



Rivista N°: 1/2018

DATA PUBBLICAZIONE: 30/01/2018

AUTORE: Vincenzo Tondi della Mura*

LA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE IN MATERIA ELETTORALE, LA «MAIEUTICA» DELLA CONSULTA E IL FAVOR (NEGLETTO) VERSO IL COMPROMESSO LEGISLATIVO: CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ FRA LE SENTENZE N. 1 DEL 2014 E N. 35 DEL 2017

Sommario: 1. – La “riserva di discrezionalità legislativa” in materia elettorale quale riserva elastica e di procedimento in favore del compromesso legislativo. 2. – Del dire troppo o troppo poco: le preoccupazioni della Consulta e le responsabilità del legislatore. 3. – La sent. n. 1 del 2014 e il «discreto» riferimento alla discrezionalità legislativa. 3.1. – (segue): fu vero «errore»? La legge elettorale n. 52 del 2015, l’«orgoglio» della politica e l’abuso della discrezionalità legislativa. 3.2. – (segue): del Porcellum camuffato. 4. – La sent. n. 35 del 2017 e la simmetria con la legge n. 52 del 2015. 4.1. – (segue): l’incessante autocitazione della sent. n. 1 del 2014 ribadita in funzione persuasiva e di legittimazione del ruolo della Consulta. 4.2. – (segue): l’incessante riferimento alla discrezionalità del legislatore esercitato in funzione persuasiva e di legittimazione del ruolo della Consulta. 4.3. – (segue): la concreta combinazione dei paradigmi di ragionevolezza, proporzionalità e razionalità al fine di responsabilizzare la discrezionalità del legislatore. 4.3.1. – (segue): la questione dell’attribuzione del premio di maggioranza al primo turno di votazione. 4.3.2. – (segue): la questione dell’attribuzione del premio di maggioranza al turno di ballottaggio. 4.4. – (segue): i due «cedimenti» della Consulta verso le ragioni politiche sottese alla legge n. 52 del 2015. 4.4.1. – (segue): l’obiter dictum sul turno di ballottaggio fra coalizioni di liste. 4.4.2. – (segue): la conferma del sistema dei c.d. capilista bloccati. 5. – Il seguito parlamentare della sentenza n. 35/2017. 5.1. – (segue): la legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. Rosatellum-bis) e il meccanismo del Mattarellum al contrario. 5.2. – (segue): a che tante facelle? 5.3. – (segue): i ripetuti ricorsi alla questione di fiducia: un metodo di approvazione speculare a un merito controverso. 6. – Per concludere: il vizio di metodo di una legislazione elettorale avversa al compromesso legislativo.

1. La “riserva di discrezionalità legislativa” in materia elettorale quale riserva elastica e di procedimento in favore del compromesso legislativo.

Una sentenza della Consulta in materia elettorale presenta molteplici profili d’interesse e rileva per più ragioni. Specialmente nelle fasi più cruciali della storia politico-istituzionale del Paese, inoltre, essa suscita attenzione non solo per quanto è scritto, ma anche e soprattutto per quanto non è scritto, o è solo lasciato intendere. Non conta unicamente

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università del Salento.

per le illegittimità scrutinate, o per la delimitazione della normativa di risulta, interessa vieppiù per la decifrazione degli spazi lasciati a disposizione delle forze politiche; vale per la comprensione delle linee di sviluppo rinviate al legislatore.

E ciò, quasi che un sistema elettorale non sia un tutto organico, adeguato al contesto politico nazionale (secondo la lezione di Arend Lijphart)¹, coerente con gli obiettivi perseguiti e proporzionato ai principi coinvolti; per contro, quasi che lo stesso possa essere inteso dalle forze politiche in senso strumentale, alla stregua di un meccanismo da assemblare, una volta selezionate le indicazioni della Consulta in modo astratto, parziale e implacabile; quasi che, insomma, esso possa sancire un'inversione delle priorità, assicurando il primato dei meccanismi elettorali su quelli della politica.

L'antinomia fra le opposte ipotesi interpretative non è casuale. Essa muove dal crinale doppiamente insidioso su cui insiste la materia elettorale, destinata a incidere sul duplice piano del diritto di voto e della rappresentanza politica. Per un verso, detta materia presenta gli stessi profili problematici di quelle riguardanti gli altri diritti previsti in Costituzione², essendo posta sulla medesima linea di confine fra merito legislativo e legittimità costituzionale³ e, dunque, fra le scelte del potere politico e il controllo del Giudice delle leggi. Per altro verso, del pari, essa interessa l'ambito in cui più facilmente l'«orgoglio» della politica rischia di sfogare le proprie tentazioni ingegneristiche sul contesto politico-istituzionale, sino a scontrarsi con un parametro di costituzionalità scarsamente praticato e tuttavia fondante il sistema costituzionale del '48, concernente il «fatto» e non più la sola norma⁴; la stessa Corte, del resto, nel riconoscere al legislatore la più ampia discrezionalità in ordine alla scelta del sistema elettorale ritenuto più idoneo, ne ha pur sempre delimitato l'ambito di operatività «*in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare*»⁵.

A fronte delle insidie di un tale duplice crinale, appare risolutivo il ruolo esercitato dalla Corte costituzionale. Proprio perché il compito della giustizia costituzionale non è riducibile all'applicazione formale del diritto costituzionale, quasi a poter prescindere dalle relative con-

¹ A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (1984), tr. it. di M. T. Brancaccio, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988.

² E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino 2011, 333 ss.

³ Si v. i rilievi critici mossi da Augusto Barbera verso i dubbi di costituzionalità variamente eccepiti durante i lavori parlamentari della L. 6 maggio 2015, n. 52; dubbi ascritti alla «*non commendevole pratica di trasformare in rilievi di legittimità costituzionale le normali divergenze politiche e culturali sulle formule elettorali*» e, in tal senso, accusati di coprire «*con il manto della Costituzione legittime questioni di merito*», così da porre in essere una «*discutibile «giuridificazione»*» di ciò che invece dovrebbe essere valutato solamente «*in termini di politica costituzionale*» (Id., *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2015, 646; nonché Id., *l'audizione* parlamentare sul medesimo disegno di legge, in Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva*, XVII legislatura, I Commissione, Seduta del 14 aprile 2015, 22 ss. e 46 ss.).

⁴ Così A. RUGGERI, *Ritorno al proporzionale: scelta politicamente miope e di dubbia conformità alla Costituzione*, in www.lacostituzione.info, 8 giugno 2017, con riguardo al «contesto politico-istituzionale in cui la disciplina legislativa si inserisce, ad esso essendo chiamata a legarsi armonicamente e con esso perciò a fare – come suoi dirsi – «sistema»». Sull'incidenza del «fatto» e del contesto politico-istituzionale nell'elaborazione delle riforme, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Primi rilievi metodologici sui fattori di condizionamento delle riforme*, in *Dir. soc.*, n. 1/2009, 47 ss.

⁵ C. cost., n. 35/2017, § 6 del *Considerato in diritto*.

sequenze sul piano della realtà costituzionale⁶, essa è chiamata a svolgere una funzione di garanzia, per così dire, *istituzionale*, oltretutto costituzionale; è chiamata a intervenire sul figurino teorico della distinzione delle competenze tra funzione legislativa e giurisdizione costituzionale, facendosi carico della relativa concreta articolazione; è chiamata ad assumere una funzione il più possibile flessibile e dialogica, sì da corresponsabilizzare dell'esito del proprio giudizio non solo i tradizionali destinatari delle relative decisioni (parti processuali e Parlamento), quanto la stessa comunità dei consociati.

Essenziale, per tale via, diviene il riferimento della Corte alla discrezionalità del legislatore, in quanto dotato di quella *elasticità*⁷ necessaria al calibrato svolgimento di una tale funzione. Esso è suscettibile di differenti impieghi⁸: oltre a fungere da "*limite*" nei riguardi della giustizia costituzionale, così da permettere il compimento delle scelte politiche del legislatore, può anche agire da "*strumento*" a disposizione della stessa, così da garantire completezza di espressione e radicamento di effetti alle relative decisioni. Consentendo di alternare "*i tempi e le occasioni della prudenza a quelli dell'audacia*"⁹, esso può essere impiegato dalla Consulta anche per calibrare il proprio intervento con quello del Parlamento.

Il controllo di costituzionalità sulla legge elettorale, del resto, è impostato secondo "*un margine molto ampio di tolleranza*"¹⁰. È finalizzato a "*sindacare gli arbitrii possibili in tal campo, ed anzi [a] tracciare – ove sia necessario – una precisa linea distintiva tra gli arbitrii medesimi e le classificazioni rispettose della parità di trattamento*"¹¹. In tal senso, è limitato a sanzionare i soli casi in cui la discrezionalità legislativa sia esercitata in modo «manifestamente irragionevole», per il resto lasciando astrattamente salve tutte quelle leggi elettorali pur irragionevoli, ma «non in modo manifesto»¹².

In via generale, dunque, nulla toglie che la Consulta "*si avvalga della difficoltà di determinare con esattezza il preciso confine che separa le questioni di legittimità da quelle di merito, per spostare tale confine più avanti o più indietro in conformità a quanto le circostanze di volta in volta consigliano*"¹³. Ancor più nel caso di specie, nulla toglie che essa si avvalga del riferimento alla discrezionalità legislativa, anche per responsabilizzare il Parlamen-

⁶ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 60.

⁷ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 246. In senso analogo A. SPADARO, *Sulla intrinseca "politicità" delle decisioni "giudiziarie" dei tribunali costituzionali contemporanei*, in www.federalismi.it, n. 5/2017, 7 ss.

⁸ A. RUGGERI, *La discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi*, in *Dir. soc.*, 2007, 49.

⁹ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, *ivi*.

¹⁰ A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in www.giurcost.org, n. 2/2017, spec. 229; T.F. GIUPPONI, *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in www.federalismi.it, n. spec. 1/2017, 5 ss.

¹¹ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 314 ss., richiamato da A. RAUTI, *ivi*.

¹² In senso analogo, sul sindacato sulla ragionevolezza delle valutazioni tecnico-scientifiche come limite alla discrezionalità del legislatore, si v. l'articolata ricostruzione di A. IANNUZZI, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in www.gruppodipisa.it, 30 giugno 2017, 14 ss.

¹³ A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno, Trieste 26-28 maggio 1986, Giuffrè, Milano, 1988, 94; nonché R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017, 5 ss.

to a non incorrere in nuovi arbitrii in materia elettorale. Di talché, il rischio sempre incomben- te dell'eccessiva politicizzazione di uno strumento pur sempre rimesso al *self restraint* del soggetto agente ¹⁴, qual è il riferimento alla discrezionalità legislativa, si presta a essere compensato anche dalla preoccupazione della medesima Consulta di meglio instradare il legislatore verso soluzioni non schiacciate dalle ragioni di opportunità politica dei partiti, in quanto aperte agli apporti eventualmente derivanti dallo stesso procedimento legislativo.

A ben vedere, insomma, quelle «maglie larghe» che derivano alla Consulta tanto da un sindacato posto sul crinale fra l'irragionevolezza ordinaria e quella manifesta, quanto da un *self restraint* per nulla rigido, valgono a favorire una duplice e conseguente finalità: la prima, più frequente, di garantire il pieno compimento delle scelte politiche demandate alla discrezionalità del legislatore, in ordine al sistema elettorale ritenuto “*più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare*” ¹⁵; la seconda, meno considerata e tuttavia parimenti decisiva, di convogliare l'adeguatezza e la ragionevolezza di tali scelte all'appropriatezza del relativo metodo di decisione, formulazione e deliberazione.

Il rilievo rinvia allo scarto rinvenibile fra il momento più propriamente politico e quello più specificamente integrativo dell'intero procedimento legislativo: l'uno, riguardante la previa scelta di valore, rimessa alla valutazione degli interessi settoriali dei singoli partiti; l'altro, concernente la composizione degli interessi settoriali di questi ultimi, rimessa all'organo parlamentare alla luce dell'interesse generale. Sicché è nella prospettiva di una tale dialettica ¹⁶, espressiva dell'eterno problema di composizione dell'equilibrio fra «rappresentanza» e «rappresentazione» ¹⁷, che trova la propria ragion d'essere la “riserva di discrezionalità legislativa” ¹⁸.

Il riferimento alla discrezionalità del legislatore, per tale via, non è meramente esauribile nel *self restraint* della Consulta nei riguardi delle opzioni politiche del Parlamento; né tantomeno opera solo per il passato, salvaguardando le scelte di merito apparse non manifestamente irragionevoli ¹⁹. Esso vincola altresì il seguito parlamentare delle sentenze interessate, riferendosi alla disciplina di tutti quei profili risparmiati dalla precedente pronuncia d'incostituzionalità (in quanto salvaguardati dallo scudo protettivo del merito parlamentare), epperò bisognevoli di riformulazione legislativa, così da essere allineati con la rideterminazione di quelli già sanzionati e consentire l'organicità della disciplina finale. In tal senso, esso

¹⁴ T. BIANCHI, *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: carattere, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 669; G. LANEVE, *La giustizia costituzionale nel sistema dei poteri. I. Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi*, Cacucci, Bari, 2014, 212; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, 73 ss.; E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, cit., 348; A. SPERTI, *La discrezionalità del legislatore*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 627.

¹⁵ C. cost., n. 35/2017, § 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ G. PITRUZZELLA, *Forme di Governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1996, spec. 17 ss.

¹⁷ Sui due aspetti della rappresentanza, D. NOCILLA – L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1987, 547 ss.

¹⁸ E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, cit., 336.

¹⁹ M. VILLONE, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta?*, in *Giur. cost.*, 2017, 305.

determina anche il metodo del nuovo intervento legislativo; vincola detti profili non solo a sfuggire a prossime eventuali ipotesi di manifesta irragionevolezza, quanto a essere altresì definiti nel pieno rispetto delle regole e prassi parlamentari.

Si comprende, per tale via, come la “riserva di discrezionalità” sia funzionale al processo rappresentativo²⁰. Essa consente che la parlamentarizzazione delle scelte politico-legislative assunte nelle prelieve sedi di partito, possa avvenire in modo da garantire il pluralismo politico e la legittimazione democratica dell’ordinamento costituzionale.

A risaltare è il pieno svolgimento del procedimento legislativo, da realizzare integralmente, senza *stress*²¹ e forzature regolamentari e della prassi, in modo da consentire il compimento di tutti quei possibili momenti d’incontro, negoziazione e compromesso propri dell’istituto parlamentare. Essenziale è che la traduzione parlamentare delle preliminari scelte di partito rimanga aperta alla dialettica parlamentare, senza essere strumentalmente chiusa agli eventuali rilievi critici mossi dalle minoranze, specialmente se di ordine giuridico. Dirimente è il fatto che l’accordo politico eventualmente contratto in sede extraparlamentare, trovi una nuova, più ampia e motivata ragion d’essere nella dovuta sede parlamentare, così da essere liberamente vagliato e discusso tanto all’interno dei gruppi parlamentari di maggioranza, quanto fra questi e quelli di minoranza.

