seggi “non appare in sé manifestamente irragionevole”<sup>35</sup>.

La scelta di non ricorrere più a premi di maggioranza e di tornare alla logica del collegio uninominale per conseguire un effetto maggioritario nel Parlamento nazionale mi sembra perciò comportare, sul piano della legittimità costituzionale, un deciso miglioramento. Come la stessa dottrina che ne aveva analizzato i caratteri aveva riconosciuto<sup>36</sup>, e come la Corte costituzionale nelle proprie pronunce ha piuttosto chiaramente lasciato intendere, il premio di maggioranza attribuito a livello nazionale altera in modo significativo il funzionamento tipico della forma di governo parlamentare, in quanto fa discendere direttamente dai cittadini, anche a prescindere da un consenso elettorale ampio, la legittimazione dell’Esecutivo e del suo leader, assicurandogli, almeno ad inizio legislatura, una maggioranza parlamentare anche piuttosto ampia. Certo, non mancano buoni argomenti – anzitutto legati alla necessaria persistenza del rapporto fiduciario e alla possibilità per ciascuna Camera di revocare la fiducia al primo Governo della legislatura, esprimendone eventualmente un altro – per sostenere che ciò nonostante, a livello statale, si sia comunque restati all’interno della forma di governo parlamentare, e che dunque il premio di maggioranza non finisca per essere, in sé, incompatibile con la forma di governo prevista dalla carta costituzionale. Tuttavia, non può negarsi che meccanismi maggioritari meno drastici e meno artificiali,

---

<sup>33</sup> Cfr. R. D’Alimonte, *Il premio di maggioranza: questioni di principio*, in *Il premio di maggioranza*, cit., p. 211 s.

<sup>34</sup> Rimane invece a livello regionale, dove fu introdotto con la legge n. 43 del 1995 (il c.d. “Tatarellum”) e poi confermato dalle singole regioni, seppure in forme e modalità varie, dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999. Cfr., tra gli altri, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri, Il mulino, Bologna, 2007, e G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, spec. p. 10 s.

<sup>35</sup> Cfr. la sentenza n. 35 del 2017 (punto 6 del considerato in diritto): “Alla luce della ricordata discrezionalità legislativa in materia, tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro”.

<sup>36</sup> Cfr., per tutti, R. D’Alimonte, *La formazione elettorale dei governi*, cit., p. 56 s.

quali quelli legati ai collegi uninominali, risultino maggiormente in linea con la disciplina costituzionale della forma di governo.

Questo miglioramento mi pare ancor più evidente alla luce di due elementi ulteriori. In primo luogo, le numerose incertezze che hanno caratterizzato il dibattito, anche tra i costituzionalisti, su quale fosse la soglia dei consensi al di sotto della quale tale premio dovesse ritenersi, appunto, manifestamente irragionevole; o anche circa l'ammissibilità di un cosiddetto "premietto" (o premio di governabilità, secondo il lessico della sentenza n. 35 del 2017), volto cioè a premiare la lista o le liste più votate, senza però attribuire loro la maggioranza assoluta dei seggi<sup>37</sup>. In secondo luogo, il permanere, dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, dell'attuale sistema bicamerale paritario, caratterizzato da un Governo che ha bisogno della fiducia di entrambe le Camere: in un sistema bicamerale paritario, infatti, come è stato notato<sup>38</sup>, appare del tutto irrazionale l'adozione di una legge elettorale che preveda l'attribuzione di un premio di maggioranza in ciascuno dei due rami del Parlamento, posto che non si può affatto escludere l'eventualità – evidentemente, contrastante con la *ratio* stessa alla base del premio di maggioranza, e perciò idonea a porre in dubbio la ragionevolezza – di premi attribuiti a liste o a coalizioni di liste diverse, se non opposte<sup>39</sup>.

### **3.2. Il rilievo della volontà dell'elettore e la mancata previsione del voto di preferenza**

Il riapparire dei collegi uninominali nella legge elettorale di Camera e Senato ha, a ben vedere, anche una finalità ulteriore. La Corte costituzionale, allorquando, nella sentenza n. 1 del 2014, ha accolto le censure che lamentavano la mancata previsione di una preferenza da parte degli elettori, ritenendo illegittime le liste lunghe e bloccate, non ha infatti escluso il ricorso a meccanismi diversi rispetto al voto di preferenza per l'individuazione degli eletti.

Nel ragionamento condotto dalla Corte, la libertà di voto è risultata compromessa dal fatto che, in base alla legge n. 270 del 2005, "alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno

---

<sup>37</sup> In particolare, nel corso delle audizioni svolte presso la Camera all'indomani della sentenza n. 35 del 2017, si è registrata una varietà di opinioni in proposito, circa l'ipotesi di soglie fissate al 37-38%, senza ovviamente riuscire a giungere a indicazioni univoche per il legislatore. Cfr. il dossier del Servizio studi della Camera, *Indagine conoscitiva sulle proposte di legge di modifica della legge elettorale (C. 2352 e abb.)*. *Elementi di sintesi delle audizioni*, n. 530/1, 3 maggio 2017, e, a commento, volendo, N. Lupo, *Le audizioni sulla riforma elettorale: rito inutile o contributo della scienza (costituzionalistica) alla formazione della legge?*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 3, p. 603 s.

<sup>38</sup> Cfr., con chiarezza, C. Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008, spec. p. 21 s.

<sup>39</sup> All'indomani della sentenza n. 35 del 2017 si era altresì ventilata l'ipotesi di premi "coordinati" tra Camera e Senato, ed assegnabili solo nel caso in cui ad essi avessero diritto liste collegate tra di loro: cfr. M. Luciani, *A lezione di storia*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2017, n. 1, p. 4. Criticamente, visto che in tal modo si inciderebbe sull'elezione distinta delle due Camere (e sul loro scioglimento, che la Costituzione prefigura anche come individuale), cfr. G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali*, cit., p. 936.

della indicazione personale dei cittadini”, così ferendosi la logica della rappresentanza politica. Tale sistema, inoltre, è stato esplicitamente ritenuto “non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”<sup>40</sup>.

Coerente con questo approccio è poi stata la sentenza n. 35 del 2017, che ha respinto la censura sollevata nei confronti della legge n. 52 del 2015 per violazione della libertà di voto dell’elettore, laddove prevedeva capilista bloccati in tutte le circoscrizioni elettorali (e fino a due voti di preferenza per gli ulteriori candidati, purché di sesso diverso). La Corte lo ha fatto sottolineando le differenze specifiche rispetto alla legge n. 270 del 2005 (collegi plurinominali di dimensioni ridotte; nome bloccato solo per il capolista; possibilità di preferenze per gli altri candidati) ed evidenziando altresì il ruolo che la Costituzione, all’art. 49, assegna ai partiti politici, “quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”<sup>41</sup>.

Rispetto alla legge n. 270 del 2005, perciò, il miglioramento – sempre in termini di conformità a Costituzione – mi pare piuttosto marcato: le liste bloccate previste dalla legge in esame possono definirsi corte (da un minimo di due e un massimo di quattro candidati) e i nomi (sia del candidato uninominale, sia dei candidati nei collegi plurinominali) compaiono sulla scheda elettorale (almeno nella fisiologia, non considerando cioè i casi di chiusura, quelli volti a garantire comunque l’assegnazione di tutti i seggi, pur specificamente e dettagliatamente prefigurati dal legislatore).

Rispetto alla legge n. 52 del 2015 vi è, di nuovo, la scomparsa del voto di preferenza, che in quel caso svolgeva una funzione significativa, seppure temperata, come già rilevato, dalla sua coesistenza coi capilista bloccati. Tuttavia, come detto e anche alla luce del dato comparatistico, il voto di preferenza non può essere ritenuto elemento costituzionalmente necessario dei sistemi elettorali italiani, ben potendo il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità in materia, individuare altre forme con cui il cittadino-elettore è chiamato a contribuire, appunto accanto ai partiti, alla scelta dei propri rappresentanti in Parlamento<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Così la sentenza n. 1 del 2014, punto 5.1 del considerato in diritto.

<sup>41</sup> Sentenza n. 35 del 2017: punto 11.2 del considerato in diritto. Valorizzano questo passaggio I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c’è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2017, n. 1, spec. p. 44 ss.; G. Rivoecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2017. spec. p. 18 s.

<sup>42</sup> Nel dibattito recente, cfr. R. Bin, *Caro Travaglio, per essere democratica, la legge elettorale deve prevedere le preferenze?*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 22 ottobre 2017.

### 3.3. La limitazione delle pluricandidature e il meccanismo di opzione automatica per i plurieletti

Rispetto alla legge elettorale del 2005 (che ammetteva un numero illimitato di pluricandidature) e a quella del 2015 (che consentiva ai capilista di candidarsi in un più collegi, fino ad un massimo di 10, rimettendo al candidato stesso, in caso di plurielezione, la scelta del collegio dal quale essere eletto)<sup>43</sup>, nella legge in esame le candidature plurime sono ammesse, ma in modo abbastanza limitato e con criteri di priorità oggettivi e non soggettivi.

In particolare, non ci si può candidare in più di un collegio uninominale. Chi si candida in un collegio uninominale può figurare altresì nelle liste plurinominali, purché con il medesimo contrassegno, in un massimo di cinque diversi collegi. Ci si può inoltre candidare anche soltanto nelle liste plurinominali, sempre fino ad un massimo di cinque.

Quanto invece ai criteri di priorità in caso di plurielezione si stabilisce che l'elezione nei collegi uninominali prevalga sempre sull'elezione nelle liste plurinominali. Nell'ipotesi, invece, di candidato che risulti eletto in più liste plurinominali, il criterio è il seguente: "Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale"<sup>44</sup>. La *ratio* alla base di questa previsione non è immediatamente percepibile, ma sembra potersi ricondurre al fatto che, poiché il plurieletto dovrebbe essere, tendenzialmente, un leader nazionale di partito, negli altri collegi i candidati locali che lo hanno affiancato hanno raccolto maggiori consensi, e dunque meritano di essere eletti, in quanto subentranti, più di quelli che seguono il leader nei collegi in cui quella lista è andata meno bene<sup>45</sup>.

Ovviamente, si tratta di previsioni che si prestano ad essere discusse nel merito. Personalmente, sono piuttosto critico nei confronti delle pluricandidature in quanto tali. Riterrei – in modo forse un po' ingenuo – che i leader di partito, un po' come i generali in battaglia, dovrebbero stare nelle posizioni più esposte: ossia, avere il coraggio di candidarsi nei collegi uninominali, anche di quelli considerati a rischio, traendo, nel caso, le necessarie conseguenze da una mancata elezione. Per i partiti minori, che ben difficilmente potrebbero riuscire a risultare vincitori in un collegio uninominale, esistono comunque le liste plurinominali e, in ogni caso, proprio un rigoroso divieto di candidarsi in più collegi potrebbe costituire un utile incentivo – per certi versi persino più efficace e meno artificiale della soglia di

---

<sup>43</sup> Cfr., oltre a quanto si è già osservato *supra*, nel par. 2, L. Trucco, *Candidature multiple e Italicum*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 3, p. 738 s.

<sup>44</sup> Così l'art 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come riscritto dall'art. 1, comma 29, della legge n. 165 del 2017.

<sup>45</sup> In questo senso, cfr. C. Fusaro, *Audizione presso la I Commissione del Senato*, 19 ottobre 2017 (disponibile su <https://www.senato.it/3572>).

sbarramento – a coalizzarsi, oltre che, si intende, una soluzione maggiormente rispettosa della volontà degli elettori. Ma si tratta di una valutazione che rientra chiaramente nel merito.

Sul piano della legittimità costituzionale, credo si possano apprezzare sia la limitazione delle pluricandidature (la più incisiva, rispetto a tutte le leggi elettorali precedenti qui considerate), sia, soprattutto, la modalità, *a priori* e oggettiva, con cui viene determinato il collegio da cui considerare eletti i candidati plurieletti. Si ricorderà, a quest'ultimo riguardo, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 35 del 2017, subito dopo aver rinvenuto nel meccanismo del sorteggio – già previsto, per altra finalità, dalla legislazione elettorale vigente, come si è prima ricordato – una soluzione idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, aveva fatto presente che “appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori”<sup>46</sup>. Un chiaro invito al legislatore a intervenire nuovamente in materia, cui ora viene dato seguito.