Sicché, in definitiva, il riferimento alla discrezionalità del legislatore si risolve nel rinvio al pieno rispetto delle procedure parlamentari e nel conseguente *favor* verso il compromesso legislativo.

2. Del dire troppo o troppo poco: le preoccupazioni della Consulta e le responsabilità del legislatore.

È nella prospettiva rappresentata di duplice responsabilizzazione del legislatore (di merito e di metodo, con riguardo alla conformità ai principi costituzionali coinvolti e alle procedure parlamentari interessate), che si pongono le due sentenze della Corte costituzionale, n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, sui limiti della legislazione elettorale nella forma di governo parlamentare. Esse vanno intese in modo complementare non solo per l’organicità della dottrina elaborata²², quanto per il metodo relativamente approntato; un metodo segnato dalla costante preoccupazione del *dire troppo*, o *troppo poco* in relazione al duplice rischio paventato: per un verso, quello di svuotare di contenuto la politicità delle scelte legislative, sino a mettere a repentaglio la discrezionalità del legislatore una volta dettagliate le singole opzioni

²⁰ E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 229 ss.; Id., *Democrazia e rappresentanza. Per una critica dell’attuale discussione sulla democrazia* (1983), in Id., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. Nicoletti e O. Brino, Giuffrè, Milano, 2006, spec. 515 ss.

²¹ E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell’approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di “grandi riforme”*, in N. LUPO e G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Il Mulino, Bologna, 2016, 133 ss.

²² E. CHELI, *Intervento*, in *La sentenza della Corte costituzionale sull’italicum*, Italiadecide, Camera dei Deputati, Sala della Lupa, Roma, 16 febbraio 2017.

e vincolata la volontà parlamentare; per altro verso, quello di lasciare indiscriminate le successive scelte di politica elettorale, sino a mettere a repentaglio la legittimità costituzionale della conseguente disciplina, una volta rese vaghe le linee di sviluppo rimesse alla discrezionalità legislativa.

Di qui, per l'appunto, il duplice rischio paventato: nell'un caso, quello di surrogare il ruolo del Parlamento, moltiplicando i «paletti» al successivo intervento legislativo e predispone una disciplina da scrivere "sotto dettatura" (parafrasando la celebre espressione monitoria che l'allora Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, rivolse al Parlamento proprio in tema di legge elettorale all'esito del travolgente referendum del 1993²³); nell'altro caso, quello di accentuare l'incertezza costituzionale della nuova disciplina, mancando di delimitare l'intervento parlamentare e favorendo l'aggravio della conflittualità politica e del contenzioso giudiziario. Il tutto, con l'inevitabile lesione, a seconda dei casi, dell'autonomia, ovvero della credibilità del medesimo Parlamento.

E così la Consulta è persa dividersi fra i due estremi tratteggiati, quasi a ripetere quella metafora del padre che insegna al figlio a nuotare, impiegata da Charles Peguy per rappresentare il rapporto ben più drammatico fra la paternità di Dio e la libertà dell'uomo²⁴. Essa è persa alternarsi fra due distinti modi di praticare il medesimo fine, volto a responsabilizzare il Parlamento nella formulazione di una legge elettorale finalmente conforme a Costituzione.

²³ Circa l'83% dei votanti si pronunciò a favore dell'abrogazione del sistema elettorale del Senato e dell'introduzione, grazie alla «tecnica del ritaglio», di un sistema elettorale di tipo sostanzialmente maggioritario (si v. per tutti, S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli Editore, Roma, 1995, 70). Di qui le riforme che innovarono nel medesimo senso maggioritario il sistema elettorale dei diversi livelli coinvolti, da quello di comuni e province (legge n. 81 del 1993), a quello di Camera e Senato (leggi nn. 276 e 277 del 1993), sino a quello delle regioni (legge n. 45 del 1995).

²⁴ C. PEGUY, *Le Mystère des Saints Innocents* (1912), tr. it. di M. Cassola, *Il mistero dei santi innocenti*, in Id., *I Misteri*, Jaca Book, Milano 1997, pp. 321-322: "Quando si ama un essere, lo si ama com'è. / Non ci sono che io che sono perfetto. / E' anche per questo forse / Che so cos'è la perfezione / E che chiedo meno perfezione a questa povera gente. / Lo so, io, quant'è difficile. / E quante volte penano nelle loro prove / Ho voglia, sono tentato di metter loro la mano sotto la pancia / Per sostenerli nella mia larga mano / Come un padre che insegna a suo figlio a nuotare nella corrente del fiume e che è diviso fra due sentimenti. / Perché da un lato se lo sostiene sempre e se lo sostiene troppo il bambino ci confiderà e non imparerà mai a nuotare. / Ma anche se non lo sostiene bene al momento giusto quel bambino si troverà a bere. / Così io quando insegno loro a nuotare nelle loro prove. / Anch'io sono diviso fra questi due sentimenti. / Perché se li sostengo sempre e li sostengo troppo / Non sapranno mai nuotare da soli. / Ma se io non li sostengo bene al momento giusto / Quei ragazzi potrebbero forse bere. / Questa è la difficoltà, ed è grande. / E tale è la duplicità stessa, la doppia faccia del problema. / Da una parte bisogna che raggiungano da sé la salvezza. E' la regola. / Ed è formale. Altrimenti non sarebbe interessante. Non sarebbero uomini. / Ora io voglio che siano virili, che siano uomini e che si guadagnino da soli / i loro speroni di cavaliere. / D'altra parte non bisogna che bevano troppo / Per aver fatto un tuffo nell'ingratitude del peccato. / Tale è il mistero della libertà dell'uomo, dice Dio, / E del mio governo verso di lui e sulla sua libertà. / Se lo sostengo troppo, non è più libero. / E se non lo sostengo abbastanza, cade. / Se lo sostengo troppo, espongo la sua libertà, / E se non lo sostengo abbastanza, espongo la sua salvezza. / Due beni in un certo senso quasi ugualmente preziosi. / Perché quella salvezza ha un valore infinito. / Ma cosa sarebbe una salvezza che non fosse libera? / Come sarebbe qualificata? / Noi vogliamo che questa salvezza l'acquisti da sé. / Lui stesso, l'uomo. Sia procurata da lui. / Venga in un certo senso da lui stesso. Tale è il segreto, / Tale è il mistero della libertà dell'uomo. / Tale è il valore che noi diamo alla libertà dell'uomo. / Perché io stesso sono libero, dice Dio, e ho creato l'uomo a mia immagine e somiglianza. / Tale è il mistero, tale è il segreto, tale è il valore / Di ogni libertà. / Questa libertà di questa creatura è il più bel riflesso che ci sia nel mondo / della libertà del Creatore".

Emblematico è il diverso numero di riferimenti alla discrezionalità legislativa impiegato dalle due sentenze, che nella n. 35 del 2017 è pari al doppio di quello adoperato nella n. 1 del 2014 (12 a 6)²⁵. Si tratta di una differenza che non è riduttivamente ascrivibile alla diversa lunghezza del *considerato in diritto* delle due pronunce, assai più corposo nella prima; piuttosto, essa discende dal diverso approccio metodologico mostrato dal Giudice delle leggi: al minor numero di riferimenti alla discrezionalità legislativa è corrisposto un apporto decisionale più risoluto e insistente, finalizzato a orientare il successivo intervento del legislatore con l'apposizione di precisi e numerosi «paletti» vincolanti; nel mentre, al maggior numero di riferimenti alla discrezionalità legislativa è corrisposto un apporto decisionale più limitato e prudente, finalizzato a riservare al successivo intervento del legislatore un maggior spazio decisionale secondo i principi costituzionali enunciati.

Il fatto è, tuttavia, che né l'uno, né l'altro approccio sono parsi risolutivi. E anzi, sia pure in modo diverso e speculare, entrambi si sono dimostrati platealmente aggirabili da un Parlamento afflitto da una transizione "infinita"²⁶, vero fattore originante il perdurante blocco della legislazione elettorale.

Ed è nell'emersione della pari insufficienza dei due approcci metodologici, che è risultata ancora più stridente la contraddizione dell'attuale congiuntura politico-istituzionale. A fronte della preoccupazione della Consulta di responsabilizzare il ruolo decisionale del legislatore, delimitando, ovvero ampliando il relativo spazio discrezionale, si è palesata l'opposta reazione del Parlamento e delle forze di maggioranza. Queste ultime hanno risposto, nell'un caso, rispettando solo formalmente i limiti ricevuti ed eludendoli nella sostanza e, nell'altro, prendendo tempo e profittando della prossimità dello scioglimento delle Camere, per imporre l'approvazione di un meccanismo elettorale a propria misura e convenienza.

Il tutto a riprova del fatto che, soprattutto in materia elettorale, il primo rimedio all'uso "congiunturale" del diritto costituzionale²⁷ non derivi tanto dal numero dei vincoli eventualmente imposti al legislatore, bensì dalla responsabilità, se non proprio dal *self restraint*, di cui è capace lo stesso legislatore, da vincolare, per tal motivo, anche con una riserva di procedimento.

3. La sent. n. 1 del 2014 e il «discreto» riferimento alla discrezionalità legislativa.

A rileggere la sent. n. 1/2014 alla luce degli eventi successivi, risalta l'uso minimalista del riferimento alla discrezionalità legislativa compiuto dalla Consulta. Il Giudice delle leggi ha fatto ricorso a una tale forma di autolimitazione della propria funzione giurisdizionale non solamente in modo misurato, quanto, paradossalmente, più per giustificare il proprio sinda-

²⁵ Accenna a una tale differenza A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2017, 2; si v. inoltre L. TRUCCO, "Sentenza *Italicum*": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in www.giurcost.org, n. 1/2017, 172.

²⁶ L. ELIA, *Dinamica «esclusione/integrazione» e forma di governo*, in *Giur. cost.*, 1999, 1487.

²⁷ E. ELIA, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in A. BALDASSARRE - A.A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1982, 104.

cato su una materia ad alto tasso di politicità, che non per riconoscere gli ambiti di spettanza parlamentare; più per legittimare il “coraggio” di un intervento “a gamba tesa in un giuoco tutto politico”²⁸, che non per valorizzare gli opposti spazi decisionali.

Sin dall’inizio la Corte è intervenuta sulle questioni coinvolte quasi *in punta di piedi*, avvertendo la difficoltà di fare seguito alle “ripetute disfatte della politica” sul tema²⁹. Dopo avere motivato le ragioni dell’ammissibilità del giudizio³⁰, essa ha esordito richiamando la precedente giurisprudenza e riconoscendo la piena ed esclusiva competenza parlamentare sul merito delle relative scelte. Preliminarmente ha ricordato che “l’Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l’approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell’elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, «la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (sentenza n. 429 del 1995)”. Una volta rilevata la mancata costituzionalizzazione di un sistema elettorale di riferimento, la Corte ha tratto le dovute conseguenze: se “la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996)”, resta comunque affidata “alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico”. E tuttavia, il riconoscimento di una tale competenza parlamentare non ha potuto essere indiscriminato. Coerentemente con l’esigenza di sventare ogni possibile *zona franca* nel sistema di tutela costituzionale anche in materia elettorale³¹, la Consulta ha confermato l’essenzialità del proprio ruolo. Il sistema elettorale, infatti, “pur costituendo espressione dell’ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002)”³².

Riaffermate, dunque, le implicazioni giurisdizionali derivanti dal confine fra legittimità e merito in materia elettorale, la Corte ha impiegato i successivi quattro rinvii alla discrezionalità legislativa per marcare i confini del prossimo intervento parlamentare.

²⁸ P.A. CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 3/2013, 3.

²⁹ Il riferimento è a quelle “reiterate manifestazioni di inettitudine, da parte delle istituzioni rappresentative, a prendere decisioni che pure erano a gran voce richieste dall’opinione pubblica e predicate come indispensabili da quegli stessi soggetti politici dimostratisi poi incapaci di assumerle”, ben rappresentate da E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un’indebita richiesta di “supplemento” alla Corte costituzionale, di fronte all’ennesima disfatta della politica*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2014, 4 ss.

³⁰ C. cost., n. 1/2014, § 3 del *Considerato in diritto*.

³¹ *Ibidem*. Da tempo la dottrina costituzionalistica si era soffermata sui limiti dei meccanismi di accesso alla giustizia costituzionale, interrogandosi sui rischi derivanti dalle c.d. “zone d’ombra” del relativo sistema di controllo (cfr. i due importanti convegni del Gruppo di Pisa: R. BALDUZZI e P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007; R. PINARDI, (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2007); e ciò specialmente con riguardo alla difficoltà di sollevare una questione di legittimità costituzionale sulle regole che disciplinano le elezioni politiche (si v. per tutti: A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, 33 ss.).

³² *Ivi*, § 3.1 del *Considerato in diritto*.

I primi due rinvii sono stati propedeutici all'esame del meccanismo premiale sottoposto a giudizio. Per introdurre il parametro preso a riferimento, la Corte ha premesso che in *"ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame"*, lo scrutinio di legittimità impone di verificare il corretto bilanciamento fra gli interessi costituzionali coinvolti³³. I *"mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità"*, infatti, devono essere proporzionati alle esigenze da soddisfare e alle finalità da perseguire, non potendo risolversi in misure eccessivamente restrittive dei diritti a confronto, né in oneri sproporzionati rispetto agli obiettivi indicati. Di qui, il ricorso al *test di proporzionalità* per valutare la legittimità del sistema elettorale. Quello della proporzionalità, del resto, è un concetto nel complesso generico e indeterminato, che, anche secondo una certa dogmatica poi riflessa dall'esperienza della giurisprudenza costituzionale (soprattutto straniera), comprende un vasto spettro di valutazioni, consentendo una più ampia tutela dei diritti fondamentali³⁴. Se già in precedenza la Corte aveva lamentato i limiti di un tale meccanismo, suscettibile di provocare l'*"eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa"* (sentt. n. 15 e 16/2008, n. 13/2012), nella specie essa ha rimarcato i rischi di *"una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto [...]"*. Di talché, attesa la mancata proporzionalità fra l'obiettivo perseguito (*"la stabilità del governo del Paese e l'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare"*) e la lesione degli altri interessi costituzionali coinvolti (artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.), la Corte ha concluso nel senso che un premio maggioritario senza soglia di accesso *"determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente"*³⁵.

Gli ultimi due rinvii alla discrezionalità legislativi sono stati residuali e incidentali.

L'uno ha riguardato la più generale questione delle c.d. «liste bloccate», tale da fare coincidere nell'elettore il voto di lista con quello di preferenza a beneficio di un'incondizionata selezione delle candidature da parte delle segreterie dei partiti. Una volta dichiarata l'illegittimità della disciplina censurata, in quanto lesiva della libertà di voto, la Corte ha colto l'occasione del rinvio a una sentenza della Corte EDU, contenuto nell'ordinanza di rimessione, per rimarcare la coerenza sistemica del proprio orientamento. Anche la Corte di Strasburgo, infatti, aveva salvaguardato *"l'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati in materia"* elettorale (13 marzo 2012, Caso Saccomanno e altri contro Italia), legittimando per tale via l'esclusiva competenza della Corte costituzionale a *"verificare la compatibilità delle norme in questione con la Costituzione"*³⁶.

³³ A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it, 4 febbraio 2014, 5.

³⁴ V. BALDINI, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in www.dirittifondamentali.it, 18.3.2014, 3.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ivi*, § 5.1 del *Considerato in diritto*.

L'altro rinvio alla discrezionalità legislativa ha riguardato l' idoneità del sistema elettorale risultante dal giudizio d'illegittimità a garantire il rinnovo elettorale delle Camere. Una volta esposte le ragioni della piena funzionalità della normativa di risulta, la Corte ha rilevato come la prudente autolimitazione del proprio ruolo fosse stata già presupposta dal giudice rimettente; nell'occasione la Corte di Cassazione *“aveva significativamente puntualizzato che «la proposta questione di legittimità costituzionale non mira a far caducare l'intera legge n. 270/2005 né a sostituirla con un'altra eterogenea impingendo nella discrezionalità del legislatore, ma a ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati, (concernenti la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze), senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali» [...]”*³⁷.

A fronte dell'uso, per così dire, *discreto* del riferimento alla discrezionalità legislativa, impiegato dalla Consulta in senso minimalista e propedeutico alle successive decisioni parlamentari, sta invece la risoluta indicazione dei vincoli di legittimità posti all'intervento del legislatore; vincoli finalizzati a condizionare il merito delle future scelte legislative e lo spettro delle opzioni politiche a disposizione, in modo da limitare il rischio di nuove pronunce d'incostituzionalità. Essi hanno riguardato il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza e il sistema di scelta dei candidati da parte degli elettori.

Quanto al primo vincolo, la Corte ha chiarito che l'attribuzione di un premio di maggioranza, specialmente se inserito in un sistema proporzionale, non può prescindere dall'indicazione di una ragionevole soglia minima di voti; e ciò, a meno di non determinare un'alterazione del circuito democratico fondato sul principio fondamentale dell'eguaglianza del voto³⁸.

Quanto al secondo vincolo, del pari, la Corte ha chiarito che il sistema delle liste bloccate non può alterare il rapporto di rappresentanza fra eletti ed elettori per l'intero complesso dei parlamentari; e ciò, a meno di non coartare la libertà di scelta degli elettori, incidendo sulla relativa libertà di voto e sul previo principio della sovranità popolare. In tal senso, ha rinviato il legislatore alla comparazione con quei differenti sistemi *“caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi”*, ovvero con quei sistemi *“caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”*³⁹.

³⁷ *Ivi*, § 6 del *Considerato in diritto*.

³⁸ *Ivi*, § 3.1 del *Considerato in diritto*.

³⁹ *Ivi*, § 5.1 del *Considerato in diritto*.

3.1. (segue): fu vero «errore»? La legge elettorale n. 52 del 2015, l'«orgoglio» della politica e l'abuso della discrezionalità legislativa.

E tuttavia, al misurato impiego del rinvio alla discrezionalità legislativa da parte della Consulta, non ha corrisposto una pari responsabilizzazione del legislatore. E anzi, quanto ai vincoli indicati dalla sentenza, essi sono stati intesi in senso riduttivo e avulso dalle relative ragioni fondanti, sì da essere trasferiti in modo pedissequo in un diverso contesto elettorale⁴⁰; sono stati considerati più in negativo (per quanto impedivano di replicare), che non in positivo (per quanto imponevano di preservare); sono stati avvertiti più nella loro riduzione di merito (per i connessi limiti da rispettare), che non nella loro connotazione di legittimità (per la ragionevolezza e la proporzionalità cui conformare il successivo impianto⁴¹). Del pari, quanto al misurato rinvio alla discrezionalità legislativa, esso è stato inteso dalla maggioranza governativa in senso più funzionale, che non giurisdizionale; è stato colto più quale occasione per manifestare un rinnovato «orgoglio» della politica, da rivendicare e brandire con decisione e senza remore, che non quale riconoscimento di una legittima riserva parlamentare, da esercitare in modo coerente e proporzionato agli interessi coinvolti.

Ed è in tale prospettiva che occorre inquadrare la successiva legge n. 52 del 2015. La scelta delle forze della maggioranza parlamentare e di governo⁴² di licenziare un impianto elettorale monocamerale a Costituzione invariata, sia pure nel perseguimento di una riforma costituzionale improntata a un monocameralismo sostanziale con l'elettività della sola Camera dei Deputati⁴³, non è anzitutto riducibile a un "grave errore" strategico indotto da ragioni solamente estrinseche (la "consolidata miopia della cultura istituzionale italiana", l'"eccessiva sicurezza nel successo futuro del referendum", l'"atteggiamento lassista della cultura costituzionale italiana")⁴⁴; tanto più che, riprendendo la provocazione di Massimo Luciani, baste-

⁴⁰ L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2014, 12; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it, 17.1.2014.

⁴¹ Accenna alle problematiche politiche derivanti dal "vincolo di ragionevolezza e di proporzionalità" posto dalla sentenza a carico del futuro legislatore futuro, G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 3/2013.

⁴² Come si ricorderà, l'iniziale testo in discussione alle Camere assunse i tratti della legge n. 52/2017 solo in seguito all'insediamento del Governo Renzi, L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.giurcost.org, n. 1/2015, 285 ss.

⁴³ Disegno di legge costituzionale, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, comunicato alla Presidenza del Senato l'8 aprile 2014, XVII legislatura, A.S. n. 1429. La riforma prevedeva il superamento del bicameralismo paritario e introduceva un sistema di reclutamento dei senatori anomalo e da meglio definire nella successiva fase legislativa, fondato su un'elezione indiretta nell'ambito di un sistema bicamerale differenziato. Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2016, 4 ss.

⁴⁴ B. CARAVITA, *Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere Da una campagna referendaria lunghissima ad una rapidissima soluzione della crisi*, in www.federalismi.it, n. 24/2016, 3; di "suggerzione fortemente attraente", ovvero di "fascinazione della riforma costituzionale incombente" ha parlato 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 [RIVISTA AIC](http://www.nomos-</p></div><div data-bbox=)

rebbe leggere le audizioni parlamentari tenute in quel periodo, per comprendere bene “*chi sia stato ascoltato e chi no; chi abbia avuto d’occhio la prudente osservanza dei precetti della Corte e chi abbia invitato a lanciarsi in avventure di dubbio successo*”⁴⁵. In pari modo, nemmeno sono ridicibili a un tale difetto di valutazione quelle forzature di metodo e di merito, che hanno segnato, rispettivamente, l’*iter* legislativo e il complessivo impianto della nuova disciplina.

Piuttosto, l’origine di quanto poi è stato derubricato sul piano dell’errata rappresentazione della realtà costituzionale, risiede in ben altre valutazioni di ordine politico-strategico. Essa ha a che fare col contenuto e, soprattutto, col metodo del c.d. *Patto del Nazareno*, ossia di quell’accordo politico intercorso fra “*due capi di partiti personali, cioè di partiti «nella forma del leader»*”⁴⁶, con riguardo alla programmata riforma elettorale e costituzionale; un accordo extraparlamentare, riservato, verticistico, privo di effetti giuridici e, tuttavia, tale da esercitare sulle Camere una forza vincolante senza pari nella storia repubblicana, così da imporsi in modo diretto, assoluto e senza alcuna possibilità d’intervento e mediazione parlamentare⁴⁷.

Del resto, basterebbe rileggere le cronache parlamentari⁴⁸, le ricostruzioni politiche⁴⁹ e i commenti in dottrina⁵⁰, per rendersi edotti di quanto accaduto in quei giorni.

Ecco perché, più che di un *grave errore* strategico, si è trattato della deliberata opzione ingegneristica delle forze politiche artefici del *Patto del Nazareno*, d’intendere in senso riduttivo la *ratio decidendi* della sent. n. 1 del 2014; di considerare strumentalmente i vincoli posti dalla Consulta, sì da poterli aggirare e da poter replicare un sistema elettorale sostanzialmente *pari* a quello del 2005, senza preoccuparsi d’incorrere nelle relative censure d’incostituzionalità⁵¹.

Ed è nella prospettiva tratteggiata, che occorre inquadrare la determinazione metodologica della maggioranza governativa di forzare oltre ogni limite la volontà delle Camere, an-

leattualitaneldiritto.it, n. 1/2017, 12.

⁴⁵ M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, www.rivistaaic.it, n. 1/2017, 2.

⁴⁶ S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in *Federalismi*, n. 1/2015, 11.

⁴⁷ Esso fu contratto il 18 gennaio 2014 presso la sede del Partito Democratico fra Matteo Renzi, segretario del PD, non parlamentare e non ancora Presidente del Consiglio, e Silvio Berlusconi, segretario di Forza Italia e già dichiarato decaduto dalla carica di senatore per la condanna definitiva a quattro anni di reclusione. Sulla natura del *Patto* (un fatto politico extraprocedimentale, giuridicamente irrilevante) e sui relativi effetti, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016, spec. 8 ss.

⁴⁸ Si v. per tutti: MATTEO RENZI: “*Ho forzato. Ma anche se non ho tutti a bordo, adesso la nave va*”, in *La Repubblica*, int. a cura di F. Bei, 30 aprile 2015; E. PATTA, *Renzi blinda l’Italicum, minoranza in trincea*, in *Il Sole 24 ore*, 31 marzo 2015.

⁴⁹ M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit.

⁵⁰ Si v. per tutti: D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell’“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in www.osservatorioaic.it, luglio 2015.

⁵¹ Significativi, al riguardo, sono i *report* periodicamente inviati da Denis Verdini a Silvio Berlusconi a proposito di quanto convenuto periodicamente dal primo con Roberto D’Alimonte, sul piano tecnico, e con Matteo Renzi, su quello politico, pubblicati da M. PARISI, *Il Patto del Nazareno. 18 gennaio 2014 – 31 gennaio 2015*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, 26, nonché 24, 33, 50-51, 61, 69.

che se a costo d'inaugurare gravi precedenti nella prassi parlamentare in materia elettorale (sostituzione in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati di maggioranza dissenzienti, approvazione di un emendamento della maggioranza preclusivo di quelli già presentati dalle minoranze, voto di fiducia per l'approvazione della legge). Come pure, è nella medesima prospettiva, che occorre considerare nel merito l'azzardo "irragionevole e illogico"⁵² del Governo, di anticipare la riforma costituzionale Renzi-Boschi con una disciplina elettorale parimenti monocamerale⁵³; e ciò, anche se a rischio di esporre il sistema parlamentare ancora vigente alle conseguenze del radicale disallineamento dei sistemi elettorali delle due Camere, nel caso della mancata approvazione referendaria della medesima riforma.

Quello che merita sottolineare, insomma, è l'abuso strumentale della discrezionalità legislativa, deliberatamente impiegato dalle forze politiche governative e del *Nazareno* al fine di aggirare con stratagemmi di meccanica elettorale i vincoli di legittimità indicati dalla Consulta.

3.2. (segue): **del Porcellum camuffato.**

È nella riduzione strumentale della *ratio decidendi* della sent. 1/2014, dunque, che occorre inquadrare il meccanismo premiale sancito dalla legge n. 52 del 2015, altrimenti nota come *Italicum*; neologismo, questo, ideato dal Governo al fine di celebrare le virtù italiche nella definizione di un sistema elettorale esibito come inedito e risolutivo⁵⁴ e, per contro, finito a simboleggiare lo stato d'inesorabile declino del sistema italico, reso ostaggio della crisi della politica.

Astrattamente la legge prevedeva un doppio turno elettorale, limitato alla competizione fra liste di partito e non già di coalizione. Il primo turno era esteso a tutte le formazioni politiche ed era finalizzato ad assegnare alla lista vincitrice con almeno il 40% dei voti validi un premio del 15% dei seggi, tale da beneficiare del 55% dei seggi della Camera dei Deputati. Il secondo turno, invece, era subordinato al mancato raggiungimento di tale soglia premiale ed

⁵² A. SAITTA, *Premio di maggioranza, soglia minima e ballottaggio*, in A. RUGGERI – A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, 24.

⁵³ G.U. RESCIGNO, *Intorno alle Costituzioni, all'economia ed altre questioni collegate*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2017, 1: "tutta la vicenda [...] è nata, è stata costruita, si è sviluppata come un plebiscito intorno alla leadership di un politico, ed in particolare come legittimazione plebiscitaria del suo obiettivo principale, la legge elettorale per la Camera dei deputati (solo per quella, avendo già dato per scontata l'abolizione del Senato), col suo spropositato premio di maggioranza assoluta col 40% al primo turno o con il ballottaggio al secondo turno (a parte altre raffinatezze intorno alla selezione dei candidati)". Del resto, come aveva evidenziato Giovanni Sartori, si trattava di un premio "precalcolato sulle previsioni dei sondaggisti", ID., *Duello Sartori-D'Alimonte sull'Italicum: «lo idealista? Tu fuori dai modelli dell'Occidente»*, in *Il Sole 24 ore*, 31 gennaio 2014.

⁵⁴ Rimangono lapidarie le rassicurazioni trionfali del Presidente del Consiglio: "Se ci rivediamo tra cinque anni con la legge elettorale provata e sperimentata, vedrete che quella legge elettorale sarà copiata da mezza Europa", in M. RENZI, *Chi parla di deriva autoritaria è pigro, Italicum ce lo copierà mezza Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 23 marzo 2015.

era limitato al ballottaggio fra le due liste più votate, al fine di assicurare a quella vincente il medesimo premio di 340 seggi anche se in assenza di una soglia minima di voti.

E tuttavia, applicato a un sistema politico quantomeno tripolare, tale da rendere improbabile per qualunque lista il superamento della soglia premiale del 40% dei voti validi, il primo turno appariva privo di una connotazione autonoma; piuttosto, sembrava solamente funzionale a garantire l'espletamento di un successivo turno di ballottaggio senza soglia premiale. In tal senso, operava alla stregua di un mero artificio di meccanica elettorale, finalizzato ad aggirare i vincoli di legittimità posti dalla sent. n. 1/2014. Si trattava, dunque, di un turno *farlocco*, *fasullo*, *inutiliter dato*, capace solo di replicare il precedente sistema, legittimandolo con una nuova veste secondo lo schema di un *Porcellum* camuffato⁵⁵.