### 3.4. Le norme sulla parità di genere

Un profilo riguardo al quale, sempre ragionando in termini di legittimità costituzionale, il passo avanti compiuto dal testo in esame mi pare indiscutibile è quello delle norme sulla parità di genere: le norme, cioè, che si propongono di dare attuazione all'art. 51 Cost., come emendato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, nella parte in cui impegna la Repubblica a promuovere “con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini” al fine di garantire il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive<sup>47</sup>.

Nella legislazione previgente, alla Camera, per effetto della legge n. 52 del 2015, già esistevano una serie di misure dettate a questo scopo. In particolare, gli elettori erano abilitati a indicare fino a due preferenze, ma potevano esprimere la seconda solo a patto di votare per due candidati di sesso diverso (cosiddetta “doppia preferenza di genere”); i candidati, inoltre, dovevano comparire in lista in ordine alternato per sesso; infine, i capilista dello stesso sesso non potevano essere più del 60 per cento del totale<sup>48</sup>.

Al contrario, al Senato non era previsto alcunché in proposito. Come si accennava, questa mancanza di norme a tutela dell'eguaglianza di genere rappresentava, a mio avviso, un vero e proprio vizio di legittimità

---

<sup>46</sup> Sentenza n. 35 del 2017, punto 12.2 del considerato in diritto.

<sup>47</sup> Sulle origini di questa previsione, legate alla dichiarazione di illegittimità costituzionale che, con la sentenza n. 422 del 1995, colpì le clausole volte a favorire una più equa rappresentanza dei due sessi in Parlamento e negli organi elettivi a livello regionale, provinciale e comunale cfr., per tutti, S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2013, spec. p. 50 s.

<sup>48</sup> Cfr., ad esempio, L. Franco, *La differenza di genere fra rappresentanza e rappresentatività nella sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, cit., p. 123 s., spec. p. 134 s.

costituzionale<sup>49</sup>. Ancora più evidente nel momento in cui, per effetto della sentenza n. 1 del 2014, si era introdotto il voto di preferenza (in forme peraltro, come si è accennato, tutte da definire).

Giova infine ricordare che nella legge n. 270 del 2005 non vi erano norme a tutela della parità di genere, al di là di una generica indicazione di principio presente nell'art. 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993, derivante peraltro dalla legge n. 276 del 1993 (che quelle norme aveva invero originariamente introdotto, ma che, assieme ad altre di analogo tenore, furono dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 422 del 1995, sulla base peraltro del vecchio testo dell'art. 51 Cost.)<sup>50</sup>.

Si trattava di un'omissione grave, che si poteva forse spiegare alla luce dei tanti limiti di un testo concepito dall'allora maggioranza di centro-destra ad uno scopo tutto contingente e sulla base di una non ancora avvertita piena efficacia della (allora recente) revisione dell'art. 51 Cost. D'altronde, per sua natura, si trattava di un'illegittimità costituzionale cui ben difficilmente avrebbe potuto porre rimedio il giudice costituzionale, il quale avrebbe dovuto riempire il vuoto con una sentenza 'additiva di meccanismo'. Ciò a maggior ragione visto che i meccanismi ipotizzabili allo scopo sono molteplici, tipicamente rimessi alla discrezionalità del legislatore, e considerato che in materia elettorale il sistema, come già si è osservato, deve comunque essere in grado di funzionare in ogni momento.

Rispetto a questo quadro, la legge in esame prevede: da un lato, che i candidati nelle liste (bloccate) nei collegi plurinominali debbano essere collocati in ordine alternato di genere; dall'altro, un tetto (sempre pari al 60%, probabilmente in coerenza con quanto già previsto, per la sola Camera, dalla legge n. 52 del 2015) che viene applicato – in ambito nazionale alla Camera, in ambito regionale al Senato – ai collegi uninominali, ai capilista e al complesso delle candidature nelle liste plurinominali. In questo modo, sembra che lo sbilanciamento massimo ammissibile sia quello di un rapporto 60/40 (pur con i dovuti arrotondamenti), in nessun caso potendosi oltrepassare, complessivamente, questo punto di equilibrio.

Rispetto alla situazione precedente, dunque, la nuova legge presta una notevole attenzione alla parità di genere, con una disciplina che pare idonea a dare attuazione all'art. 51 Cost. e, al contempo, in linea con l'interpretazione che di questa disposizione ha fin qui fornito la giurisprudenza costituzionale: nel senso di richiedere misure che non prefigurino “il risultato elettorale, alterando forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva” o attribuiscono “ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri”<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Conformemente, cfr. M. Luciani, *A lezione di storia*, cit., p. 4.

<sup>50</sup> Cfr., tra gli altri, G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali*, cit., p. 929 s.

<sup>51</sup> Così la sentenza n. 4 del 2010 della Corte costituzionale, nel respingere le censure sulla doppia preferenza di genere prevista dalla legislazione elettorale della Regione Campania.

### 3.5. Le soglie di sbarramento e l'interpretazione un po' meno stringente dell'elezione del Senato "a base regionale"

Le soglie di sbarramento sono tra gli aspetti più delicati di ogni sistema elettorale. Attraverso di esse si mira a limitare un'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare, al tempo stesso, però, sacrificando in misura corrispondente quel principio di rappresentatività che, secondo la Corte costituzionale, deve informare ogni sistema elettorale. E' noto che sull'entità della soglia e anche sulla sua *ratio*, le opinioni dei giudici costituzionali appaiono, in Europa, piuttosto variegata<sup>52</sup>.

La Corte costituzionale italiana, in una sentenza dedicata alla legislazione elettorale regionale, ha rilevato che, su un piano generale, la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione "sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità": un intento che è da considerarsi "un fine non arbitrario"<sup>53</sup>.

Le soglie per l'accesso al riparto dei seggi definite dalla legge in esame sono le seguenti, tutte applicate, come si vedrà meglio tra un attimo, a livello nazionale: 10% per le coalizioni (con almeno una delle liste coalizzate che raggiunga il 3%) e 3% per le liste, con eccezioni solo per le aree in cui siano presenti minoranze linguistiche.

Si può ovviamente discutere, nel merito, se queste soglie siano troppo alte o, più plausibilmente, troppo basse, ove considerate in comparazione, ad esempio, con quelle previste in precedenza per la Camera (3%) o per il Senato (20% per le coalizioni; 3% per le liste coalizzate; 8% per le liste non coalizzate),

---

<sup>52</sup> Cfr., per commenti a tre pronunce del Tribunale costituzionale tedesco, della Corte costituzionale ceca e della Corte costituzionale italiana, tutte relative alle soglie di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo, B. Michel, *Thresholds for the European Parliament Elections in Germany Declared Unconstitutional Twice*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, p. 133-147; H. Smekal-L. Vyhnanek, *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court o the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*, *ivi*, p. 148-163; e G. Piccirilli, *Maintaining a 4% Electoral Threshold for European Elections, in order to clarify access to constitutional justice in electoral matters*, *ivi*, p. 164-176.

<sup>53</sup> Così la sentenza n. 193 del 2015 (con riferimento alla legislazione elettorale della Lombardia), su cui cfr. G. D'Amico, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 4, p. 1000 s. Il passaggio è ripreso anche nella sentenza n. 35 del 2017, ove la Corte (punto 6 del considerato in diritto) da un lato afferma che "le previsioni della legge n. 52 del 2015 introducono una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata, che non determina, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo"; dall'altro, respinge le censure nei confronti della previsione congiunta di premio di maggioranza e soglie di sbarramento sulla base di un articolato passaggio argomentativo che qui si riporta: "Ben vero che qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio. Ma non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi. Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che 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".

nonché per le elezioni del Parlamento europeo (4%). Tuttavia, va riconosciuto che, specie a ridosso delle elezioni, era davvero difficile fare di più. Semmai, c'è da augurarsi che tali soglie rappresentino anche l'occasione per adottare le modifiche ai regolamenti di Camera e Senato al fine di adattare alla nuova legge elettorale i requisiti richiesti per la formazione dei gruppi. Infatti, tra l'altro, il cambiamento del sistema elettorale rende necessaria quanto meno una rilettura dei requisiti posti dal regolamento della Camera come di quelli del Senato (in ambedue i casi nell'art. 14 del rispettivo regolamento) per la formazione dei gruppi "autorizzati" o "in deroga" (rispetto ai requisiti numerici stabiliti, pari ad almeno 20 deputati o 10 senatori), a tutt'oggi riferite alla legge elettorale proporzionale "pre-Mattarellum"; e di quelli previsti, dal solo regolamento della Camera, per la formazione di componenti politiche in seno al gruppo misto, ancor oggi riferite al c.d. Mattarellum<sup>54</sup>.

Interessante è anche la disciplina sul destino dei voti dati alle liste che finiscano sotto la soglia di sbarramento. In astratto, le alternative sarebbero due: o essi non possono essere in alcun modo utilizzati, con un meccanismo che è stato criticato, perché rende quei voti come non dati, favorendo perciò le liste e le coalizioni "avversarie"; oppure essi possono essere utilizzati comunque, senza alcun limite minimo, per la coalizione alla quale aderiscono, con il rischio di favorire la moltiplicazione indefinita di liste composte da 'portatori d'acqua', da candidati consapevoli cioè di non superare la soglia, ma ciò nonostante utili a favorire la coalizione cui appartengono (e che in genere ottengono poi qualcosa in cambio).

La soluzione prescelta è di tipo intermedio: se una lista coalizzata ottiene una percentuale di consensi a livello nazionale inferiore sì al 3%, ma superiore all'1% i suoi voti sono comunque computabili tra quelli ottenuti dalla coalizione; se invece non raggiunge neppure l'1% dei consensi in ambito nazionale i relativi voti non determinano alcun effetto sul riparto dei seggi. Mi pare una soluzione abbastanza equilibrata, nonostante le critiche che sono state sollevate e ferma restando l'arbitrarietà di pressoché ogni soglia percentuale.

In proposito, comunque, la novità più significativa mi pare quella relativa all'applicazione di tali soglie di sbarramento a livello nazionale anche con riferimento all'elezione del Senato, anziché, come era accaduto sin qui, in ogni singola Regione. Così facendo, il legislatore interpreta un po' meno rigorosamente la previsione di cui all'art. 56, primo comma, Cost., secondo la quale il Senato è eletto "a base regionale". Si badi: la legge in esame si guarda bene dal vanificare la previsione costituzionale, che anzi continua ad essere presa in considerazione ai fini del disegno dei collegi e delle circoscrizioni del Senato, oltre che del

---

<sup>54</sup> Non a caso, in contemporanea con la fase finale dell'esame parlamentare della nuova legge elettorale, si è registrata una ripresa del cammino della riforma del regolamento del Senato, in cui, tra l'altro, si profila una diversa disciplina dei gruppi parlamentari al fine di porre un freno al fenomeno della cosiddetta "mobilità parlamentare".

riparto dei seggi. Tuttavia, la dimensione regionale non è più quella rilevante nel momento in cui si tratta di applicare le soglie di sbarramento per le coalizioni e per le liste, posto che queste operano, analogamente a quel che accade alla Camera, a livello nazionale.