Il secondo turno, in tale prospettiva, era solamente funzionale a consentire al vincitore fra i due partiti competitori l'assegnazione di un premio potenzialmente illimitato, in quanto suscettibile di lievitare dal 15% del primo turno a percentuali ben più elevate a seconda del numero dei voti ottenuti e delle astensioni registrate. Il tutto era stato ammesso a più riprese dallo stesso Roberto D'Alimonte, dichiarato coautore della legge⁵⁶: "*Il ballottaggio dunque sarà l'elemento decisivo. È questo il meccanismo con cui la minoranza più grande nel paese diventerà legittimamente maggioranza di governo. Sarà così perché è molto improbabile che ci sarà nel prossimo futuro un partito capace di arrivare al 40% dei voti e vincere al primo turno. Il 55% dei seggi promesso dall'Italicum i partiti se lo dovranno conquistare al ballottaggio*"⁵⁷.

La riforma, per tale via, avrebbe ripristinato *ope legis* il precedente assetto bipolare, vanificando il ruolo del terzo competitore e trasformando – ancora una volta - la minoranza politica più votata nella forza parlamentare di maggioranza assoluta.

Ed è proprio questo il punto: l'*Italicum* era arrivato dove il *Porcellum* non aveva osato.

La legge del 2005, in fondo, non aveva inteso incidere sul sistema politico nazionale, soffermandosi, piuttosto, sulla stabilità governativa della forza vincitrice. Essa, paradossalmente, era stata rispettosa della realtà politica del Paese, tanto da ricevere una duplice e alternativa applicazione in senso prima proporzionale e poi maggioritario⁵⁸; per contro, aveva forzato la forma di governo parlamentare, in modo da rendere scientemente precaria la stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. Di qui, per l'appunto, il neologismo di *Porcellum*⁵⁹ attribuito spregiativamente alla stessa, per lamentare le distorsioni del sistema democratico consapevolmente perseguite.

⁵⁵ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, Camera dei Deputati, Commissione affari costituzionali, 14 aprile 2015, ora anche in www.osservatorioaic.it, n. 1/2015; ID., *Del Porcellum "camuffato"*, in www.confronticostituzionali.eu, 12 maggio 2015.

⁵⁶ M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit., 26, nonché 24, 33, 50-51, 61, 69.

⁵⁷ R. D'ALIMONTE, *La strada lunga del maggioritario*, in *Il Sole 24 ore*, 5 maggio 2015.

⁵⁸ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Verso la «Terza Repubblica»? Gli effetti della svolta maggioritaria del 2008 e l'esigenza di nuove forme d'integrazione*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, 2227 ss., ora anche in www.federalismi.it, n. 20/2008.

⁵⁹ Il fortunato neologismo fu coniato da G. SARTORI (*Il «porcellum» da eliminare. La legge elettorale e i due referendum*, in *Corriere della Sera*, 1 novembre 2006), il quale, quasi a conferire un'immeritata legittimazione scientifica alla legge, latinizzò l'infelice espressione all'epoca adoperata dal ministro proponente, Roberto Cal-

Non così, viceversa, la riforma del 2015. Questa aveva compiuto un'operazione opposta: aveva inteso garantire la stabilità governativa del partito vincitore, preoccupandosi al contempo di fare *piazza pulita* del *terzo incomodo* e di mantenere serrate nelle segreterie dei partiti le nomine dei parlamentari.

In definitiva, se il *Porcellum* si era risolto in una *polpetta avvelenata* per la forza vincente, operando *ex post* e inficiando la stabilità governativa del beneficiario del premio di maggioranza, l'*Italicum* aveva fatto di più: aveva agito *ex ante*, *avvelenando* la stessa competizione elettorale, garantendo la governabilità del partito di più forte minoranza e rafforzando ulteriormente la *leadership* del "*capo [di tale] forza politica*" (art. 14 bis).

4. La sent. n. 35 del 2017 e la simmetria con la legge n. 52 del 2015.

A leggere la sentenza n. 35 del 2017 alla luce della precedente n. 1 del 2014, risalta il contrasto fra la continuità di contenuto manifestato sulle varie questioni scrutinate e la discontinuità di metodo impiegato in ordine al rinvio alla discrezionalità legislativa.

La soluzione approntata dalla Consulta, in realtà, è stata speculare al disegno politico sotteso alla legge elettorale n. 52 del 2015, alla cui impostazione si è adeguata. Quest'ultima, in fin dei conti, quanto alla continuità di contenuto, era stata originata dal perseguimento dei medesimi obiettivi presi a riferimento dalla passata legge n. 270 del 2005, anche se colti in modo più mirato e accorto; del pari, quanto alla discontinuità di metodo, era stata strutturata muovendo da una riduzione strumentale della *ratio decidendi* della sent. n. 1/2014, sì da aggirare con espedienti di meccanica elettorale i vincoli posti alla successiva discrezionalità legislativa in materia elettorale.

La soluzione formulata dalla Corte, in tal senso, è stata simmetrica.

4.1. (segue): *l'incessante autocitazione della sent. n. 1 del 2014 ribadita in funzione persuasiva e di legittimazione del ruolo della Consulta.*

Quanto alla continuità di contenuto fra le due sentenze, il formale rinvio alla n. 1/2014 ha cadenzato incessantemente i passi salienti della n. 35/2017, ripetendosi per ben 23 volte nella sola parte del *considerato in diritto*⁶⁰.

Si tratta di un'insistenza significativa, che svela molto più di quanto indichi. Essa non è comprensibile muovendo solo dalla funzione assolta dal precedente giurisprudenziale all'*interno* della motivazione, volta a rimarcare la puntualità argomentativa e la coerenza d'orientamento della sentenza. Piuttosto, diventa intellegibile se rapportata all'*esterno* del

deroli: "glielo dico francamente, l'ho scritta io ma è una porcata. Una porcata fatta volutamente per mettere in difficoltà una destra e una sinistra, che devono fare i conti col popolo che vota" (CALDEROLI: "La legge elettorale? L'ho scritta io, ma è una porcata", in *Repubblica*, 15 marzo 2006).

⁶⁰ L. TRUCCO, "Sentenza *Italicum*": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, cit. 1.

percorso motivazionale, così da proiettare la sentenza medesima oltre la sfera dei destinatari tradizionali (parti processuali e Parlamento), sino a incontrare l'intera comunità.

Come ha evidenziato un'attenta dottrina alla luce degli studi della scuola della *nouvelle rhétorique*⁶¹, la tecnica argomentativa dell'autocitazione adempie a una funzione prevalentemente retorico-persuasiva, più che logico-dimostrativa. Essa non vale tanto a fondare logicamente la motivazione della sentenza, quanto, piuttosto, ad accrescerne l'efficacia persuasiva nei riguardi della collettività⁶². Il tema del valore da riconoscere all'autocitazione nell'ambito della motivazione della sentenza costituzionale, pertanto rinvia al modo con cui la medesima sentenza alimenta il sistema costituzionale⁶³.

Compito della Corte, del resto, più che applicare formalmente il diritto costituzionale, è quello di ricondurre l'effettiva vita costituzionale alle regole della costituzione⁶⁴; è quello di aprire un «dialogo» con la società⁶⁵, di porsi con la stessa in senso «discorsivo» e non «potestativo»⁶⁶. Solo in tal modo, una volta favorita la coesione del sistema politico istituzionale attraverso la forza valoriale delle norme della costituzione, essa può riuscire a guadagnare la necessaria e costante *rilegittimazione* del proprio ruolo.

Nella medesima prospettiva dialogica si pone anche la controversa prassi dei comunicati-stampa «anticipatori», curati dall'apposito Ufficio Stampa e pubblicati sul sito istituzionale della Consulta⁶⁷. Essi hanno lo scopo di preannunciare l'esito di un giudizio di costituzionalità o di un conflitto prima della redazione della relativa sentenza, in modo da rendere i cittadini partecipi della novità della decisione. svolgono a una funzione informativa, che consente alla Corte di rivolgersi direttamente all'opinione pubblica⁶⁸, anche al fine di sollecitare il senso di appartenenza dei cittadini all'ordinamento costituzionale. E tuttavia, presentando un giudizio ancora immotivato, tali comunicati si prestano al rischio di svalutare indebitamente il significato della successiva motivazione, con l'effetto paradossale di trascinare indebita-

⁶¹ A. SAITTA, *Prime considerazioni sulla motivazione delle sentenze costituzionali, con particolare riguardo alla tecnica argomentativa dell'autocitazione*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, 291; ID., *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996.

⁶² Si v. tuttavia A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del richterrecht*, Giuffrè, Milano, 1995, 110 ss.

⁶³ A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in ID. (a cura di), *La motivazione*, cit., 5.

⁶⁴ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 60.

⁶⁵ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 193.

⁶⁶ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 99: "Il *dictum* che la Corte emana attraverso le sentenze non può trasformarsi in *Diktat*. In altre parole, i suoi argomenti [...] devono potersi inserire nel dibattito pubblico, per sollevarlo nella dimensione superiore a quella dello scontro immediato di valori e interessi di parte. Questa è la giustizia costituzionale come funzione della convivenza, che concepisce se stessa libera dagli interessi contingenti, al servizio della «volontà di costituzione»".

⁶⁷ Su cui, ampiamente, 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 - n. 2/2013, spec. 8 ss.

⁶⁸ Su cui per tutti, M. FIORILLO, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del Convegno di Otranto - Lecce, 3-4 giugno 2004, Giappichelli, Torino, 2005, spec. 138 ss.

mente la Corte nel contesto di quelle dinamiche politiche astrattamente rifuggite anche con il ricorso alla tecnica dell'autocitazione

Ed è nella prospettiva dialogica rappresentata, per l'appunto, che occorre considerare alcune delle scelte adottate dalla Consulta in ordine al giudizio sulla legge elettorale del 2015.

Significativa, anzitutto, è stata la decisione della Corte di posticipare oltre un mese e mezzo dopo il responso referendario la data dell'udienza di discussione, già fissata a ridosso della consultazione del referendum costituzionale; ciò al fine di prevenire l'eventuale accusa di condizionamento dell'esito referendario indipendentemente dall'orientamento del proprio operato⁶⁹.

Parimenti significativa è stata la scelta di anticipare con un comunicato stampa l'esito del medesimo giudizio⁷⁰, al fine di svelenire la febbrile attesa dimostrata dalle forze politiche sulle sorti della legge elettorale e sui restanti compiti della XVII legislatura⁷¹; e ciò, nonostante il duplice rischio insito nell'uso del comunicato-stampa: verso i destinatari, di lasciare male intendere la *ratio* di un pronunciamento ancora immotivato⁷²; e verso la medesima Consulta, di essere trascinata nel contesto delle dinamiche politiche, subendo gli effetti di una responsabilità politica diffusa⁷³.

Particolarmente significativo, infine, è stato l'incessante rinvio compiuto dalla sent. n. 35/2017 alla precedente n. 1/2014. Si tratta di un'insistenza non casuale, né giustificabile con l'inconsueta lunghezza della motivazione. Piuttosto, essa sottende la delicatezza istituzionale della questione e la preoccupazione della Corte di rimanere schiacciata dalla responsabilità del giudizio a discapito del riconoscimento della propria funzione di garanzia.

Già la sentenza del 2014 aveva sancito lo stato di debolezza del Parlamento. Sordo ai ripetuti moniti della Consulta in ordine ai profili problematici della precedente legge elettorale del 2005⁷⁴, questo non era stato in grado di licenziare una riforma elettorale finalmente conforme a Costituzione, dimostrandosi prigioniero dei reciproci veti delle forze politiche di maggioranza e minoranza. L'intervento della Corte, per tale via, aveva sancito lo stato di pa-

⁶⁹ V. LIPPOLIS, *L'Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 18/2016; M. SICLARI, *Prime considerazioni sul parziale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei riguardi della legge n. 52 del 2015, alla luce del comunicato emesso dalla Corte, il 25 gennaio 2017*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 1/2017, 1.

⁷⁰ Il testo del comunicato stampa del 25 gennaio 2017 è disponibile al seguente indirizzo web: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20170125174754.pdf.

⁷¹ Significativo è il fatto che all'indomani della pubblicazione del comunicato stampa e in attesa della pubblicazione del dispositivo della sentenza, il Servizio studi del Senato abbia avvertito l'esigenza di pubblicare una *nota breve* sulle novità apparse sufficientemente delineate; e ciò, sia pure nella consapevolezza che "una maggiore disamina della decisione della Corte rischia di involgersi in prevalenti congetture", cfr. *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale*, n. 146, gennaio 2017, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01001272.pdf>.

⁷² V. BALDINI, *Un commento "a caldo" sulla comunicazione della Consulta che annuncia l'incostituzionalità parziale della legge elettorale n. 52/2015*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2017, 1.

⁷³ M. ESPOSITO, *Quel renzismo "nascosto" nel comunicato stampa della Corte*, in www.ilsussidiario.net, 31 gennaio 2017.

⁷⁴ Oltre ai tre moniti della Corte, contenuti nelle sentenze n. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012, valeva l'esplicito preannuncio di incostituzionalità formulato dal Presidente della Corte, Franco Gallo, nel corso della conferenza stampa del 12 aprile 2013.

tologia del sistema, rappresentando la necessaria opera di supplenza normativa all'ingiustificabile e persistente inerzia legislativa⁷⁵.

L'intervento del legislatore del 2015, tuttavia, aveva ulteriormente aggravato le ragioni della crisi in atto. Con una prova di forza inedita nella storia repubblicana il Governo aveva umiliato il Parlamento, imponendo il voto di fiducia⁷⁶ su un testo di legge politicamente molto controverso e per molti versi sostanzialmente confliggente con il giudicato costituzionale del 2014⁷⁷.

Di qui, per l'appunto, l'esigenza della Corte di motivare la sentenza del 2017, oltrepassando il novero dei destinatari istituzionali e rivolgendosi all'intera comunità, così da rendere ragione pubblicamente di una decisione intenzionalmente presentata come coerente col proprio orientamento e, in quanto tale, prevedibile ed evitabile da un legislatore accorto e prudente.

Non per nulla, l'insistenza del rinvio alla sent. n. 1/2014 ha caratterizzato in pari modo le due diverse parti della motivazione: quella processuale, sull'ammissibilità del relativo giudizio di legittimità, e quella sostanziale, sullo scrutinio delle singole questioni sollevate dai giudici remittenti. Nella prima, il richiamo al precedente è stato impiegato per 9 volte, soprattutto al fine di confermare la permanente esigenza di *"evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento"*⁷⁸. Nella seconda, del pari, il richiamo al precedente è stato ribadito al fine di rimarcare la continuità d'orientamento giurisprudenziale; e ciò in ordine tanto alla fondatezza delle questioni riguardanti il sistema del ballottaggio (5 volte) e quello dei *capilista plurieletti* (2 volte), quanto all'infondatezza delle questioni riguardanti il premio di maggioranza (4 volte) e quello dei *capilista bloccati* (2 volte).