Secondo alcuni, queste previsioni darebbero origine ad un vizio di legittimità costituzionale, per contrasto appunto con l'elezione del Senato "a base regionale"<sup>55</sup>. A me non pare, posto anzi che l'interpretazione troppo rigorosa di questa previsione costituzionale – che fu prospettata nel corso dell'iter della legge n. 270 del 2005 e poi fatta propria, in sede di *moral suasion*, dalla Presidenza della Repubblica, finendo per ispirare al legislatore l'improbabile soluzione dei premi di maggioranza regionali, poi come detto giudicata irrazionale in sé dalla Corte costituzionale<sup>56</sup> – è stata oggetto di più di una rimeditazione, essendosi sostenuto che da essa non discenderebbe alcuna indicazione circa il fatto che la traduzione dei voti in seggi debba aver luogo interamente in ambito regionale<sup>57</sup>. Mi pare perciò che si possa concludere nel senso che il legislatore resti tenuto soltanto a dare un rilievo alla dimensione regionale nell'articolazione delle circoscrizioni elettorali e, se ritiene, altresì nell'attribuzione dei seggi. Tuttavia, una volta fatto ciò, credo che egli rimanga libero di prevedere requisiti e fasi anche a livello nazionale, specie in nome dell'esigenza – costituzionale, ai sensi della sentenza n. 35 del 2017 – di non originare esiti troppo difformi quanto alla composizione dei due rami del Parlamento. La norma costituzionale sulla base regionale dell'elezione del Senato, in altri termini, non può non essere bilanciata con il principio del bicameralismo paritario, che appunto richiede sistemi elettorali compatibili per la Camera e il Senato, tanto più quando si ha a che fare con un sistema di partiti altamente instabile e poco istituzionalizzato.

### **3.6. Le norme sulla presentazione delle liste e la previa indicazione del capo della forza politica e del suo programma**

Vengono altresì riviste, con apposita disciplina transitoria, applicabile soltanto alle prossime elezioni, le norme sulla presentazione delle liste. Quello di adattare di volta in volta tale disciplina alle caratteristiche del sistema politico in essere rappresenta un modo di legiferare non certo encomiabile, ma ormai purtroppo invalso, anche con il ricorso a decreti-legge *ad hoc*, nella prassi legislativa italiana<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr., con ricchezza di argomenti, L. Spadacini, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale. Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato*, 19 ottobre 2017, in [www.nomos-leattualitadelldiritto.it](http://www.nomos-leattualitadelldiritto.it), 2017, n. 3.

<sup>56</sup> Quella fase è ora assai accuratamente ricostruita da A. Gratteri, *Genesi di un precedente: l'interpretazione dell'elezione a base regionale del Senato da parte del presidente Ciampi*, in [www.nomos-leattualitadelldiritto.it](http://www.nomos-leattualitadelldiritto.it), 2017, n. 3.

<sup>57</sup> Cfr. C. Pinelli, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2017, n. 1. In senso non dissimile cfr. G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali*, cit., p. 909 s.

<sup>58</sup> Cfr., con toni particolarmente critici, C. Fusaro, *Presentazione delle liste ed esenzione dalla raccolta firme. Una buffonata di cui vergognarsi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 febbraio 2008.

Nel caso della legge in esame, la disciplina non è priva di alcune previsioni che possono sembrare *ad personam*, ma che comunque non paiono essere eccessivamente squilibrate. Ad esempio, è evidente che non è casuale l'individuazione della data del 15 aprile 2017, entro cui i partiti e i gruppi politici per allora costituiti in Parlamento possono beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di sottoscrizione delle candidature da parte dei cittadini-elettori<sup>59</sup>.

Qualche critica, di merito, mi pare poter essere rivolta nei confronti della norma che estende forse eccessivamente la categoria dei soggetti idonei ad autenticare le sottoscrizioni per la presentazione delle liste. In questo caso, il legislatore include gli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori (i cosiddetti avvocati "cassazionisti"), purché iscritti all'albo di un distretto della circoscrizione elettorale di riferimento. Si tratta di soggetti senz'altro più che qualificati per assolvere un compito siffatto, ma vi è comunque il rischio che si riproducano gli effetti negativi che talvolta tendono a collegarsi alle norme che ampliano questa categoria, riducendone inevitabilmente il grado di terzietà rispetto alle liste medesime<sup>60</sup>.

Dubbi di legittimità costituzionale sono stati sollevati altresì con riferimento alla disposizione che prevede la necessaria indicazione, all'atto della presentazione delle liste, del capo della forza politica e del programma elettorale. Si sostiene, tra l'altro, che in tal modo si altererebbero i caratteri propri della forma di governo parlamentare, comprimendo, in particolare, i poteri spettanti al Presidente della Repubblica nella formazione del Governo.

Invero, in questo caso la comparazione con le precedenti legislazioni elettorali mostra semmai come la legge in esame, lungi dal determinare un vizio di legittimità, si riavvicini, per questo aspetto, alla carta costituzionale, e alla logica della forma di governo parlamentare.

Va infatti ricordato che una previsione siffatta era stata inserita (nell'art. 14-*bis* del d.P.R. n. 361 del 1957) per la prima volta nella legge n. 270 del 2005, assieme alla clausola per cui "restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione", facendosi evidentemente riferimento al potere di nominare il Presidente del Consiglio e, su sua proposta, i Ministri. Una clausola, va da sé, che riconosceva l'esistenza di un problema di compatibilità con la

---

<sup>59</sup> Ciò vuol dire, per esempio, che i gruppi MDP, costituitisi alla Camera e al Senato il 28 febbraio 2017, rientrano in tale categoria, potendo perciò beneficiare dell'agevolazione prevista.

<sup>60</sup> Si pensi agli effetti negativi sperimentatisi quando, per una certa fase, si estese tale abilitazione ai consiglieri comunali, cui si è posto rimedio con la modifica di cui all'art. 14, comma 1, della legge n. 53 del 1990 apportata con l'art. 23, comma 1, lettera c-*bis*), del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014.

Costituzione, ma lo risolveva nel senso – peraltro obbligato – di ribadire la piena vigenza della norma costituzionale<sup>61</sup>.

Nella formulazione originaria, e in coerenza con la logica propria della legge n. 270 del 2005, un'indicazione siffatta era richiesta sia per le liste non coalizzate, sia per le coalizioni. Con riferimento alle prime, si stabiliva che “i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare” dovessero depositare “il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica”. Con riguardo alle seconde, si prevedeva che “i partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione”.

Nella vigenza della legge n. 270 del 2005 questa previsione è stata oggetto di un importante *obiter dictum* della Corte costituzionale, nel quale il suo rilievo nella forma di governo è stato sminuito sulla base di un argomento tutto ed esclusivamente formale, legato al rango della fonte. Nella sentenza n. 262 del 2009, infatti, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008 (il c.d. “lodo Alfano”), la Corte ha escluso che la posizione del Presidente del Consiglio si differenzi da quella dei Ministri, rispetto ai quali resterebbe un *primus inter pares*, e ha negato ogni rilievo alla disciplina contenuta nella legge elettorale (e in particolare al suo art. 14-*bis*): “tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri”<sup>62</sup>. Similmente, nella sentenza n. 23 del 2011, in tema di legittimo impedimento, la Corte ha chiarito inoltre che “la disciplina elettorale, in base alla quale i cittadini indicano il «capo della forza politica» o il «capo della coalizione», non modifica l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, operata dall'art. 92, secondo comma, Cost., né la posizione costituzionale di quest'ultimo”<sup>63</sup>.

Per parte sua, la legge n. 52 del 2015, avendo abolito, come è noto, le coalizioni, ha soppresso il periodo ad esse dedicato all'interno dell'art. 14-*bis*, e ha lasciato invece inalterata la restante parte della disciplina, riferita, come si è visto, alle liste non coalizzate.

---

<sup>61</sup> Sul carattere superfluo di questa clausola cfr. R. Balduzzi-M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in [archivio.rivistaaic.it](http://archivio.rivistaaic.it), 2 marzo 2006 (i quali parlano di “una sorta di *excusatio non petita*”).

<sup>62</sup> Così Corte cost. n. 262 del 2009. Sul punto, cfr. P. Carnevale, “*A futura memoria*”: dalla Corte segnali “per il dopo”, in *Il lodo Alfano. Prerogativa o privilegio?*, a cura di A. Celotto, Nel Diritto, Roma, 2009, p. 39 s., spec. 49 s. (ad avviso del quale la Corte così ha “inteso sgombrare il campo da malintese concezioni surrettizianamente trasformistiche della forma di governo”) e A. Morrone, *La Corte costituzionale sul “lodo Alfano”: una risposta tardiva?*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, n. 4, p. 926 s. (rilevando che la Corte ha trattato la questione, sollevata in termini troppo affrettati dalla difesa privata, “in modo tranchant e formale”).

<sup>63</sup> Così Corte cost. n. 23 del 2011. Cfr. G. Tarli Barbieri, *Il premio di maggioranza e gli sviluppi della forma di governo*, in *Il premio di maggioranza*, cit., p. 137 s., spec. 140 s.

Ora, la legge in esame, novellando ancora la medesima disposizione, ha soppresso altresì il riferimento ai soli “partiti o gruppi politici organizzati *che si candidano a governare*” e, nel presupposto – scontato solo in assenza di partiti anti-sistema – che l’intento di aspirare a governare il Paese sia implicito nel fatto di prendere parte alle elezioni parlamentari, ha perciò esteso a tutte le liste un obbligo siffatto. Inalterato è rimasto, invece, il riferimento alle prerogative del Presidente della Repubblica, che continuano perciò a “restare ferme”.

In concreto, inoltre, vista la natura non *majority assuring* del sistema elettorale ora adottato, l’indicazione del leader di partito diventa, evidentemente, ancora meno significativa rispetto al procedimento di formazione del Governo. In questa logica, l’assenza di ogni riferimento al capo della coalizione si spiega appunto sulla base del fatto che l’accordo di coalizione dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore, avere luogo anzitutto a livello di collegi uninominali, ancorché con valore nazionale. Perché si abbia una coalizione è richiesto che le relative liste presentino candidati necessariamente comuni in tutti i collegi uninominali in cui esse compaiano (salvo, anche qui, le minoranze linguistiche) e dichiarino, reciprocamente e contestualmente al deposito del contrassegno, di voler aderire alla medesima coalizione. Si pone semmai il problema, nell’ambito di un sistema politico in cui, come è noto, i leader dei principali partiti, per una ragione o per l’altra, sono non parlamentari – un dato decisamente anomalo nelle forme di governo parlamentari – se la persona “indicata come capo della forza politica” possa essere pure un cittadino che non è candidato né alla Camera, né al Senato.

Sul piano strettamente giuridico, il dubbio pare potersi sciogliere in senso positivo – e dunque, salvo una ulteriore riflessione, più specifica, nulla sembrerebbe impedire persino l’indicazione di un leader ineleggibile o incandidabile –, in assenza di una esplicita indicazione in senso opposto nella legge elettorale<sup>64</sup> o nella legge Severino<sup>65</sup>. Tuttavia, su un piano più generale, non può non sembrare poco conforme alle regole democratiche e alle tradizioni della forma di governo parlamentare che un leader di partito rinunci *in toto* a mettersi in gioco in prima persona nella competizione elettorale, così come pure, successivamente, nella dialettica parlamentare; così come che un partito politico decida di farsi guidare da un leader ineleggibile o incandidabile.

---

<sup>64</sup> Può ricordarsi che un emendamento, a firma dei deputati del Movimento 5 Stelle (1.78 Toninelli ed altri, presentato presso la Commissione affari costituzionali della Camera: A.C., XVII legislatura, boll. giunte e comm., 3 ottobre 2017, p. 166), volto a stabilire che “non può essere indicato quale capo della forza politica ai fini della presente dichiarazione chi in base alle leggi vigenti al momento del deposito del programma elettorale non possa essere candidato e non possa comunque ricoprire la carica di deputato”, e ciò a pena di inammissibilità dell’intera lista. L’emendamento è stato respinto dalla Commissione nella seduta del 7 ottobre 2017, dopo un vivace dibattito (A.C., XVII legislatura, boll. giunte e comm., 3 ottobre 2017, p. 6 s.).

<sup>65</sup> L’art. 1 del decreto legislativo n. 235 del 2012, infatti, contiene un divieto ad “essere candidati” e a “comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore”.