⁷⁵ G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, Il Seminario A.I.C. – *"I costituzionalisti e le riforme"*, Università di Milano, 28 aprile 2014, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014, 1; L. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in www.federalismi.it, n. 12/2013, 2 ss.; L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, cit. 1.

⁷⁶ Sulla cui ricostruzione: G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 2/2017, 21 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017, 15 ss. E tuttavia, quanto alla fiducia posta sulla c.d. "legge truffa" (n. 148 del 1953), a leggere gli atti parlamentari dell'epoca (compresi i due interventi di Aldo Moro a giustificazione della fiducia) e a riflettere sulle successive determinazioni di Alcide De Gasperi, Presidente di quel Governo, risaltano le diversità di metodo costituzionale e di merito elettorale rispetto alla fiducia del 2015. Al riguardo sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La fiducia e l'Italicum: dal "primato della politica" al "primato dei meccanismi elettorali"* in www.osservatorioaic.it, n. 2/2015.

⁷⁷ F. BILANCIA, *"Ri-porcellum" e giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2013.

⁷⁸ C. cost., n. 35/2017, § 3.1 del *Considerato in diritto*. L'azione di accertamento da cui è scaturita la questione di costituzionalità ha quindi funzionato "come un rimedio surrogatorio rispetto alle ordinarie modalità di instaurazione del giudizio costituzionale" e, dunque, "come surrogato funzionale del ricorso diretto", A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in www.lacostituzione.info, 15 febbraio 2017. Di "veri e propri ricorsi diretti mascherati", anche con riguardo alle questioni decise dalla sent. 1/2014, parla A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in www.forumcostituzionale.it, 25 febbraio 2017, 4. La sostanziale continuità fra le due sentenze è stata criticamente rimarcata da T.F. GIUPPONI, *"Ragionevolezza elettorale" e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 18 giugno 2017; ID., *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, cit., 2. Per una ricostruzione della giurisprudenza e della dottrina, G. SALVADORI, *La Corte conferma l'accesso "in via preferenziale" (nota a sent. n. 35 del 2017)*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2017.

Talora, infine, il richiamo alla sent. n. 1/2014 è stato pure testuale, con interi periodi della motivazione riportati integralmente fra virgolette. In tal modo, oltre a sottolineare la propria coerenza d'indirizzo, la Corte ha rafforzato la *ratio decidendi* della sentenza ⁷⁹, rimediando alla relativa riduzione strumentale da parte del legislatore del 2015. L'irriducibilità del giudicato costituzionale, per tale via, è prevalsa su tutti i tentativi delle forze politiche di manipolare in modo parziale, distorto e interessato la portata della sentenza del 2014.

Ed è anche così, in definitiva, che la Corte è riuscita nell'intento di giudicare la legittimità del sistema elettorale, senza subire i contraccolpi politico-istituzionali derivanti dalla propria decisione. E anzi, alla crisi di credibilità derivata al Parlamento dalla seconda e consecutiva dichiarazione d'illegittimità della disciplina elettorale, è corrisposta la rilegittimazione del ruolo della medesima Consulta. Questa è riuscita a rendere meno aleatoria e potenzialmente dispotica la materia elettorale anche in forza della dimostrata coerenza d'orientamento. Così facendo, ancora una volta ha reso "*testimonianza, sia pure in un modo originale e discutibile, della sua fedeltà alla Repubblica*" e ha dato "*voce ad alcune diffuse e fortemente avvertite aspettative della collettività*" ⁸⁰, sino a incontrare il consenso di una comunità sinora lasciata ai margini delle scelte democratiche fondamentali.

4.2. (segue): l'incessante riferimento alla discrezionalità del legislatore esercitato in funzione persuasiva e di legittimazione del ruolo della Consulta.

Quanto alla discontinuità del metodo impiegato dalla sent. n. 35/2017 rispetto alla precedente n. 1/2014, essa ha riguardato la diversa utilizzazione del riferimento alla discrezionalità legislativa ed è stata speculare al disegno politico sotteso alla legge elettorale n. 52/2015; disegno – giova ripetere – finalizzato a perseguire un obiettivo sostanzialmente pari a quello prefissato dalla precedente legge elettorale, evitando tuttavia d'incorrere nei relativi vizi di costituzionalità.

Rispetto alla strumentale riduzione della *ratio decidendi* della sent. del 2014 si è palesata la discontinuità metodologica operata dalla sentenza in commento. Essa si è concretizzata in un uso del riferimento alla discrezionalità legislativa pari al doppio di quello impiegato nella precedente occasione (12 a 6). Con un'insistenza persino eccessiva e alla stregua di un *leit motiv*, la Corte ha ribadito la necessità di preservare comunque l'area rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore ⁸¹, ammettendo il giudizio di merito sulla leg-

⁷⁹ Sull'impiego dell'autocitazione testuale al fine di rafforzare la *ratio decidendi* della sentenza citata, A. SAITTA, *Prime considerazioni sulla motivazione delle sentenze costituzionali*, cit., 291; M. PEDRAZZA GORLERO, *Introduzione ad una ricerca sul precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ID., *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2008, 17.

⁸⁰ In tal senso, a proposito della precedente sent. n. 1/2014, A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in www.federalismi.it, n. 25/2016, 16.

⁸¹ A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio*, cit., 5. In senso analogo: A. ANZON, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2017, 319; A. CHIUSOLO, *Una rilettura della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: dalla sent. 1/2014 alla sent. 35/2017, tra revirements e conferme*, in www.forumcostituzionale.it, 31 ottobre 2017,

ge elettorale solo in caso di «manifesta irragionevolezza». Ha così conseguito un duplice vantaggio, interno ed esterno al percorso motivazionale.

Per un verso, rivolgendosi al Parlamento quale interlocutore necessario della propria decisione, la Corte ha cercato di responsabilizzarne l'apporto ai fini della successiva disciplina elettorale. E così, aumentando il numero dei riferimenti alla discrezionalità del legislatore, ha proporzionalmente ridotto quello dei vincoli e dei «paletti» riguardanti le future scelte di merito. Sicché ha reso più arduo aggirare in via legislativa le indicazioni della sentenza e ripetere nuove operazioni di *maquillage* in materia elettorale.

Per altro verso, del pari, rivolgendosi all'intera comunità quale parte interessata alla piena garanzia dei principi costituzionali coinvolti, la Corte ha inteso rassicurarne il sentire comune, sfuggendo al rischio della sovraesposizione politica.

Rientra in tale strategia la combinazione dei canoni giurisprudenziali a disposizione. La predeterminazione dei paradigmi di giudizio, del resto, sottende più profili d'interesse. Oltre a rilevare tanto sul piano *della valutazione e della deliberazione*, così da imprimere una maggiore coerenza all'attività decisionale, quanto su quello *dell'argomentazione*, così da favorire una motivazione ordinata e persuasiva, essa agisce pure sul diverso piano della *legittimazione*; consente alla Corte di affrancarsi dal sospetto – specialmente nell'ambito dei giudizi di ragionevolezza e proporzionalità - di travalicare i confini delle scelte giurisdizionali per sconfinare nell'ambito del merito politico⁸².

Di qui la peculiare combinazione dei canoni giurisprudenziali impiegata dalla sent. n. 35/2017 con il variegato ricorso al giudizio di ragionevolezza e proporzionalità, ovvero a quello di razionalità intesa come coerenza e non contraddizione dell'ordinamento. Gli stessi rilievi di costituzionalità della sent. n. 1/2014, a loro volta argomentati sulla scorta del principio di ragionevolezza, sono stati alternativamente impiegati tanto per verificare il relativo rispetto da parte della disciplina elettorale impugnata, quanto per valutare la rispondenza di quest'ultima ai principi coinvolti. Sono dunque serviti a formulare un duplice giudizio, rispettivamente: di non contraddittorietà, secondo lo schema sillogistico proprio del metodo logico-deduttivo e del ragionamento giuridico-formale; e di adeguatezza al fatto, secondo il differente schema argomentativo dell'attenzione agli effetti delle leggi, ai dati della realtà e alle caratteristiche del caso singolo.

Sottolineando la differenza tra giudizio di ragionevolezza e scelte di opportunità politica, il Giudice delle leggi ha perseguito la medesima strategia adottata con l'impiego della tecnica dell'autocitazione. Tanto la manifestata coerenza d'orientamento per mezzo del rin-

17; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere. Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35*, in www.federalismi.it, n. 4/2017, 2 ss.; Id., *Le questioni all'attenzione del legislatore dopo la sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2017, 3; A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore*, cit., spec. 228 ss.; G.M. SALERNO, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, 97; L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, cit. 166.

⁸² M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, in www.cortecostituzionale.it, 7.

vio al precedente giurisprudenziale, quanto la conclamata autolimitazione decisionale per mezzo del rinvio alla discrezionalità legislativa, hanno costituito – per così dire – *le due facce della stessa medaglia*; hanno rappresentato le due modalità concorrenti con le quali la Corte ha inteso raggiungere il medesimo obiettivo: quello di affrancarsi dal peso della responsabilità politica fatta gravare impropriamente sulla propria decisione, così da favorire la coesione del sistema politico istituzionale attraverso la forza valoriale dei principi costituzionali.

Rispetto alla crisi del sistema politico in corso, insomma, a risaltare è stata l'intenzione della Consulta di porsi, ancora una volta, in funzione dialogica con il corpo sociale e con le istituzioni della Repubblica; ciò al fine di rendere ragione dello sforzo di far fronte alle distorsioni costituzionali variamente procurate dalle forze politiche, tentando al contempo di rimanere all'interno del proprio sindacato. Ed è rispetto a un simile sforzo, per l'appunto, che ha trovato conferma la ricercata legittimazione del proprio ruolo.

4.3. (segue): la concreta combinazione dei paradigmi di ragionevolezza, proporzionalità e razionalità al fine di responsabilizzare la discrezionalità del legislatore.

Nella prospettiva tracciata si spiega la maggiore sicurezza dimostrata dalla Corte nello scrutinio delle questioni coinvolte. Essa è intervenuta in uno degli ambiti in cui è particolarmente avvertita la necessità di preservare un adeguato margine di apprezzamento da parte degli organi politici; e lo ha fatto non più *in punta di piedi*, quasi a voler giustificare il proprio sindacato come nella precedente occasione, bensì in modo risoluto e incisivo, con la chiara e manifesta intenzione di responsabilizzare il successivo intervento del legislatore.

4.3.1. (segue): la questione dell'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno di votazione.

Emblematica, anzitutto, è la dichiarazione d'infondatezza della questione riguardante l'attribuzione al primo turno del premio di maggioranza alla lista vincente con il 40 per cento dei voti validamente espressi⁸³. La sentenza ha dedicato al riguardo 6 dei 12 riferimenti alla discrezionalità legislativa di tutto il *Considerato in diritto*. Preliminarmente la Corte ha ribadito quanto già chiarito nella precedente sentenza del 2014, a proposito dell'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in ordine alla scelta del sistema elettorale ritenuto più adeguato al contesto storico-politico di riferimento, ferma restando la possibilità di sindacare la manifesta irragionevolezza della disciplina legislativa. In tal senso, non ha ritenuto viziata l'entità della soglia minima per l'attribuzione del premio, fissata al 40 per cento dei voti validi, considerando detta percentuale “*volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresenta-*

⁸³ C. cost., n. 35/2017, § 6 del *Considerato in diritto*.

tività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale"; tanto più, che, diversamente, solo il premio di «governabilità» e giammai quello di «maggioranza» sarebbe stato compatibile con i principi costituzionali.

E così, chiarite le ragioni della decisione, la Corte si è sottratta all'indebita responsabilità di surrogare il Parlamento nella definizione della percentuale minima da attribuire alla soglia premiale, evitando di dettagliare in un eventuale *obiter dictum* il contenuto di un ennesimo vincolo da apporre alle prossime scelte di merito; e ciò tanto più – come evidenziato dal medesimo giudice relatore in un precedente scritto scientifico - considerata la difficoltà d'immaginare entro quale misura *“uno scarto di percentuali (dal 35 al 37 o al 40 per cento) possa meccanicamente riflettersi in termini di irragionevolezza più o meno manifesta della soluzione prescelta dal legislatore”* ⁸⁴.

Per contro, una volta rimesso l'onere di una tale scelta al legittimo intervento del legislatore, essa ha chiarito come una tale valutazione non possa essere determinata in astratto, derivando piuttosto dalla concreta combinazione dei criteri, dei principi e degli obiettivi coinvolti; sicché ha ribadito l'essenzialità del controllo di proporzionalità, così da evitare che *“la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale”*.

Nella medesima prospettiva del riconoscimento alla discrezionalità del legislatore della materia elettorale, la Consulta ha risolto velocemente le due questioni connesse a quella esaminata.

Nell'un caso, con riguardo al sistema di calcolo previsto per la soglia premiale, da effettuare sul numero dei voti validi espressi anziché sul complesso degli aventi diritto al voto, la Corte ha ancorato il proprio giudizio sul piano della razionalità, limitandosi a prendere atto della decisione legislativa e confermando il proprio orientamento giurisprudenziale (n. 173/2005 e n. 1/2014). In tal modo, tuttavia, non ha valutato la sostanziale incentivazione all'astensione insita in un tale sistema (specialmente nel caso del turno di ballottaggio), tale da provocare una distorsione della rappresentatività della Camera e da liberare le decisioni della più forte minoranza da ogni controllo dell'elettorato ⁸⁵. Per contro, ha derubricato un tale *favor* alla stregua di una mera *“circostanza”* di fatto, estranea alla propria valutazione; ha considerato il tutto come una mera evenienza *astrattamente* ipotizzabile e non rientrante nel proprio sindacato: *“Pur non potendosi in astratto escludere che, in periodi di forte astensione dal voto, l'attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un'esigua rappresentatività reale, condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica,*

⁸⁴ N. ZANON, *Fare la legge elettorale “sous l’oeil des russes”*, Il Seminario A.I.C. – *“I costituzionalisti e le riforme”*, Università di Milano, 28 aprile 2014, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014, 4.

⁸⁵ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Audizione*, cit.

*demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata*⁸⁶.

Nell'altro caso, con riguardo alla contestuale previsione legislativa del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento del 3 per cento su base nazionale per l'accesso delle liste al riparto dei seggi, la Corte ha confermato l'infondatezza delle questioni scrutinate. A tal fine ha combinato i due criteri di giudizio a disposizione: per un verso, rimanendo sul piano della razionalità e richiamando un proprio precedente, ha confermato la spettanza al legislatore della scelta sulle soglie di sbarramento (sent. 193/2005); per altro verso, passando sul diverso piano della ragionevolezza, ha negato che detta previsione sia suscettibile di provocare una *"sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo"*. E anzi, ha evidenziato come la stessa concorra a rafforzare quella medesima finalità già perseguita dal premio maggioritario, consistente nell'esigenza di assicurare l'esistenza di una maggioranza parlamentare e di contrastare la frammentazione dell'opposizione.