Sono da salutare con favore, infine, sia le disposizioni che prevedono l'indicazione, sulla scheda elettorale, del nome dei candidati (tanto di quello nel collegio uninominale, quanto di quelli nei collegi plurinominali), sia le norme (collocate nell'art. 4 della legge in esame, che non novella le leggi elettorali vigenti, ma che comunque contiene una disciplina "a regime") le quali delineano forme specifiche di pubblicità, su un'apposita sezione denominata "Elezioni trasparenti", del sito internet del Ministero dell'interno per contrassegni, statuti o dichiarazioni di trasparenza, programma elettorale e nome del capo della forza politica, oltre alle liste dei candidati. Si tratta di una sezione che invero in pratica già esiste (a partire dalle elezioni del 2008), con cui si è cercato di porre rimedio ad uno dei tanti limiti della legge n. 270 del 2005, la quale, ignorando del tutto questo profilo, aveva volutamente aggravato il problema della scarsa conoscibilità dei candidati e della poca consapevolezza del cittadino-elettore<sup>66</sup>. La distinzione tra campagna elettorale, condotta dalle forze politiche con il legittimo intento di moltiplicare i propri consensi, da un lato, e comunicazione istituzionale, intesa ad informare gli elettori non solo sul come si vota, ma anche su chi siano i candidati in lizza, dall'altro, viene così ad acquisire rilievo nella disciplina legislativa e a rafforzarsi, a beneficio degli elettori, liberi, se vogliono, di ignorare la campagna elettorale fatta dai partiti e di informarsi individualmente sull'offerta elettorale che quei partiti propongono.

Va solo aggiunto, anche se si tratta di un elemento scontato, che tutta la disciplina fin qui esaminata non riguarda l'ipotesi – considerata ammissibile sin da prima dell'entrata in vigore della legge n. 270 del 2005<sup>67</sup> – in cui una o più liste appartenenti ad una medesima coalizione decidano di scrivere, all'interno del proprio simbolo, il nome del proprio leader e/o di colui o colei che si augurano possa essere il prossimo Presidente del Consiglio dei Ministri. Forse, tutt'al più, per ipotesi di tal fatta, un problema di ammissibilità del relativo simbolo potrebbe porsi ove il nome indicato all'interno del simbolo non coincidesse con quello depositato all'atto della presentazione della lista. In tal caso, infatti, specie allorquando si trattasse di una lista non coalizzata, si potrebbe forse sostenere che il contrassegno contenga un'indicazione idonea a trarre in inganno l'elettore (violando perciò l'art. 14, sesto comma, del d.P.R. n. 361 del 1957), contrastante con quanto quella medesima lista ha dichiarato riguardo al proprio leader<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Lo si segnalava, in particolare, in N. Lupo, *Nell'era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l'affissione del manifesto elettorale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 30 marzo 2006.

<sup>67</sup> Lo ricorda G. Maestri, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 226, con riguardo all'uso nei simboli di espressioni quali "Berlusconi presidente", che secondo alcuni sarebbero state idonee a violare l'art. 92 Cost., ma che furono poi ammesse.

<sup>68</sup> Per un quadro accurato delle decisioni assunte dal Ministero dell'interno e in sede di contenzioso elettorale sulla confondibilità dei simboli cfr. G. Maestri, *I simboli della discordia*, cit., p. 196 s.

### 3.7. La questione del voto disgiunto, in un sistema “misto, ad un voto”

Le obiezioni più autorevoli e consistenti, in termini sia di costituzionalità sia di merito, nei confronti della nuova legge elettorale si sono incentrate sul voto necessariamente unitario: sul divieto cioè, per l'elettore, di distinguere il proprio voto per il collegio uninominale da quello per la lista di candidati nel collegio plurinominale, ossia di rivolgere quest'ultimo a vantaggio di una lista diversa da quella o quelle collegate al candidato nel collegio uninominale.

Invero, va anzitutto chiarito che l'opzione per l'elettore è in tutto e per tutto unitaria nel caso in cui al candidato nel collegio uninominale corrisponda un'unica lista nel collegio plurinominale: in questa ipotesi, che l'elettore apponga il segno sull'uno o sull'altra è assolutamente indifferente. In ambedue i casi il voto va sia al candidato uninominale, sia alla lista collegata.

Un minimo più articolato è il discorso allorquando al candidato uninominale corrispondano più liste coalizzate. In questo caso, vi sono infatti due ipotesi: se l'elettore appone il segno su una lista, il suo voto va a questa e altresì al candidato uninominale (anche laddove non apponga un secondo segno su quest'ultimo); se però l'elettore vota soltanto quest'ultimo, senza optare per nessuna lista, il suo voto sarà pure in questa ipotesi valido altresì per la parte proporzionale, e sarà distribuito tra le diverse liste collegate al candidato uninominale “in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale”.

E' invece da considerarsi vietato, e nullo per espressa previsione di legge, il voto disgiunto, quello cioè espresso con due segni divergenti: uno sul candidato uninominale e l'altro su una lista a questo non collegata<sup>69</sup>.

In proposito, si è osservato che per effetto di tale disciplina sarebbero violati almeno due principi costituzionali. In primo luogo, il principio di eguaglianza del voto (in uscita) di cui agli artt. 3 e 48 Cost., posto che il sistema assicura una sovrarappresentanza all'elettore che abbia espresso il voto a favore del candidato uninominale risultato vincente: il suo voto varrebbe, infatti, non soltanto per assicurare l'elezione di costui, ma altresì ai fini dell'assegnazione dei seggi nella parte proporzionale; in secondo luogo, il principio del voto personale e diretto di cui agli artt. 48 e 56 Cost., dal momento che gli elettori che votino solo il candidato uninominale, ma nessuna delle liste collegate, verrebbero “espropriati del proprio voto dagli elettori che, votando per lo stesso candidato nel collegio, esplicitano anche una preferenza per una delle liste che lo sostengono”<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> La legge stabilisce altresì, per la prima volta, evidentemente nella consapevolezza della novità del “voto unico”, che le istruzioni di voto siano espressamente stampate sulla parte esterna della scheda elettorale.

<sup>70</sup> Così L. Spadacini, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*, cit., 19 ottobre 2017, p. 2 s. Cfr. anche A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2017, n. 3, p. 8 s., e un cenno nelle interviste a G. Zagrebelsky, *Zagrebelsky: rischiamo l'ennesima legge elettorale incostituzionale*, in *Il Fatto Quotidiano*, 7 ottobre 2017 e *E' la stagione dell'impolitica. Grasso sarà un buon leader*, in *La Stampa*, 6 novembre 2017.

Al contrario, direi che si tratta, anche in questo caso, di una questione di opportunità, non di costituzionalità<sup>71</sup>. Agli argomenti suddetti, infatti, è abbastanza agevole replicare, per un verso, che tutti i meccanismi elettorali, specie quando hanno una componente maggioritaria, determinano una qualche diseguaglianza del peso del voto in uscita, da ritenersi costituzionalmente illegittima se e soltanto se sproporzionata o irrazionale; e, per altro verso, che il mancato esercizio, in tutto o in parte, del diritto di voto finisce inevitabilmente per affidare a coloro che lo esercitano, e che lo facciano *in toto*, un peso maggiore, in qualche misura inevitabilmente in sostituzione di coloro che quel diritto non l'hanno voluto esercitare in forma compiuta (in questo caso, non scegliendo di votare nessuna delle liste collegate al candidato uninominale prescelto)<sup>72</sup>.

Più in generale, e soprattutto, rientra nella discrezionalità del legislatore la scelta sul se rimettere al singolo elettore una ponderazione complessiva tra le candidature di lista e il candidato nel collegio uninominale; oppure se lasciare all'elettore la possibilità di esprimere opzioni distinte, salvo poi ovviamente disciplinarne e soppesarne *ex post* in qualche modo le conseguenze.

Nella logica del sistema elettorale che si è adottato, infatti, è configurato come rigido il riparto tra i seggi assegnati mediante i collegi uninominali e quelli attribuiti con il sistema proporzionale, tra liste concorrenti. E la scelta dell'elettore è, appunto, configurata come unica, dovendo essere perciò necessariamente e forzatamente coerente nella sua manifestazione di volontà, rilevante sia per l'una, sia per l'altra parte<sup>73</sup>.

Si tratta di una famiglia di sistemi elettorali “misti” non particolarmente affollata, ma neppure del tutto sconosciuta nel panorama comparato. In particolare, sistemi di questo tipo, “misti”, ma “a un voto”, nel quale cioè gli elettori “optando per un candidato uninominale votano contemporaneamente per la lista o il gruppo concorrenti per i seggi proporzionali al quale quel candidato appartiene”, esistono o sono esistiti

---

<sup>71</sup> Nel senso che “trattandosi di candidati alla medesima Assemblea parlamentare, sia pure su due canali diversi, il legislatore può legittimamente operare sia nel collegare i voti sia nel renderli parzialmente o totalmente indipendenti”, cfr. S. Ceccanti, *Appunto per l'audizione presso la I Commissione del Senato*, 19 ottobre 2017 (disponibile su <https://www.senato.it/3572>). C. Fusaro, *Audizione presso la I Commissione del Senato*, cit., ritiene che si tratti di scelte rientranti nella discrezionalità del legislatore; e lo stesso V. Onida (intervistato da D. Martinaro, *Finalmente il Parlamento si è mosso. Testo costituzionale, ma contraddittorio*, in *Corriere della Sera*, 9 ottobre 2017, pur con considerazioni fortemente critiche sul divieto di voto disgiunto, non ritiene che questo configuri un vizio di legittimità costituzionale.

<sup>72</sup> Da qui anche il parallelo, diffusosi nel corso del dibattito parlamentare, con il sistema in essere per la distribuzione dell'8 per mille dell'IRPEF: come è noto, il reddito di chi non esercita l'opzione viene distribuito tra i beneficiari, in proporzione alle scelte espresse.

<sup>73</sup> Si badi peraltro che, specie se la gran parte delle liste si presenteranno in coalizione, l'elettore avrà comunque a disposizione due scelte (alla Camera e altrettante al Senato): con il vincolo, certo non indifferente, ma neppure eccessivamente costrittivo, di poter scegliere soltanto una delle liste collegate al candidato uninominale prescelto.

in Messico (che ne ha sperimentato più varianti), Albania, Corea del Sud, Islanda, Taiwan, Tunisia, Senegal, Seychelles<sup>74</sup>.

I sistemi alternativi, quelli cioè che ammettono il voto disgiunto, lasciano senz'altro una maggiore libertà all'elettore nella formulazione del suo voto: il cittadino ha a propria disposizione una molteplicità di opzioni, per cui nel trovarsi davanti ad esse, in cabina elettorale, ha senz'altro la sensazione di essere, come dire, maggiormente sovrano. Tuttavia, il più delle volte è il legislatore, specie nei sistemi elettorali configurati come "misti", a predeterminare e a semplificare – riconducendoli a maggiore coerenza, e dunque inevitabilmente, in una certa misura, distorcendoli – gli effetti del voto plurimo e diversificato espresso dai cittadini, dando di volta in volta prevalenza all'una o all'altra delle due logiche che sono alla base di tali sistemi elettorali.

Si pensi, emblematicamente, per fare un solo esempio, al caso dello "scorporo" previsto nella legislazione elettorale italiana del 1993. E' vero che questa lasciava, in particolare alla Camera<sup>75</sup>, una maggiore libertà di voto all'elettore: addirittura costui aveva a sua disposizione due distinte schede, una per la parte maggioritaria-uninomiale, sulla base della quale erano assegnati tre quarti dei seggi; e una per la parte proporzionale, a liste (bloccate) concorrenti, volta ad attribuire un quarto dei seggi. Tuttavia, per effetto del meccanismo dello scorporo i due voti, solo apparentemente indipendenti, finivano per essere ricollegati *a posteriori* e, nel presupposto – tutt'altro che sicuro e ovviamente non accertabile, se non a costo di violare la segretezza del voto – di una coerenza nel comportamento di voto dell'elettore nel compilare le due schede, una quota significativa dei voti espressi per il maggioritario (alla Camera, quelli necessari per vincere il seggio uninominale, ossia quelli del candidato secondo arrivato più uno) finivano per essere sottratti alla lista o alle liste collegate con il candidato uninominale risultato vincitore.

Se ne deduce l'ennesima conferma che i sistemi elettorali non sono mai semplici, ma contengono meccanismi necessariamente articolati e complessi. Questo vale a maggior ragione per i sistemi elettorali misti, chiamati per definizione ad assicurare la coesistenza di due logiche diverse, quando non opposte. Nel caso della legge elettorale in esame, in fondo, la coesistenza e l'equilibrio tra le due logiche, fermo restando il riparto rigido dei seggi tra parte maggioritaria e parte proporzionale, sono rimessi all'elettore.

---

<sup>74</sup> Cfr. A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale*, cit., p. 89 s. e 196 s., al quale appartengono le formulazioni virgolettate nel testo. Nella classificazione dei sistemi elettorali misti ivi proposta, questi sistemi vengono qualificati come "maggioritari a compensazione proporzionale" (posto che in genere la quota maggioritaria è in essi dominante). Ma – sempre secondo tale autore – non mancano casi in cui le due parti sono sostanzialmente paritarie (come nel Senegal), o anche in cui il sistema è invece prevalentemente proporzionale (come in Islanda e come nella legge in esame).

<sup>75</sup> Al Senato, invece, come rileva C. Fusaro (*Il progetto Rosato-Fiano approvato dalla Camera dei deputati*, in *ASTRID-Rassegna*, 2017, n. 14, p. 3 s.) l'elettore era chiamato a votare su una sola scheda, e con un unico voto "o si eleggeva un senatore oppure si concorreva a determinare il riparto proporzionale di un quarto dei senatori per regione (parte proporzionale)".

Sta a lui decidere se, alla luce di una ponderazione dell'offerta elettorale che ha davanti, far dipendere il suo voto (ovviamente, in positivo o in negativo): dal candidato nel collegio uninominale; o da uno o più dei candidati nella lista; o ancora da un'opzione ideologica o di partito.

### **3.8. Il venir meno del requisito della residenza all'estero per candidarsi nella circoscrizione Estero**

Nell'affannosa ricerca di obiezioni di costituzionalità nei confronti delle leggi elettorali è alto il rischio di passare, con facilità, da un estremo all'altro: tacciando cioè di illegittimità costituzionale, tra due soluzioni alternative, sia l'una sia l'altra. Questo è, in particolare, ciò che pare essere accaduto con riguardo ai requisiti fissati dal legislatore per essere candidabili nella circoscrizione Estero.

Infatti, quando fu discussa e approvata la legge per l'elezione dei parlamentari rappresentanti della circoscrizione Estero non pochi dubbi di costituzionalità suscitò la previsione secondo cui i candidati in tale circoscrizione “devono essere residenti ed elettori nella relativa ripartizione”<sup>76</sup>. Si ritenne, in particolare, che l'introduzione di un limite ulteriore all'elettorato passivo violasse il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, garantito dall'art. 51, primo comma, Cost. e introducesse un principio di rappresentanza politica “per territorio”, in contrasto con la rappresentanza nazionale dei membri del Parlamento<sup>77</sup>.

In senso opposto, si osservò che la disciplina in questione era volta ad evitare candidature “paracadutate” nella circoscrizione Estero, e quindi a preservare un grado di genuinità della rappresentanza degli italiani residenti all'estero presupposta dalle due leggi di revisione costituzionale, con cui tale rappresentanza era stata introdotta<sup>78</sup>.

Ora la legge in esame ritorna su questa scelta, stabilendo che nella circoscrizione Estero possano candidarsi sia i residenti nella relativa ripartizione (purché negli ultimi cinque anni non abbiano ricoperto, in altri Paesi, cariche di governo, elettive, o incarichi nella magistratura o nelle forze armate), sia i residenti in Italia (limitatamente ad una sola delle quattro ripartizioni elettorali in cui la circoscrizione Estero è, come è noto, suddivisa).

---

<sup>76</sup> Così l'art. 8, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero).

<sup>77</sup> Cfr., in questo senso, E. Grosso, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 2, p. 346 s. Per una accurata ricostruzione del dibattito cfr. G.E. Vigevani, *Il voto all'estero: interrogativi sulla “riserva indiana” per i candidati*, *ivi*, p. 348 s.

<sup>78</sup> Cfr., ad esempio, C. Fusaro, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 351 s. Il riferimento è, evidentemente, alle leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1 (Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero) e 23 gennaio 2001, n. 1 (Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero).

Non mi pare si possa tacciare questa nuova disciplina di illegittimità costituzionale, posto che essa consente di candidarsi a rappresentare la circoscrizione Estero sia ai residenti in Italia, sia ai residenti nella ripartizione interessata. Diverso sarebbe stato il discorso, probabilmente, ove il legislatore avesse optato per la soluzione diametralmente opposta a quella precedente, ossia nel senso di vietare ai residenti all'estero di presentare la propria candidatura: in tal caso, infatti, ci si sarebbe potuti domandare se tale divieto vanificasse del tutto il senso – peraltro, come è noto, oggetto di un vivace dibattito<sup>79</sup> – di una rappresentanza separata per i cittadini italiani residenti all'estero.

#### 4. Alcune questioni procedurali sorte nel corso dell'iter parlamentare

Nel corso dell'*iter* della nuova legge elettorale sono state sollevate non poche obiezioni di costituzionalità quanto al percorso seguito in Parlamento. Rispetto ad esse, si è talvolta osservato, in senso opposto, che le illegittimità formali e procedurali sarebbero state ben maggiori nel caso fossero rimaste le leggi previgenti, dal momento che si sarebbe con ogni probabilità reso necessario, per completarne la disciplina, il ricorso ad un decreto-legge<sup>80</sup>; oppure, il che per certi versi parrebbe ancor peggio, vista la riserva di legge assoluta che si ritiene coprire la materia, ad un regolamento governativo<sup>81</sup>.

Si tratta, però, di un contro-argomento che, ancorché tutt'altro che illogico, e benché fondato su ipotesi non certo irrealistiche – visto che la legislazione previgente presentava, come si è già osservato, non pochi elementi di incompletezza e almeno un profilo di illegittimità costituzionale –, sembra provare troppo: preso nella sua assolutezza, rischierebbe infatti di giustificare pressoché qualsivoglia violazione costituzionale, purché ritenuta meno grave dell'adozione di un'ipotesi ai limiti del fatto eversivo, quale è probabilmente da considerarsi l'adozione di un decreto-legge che incida su elementi essenziali del sistema elettorale, per giunta emanato a ridosso delle nuove elezioni<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> In senso critico cfr., per tutti, E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2001.

<sup>80</sup> La prospettiva è evocata, in chiave introduttiva, da C. Fusaro, *Audizione presso la I Commissione del Senato*, cit.: “Che una legge intervenga oggi opportunamente (al di là del merito) è cosa buona in sé se è vero com'è vero che – negli ultimi mesi – si è più volte evocato quasi come cosa inevitabile che – a rimediare alla sostanziale inidoneità della legislazione elettorale residuata (al di là della questione della sua disomogeneità) a disciplinare le prossime elezioni – si facesse ricorso a un decreto-legge”.

<sup>81</sup> Sull'esistenza di una riserva di legge in materia elettorale cfr., tra gli altri, M. Ainis, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, n. 3, p. 629 s., spec. 633 s., e L. Spadacini, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV Legislatura*, Promodis, Brescia, 2003, spec. p. 101 s.

<sup>82</sup> Per una sintesi del dibattito sull'ammissibilità di un decreto-legge di riforma della legge elettorale sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a N. Lupo, *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, n. 6, c. 1456 s. Si vedano comunque F.G. Pizzetti, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 novembre 2012 (ora in *Rassegna parlamentare*, 2013, n. 1, p. 81 s., ov'è pubblicata

Mi pare perciò opportuno richiamare i tre principali profili di pretesa illegittimità costituzionale dell'iter di formazione della legge, e discuterli singolarmente, seppure in sintesi.

#### 4.1. Il vincolo derivante dalla precedente deliberazione dell'Assemblea

Un primo argomento fa leva sul peculiare iter seguito presso la Camera. Come già si è accennato, nella prima parte del 2017, la Commissione affari costituzionali, mossasi all'indomani della sentenza n. 35 del 2017 (anzi, sin dal comunicato-stampa con cui la Corte costituzionale aveva dato notizia della decisione presa)<sup>83</sup>, aveva inizialmente licenziato un testo per più versi simile alla legge elettorale vigente in Germania, frutto di un accordo politico tra i quattro gruppi parlamentari più numerosi: PD, Cinque Stelle, Forza Italia e Lega Nord<sup>84</sup>. Tuttavia, come già si è segnalato, una volta giunto all'esame dell'Assemblea di Montecitorio, si è registrata l'approvazione, a sorpresa, a scrutinio segreto, degli identici emendamenti Fraccaro 1.512 e Biancofiore 1.535, su cui la Commissione aveva espresso parere contrario, con cui si stabiliva l'abrogazione delle disposizioni speciali attualmente vigenti per la circoscrizione Trentino-Alto Adige, disponendo l'aumento del numero dei collegi uninominali della Camera costituiti nelle circoscrizioni nazionali da 225 a 231. A seguito dell'imprevista approvazione di questi identici emendamenti, che evidentemente faceva emergere come l'accordo alla base della riforma fosse tutt'altro che solido, l'Assemblea ha deliberato, su proposta del gruppo PD, il rinvio in Commissione del progetto di legge<sup>85</sup>.

Poiché la Commissione affari costituzionali ha deciso non di azzerare il lavoro compiuto fino ad allora, di non ricominciare cioè un nuovo iter, ma ha preferito, subito dopo la pausa estiva, riprendere il medesimo procedimento, avvalendosi perciò (almeno formalmente) dell'istruttoria, incluse le audizioni, sino ad allora svolte, ci si è domandati se vi fosse un vincolo – e, se sì, quale – derivante dall'approvazione di detto emendamento sui contenuti del progetto, nel prosieguo del suo cammino parlamentare. E' noto infatti che, in applicazione del generale principio del *ne bis in idem*, non è consentito ritornare su una

---

anche una *Postilla*), R. Bin, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 novembre 2012, e N. Zanon, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 novembre 2012

<sup>83</sup> Formalmente, infatti, l'iter viene avviato il 9 febbraio, seppure con una breve seduta nella quale il presidente della Commissione affari costituzionali avverte che si è deciso di attendere il deposito della sentenza “prima di proseguire oltre nell'iter parlamentare delle proposte di legge, affinché il Parlamento possa disporre di tutti i necessari elementi ai fini di una adeguata istruttoria legislativa e del prosieguo dell'esame”. Sull'efficacia dei comunicati stampa diffusi dalla Corte costituzionale cfr. A. Gragnani, *Comunicati-stampa dal palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2013, n. 2.

<sup>84</sup> Cfr. il testo licenziato, in sede referente, il 5 giugno 2017: A.C., XVII legislatura, n. 2352 e abb.-A. Cfr. anche *supra*, la nota 28.

<sup>85</sup> A.C., XVII legislatura, res. sten., 8 giugno 2017.

deliberazione già assunta dall'Assemblea. Il nodo è stato affrontato, sin dalla ripresa dell'iter<sup>86</sup>, dal Presidente della Commissione affari costituzionali, on. Mazziotti di Celso, il quale ha riconosciuto l'esistenza di tale vincolo. Successivamente, nell'imminenza dell'adozione del testo base, in risposta ad un'obiezione regolamentare sollevata dall'on. Toninelli, ha poi precisato ed attenuato, quanto all'identificazione del vincolo, l'interpretazione da lui fornita in origine, rilevando che essa era stata confermata dalla Presidente della Camera nella riunione della Conferenza dei Capigruppo del 13 settembre 2017, oltre che in apposita lettera del 19 settembre successivo.