4.3.2. (segue): la questione dell'attribuzione del premio di maggioranza al turno di ballottaggio.

Parimenti emblematica della determinazione della Corte di responsabilizzare il ruolo del legislatore, è la dichiarazione di fondatezza della questione riguardante il turno di ballottaggio fra le due liste più votate al primo turno⁸⁷. Essa muove dalla presa d'atto della strumentale riduzione della *ratio decidendi* della sentenza del 2014 ad opera del legislatore; sicché evidenzia l'intenzione di prevenire ulteriori distorsioni legislative dei propri rilievi di costituzionalità.

Più che dettare precisi paletti alle future scelte di merito, la sentenza ha soprattutto rimarcato i più generali criteri di compatibilità tra forma di governo parlamentare e sistema elettorale di tipo proporzionale con tratti maggioritari e turno di ballottaggio. Sicché ha spaziato sul duplice piano, *"astratto"* e *"concreto"*, della questione, in modo da fornire i necessari presupposti cognitivi alle successive scelte politiche.

Preliminarmente la Corte ha contestato l'assunto da cui avevano preso le mosse le forze di maggioranza nel corso dei lavori preparatori. Il legislatore, infatti, aveva *"ritenuto di tener fede alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale"*, senza considerare che *"sono invece le concrete modalità"* di articolazione della legge a originare gli eventuali contrasti con i principi costituzionali. In tal senso aveva trascurato che a rilevare non è tanto *"il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato"*, quanto, piuttosto, il modo con cui tale turno

⁸⁶ E tuttavia, non era da ritenere vana l'ipotesi autorevolmente prospettata, di formulare "un'additiva di principio" conformemente alla tendenza degli "ultimi tempi (specie sul terreno della salvaguardia dei diritti: da ultimo, con la sent. n. 96/2015), dichiarando la incostituzionalità dell'*Italicum* nella parte in cui non prevede che il premio sia dato a prescindere dal fatto che vi si stia una ragionevole percentuale di votanti", così A. RUGGERI, *Premio di maggioranza, soglia minima e ballottaggio*, in A. RUGGERI – A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum*, cit., spec. 54; ID., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio*, cit., 7. Si v. inoltre L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, cit. 165.

⁸⁷ C. cost., n. 35/2017, § 9.2 del *Considerato in diritto*.

viene “*concretamente disciplinato*”; nell’ambito della forma di governo parlamentare, infatti, “*ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività*”.

Ed è rispetto a un tale diverso assunto, che la Corte ha articolato i criteri di giudizio a disposizione, colpendo, per così dire, “al cuore” la disciplina della legge n. 52 del 2017⁸⁸.

Sul piano della coerenza argomentativa, essa ha inizialmente ribadito quanto già motivato nella sentenza del 2014, a proposito della necessità di evitare che un premio di maggioranza innestato su un sistema di tipo proporzionale produca “*un’eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa*”. Per contro, proprio una tale regola era stata contraddetta dal legislatore. Il meccanismo di ballottaggio impugnato, infatti, era stato congegnato in modo tale da produrre “*un effetto distorsivo analogo*” a quello previsto dalla legge previgente, come del resto inutilmente eccepito durante le apposite audizioni parlamentari. Il legittimo perseguimento dell’obiettivo della stabilità di Governo, di conseguenza, veniva a risolversi in uno “*sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta*”⁸⁹.

Sul piano dello scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, per tale via, la Corte ha sanzionato gli effetti derivanti dal meccanismo di ballottaggio, consistenti in una “*sproporzionata divaricazione*” tra la composizione della Camera e la volontà dei cittadini. Tanto più che, provocando una “*radicale riduzione dell’offerta politica*”, detto meccanismo ripristinava *ope legis* il precedente assetto bipolare, vanificando il ruolo del terzo competitore e trasformando – ancora una volta - la minoranza politica più votata nella forza parlamentare di maggioranza assoluta.

4.4. (segue): *i due «cedimenti» della Consulta verso le ragioni politiche sottese alla legge n. 52 del 2015.*

E tuttavia, una volta motivata l’illegittimità del peculiare sistema di ballottaggio, la Corte ha mostrato - per così dire - alcuni *cedimenti* verso le ragioni politiche sottese all’*Italicum*.

4.4.1. (segue): *l’obiter dictum sul turno di ballottaggio fra coalizioni di liste.*

⁸⁸ N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 22/2017, 7.

⁸⁹ G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, cit., 33 ss.

Nel chiarire il proprio *self restraint* in ordine a un possibile intervento finalizzato a correggere le illegittimità del meccanismo di accesso al secondo turno, la Corte si è limitata a indicare, sia pure fra parentesi e a titolo esemplificativo, quegli interventi “(che, in astratto considerati, potrebbero rendere il turno di ballottaggio compatibile con i tratti qualificanti dell’organo rappresentativo nazionale)”. In tal senso ha ricordato che spetta all’ampia discrezionalità del legislatore predisporre i necessari correttivi, “(ad esempio, in relazione alla scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste)”⁹⁰.

E tuttavia, l’*obiter dictum* impiegato nella sentenza si presta a più motivi di riflessione. Sul piano dell’astratta compatibilità del turno di ballottaggio con la forma di governo parlamentare, esso non ha aggiunto nulla rispetto a quanto già ampiamente motivato nella sentenza; nondimeno, sul diverso piano delle concrete modalità di articolazione del secondo turno, ha dimostrato una funzione doppiamente essenziale, ancora una volta interna ed esterna al percorso motivazionale: nell’un caso, con riferimento al Parlamento, è valso a ridurre l’incertezza costituzionale sul tema, indicando le soluzioni suscettibili di limitare il rischio di nuove pronunce d’incostituzionalità; nell’altro caso, con riferimento all’intera comunità, è valso a rassicurare il sentire comune in ordine alla sostenibilità costituzionale dell’eventuale riproposizione di un sistema elettorale in prevalenza proporzionale con turno di ballottaggio risolutivo⁹¹.

Fugando ogni dubbio sulla piena compatibilità del turno di ballottaggio con la forma di governo parlamentare, insomma, la Corte è riuscita a dare risalto all’astratta legittimità dell’obiettivo perseguito dai propugnatori del sistema del doppio turno, sostenendone la percorribilità alle condizioni date e purché nell’equilibrio complessivo del nuovo sistema⁹²; in tal modo è riuscita a valorizzare le ragioni politiche sottese alla legge sanzionata, evitando di farle risultare perdenti e senza prospettive di sviluppo. Non per nulla, commentando il responso della sentenza, Matteo Renzi ha potuto sostenere nel suo libro di memorie che la pronuncia “conferma che l’impianto dell’Italicum è costituzionalmente corretto con l’unico limite della mancata soglia per l’affluenza al ballottaggio”; e ha così derubricato la relativa dichiarazione d’incostituzionalità in un semplice “aspetto tecnico, che per una persona normale

⁹⁰ C. cost., n. 35/2017, § 9.2 del *Considerato in diritto*.

⁹¹ Significativo, al riguardo, è il giudizio di Giuliano Amato sulla sentenza in esame: “Chi ha interpretato la sentenza della Corte come espressiva di un atteggiamento contro i sistemi maggioritari farebbe bene a leggere la sentenza, che di sicuro non ha letto, nella quale è sottolineato la differenza tra ciò che la Corte ha dichiarato illegittimo dell’Italicum, e da una parte il sistema maggioritario francese e dall’altra quello adottato proprio da noi per il governo dei Comuni”, in *Amato: «Il populismo non è sconfitto. La Terza via? Un fallimento per la sinistra»*. *L’ex premier: sbaglia chi pensa che la Consulta sia contro il maggioritario*, in *Corriere della Sera*, int. a cura di A. Cazzullo, 12 giugno 2017; su cui tuttavia, S. CECCANTI, *Quale confine di costituzionalità per i sistemi elettorali non proporzionali? Qualche ragionamento a partire dall’intervista di Giuliano Amato*, in *stefanoceccanti.wordpress.com*, 13 giugno 2017.

⁹² A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017, 3; M. NARDINI, *Il difficile percorso della riforma elettorale: le proposte in campo e il sistema tedesco*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2017, 5; nonché, in senso critico, M. VILLONE, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità*, cit., 310.

significa poco”⁹³. Sicché, ponendosi ancora una volta nella prospettiva dialogica insita nel proprio ruolo, la Corte ha assolto al compito di favorire la coesione del sistema politico istituzionale attraverso la forza valoriale dei principi costituzionali.

4.4.2. (segue): **la conferma del sistema dei c.d. capilista bloccati.**

Venendo al secondo *cedimento* mostrato dalla Corte verso le ragioni politiche sottese all'*Italicum*, esso ha riguardato la dichiarazione d'infondatezza concernente il sistema dei c.d. *capilista bloccati*⁹⁴. La legge del 2015 prevedeva un criterio misto di selezione delle candidature e di formazione delle liste elettorali, da comporre con la cooptazione di un candidato capolista e con l'inserimento di un elenco di candidati da affidare alla scelta dell'elettore, chiamato a esprimere fino a due preferenze per candidati diversi dal capolista, oltretché di sesso differente.

Di qui, i sospetti del giudice *a quo* sulla violazione del diritto di voto degli elettori, soprattutto di quelli delle liste di minoranza, in ragione dell'effetto distorsivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai *capilista bloccati*, pur se con il correttivo della multicandidatura. Nel caso di una competizione con più di tre liste, infatti, le liste perdenti avrebbero rischiato di essere rappresentate esclusivamente dai capilista e non dagli eletti con il sistema delle preferenze, considerata la difficoltà di conseguire più di un solo seggio nei singoli collegi. Del pari, quanto alla lista vincente, ben 100 dei 340 seggi del premio di maggioranza avrebbero potuto essere assegnati senza preferenza e col voto bloccato. Sicché, in definitiva, come pure sottolineato da vari studi applicativi⁹⁵, il sistema del voto bloccato avrebbe potuto interessare sino al 60% degli eletti, a fronte del restante 40% da comporre col sistema delle preferenze.

La soluzione formulata dalla sentenza, ancora una volta, è derivata dall'applicazione del criterio di non contraddizione e dal riconoscimento della piena discrezionalità legislativa sul tema. L'argomentazione ha seguito la logica sillogistico-deduttiva. Preliminarmente, la Corte ha richiamato i vincoli di legittimità prescritti dalla sent. n. 1 del 2014, che per l'occasione è stata citata anche testualmente, in ordine all'alternativa possibilità sia di utilizzare il sistema del voto bloccato "*solo per una parte di seggi*", sia di ridurre le dimensioni territoriali delle circoscrizioni elettorali, in modo da consentire l'effettiva conoscibilità dei candidati "(a

⁹³ M. RENZI, *Avanti. Perché l'Italia non si ferma*, Feltrinelli, Milano, 2017 (il brano è tratto dall'anticipazione pubblicata da *la Repubblica*, ID., "*Io sotto il fuoco amico della sinistra nostalgica*", 9 luglio 2017, 1-2).

⁹⁴ C. cost., n. 35/2017, § 11.2 del *Considerato in diritto*.

⁹⁵ R. D'ALIMONTE, *I candidati plurimi e le preferenze*, in *Il Sole 24 ore*, 17 gennaio 2015; ID., *Italicum, in media sei eletti a collegio*, *ivi*, 10 settembre 2015. Sulle conseguenze della sent. n. 35/2017 paradossalmente peggiorative del diritto di scelta dell'elettore: E. ROSSI, *Il sistema misto "capolista bloccato - preferenze" nell'Italicum, dopo l'eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, 8-9; S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in www.forumcostituzionale.it, 27 giugno 2017.

pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali). Di seguito, essa ha rilevato come la disciplina scrutinata, a differenza di quella previgente, prevedesse collegi plurinominali di dimensioni ridotte, un solo candidato bloccato e la possibilità di esprimere sino a due preferenze di sesso diverso. E così, dopo avere argomentato il rispetto di quei vincoli da parte della nuova disciplina, ha concluso nel senso della mancata lesione del diritto di voto dell'elettore. La regola indicata nella sentenza del 2014, per tale via, ha costituito la premessa maggiore di un sillogismo che ha rigidamente escluso ogni ulteriore valutazione sugli effetti provocati da una simile disciplina. Per il resto, la Corte ha riconosciuto l'invariata discrezionalità del legislatore nella "scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati",

E tuttavia, proprio la rigidità del sillogismo tratteggiato ha fatto emergere il sostanziale *cedimento* della Consulta verso le ragioni politiche sottese all'*Italicum*. Nell'argomentazione impiegata, la prospettiva di una Camera composta per il 60% da *nominati* dalle segreterie di partito è stata intesa come meramente eventuale, in quanto condizionata al verificarsi di "variabili" di ordine politico. Essendo connessa, "di fatto, anche [al] modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato", detta prospettiva è stata derubricata nella categoria dei meri "inconvenienti di fatto" e, dunque, è stata ritenuta non sindacabile dalla giustizia costituzionale. La relativa questione, pertanto, è stata "scarica[ta] sul figurino costituzionale di cui all'art. 49 Cost." ⁹⁶; è stata demandata alla diversa responsabilità dei partiti politici e al ruolo che la Costituzione assegna agli stessi, quali "associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale" ⁹⁷.

Ed è a tale livello, per l'appunto, che sono emersi in modo stridente gli effetti dell'elasticità del *self restraint* della Consulta ⁹⁸ e della discrezionalità di quest'ultima nella predeterminazione dei paradigmi di giudizio ⁹⁹.

Vero è che il parametro costituzionale posto dal giudice rimettente era solo quello dell'art. 48, secondo comma, Cost., gli altri essendo stati dichiarati inammissibili in quanto invocati nella sola ordinanza di rimessione e, per giunta, nemmeno nella parte motiva, ma solo nel dispositivo. E tuttavia, la dichiarazione d'infondatezza non si è mostrata lineare sul duplice piano della razionalità e della ragionevolezza, non essendo sufficiente demandare la selezione dei candidati alla responsabilità dei partiti politici, per poter conseguire un esito coerente con l'orientamento giurisprudenziale e conforme alle finalità della legge elettorale. Tanto più che, in assenza di regole sulle elezioni primarie o sulla disciplina interna dei partiti, la responsabilità dei partiti invocata dalla sentenza a rimedio della questione scrutinata, paradossalmente costituisce, più che la soluzione, proprio la parte cruciale del problema ¹⁰⁰;

⁹⁶ V. BALDINI, *Parlamentarismo, democrazia e disciplina elettorale: quel che la sentenza n. 35/2017 dice e quel che (forse...) lascia intendere*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2017, 6.