Secondo l'interpretazione adottata occorre guardare alla “effettiva portata normativa degli emendamenti approvati”, e perciò, nella specie, non si è attribuita portata “innovativa” alla porzione del testo degli emendamenti approvati che riprendeva le modalità di attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni del territorio nazionale, e quindi si è stabilito che essa non può costituire un vincolo alle future decisioni della Commissione”. Così, si è consentito alla Commissione di “definire modalità di riparto dei seggi diverse da quella proposta nel testo a suo tempo licenziato”. Diversamente, infatti, si sarebbe finito “per attribuire all'approvazione dei citati emendamenti una portata eccedente rispetto al loro effettivo contenuto”: si sarebbe cioè fatto discendere da essi “l'effetto di predeterminare, in via del tutto incidentale, e in assenza di un qualsiasi dibattito su tale aspetto, una caratteristica fondamentale del sistema elettorale (ossia il criterio di attribuzione dei seggi), effetto che comprimerebbe la discussione parlamentare su un punto focale della legge elettorale”<sup>87</sup>.

Peraltro, dal momento che è stata posta una questione di ammissibilità del testo, il Presidente della I Commissione, dopo aver illustrato questo orientamento, ha ritenuto di dover comunque attendere la valutazione della Presidente della Camera prima di procedere all'adozione del testo base. Valutazione che è giunta poco dopo, consentendo così alla I Commissione di votare, nel corso della medesima giornata, l'adozione del testo-base, sul quale poi fissare il termine per la presentazione dei relativi emendamenti<sup>88</sup>.

Mi pare che la soluzione adottata quanto agli effetti dell'emendamento approvato dall'Assemblea sia da ritenersi corretta, ancorché essa abbia comportato, sul piano letterale, un'operazione interpretativa di un certo rilievo, in quanto il suo effettivo contenuto normativo viene identificato, oltre che nella parte principale dell'emendamento, quella cioè che precede l'espressione “conseguentemente” (fissando in 231 il numero dei collegi uninominali), solo in alcune, e non altre, delle modifiche disposte nella parte che

---

<sup>86</sup> A.C., XVII legislatura, boll. giunte e comm., 6 settembre 2017, p. 5 s. (nel quale il presidente Mazziotti di Celso parla, tra l'altro, di “prassi parlamentare” che nella specie “ha una valenza costituzionale”, visto che “se non fosse così si darebbe alla maggioranza il potere smisurato di tornare ogni volta su deliberazioni dell'Assemblea a lei non favorevoli”, ed osserva che si tratta di “un vincolo che vale per l'Assemblea e tanto più per la Commissione”).

<sup>87</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte dagli interventi del presidente Mazziotti di Celso, in A.C., XVII legislatura, boll. giunte e comm., 26 settembre 2017, p. 26 s.

<sup>88</sup> Cfr. A.C., XVII legislatura, 26 settembre 2017, p. 35 s.

segue tale espressione. Sorprende, peraltro, che nel decidere un precedente di questo rilievo politico e non privo di elementi di novità la Presidente della Camera non abbia mai coinvolto la Giunta per il regolamento, respingendo ripetutamente un'esplicita richiesta in tal senso avanzata dal gruppo Movimento 5 Stelle e dal gruppo Movimento Democratico e Progressista-MDP<sup>89</sup>.

Ovviamente, è lecito supporre che il coinvolgimento della Giunta per il regolamento, anche ove realizzato, ben difficilmente si sarebbe rivelato risolutivo. Ed è altresì vero che in questa legislatura la Giunta è stata convocata assai di rado per la risoluzione di casi regolamentari, avendo spesso la Presidente della Camera preferito condividere e discutere tali questioni nella sede – più politica e priva di ogni forma di pubblicità – della Conferenza dei capigruppo<sup>90</sup>. Tuttavia, va anche detto che, *de iure condendo*, da più parti si è prospettata la configurazione del diritto a richiedere la convocazione della Giunta per il regolamento come uno dei diritti propri dello statuto dell'opposizione, esercitabile perciò anche su iniziativa di minoranze qualificate<sup>91</sup>. Nel presupposto che, rispetto alla Conferenza dei capigruppo, la Giunta per il regolamento appaia una sede maggiormente in grado di discutere avendo riguardo, più che all'esigenza contingente di volta in volta in questione, all'interesse permanente dell'istituzione parlamentare, in quanto custode delle relative regole di funzionamento.

#### **4.2. La modifica apportata nel messaggio, in sede di coordinamento formale**

Un secondo profilo di illegittimità invocato sempre dai deputati del gruppo del Movimento 5 Stelle ha fatto riferimento ad una modifica apportata in sede di coordinamento formale dalla Presidente della Camera, successivamente alla votazione finale, svoltasi il 12 ottobre 2017. Con una lettera del 17 ottobre 2017, di poco successiva alla trasmissione del messaggio dalla Camera al Senato, il capogruppo del Movimento 5 Stelle alla Camera, on. Valente, ha segnalato che in sede di coordinamento formale è stata apportata una modifica all'art. 1, comma 28, capoverso "Art. 84", in quanto al comma 7, primo periodo,

---

<sup>89</sup> Se ne trova traccia, ad esempio, in A.C., XVII legislatura, res. sten., 10 ottobre 2017, p. 18 s., prima in un intervento del vicepresidente Giachetti, il quale ribadisce la decisione già presa di non convocare la Giunta per il regolamento, e poi in un intervento della presidente Boldrini, in risposta ai deputati D'Attorre, Sibilia e Buttiglione.

<sup>90</sup> Su questa tendenza a sostituire la Giunta per il regolamento con la Conferenza dei capigruppo cfr. E. Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2006, p. 11 s., spec. 27, N. Lupo, *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, Jovene, Napoli, 2013, p. 183 s., spec. 211 s., e L. Bartolucci, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., p. 281 s.

<sup>91</sup> In particolare, si fa riferimento alla recentissima proposta di modifica del regolamento Senato elaborata in seno alla Giunta per il regolamento prefigura una forma di coinvolgimento obbligatorio della Giunta per il regolamento, a richiesta di un gruppo: "3-bis. Quando uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta".

il richiamo “di cui al comma 5” è diventato “di cui al comma 6”. E ha sostenuto che la modifica apportata non potesse essere ricondotta a quella di coordinamento formale, anche perché l’errore in questione non solo era già contenuto nel testo approvato dalla commissione ma, addirittura, nell’originario emendamento (1.175 Sisto), e, pertanto, non derivante dalla necessità di coordinare il testo con gli emendamenti approvati, né in aula, né in commissione.

Si tratta, beninteso, di una modifica di coordinamento formale che non è stata apportata prima del voto finale, ai sensi dell’art. 90, primo comma, del regolamento della Camera, bensì direttamente dalla Presidente della Camera, in sede di predisposizione del relativo messaggio, in attuazione di un’apposita autorizzazione “in bianco”, concessa dall’Assemblea, ai sensi del secondo comma del medesimo art. 90, contestualmente alla votazione finale del progetto di legge.

Giova richiamare, in proposito, la giurisprudenza costituzionale – formatasi in un momento in cui l’istituto del coordinamento formale era ancora privo di ogni disciplina regolamentare – in virtù della quale il coordinamento effettuato dopo la votazione del testo finale deve ritenersi costituzionalmente legittimo soltanto nella misura in cui “non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale della Camera”. La stessa Corte costituzionale, infatti, si è riservata il “potere di controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione della legge nel senso di accertare, caso per caso, se la formulazione data al testo legislativo coordinato si è mantenuta nei limiti nei quali il coordinamento è stato autorizzato, in modo che essa esprima l’effettiva volontà della Camera e sia idoneo a concorrere con una identica volontà dell’altra Camera a produrre la legge”<sup>92</sup>.

Ebbene, in questo caso, se è vero che si tratta di un errore che non deriva certamente dagli emendamenti approvati dall’Assemblea, posto che questa ha modificato ben poco del testo del progetto di legge come licenziato dalla Commissione, va altresì riconosciuto che quella che è stata operata costituisce una classica modifica di mero coordinamento formale, la quale si inserisce nei richiami “a catena” che ciascun comma dispone al comma precedente, riguardo alla disciplina del procedimento con cui si assegnano i seggi alle liste nei collegi plurinominali. Certo, può sorprendere che ce ne sia accorti soltanto in sede di predisposizione del messaggio, ma non pare proprio che in tal caso la Presidente della Camera abbia svolto un ruolo diverso da quello che le spetta ai sensi dell’art. 90, secondo comma, del regolamento, e che l’Assemblea l’ha autorizzata ad assolvere.

---

<sup>92</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959. Per un’applicazione di quei principi, e una conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale, si veda la sentenza n. 292 del 1984. Cfr. ampiamente M. Aini, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n. 2, p. 1459 s., e V. Di Ciolo, *Correzioni di forma e coordinamento finale dei progetti legislativi*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 4, p. 949 s.

### 4.3. L'impiego ripetuto della questione di fiducia

Un terzo ed ultimo dubbio ha riguardato l'impiego della questione di fiducia, cui si è fatto ricorso, sia alla Camera, sia al Senato, per l'approvazione della nuova legge elettorale. Più in particolare, alla Camera, la questione di fiducia è stata posta sugli artt. 1, 2 e 3 del progetto di legge, nel testo unificato licenziato dalla Commissione: tali articoli sono stati perciò distintamente approvati, senza emendamenti, con altrettante votazioni per appello nominale<sup>93</sup>; mentre la votazione finale dell'intero progetto di legge si è poi svolta a scrutinio segreto<sup>94</sup>. Al Senato, analoga questione di fiducia è stata posta sugli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 del progetto di legge (tutti, dunque, con la sola eccezione dell'art. 5, contenente la clausola di invarianza finanziaria), anch'essi perciò votati per appello nominale; la votazione finale, invece, si è svolta a scrutinio palese (simultaneo), in ossequio alla diversa disciplina regolamentare vigente in quel ramo del Parlamento<sup>95</sup>.

Al fine di sostenere la scorrettezza e l'illegittimità costituzionale della procedura seguita, ci si è richiamati, in primo luogo, a quell'autorevole dottrina che, all'indomani dell'approvazione della riforma del voto segreto, e facendo forza sulla permanenza in vigore dell'art. 116, comma 4, del regolamento della Camera, aveva evidenziato l'esigenza che il principio del voto segreto, ove richiesto per la disciplina dei diritti fondamentali, e quindi la libertà di coscienza del parlamentare che tale principio è volto a tutelare, prevalesse sulla chiamata a raccolta, da parte del governo, mediante la questione di fiducia, della sua maggioranza<sup>96</sup>. In secondo luogo, si è invocata la lesione della riserva di assemblea di cui all'art. 72, ultimo comma, Cost., che, nell'includere le leggi elettorali tra quelle per le quali è richiesto il procedimento normale, escluderebbe altresì il possibile ricorso alla questione di fiducia, con cui si darebbe origine ad una procedura per più profili speciale<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. A.C., XVII legislatura, res. sten., 11 e 12 ottobre 2017.

<sup>94</sup> A.C., XVII legislatura, res. sten., 12 ottobre 2017, p. 123 s. La richiesta di voto segreto è stata avanzata, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, del Regolamento dal presidente del gruppo Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista.

<sup>95</sup> Cfr. subito *infra*, nel testo e nelle note.

<sup>96</sup> Il riferimento è alla tesi avanzata, poco dopo la riforma del voto segreto, ma già di fronte ad una prassi che andava in diversa direzione, da A. Manzella, *Il parlamento*, II ed., Il mulino, Bologna, 1991, p. 222 s. In senso opposto, cfr., tra gli altri, S. Traversa, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati, con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 151 s., V. Lippolis, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. Martines-C. De Caro-V. Lippolis-R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 277 s., spec. 302 s.

<sup>97</sup> Cfr. il documento depositato da Besostri nella sua audizione del 19 ottobre 2017, ove preannuncia anche un ricorso alla Corte costituzionale in proposito. In questo senso, a proposito della procedura di approvazione della legge n. 52 del 2015, cfr. D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), luglio 2015.

Come dalla parte opposta non si è mancato di rilevare<sup>98</sup>, nessuno dei due argomenti invocati pare decisivo. Per un verso, infatti, la tesi della prevalenza del voto segreto, ove richiesto, sulla questione di fiducia non è mai stata fatta propria dalla Presidenza della Camera, essendo anzi sin da subito prevalsa la lettura diametralmente contraria, che limita l'applicazione dell'art. 116, comma 4, del regolamento ai soli casi in cui il regolamento "prescrive" (come obbligatorio) il voto segreto<sup>99</sup>. Per altro verso, è pacifico che la riserva di assemblea esclude unicamente, per i progetti di legge ivi indicati, la percorribilità dei procedimenti in sede legislativa o deliberante, quelli cioè che si sviluppano integralmente nelle commissioni parlamentari, mentre non è idonea, di per sé, ad impedire che su di essi il Governo ponga la questione di fiducia<sup>100</sup>.

Certo, la *ratio* della previsione costituzionale della riserva di assemblea può essere identificata nella volontà di assicurare un esame meditato e il più solenne possibile di una serie di leggi, tra cui, appunto, le leggi elettorali. *Ratio* che viene poi sviluppata da alcune previsioni contenute nei regolamenti parlamentari, specificamente riferite a tale categoria di progetti di legge, le quali, al Senato, richiedono comunque una votazione palese e qualificata per la loro votazione finale<sup>101</sup>; oppure, alla Camera, consentire votazioni a scrutinio segreto, ove sia avanzata apposita richiesta<sup>102</sup>. Si tratta di soluzioni diverse, se non opposte, che

---

<sup>98</sup> Cfr. la lettera della Presidente Boldrini, *Perché non potevo negare il voto di fiducia*, in *Il Manifesto*, 13 ottobre 2017, con replica di F. Besostri, *ivi*, 14 ottobre 2017. Cfr. anche S. Ceccanti, *Appunto per l'audizione presso la I Commissione del Senato*, cit., p. 1.

<sup>99</sup> Cfr., con riferimento alle questioni di fiducia poste sulla legge n. 52 del 2015 e al dibattito che esse suscitano, ma con ampiezza di richiami ai precedenti e al dibattito dottrinale, R. Ibrido, *La materia elettorale nel regolamento della Camera: ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., p. 75 s.; L. Ciaurro, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, *ivi*, p. 103 s., spec. 118 s. (ad avviso del quale, peraltro, si tratterebbe di "precedenti erronei, forse estemporanei, sicuramente non troppo meditati").

<sup>100</sup> Cfr., tra gli altri, E. Gianfrancesco, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di "grandi riforme"*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., p. 133 s., spec. 136. Una ricostruzione in termini diversi è ipotizzata da L. Ciaurro, *Italicum e criticità procedurali*, cit., p. 122 s., basandosi anche sulla sentenza n. 391 del 1995 della Corte costituzionale, nella quale la questione di fiducia è ritenuta dare origine ad un "procedimento speciale".

<sup>101</sup> Il riferimento è all'art. 120, comma 3, reg. Senato, il quale, per i disegni di legge in materia elettorale, come per quelli costituzionali, di delega, di approvazione dei bilanci e consuntivi, per i disegni di legge finanziaria (oggi di stabilità), oltre che per i (soli) disegni di legge di conversione di decreti-legge recanti disposizioni in materia di ordine pubblico, richiede che la votazione finale abbia necessariamente luogo, anche in assenza di apposita richiesta, "mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo", ossia una forma di votazione palese, qualificata, con registrazione dei nomi.

<sup>102</sup> Alla Camera, infatti, le "leggi elettorali" compaiono nell'elenco delle materie, enumerate dall'art. 49, comma 1, reg. Camera, per le quali è possibile richiedere lo scrutinio segreto.

Nell'ambito del regolamento della Camera, vanno altresì ricordati: da un lato, l'art. 39, che raddoppia la durata massima degli interventi; dall'altro, l'art. 24, comma 12, ai sensi del quale i progetti di legge "secretabili" ai sensi dell'art. 49, comma 1, appena citato – e quindi anche quelli in materia elettorale – non possono essere oggetto di contingentamento dei tempi sin dal primo calendario, a meno che non intervenga una delibera unanime da parte della Conferenza dei capigruppo. Su queste previsioni, e sulla loro prassi applicativa, cfr. N. Lupo, *La legge elettorale come "legge in senso formale" nel sistema delle fonti*, cit., e R. Ibrido, *La materia elettorale nel regolamento della Camera*, cit., p. 58 s.

si spiegano alla luce di un faticoso compromesso che si raggiunse nel 1988, al momento del passaggio dalla prevalenza del voto segreto alla prevalenza del voto palese, nel senso appunto di continuare a rendere possibile il voto segreto, per questa particolare categoria di leggi, in un ramo del Parlamento, ma non nell'altro<sup>103</sup>.

Del resto, è non è la prima volta che viene posta la questione di fiducia su una legge elettorale: si può ricordare il lontano, ma assai significativo, precedente della “legge truffa”, prima alla Camera e poi al Senato<sup>104</sup>; e, quello, decisamente più vicino, dell'approvazione della legge n. 52 del 2015 che alla Camera, in occasione della sua terza lettura, ebbe luogo previa posizione della questione di fiducia, da parte del governo Renzi, sugli artt. 1, 2 e 4 del disegno di legge<sup>105</sup>.

Dunque, sul piano giuridico-formale la questione di fiducia sulle leggi elettorali è da considerarsi ammissibile in entrambi i rami del Parlamento e non si può registrare, sul punto, nessuna specifica violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost. Eppure, è difficile negare che si tratti di una vicenda dal significato politico-sostanziale tutt'altro che marginale. Basti pensare al fatto che il Presidente del Senato, proprio a seguito di questa vicenda, ha deciso di abbandonare il gruppo del PD, a cui era rimasto iscritto anche dopo la sua elezione, per iscriversi al gruppo misto<sup>106</sup>. O alla circostanza per cui la riforma *in itinere* del regolamento della Camera espressamente vieta la posizione della questione di fiducia sulle leggi elettorali<sup>107</sup>. O, ancora, ai dubbi che da tempo e da più parti sono stati avanzati circa la conformità a

---

<sup>103</sup> Sul compromesso tra Camera e Senato cfr. G. Moschella, *La riforma del voto segreto*, Giappichelli, Torino, 1992, spec. p. 95 s. e, più di recente, F. Biondi, *Il voto segreto sulle riforme costituzionali al Senato: una questione «antica»*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 4, p. 909 s.

<sup>104</sup> Cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 219 s., G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Il mulino, Bologna, 2003, p. 69 s., M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il mulino, Bologna, 2003, p. 103 s., N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 41 s., spec. 87 s., e A. Razza, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016, n. 3, p. 7 s.

<sup>105</sup> Cfr. A.C., XVII legislatura, res. sten., 28-29-30 aprile 2015. Cfr. inoltre la dottrina citata nelle note successive, in questo paragrafo.

<sup>106</sup> Comunicato Grasso. Cfr. anche l'intervista a G. Zagrebelsky, *E' la stagione dell'impolitica*, cit., il quale, a proposito della questione di fiducia, osserva: “Si è trattato di un pretesto per imporre il voto palese a un Parlamento riottoso. Non c'è stata violazione di alcuna norma costituzionale, però la vita politica non è fatta solo di legittimità ma anche di correttezza costituzionale e talora la scorrettezza è anche più grave dell'illegittimità. E' un chiaro caso di abuso del diritto”.

<sup>107</sup> Sul significato da attribuire a tale proposta modifica del regolamento della Camera si registrò, nel corso dell'iter di approvazione della legge n. 52 del 2015, un vivace dibattito sulla stampa quotidiana tra la Presidente della Camera L. Boldrini, *Le regole della Camera*, in *La Repubblica*, 30 aprile 2015 p. 43, da un lato, e G. Azzariti, *Il passo falso della presidente Boldrini*, in *Il Manifesto*, 1 maggio 2015, e A. Pace, *Quei dubbi sulla fiducia*, in *La Repubblica*, 3 maggio 2015, p. 32, dall'altro. Cfr. anche D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), luglio 2015.

Costituzione di questioni di fiducia su maxi-articoli e maxi-emendamenti, in particolare rispetto all'obbligo di votare le leggi "articolo per articolo", posto dall'art. 72, primo comma, Cost.<sup>108</sup>

Invero, si può riscontrare, nell'occasione dell'esame parlamentare della legge elettorale, un'ulteriore manifestazione di un fenomeno che è stato qualificato come "inseguimento del peggior precedente"<sup>109</sup>. Qui il ricorso alla questione di fiducia si è avuto in entrambi i rami del Parlamento, su un testo approvato in due sole letture e, in sostanza, nell'arco di appena 22 giorni<sup>110</sup>. Ovviamente, si potrebbe disquisire a lungo se si sia trattato di un rimedio necessario a prevenire disfunzioni procedurali, come ad esempio un'eccessiva apertura al voto segreto, in particolare alla Camera e per talune disposizioni anche al Senato; o se il coinvolgimento, in forma così decisiva, del Governo – che con la questione di fiducia ha posto in gioco la sua stessa permanenza in carica, e con essa il destino della legislatura – sia stato coerente, stante il fatto che non solo non si trattava di un disegno di legge governativo, ma che il Governo Gentiloni, al momento dell'insediamento, aveva espressamente dichiarato di non voler giocare, in proposito, un ruolo di "attore protagonista"<sup>111</sup>.

Ad ogni modo, dal punto di vista qui adottato preme piuttosto segnalare come questa vicenda costituisca l'ennesima conferma del carattere largamente insoddisfacente delle attuali regole che disciplinano il procedimento legislativo<sup>112</sup>, le quali, per poter funzionare adeguatamente, nei casi critici ma non solo,

---

<sup>108</sup> Cfr. N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 104 s., G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 291 s.

La giurisprudenza costituzionale, dopo aver avallato, in particolare con la sentenza n. 379 del 1995, tale prassi, ha più di recente costruito alcuni presupposti per un possibile mutamento giurisprudenziale: si fa riferimento soprattutto alle sentenze n. 22 del 2012 (cfr. M. Manetti, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 1, p. 292 s.) n. 32 del 2014 (cfr. G. Piccirilli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 2, p. 396 s.) e alla sentenza n. 251 del 2014 (ove il ricorso da parte del Governo ai maxi-emendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia, è stato qualificato, seppur incidentalmente come "problematica prassi": cfr., anche per le più recenti evoluzioni della prassi, V. Di Porto, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 103 s.).

<sup>109</sup> Cfr. *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2013, *passim*.

<sup>110</sup> Il testo unificato è stato presentato nella Commissione affari costituzionali della Camera il 21 settembre 2017; la votazione finale in Senato ha avuto luogo il 12 ottobre 2017.

<sup>111</sup> Si riporta di seguito il passaggio delle dichiarazioni programmatiche rese dal presidente Gentiloni alla Camera (A.C., XVII legislatura, res. sten., 13 dicembre 2016, p. 5 s.), nel quale fa presente che nei mesi a venire "prenderà corpo il confronto tra le forze parlamentari sulla legge elettorale e sulla necessaria armonizzazione delle norme tra Camera e Senato. È un confronto nel quale il Governo – voglio ribadirlo, come ho avuto occasione già di dire negli incontri con le diverse delegazioni – non sarà l'attore protagonista. Spetta a voi, onorevoli colleghi, la responsabilità di promuovere e trovare intese efficaci. Certo, il Governo non starà alla finestra, cercherà di accompagnare, di facilitare e anche di sollecitare questo confronto. La sollecitudine non deriva dalle valutazioni sulla durata dell'Esecutivo, deriva dalla consapevolezza istituzionale del fatto che il nostro sistema parlamentare ha bisogno di regole elettorali certe e pienamente applicabili e ne ha bisogno con urgenza".