⁹⁷ C. cost., n. 35/2017, § 11.2 del *Considerato in diritto*.

⁹⁸ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 244 ss.

⁹⁹ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza*, cit., 7 ss.

¹⁰⁰ Diversamente: I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte*

non per nulla l' "iperclientismo istituzionale in materia elettorale" ¹⁰¹ è direttamente ascrivibile proprio alla responsabilità dei principali partiti di governo soprattutto dell'ultimo decennio.

Sul piano del rigore sillogistico, la sentenza non ha esercitato un confronto stringente fra le disposizioni censurate e quanto prescritto dalla sent. n. 1/2014. Nel parametrare l'impianto dei *capilista bloccati* con i due tipi di sistemi elettorali raccomandati in senso comparativo dalla precedente sentenza, la Corte ha reputato sufficiente tenerne in conto solamente uno: ha considerato quelli volti a garantire l'effettiva conoscibilità dei candidati per mezzo di circoscrizioni ristrette e liste esigue; per contro, ha trascurato quelli attenti a limitare le liste bloccate "solo per una parte dei seggi". Così facendo, tuttavia, non ha tenuto presente che era proprio il criterio misto di composizione delle liste dell'*Italicum* a presupporre un confronto con entrambe le tipologie di sistemi. A caratterizzare l'impianto censurato, infatti, era la giustapposizione di due differenti modalità di selezione e di scelta dei candidati, la cui concreta combinazione numerica restava complessivamente incerta a motivo dell'insistere di quelle variabili di ordine politico riscontrate dalla stessa sentenza; con la conseguenza che il numero preciso di eletti con o senza preferenze avrebbe potuto oscillare secondo misure non preventivabili, sino a consentire ai *capilista bloccati* di raggiungere la quota massima del 60% dei seggi da assegnare. Ed è rispetto a una tale combinazione incerta ed esponenziale, per l'appunto, che la Corte avrebbe dovuto impiegare i parametri prescritti dalla sentenza del 2014 nel loro insieme. Piuttosto che insistere solamente sulle condizioni di effettiva conoscibilità dei candidati, essa avrebbe dovuto tener conto anche del limite di *una sola parte dei seggi* a disposizione delle candidature bloccate. Così facendo, avrebbe potuto prendere atto della capacità dell'impianto censurato di debordare dalla *sola parte dei seggi* prescritta, sino a impegnare il 60% del totale; sicché avrebbe potuto riscontrare la mancata coerenza fra quanto indicato dalla sentenza del 2014 e quanto concretamente realizzato dal legislatore nel 2015.

Sul piano dello scrutinio di ragionevolezza, del pari, la sentenza ha trascurato l'incidenza del fattore umano sul lineare svolgimento del sistema parlamentare, mancando di considerare gli effetti ostativi provocati dal concreto funzionamento del sistema dei *capilista bloccati* sulla finalità perseguita dalla medesima legge elettorale. La cooptazione dei singoli candidati per un seggio bloccato, infatti, oltre a dimostrarsi tendenzialmente *odiosa* agli occhi degli elettori, in quanto ritenuta strettamente funzionale a riprodurre una *casta* di destinatari di benefici insopportabili ¹⁰², presentava ulteriori profili di criticità. Anzitutto, essa incideva negativamente sull'effettività del dissenso interno ai partiti politici, facendo intendere la candidatura alla stregua di un «premio di fedeltà» da dispensare sulla base della comprovata obbe-

costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2017; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum*, cit., 4.

¹⁰¹ F. LANCASTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 1/2017, 10.

¹⁰² Fra i tanti scritti divulgativi di denuncia del fenomeno, che hanno conseguito un particolare successo editoriale, si v.: G.A. STELLA – S. RIZZO, *Licenziare i padretorni. L'Italia tradita dalla Casta*, Rizzoli, Milano, 2011; ID., *La deriva. Perché l'Italia rischia il naufragio*, Rizzoli, Milano, 2008; ID., *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano, 2007; ma già, in termini più riflessivi, C. SALVI – M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano, 2005.

dienza alle indicazioni di partito; rilievo, questo, tanto più stringente, ove rapportato allo stato «gassoso» più che «liquido» che caratterizza i partiti politici, ridotti a comitati elettorali di un *leader* che decide in *splendida solitudine* la «linea» politica, facendola poi avallare dagli organismi dirigenti¹⁰³. Al contempo, essa pregiudicava la coesione dei gruppi parlamentari, implicando una coabitazione per nulla agevole fra eletti con e senza preferenze, destinata a centrifugare la relativa unità d'indirizzo e a frammentarla fra i relativi interessi rappresentati, a loro volta espressione del territorio e dei vertici del partito. Sicché, una volta resa ardua la dialettica democratica all'interno del partito e resa altrettanto precaria la disciplina del gruppo parlamentare, a subirne i contraccolpi maggiori sarebbe stata proprio la finalità primaria della legge: quella – ravvisata dalla stessa sentenza – *“di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo”*¹⁰⁴.

Da tale punto di vista, appare poco più che un palliativo la dichiarazione d'illegittimità della disposizione che consente al capolista eletto in più collegi plurinominali, di scegliere quello da rappresentare in assenza di vincoli o criteri idonei a tutelare la volontà espressa dagli elettori¹⁰⁵. Essa, infatti, affievolisce soltanto l'incidenza negativa esercitata dalla disciplina dei *capilista bloccati* sul sistema parlamentare.

La Corte, al riguardo, è stata puntuale nel convenire con le censure dei giudici rimettenti. Oltre a rimarcare la manifesta contraddittorietà della disposizione rispetto alla *“logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto”*, essa ha rilevato la relativa irragionevolezza. Il riconoscimento in capo al capolista plurieletto di un'opzione arbitraria, infatti, è tale da attribuire allo stesso la titolarità di un duplice potere, proprio e improprio: l'uno, di prescegliere il collegio d'elezione a piacimento e senza vincoli; l'altro, di designare indirettamente con tale opzione i rappresentanti dei collegi residui. Di qui, la violazione dei principi d'uguaglianza e della personalità del voto, considerato che l'attribuzione al *capolista plurieletto* della decisione in ordine al *“destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, [determina] una distorsione del suo esito in uscita”*.

Anche qui, tuttavia, più che la linearità della decisione, risalta la posizione assunta dalla Corte verso il Parlamento. Con riguardo all'esigenza costituzionale di rimediare alla caducazione della disciplina censurata, assicurando l'immediata applicabilità della normativa di risulta, essa ha provveduto a indicare il criterio con cui risolvere la questione dell'individuazione del seggio del capolista plurieletto. A tal fine, però, ha evitato di sostituirsi al legislatore. Dopo avere prospettato *“in via meramente esemplificativa”* due dei possibili criteri coerenti con l'impianto elettorale, essa ha ribadito che la *“scelta tra questi ed altri pos-*

¹⁰³ M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, Relazione al III Seminario AIC, *“I Costituzionalisti e le riforme”*, Bologna, 11 giugno 2015, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015, 6, il quale ha utilizzato l'espressione di M. CACCIARI, *Il modello Renzi è un partito gassoso, ridotto a una pura corrente di opinione*, in *la Repubblica*, 2 giugno 2015; ma già G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC, in www.rivistaaic.it, n. 4/2013, 9.

¹⁰⁴ C. cost., n. 35/2017, § 9.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁵ C. cost., n. 35/2017, § 12.2 del *Considerato in diritto*.

sibili criteri, e tra i vantaggi e i difetti che ciascuno di essi presenta, appartiene alla ponderata valutazione del legislatore, e non può essere compiuta dal giudice costituzionale”. Ha dunque concluso indicando il sorteggio quale criterio residuale, in quanto comunque riconducibile alla “originaria volontà del legislatore espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale”.

5. Il seguito parlamentare della sentenza n. 35/2017.

Se i *cedimenti* mostrati dalla sentenza n. 35/2017 verso le ragioni politiche sottese alla legge n. 52 del 2015 hanno evidenziato le difficoltà della Consulta di tracciare con *esattezza* – riprendendo Livio Paladin - *una precisa linea di confine* tra gli arbitri del legislatore e gli ambiti rispettosi dei diritti coinvolti ¹⁰⁶, deve pur dirsi che non sempre l’esito di un tale sforzo si è risolto nell’effettiva responsabilizzazione del legislatore. E anzi, il ripetuto e a volte discutibile *self restraint* del Giudice delle leggi è stato tendenzialmente inteso dal relativo beneficiario in senso nuovamente strumentale, al fine di legittimare ennesimi meccanismi elettorali parimenti elusivi del *corpus* elettorale formulato dalla giustizia costituzionale.

Emblematica è stata la vicenda del seguito parlamentare della sentenza in commento.

Inizialmente il dibattito politico aveva riguardato i numerosi disegni di legge presentati da singoli e da interi gruppi parlamentari, sino a soffermarsi senza successo su quelli più rappresentativi, soprannominati per l’occasione con il solito “*florilegio di neologismi*” latinizzati ¹⁰⁷ (*Democratellum, Lauricellum, Italicum* “corretto”, *Matterellum, Verdinellum, Rosatellum*, ecc.); alcun riscontro, in tal senso, aveva dimostrato il nuovo ciclo di audizioni parlamentari, pure avviato al fine di sovvenire alle svariate questioni derivanti dalla sentenza e dalla relativa normativa di risulta ¹⁰⁸.

Successivamente, però, il dibattito era stato catalizzato dall’irrompere di un evento inedito nella storia del *ventennio maggioritario*. Per la prima volta i vertici delle quattro principali forze politiche dell’arco parlamentare (Partito democratico, Forza Italia, Movimento 5 Stelle e Lega) avevano contratto un accordo sulla nuova legge elettorale subito dimostratosi come decisivo, anche se poi consumatosi nel giro di pochi giorni ¹⁰⁹. L’accordo era finalizzato

¹⁰⁶ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, cit., 314 ss.

¹⁰⁷ V. BALDINI, *Tanto per capirci di cosa parliamo: modello elettorale tedesco e acconciamenti all’italiana*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2017, 1. Per una disamina ragionata delle singole proposte depositate in I Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, si v. il *Dossier* n. 530 del Servizio studi del 14 marzo 2017, dedicato a *Le proposte di legge di modifica del sistema elettorale*, Camera dei deputati, XVII Legislatura.

¹⁰⁸ Su cui diffusamente R. DICKMANN, *Le questioni all’attenzione del legislatore dopo la sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale*, cit., nonché l’indagine elaborata dal Servizio studi della Camera, *Elementi di sintesi delle audizioni*, *Dossier* n. 530/1 del 3 maggio 2017, Camera dei deputati, XVII Legislatura.

¹⁰⁹ L’accordo si è “consumato” nel periodo intercorrente tra il 3 giugno 2017, quando in I Commissione affari costituzionali il relatore ha presentato due emendamenti in tal senso all’AC 2352 (emendamenti n. 1.500 e 3.500), e il successivo 8 giugno, quando i lavori dell’Aula sono stati interrotti a seguito dell’approvazione dell’emendamento dell’On. Biancofiore nonostante il parere contrario del relatore. Si v. diffusamente M. NARDINI, *Il difficile percorso della riforma elettorale: le proposte in campo e il sistema tedesco*, in www.federalismi.it, n. 12/2017.

all'approvazione di un modello elettorale presentato come analogo a quello in vigore in Germania e per questo soprannominato come *Tedeschellum* o *Germanicum*¹¹⁰. A ben vedere, tuttavia, si trattava di una somiglianza solo apparente e d'impatto mediatico. Di quel sistema comparivano solamente il riparto dei seggi in via proporzionale e la clausola di sbarramento al 5 per cento; per il resto, non era assicurato un reale collegamento con la scelta delle persone da eleggere, al cui soddisfacimento il sistema tedesco riserva invece la quota maggioritaria del restante 50 per cento dei seggi¹¹¹. Ciascun elettore, di conseguenza, avrebbe avuto la facoltà di esprimere un doppio voto all'interno della medesima lista: verso il listino bloccato di livello circoscrizionale e verso il candidato del collegio uninominale. Il tutto senza potersi avvalere di quel voto disgiunto, che in Germania persegue proprio l'obiettivo di favorire la personalizzazione della rappresentanza, rafforzando il vincolo di collegamento tra popolo e parlamentari e rendendo possibile un allargamento dell'assetto pluripartitico¹¹². A risaltare, in definitiva, rimaneva il contrasto di un simile meccanismo elettorale con gli esiti della giurisprudenza costituzionale, a tutto vantaggio di un Parlamento dove – come aveva stigmatizzato Beniamino Caravita – “*lo spazio delle scelte dell'elettore [risultava] ridottissimo, limitandosi alla scelta del partito e poco potendo intervenire sulle scelte dei propri rappresentanti*”¹¹³.

A fronte della prospettiva di un Parlamento composto per l'80 per cento da *nominati* provenienti da listini bloccati o da collegi più o meno sicuri¹¹⁴, erano dunque emerse le avversioni nel nome di una maggiore partecipazione politica¹¹⁵, avanzate da un'opinione pubblica già provata dalla ferma opposizione referendaria al c.d. “combinato disposto” fra l'*Italicum* e la riforma costituzionale Renzi-Boschi; avversioni fatte proprie inaspettatamente dal senatore a vita Giorgio Napolitano, che pure di quel “combinato disposto” era stato il vero “padre” ispiratore¹¹⁶. Dopo avere stigmatizzato simbolicamente il “*funambolico passaggio dal francese al tedesco*”, egli aveva sconfessato la forza vincolante dell'accordo, in quanto con-

¹¹⁰ S. BERLUSCONI, *Il mio sì al modello tedesco*, in *Corriere della Sera*, 8 giugno 2017, 1-2.

¹¹¹ S. MANGIAMELI, *Se è tedesca ci vuole (anche) il maggioritario, ecco perché*, in www.ilsussidiario.net, 1 giugno 2017; ID., *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, 33 ss.

¹¹² V. BALDINI, *Tanto per capirci di cosa parliamo*, cit., 6.

¹¹³ B. CARAVITA, *E che Germania sia!*, in www.federalismi.it, n. 12/2017. Con pari cenni: A. CELOTTO, *Poco tedesco, poco rappresentativo, forse incostituzionale*, *ivi*; S. GAMBINO, *Senza voto disgiunto il Tedeschellum è a rischio incostituzionalità*, in *Corr. Calabria*, 6 giugno 2017; M. NARDINI, *Il difficile percorso della riforma elettorale*, cit., 29 ss.

¹¹⁴ D. PIRONE, *Collegi, eletti, liste bloccate: il nodo è il potere di scelta. Pasquino: si rischia un 80% di nominati*, in *Il Messaggero*, 3 giugno 2017, 8.