<sup>112</sup> Ad esempio, sulla necessità di una revisione dell'art. 116, comma 4, del regolamento della Camera insiste S. Curreri, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 3, p. 752 s., spec. 754.

abbisognano di essere ‘forzate’ con strumenti in qualche misura straordinari, il cui uso, peraltro, lascia tracce tutt’altro che positive nell’ordinamento giuridico e negli equilibri istituzionali. Purtroppo, la vicenda della legge n. 270 del 2005 – una pessima legge sul piano sostanziale, approvata come si è vista con un procedimento forse ancora più anomalo di quelli seguiti per rendere possibile l’approvazione di ben due leggi elettorali in questa legislatura – non sembra, neppure per questo profilo, aver insegnato gran che.

## 5. Conclusioni: il valore costituzionale della stabilità delle leggi elettorali

E’ facile osservare, alla luce dell’esame appena svolto, che quella appena approvata non è certamente la migliore delle leggi elettorali possibili. D’altronde, è noto che, riguardo ai sistemi elettorali, non si può ragionare di un sistema in astratto e in assoluto migliore, o più democratico, l’opzione dipendendo da troppe variabili, oltre che, ovviamente, dalle preferenze delle diverse forze politiche.

Tuttavia, si è visto che le obiezioni che si possono muovere nei confronti della legge in esame riposano essenzialmente su argomenti di opportunità, non su solide censure di legittimità costituzionale: queste ultime, pur corposamente e ripetutamente avanzate nel corso dell’iter, non mi paiono, per quanto si è osservato, fondate.

Ci accingiamo perciò ad applicare, finalmente, una legge elettorale sulla cui conformità a Costituzione non dovrebbero esserci molti dubbi. Mi sia consentito, anche alla luce di questo, esprimere – in conclusione di questo contributo e in qualche modo a prescindere dai tanti profili che sicuramente risultano migliorabili – l’auspicio che questa legge possa durare il più a lungo possibile.

Comprendo bene che si tratti di un auspicio che per molti versi finisca per suonare come paradossale, specie se collocato in un momento in cui il dibattito politico è tutto concentrato sugli effetti immediati del nuovo sistema elettorale, oltre che, come normalmente accade, sui suoi difetti e sulle modifiche che andrebbero apportate per migliorarlo (ad esempio, incrementando il numero dei seggi attribuiti con collegi uninominali, e dunque accentuandone il carattere maggioritario).

Tuttavia è un auspicio che intenderei formulare sul piano propriamente costituzionale: nel senso che la durata e la stabilità di una legge elettorale presentano, ai miei occhi di costituzionalista, un *surplus*, un valore costituzionale tutt’altro che trascurabile. Al contrario, il già ricordato ipercinetismo in materia elettorale origina una serie di effetti perversi nel sistema politico-istituzionale, tra cui la difficoltà di armonizzare le regole della legislazione di contorno e un incoraggiamento alla tentazione della maggioranza di turno di adottare il sistema elettorale più conveniente per sé.

La stabilità di un sistema elettorale produce inoltre una serie di effetti positivi: sia nel costruire una cultura politica condivisa, sia nell’abituare l’elettore a determinate modalità di votazione, sia – soprattutto – nel consentire ai cittadini di costruire meccanismi idonei a far valere la responsabilità politica dei parlamentari

e delle forze politiche in genere. E' evidente, infatti, che l'incognita su quale sia il sistema elettorale con cui si andrà a votare alle prossime elezioni rende pressoché impossibile attivare quei meccanismi di responsabilità, *responsiveness* e *accountability*, che invece sul piano della teoria democratica dovrebbero costituire, com'è noto, i punti di forza propri delle istituzioni rappresentative.

Ulteriori argomenti a favore della stabilità dei sistemi elettorali si possono trarre sia dal diritto elettorale comparato<sup>113</sup>, sia dai principi del codice di buona condotta in materia elettorale elaborato in seno al Consiglio d'Europa. Infatti, il Consiglio d'Europa non solo scoraggia modifiche alle leggi elettorali approvate nell'ultimo anno che precede le elezioni (salvo che con ampio consenso), ma auspica altresì che gli elementi fondamentali delle leggi elettorali siano "scritti in Costituzione o comunque ad un livello più alto della legge ordinaria"<sup>114</sup>.

Come si spiega nelle note di accompagnamento predisposte dal Consiglio d'Europa, il problema non deriva tanto dal cambiamento della legge elettorale, che di per sé è pienamente legittimo, bensì dal fatto che la si cambi di frequente o a ridosso delle elezioni, dando così l'impressione, anche dove non vi sia alcun intento manipolatorio, di apportare modifiche dettate dagli interessi immediati delle forze politiche. Ed è perciò che il Consiglio d'Europa si è spinto a suggerire o di definire in Costituzione, o comunque in una fonte più elevata della legge ordinaria, gli elementi più delicati; oppure di stabilire in Costituzione che, se la legge elettorale è modificata, la vecchia legge continuerà ad applicarsi per le elezioni immediatamente successive<sup>115</sup>.

L'indicazione del Consiglio d'Europa è altresì entrata a far parte del parametro di giudizio della Corte europea dei diritti dell'uomo. Questa, infatti, nella sentenza *Ekoglasnost c. Bulgaria*, del 6 novembre 2012, ha condannato la Bulgaria appunto per aver violato tale indicazione, strettamente collegata all'art. 3 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (sul diritto a libere elezioni "in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo"), per aver

---

<sup>113</sup> Riferimenti in F. Lanchester, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, cit., p. 6 s.

<sup>114</sup> Cfr. il *Code of good practice in electoral matters*, adottato dalla Commissione di Venezia il 5-6 giugno 2002 e poi approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2003: "The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law". Si veda, inoltre, con specifico riferimento alle elezioni italiane del 2006, il rapporto degli osservatori dell'OSCE: secondo cui "il nuovo parlamento dovrebbe cercare largo consenso su ogni modifica della legislazione elettorale ed evitare di fare cambiamenti a poco tempo dalle elezioni". Sul valore di questo codice cfr. C. Fasone-G. Piccirilli, *Towards a Jus Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights*, in *Election Law Journal*, 2017, n. 2, p. 247 s.

<sup>115</sup> Cfr., in tal senso, i punti 65 e 66 dell'Explanatory Report adottato dalla Commissione di Venezia il 18-19 ottobre 2002.

approvato modifiche alla legislazione elettorale non condivise da tutti i partiti (nella specie, volte a rendere più difficile la presentazione delle candidature)<sup>116</sup>.

Ambedue le indicazioni del Consiglio d'Europa sono state ampiamente disattese nella vicenda italiana relativa alle riforme elettorali. Invero, un cambiamento significativo avrebbe avuto luogo ove si fossero accolte le indicazioni fornite in proposito dalla commissione Letta-Quagliariello, la cui relazione conclusiva prefigurava l'inclusione delle leggi elettorali all'interno della nuova categoria delle "leggi organiche". Una categoria di leggi "che si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie dalle quali non possono essere abrogate o modificate", chiamate appunto a disciplinare, tra l'altro, l'elezione di Camera e Senato<sup>117</sup>.

Va infine avvertito che il destino di una legge elettorale, sia davanti alle Camere che verranno, sia davanti alla stessa Corte costituzionale, dipende in una certa misura anche dall'atteggiamento delle forze politiche. Se queste si riconoscono nel sistema elettorale vigente, sarà sicuramente più difficile predisporre una sua sostituzione – al massimo essendo possibili miglioramenti su punti specifici – e fors'anche più arduo, per la Corte costituzionale, procedere a dichiararla in contrasto con la Costituzione.

Non deve essere tralasciato, in proposito, che le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 hanno dichiarato (in parte) costituzionalmente illegittime, rispettivamente, le leggi n. 270 del 2005 e n. 52 del 2015 in momenti in cui erano rimaste politicamente, per così dire, "senza padre né madre": la prima, in quanto aveva dato pessima prova di sé in particolare nelle elezioni del 2013 (sia perché non in grado di dare origine ad una maggioranza chiara nei due rami del Parlamento, sia perché il premio di maggioranza ha originato effetti assai disproporzionali di cui hanno beneficiato il PD e i suoi alleati), tanto da essere criticata e rinnegata da alcuni di coloro che la avevano a suo tempo promossa e agevolata nel suo iter parlamentare; la seconda, in quanto oggetto di dure critiche all'interno dello stesso PD, specie dopo che, alla luce di taluni sondaggi, ci si era resi conto che il premio di maggioranza sarebbe potuto andare al ballottaggio al Movimento 5 stelle e, soprattutto, in quanto risultata *a posteriori* poco compatibile con un bicameralismo simmetrico quale quello uscito vincente dal referendum costituzionale del 4 dicembre

---

<sup>116</sup> Su tale pronuncia cfr., tra gli altri: P. Faraguna, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 dicembre 2012; P. Bonetti, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell'anno precedente le elezioni*, in *Quad. cost.*, 2013, n. 1, p. 168 s.; e G. Piccirilli, *L'aggiornamento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, a cura di E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 151 s.

<sup>117</sup> L'espressione virgolettata nel testo è tratta dalla relazione finale della Commissione Letta-Quagliariello: cfr. *Per una democrazia migliore*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013, p. 41 s. Nel mandato di tale commissione non rientrava la riforma del Titolo VI, sulle garanzie della Costituzione, ma in linea logica nulla avrebbe impedito di sviluppare l'indicazione presente nella relazione nel senso di prevedere in Costituzione, per le leggi organiche, forme di controllo preventivo davanti alla Corte costituzionale.

2016<sup>118</sup>. La Corte costituzionale, in entrambi i casi, ha perciò potuto esercitare il proprio incisivo sindacato senza rischiare di suscitare reazioni politiche particolarmente dure, come pure è accaduto nella sua lunga storia, proprio in quanto entrambe quelle leggi elettorali non stavano più a cuore a nessuno, tanto da non essere più avvertite come proprie neppure dai loro promotori. Al contrario, la stabilità di una legge elettorale innalza il suo tasso di legittimazione: fa sì che essa venga riconosciuta come regola valida e legittima da un ventaglio più ampio di forze politiche, ossia dai vincitori – e auspicabilmente anche dagli sconfitti – delle diverse elezioni succedutesi durante il periodo della sua vigenza.

In questa chiave, mi spingerei altresì ad auspicare che magari si colga presto l'occasione, nella prossima legislatura, da un lato per confermare il riconoscimento di paternità/maternità della legge ora in esame (o almeno della sua conformità alla Costituzione) e, dall'altro, per approvare una leggina costituzionale che equipari l'elettorato attivo tra i due rami del Parlamento. A quest'ultimo riguardo, come è noto, è la Costituzione, nel suo intarsio con la legislazione ordinaria che fissa a 18 anni il compimento della maggiore età, ad essere irragionevole e a dare origine ad un *unicum* nel panorama comparato (criticato espressamente dagli osservatori OSCE con riferimento alle elezioni del 2006): in un bicameralismo simmetrico, quale è quello che abbiamo, e che avremo, mezzo voto ai cittadini più giovani (18-25), non soltanto accentua il rischio di risultati divergenti<sup>119</sup>, ma è davvero un non senso. A maggior ragione quando, in ossequio al già richiamato monito con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017, con l'adozione – per la prima volta nella storia repubblicana – di sistemi elettorali omogenei si tenta di ridurre al minimo gli elementi che diano origine a differenziazioni illogiche tra Camera e Senato e di spingere perciò nel senso di leggere le due Camere come articolazioni di un unico Parlamento.

---

<sup>118</sup> Sulle leggi elettorali del 2005 e del 2015 come 'attuative' di "progettazioni costituzionali poi non entrate in vigore piuttosto che della Costituzione vigente" cfr. G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali*, cit., p. 904; e, con riferimento alla sola legge del 2015, P. Carnevale, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della Corte costituzionale del 25 gennaio scorso... sperando di non incorrere in allucinazioni. note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2012, n. 1, p. 9 s. (osservando come questa sia stata "oggetto repentino di un vero e proprio disconoscimento di paternità").

<sup>119</sup> Cfr., anche alla luce dei risultati delle elezioni del 2013, P. Faraguna, *Il premio di maggioranza visto dalle Regioni: un mostro a due teste*, in *Le Regioni*, 2013, n. 1, p. 27 s., spec. 31 s.