¹¹⁵ G. DE RITA, *La rappresentanza sociale deve essere rilanciata*, in *Corriere della Sera*, 28 dicembre 2016. Nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La crescente legittimazione popolare per un nuovo compromesso costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2016; ID., *Da Tangentopoli a Renzi, i referendum che (forse) cambiano l'Italia*, in www.ilsussidiario.net, 9 dicembre 2016; ID., *Mattarella e papa Francesco indicano la strada all'Italia divisa*, *ivi*, 3 gennaio 2017.

¹¹⁶ M.E. BOSCHI “*Porta il mio nome ma il padre della riforma è Napolitano*”, in *La Stampa*, int. a cura di C. Bertini, 4 ottobre 2015, 4 e 6; M. RENZI, Camera dei Deputati, XVII Legislatura — Discussioni — Seduta dell'11 aprile 2016 — n. 605, 79. Quanto al procedimento di approvazione dell'*Italicum*, si v. per tutti: *Napolitano: Non si può disfare ciò che è stato fatto faticosamente: guai se si piomba in un “ricominciamo daccapo”*, in www.repubblica.it, 13.4.2015.

tratto fra *leader* non parlamentari (Silvio Berlusconi, Beppe Grillo, Matteo Renzi e Matteo Salvini), dichiarando in modo sarcastico: “Vedremo il risultato di questa grande impresa di quattro leader di partito che agiscono calcolando le loro convenienze”¹¹⁷.

5.1. (segue): la legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. Rosatellum-bis) e il meccanismo del Mattarellum al contrario.

Il dibattito politico-legislativo sul nuovo sistema elettorale, infine, è stato riattivato e ultimato nel giro di soli 36 giorni, tanto è stato il tempo trascorso fra la presentazione del nuovo testo unificato in Commissione affari costituzionali della Camera (21 settembre 2017)¹¹⁸ e la votazione finale della seconda lettura in Senato (26 ottobre 2017).

La legge elettorale 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*) ha fatto seguito a un nuovo accordo politico, questa volta intercorso fra i *leader* (non parlamentari) di tre delle quattro forze politiche artefici del precedente patto (Partito democratico, Forza Italia e Lega) e quello di una forza minore rimasta prima estranea (Alleanza popolare in luogo del Movimento 5 Stelle)¹¹⁹. L'accordo, denominato *Rosatellum-bis* dal nome del capogruppo del PD, Ettore Rosato, artefice anche della nuova proposta elettorale oltreché della precedente, ha riguardato il testo e persino il “*timing parlamentare*” dell'*iter* legislativo, così da includere le eventuali forzature parlamentari di seguito effettivamente realizzate; non per nulla, l'intera procedura si è conclusa addirittura un mese prima di quanto previsto dalle indiscrezioni giornalistiche¹²⁰. Il risultato conseguito, tuttavia, è subito parso viziato (quantomeno) dalle contingenze politiche poste all'origine del relativo accordo, al punto da far considerare la legge appena promulgata come una *legge-ponte*, necessariamente destinata a essere utilizzata una sola volta in occasione dello scioglimento della XVII legislatura, per essere poi modificata con una disciplina più coerente e adeguata agli scopi prefissati¹²¹.

¹¹⁷ F. STEFANONI, *Legge elettorale, duro Napolitano: «Patto di convenienza tra 4 leader»*, in *Corriere della Sera*, 6 giugno 2017.

¹¹⁸ La nuova proposta è stata depositata dal relatore, Emanuele Fiano (Pd), quale testo base ai lavori della Commissione; cfr. I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), XVII Legislatura - Camera dei Deputati, 21 settembre 2017.

¹¹⁹ Si v. per tutti E. PATTA (*Il Pd accelera sul Rosatellum e si ricompatta sulla coalizione*, in *Il Sole 24 ore*, 23 settembre 2017, 10), la cui previsione è stata smentita per eccesso: “Una volta depositato il testo del Rosatellum 2.0 in commissione e ribadito l'accordo tra Pd, Ap, Fi e Lega che esclude i grillimi, i verti dem di Camera e Senato cercano in queste ore di spingere sull'acceleratore: testo in Aula a Montecitorio già il 4 ottobre in modo da arrivare al sì definitivo del Senato verso metà novembre”.

¹²⁰ F. VERDERAMI, *Rosatellum, Berlusconi pronto all'intesa. Voto alla Camera entro il 12 ottobre*, in *Corriere della Sera*, 20 settembre 2017.

¹²¹ S. CECCANTI, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in www.forumcostituzionale.it, 26 ottobre 2017, 5 ss.; C. FUSARO, *Audizione sul d.d.l. n. 2941, I Commissione, Senato della Repubblica*, 19 ottobre 2017, 15; ID., *Il progetto Rosato-Fiano approvato dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 2017*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2017, 21.

Quanto al merito, per la prima volta la legge ha introdotto un sistema elettorale comune a entrambe le Camere. Si tratta di un sistema *misto*, che presenta al contempo un'impostazione in senso proporzionale e un correttivo in senso maggioritario. Da tale punto di vista la legge segna una radicale cesura con i meccanismi dell'ormai trascorsa (e incompiuta) democrazia maggioritaria: da un lato, non è più previsto il premio di maggioranza presente nelle ultime due leggi elettorali, anche se in modo variamente illegittimo a motivo della procurata "eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa"¹²²; dall'altro, risulta attenuata (al limite della sostanziale vanificazione) la componente maggioritaria uninominale presente in modo dominante nelle passate leggi nn. 276 e 277 del 1993 (il c.d. *Mattarellum*). E infatti, se in queste ultime l'effetto maggioritario discendeva in vario modo dall'assegnazione del 75 per cento dei seggi nei collegi uninominali, nella nuova disciplina la componente uninominale è limitata ad appena il 36,8 per cento dei seggi con una conseguente prevalenza della restante componente proporzionale. Sicché il numero dei seggi uninominali con la formula della maggioranza relativa è complessivamente di 232 alla Camera e di 116 al Senato, a fronte del più corposo numero da ripartire in via proporzionale, rispettivamente di 386 e di 193.

La legge prevede poi una duplice soglia di sbarramento: del 3 per cento dei voti validi a livello nazionale per ciascuna lista singola o coalizzata (con eccezioni per le aree in cui siano presenti minoranze linguistiche); e del 10 per cento dei voti validi per le coalizioni costituite in modo omogeneo sul territorio nazionale (con almeno una delle liste collegate sopra la soglia del 3%). A queste ultime è poi riconosciuta la possibilità di utilizzare i voti ottenuti dalle liste collegate rimaste sottosoglia, purché con una percentuale superiore all'1 per cento a livello nazionale. Quanto poi ai singoli candidati, la legge dispone il sistema delle «liste bloccate». Questo consiste nella sottrazione all'elettore della scelta del candidato da votare nel collegio plurinominale, compensata tuttavia dalla previsione di un elenco di nominativi numericamente esiguo (2-4 candidati alla Camera, 2-8 al Senato)¹²³, così da consentire quella relativa conoscibilità e valutabilità prescritta dalla Consulta¹²⁴.

E così, parafrasando la qualifica di *maggioritario distorto*¹²⁵ riconosciuta al sistema elettorale del '93, verrebbe da dire che la nuova legge realizza una sorta di *proporzionale distorto*, la cui ragion d'essere, tuttavia, appare quantomeno dubbia.

Nel sistema del '93, in particolare, il correttivo proporzionale aveva uno scopo preciso, tale da rendere comprensibili le problematiche derivanti dall'equivoca combinazione dei due sistemi. Esso era volto sostanzialmente a traghettare il sistema politico dall'assetto precedente oramai in disfacimento a quello ancora in divenire, finalizzato a chiudere una transizione che non s'immaginava "infinita"¹²⁶; era mirato a garantire la perdurante rappresen-

¹²² C. cost., n. 1/2014, § 3.1, e n. 35/2017, § 9.2.

¹²³ D.P.R. n. 361 del 1957, art. 18-bis, comma 3; d. lgs. n. 533 del 1993, art. 1, comma 2.

¹²⁴ C. cost., n. 1/2014, § 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹²⁵ S. FABBRINI, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Laterza, Bari, 1994, 69.

¹²⁶ L. ELIA, *Dinamica «esclusione/integrazione»*, cit., 1487.

za parlamentare alle risalenti formazioni del Patto costituzionale ¹²⁷ in un contesto storico inedito, segnato dalle tensioni fra pressioni (internazionali e sociali) e resistenze (istituzionali) al cambiamento ¹²⁸; era insomma diretto a mantenere inalterata l'identità di ciascun partito, da rappresentare pedissequamente in Parlamento anche se a costo di centrifugare la tenuta della coalizione di afferenza. E tuttavia, nella combinazione fra i due meccanismi l'uno squilibrava l'altro: nel mentre quello maggioritario tendeva ad aggregare le singole forze politiche in blocchi compatti e tendenzialmente omogenei, quello proporzionale tendeva a marcare le rispettive disomogeneità, disgregando il risultato perseguito. A farne le spese erano la coerenza e l'integrità della scelta dell'elettore ¹²⁹. Il ricorso al «voto strategico» o «utile», tipico del maggioritario, veniva a essere pregiudicato dalle ragioni del «voto identitario», tipico del proporzionale: l'uno, presupponeva la capacità dell'elettore di non sprecare la propria preferenza, informandosi e votando il candidato più competitivo e non quello preferito; l'altro, al contrario, induceva l'elettore a realizzare la seconda opzione, con un inevitabile aggravio della dispersione del consenso ¹³⁰. Di qui la frammentazione e la localizzazione della rappresentanza parlamentare, con la conseguente e prevedibile instabilità governativa di seguito puntualmente realizzatasi ¹³¹.

Nel nuovo sistema, per contro, il correttivo maggioritario ha una differente valenza, le cui problematicità sono connesse alla rigida combinazione dei due sistemi. La funzione esercitata dalla quota uninominale non è esauribile nell'effetto di tipo psicologico proprio del «voto utile» ¹³², né tantomeno è risolutiva ai fini della costituzione di una stabile maggioranza di governo; piuttosto, è mirata a caratterizzare il preminente meccanismo proporzionale, così da penalizzare i partiti non collegati e da favorire le coalizioni elettorali appositamente predisposte, consentendo alle stesse di massimizzare il numero dei seggi a disposizione delle liste collegate. Essa, in altri termini, configura il nuovo sistema alla stregua di un *Mattarellum* al contrario: non già tentativamente orientato a contemperare le ragioni della politica con quelle della governabilità, bensì abilmente attrezzato a favorire esclusivamente gli obiettivi contingenti della tattica partitica ed elettorale.

¹²⁷ Sulla soggezione del Parlamento dell'epoca agli eventi esterni, S. LABRIOLA, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948 - 1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, 90.

¹²⁸ S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 5 ss.

¹²⁹ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 111; Id., *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, 139 ss.

¹³⁰ A. CERRI, *Alcune premesse ad un discorso sulle riforme elettorali*, in S. GAMBINO e G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di Governo. Sistemi elettorali Partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, Rimini, 1996, 41 ss.; A. CHIARAMONTE, *L'effetto mancato della riforma maggioritaria: il voto strategico*, in S. BARTOLINI – R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Il Mulino, Bologna, 1997, 285 ss.; L. MORLINO, *Leggi elettorali e democrazia. Dalla comparazione sincronica a quella diacronica*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, 40.

¹³¹ F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra «stimolo» e «rottura»*, in F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Bulzoni, Roma, 1992, 152.

¹³² Riconosce una valenza «non solo matematic[a] ma anche di tipo psicologico» al correttivo maggioritario in esame S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in www.federalismi.it, n. 20/2017, 9; analogamente B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in www.federalismi.it, n. 20/2017, 4.

Dirimente, al riguardo, è l'espedito del voto congiunto. Esso vincola l'elettore all'unicità di voto per entrambi i circuiti rappresentativi, facendo in modo che la preferenza per il candidato del collegio uninominale implichi necessariamente (in via espressa o quantomeno presuntiva) quella per i candidati del collegio plurinominale, appositamente «bloccati» nelle liste singole o coalizzate di riferimento. In tal modo, tuttavia, è destinato a contaminare gli effetti del «voto utile» con quelli del «voto identitario», trasferendo gli uni dalla componente maggioritaria a quella proporzionale e viceversa. Il tutto, ponendo in essere un trasferimento *spurio*, tale da distorcere le ragioni di entrambi i meccanismi elettorali e da coartare la libera volontà dell'elettore, senza tuttavia assicurare una qualche certezza al relativo esito politico e istituzionale ¹³³.

Quanto al trasferimento degli effetti del «voto identitario» dalla componente proporzionale a quella maggioritaria, esso può risolversi a beneficio del candidato del collegio uninominale solamente nel caso in cui quest'ultimo sia espressivo di una forza politica non coalizzata. In tal caso, l'eventuale scarsa competitività del medesimo candidato e la conseguente relativa incapacità di sollecitare il ricorso al «voto utile» possono trovare un adeguato sostegno nelle preferenze *identitarie* attribuite alla lista di riferimento nel collegio plurinominale.

Per contro, quanto al trasferimento degli effetti del «voto utile» dalla componente maggioritaria a quella proporzionale, i vantaggi sono molteplici e tutti a beneficio delle coalizioni elettorali.

Anzitutto, la competitività fra le coalizioni è tale da rafforzare il consenso verso i relativi candidati del collegio uninominale. Questi ultimi, in ragione del meccanismo del voto congiunto e del conseguente legame con la coalizione di riferimento, assumono la connotazione di «una sorta di *supercapalista* valido per ciascuna delle liste collegate» ¹³⁴. Sono dunque destinatari della rendita di posizione derivante dalla competizione con le altre coalizioni, tale da poter lucrare le preferenze attribuite a tutte le liste collegate.

Un'analogica dinamica può poi riguardare i candidati dei collegi plurinomiali. Una volta inseriti dalle segreterie di partito nelle liste «bloccate» collegate alla coalizione e così catapultati nei più disparati collegi elettorali indipendentemente dal relativo legame col territorio interessato, essi divengono parimenti destinatari della rendita di posizione derivante dalla competizione con le altre coalizioni. Il voto di favore chiesto all'elettore eventualmente frustrato dall'imposizione partitica di un candidato territorialmente non gradito, per tale via, vie-

¹³³ In senso variamente critico: A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2017, 5; M. ESPOSITO, *Col Rosatellum il Parlamento non serve più: l'ultima "genialata" di Matteo & Silvio*, in www.ilsussidiario.net, 8 novembre 2017; 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-leattualitadeldiritto.it, n. 3/2017; M. VOLPI, *Riforma elettorale, al peggio non c'è fine*, in *Il Fatto quotidiano*, 28 settembre 2017; G. ZAGREBELSKY, *I diseredati della politica*, in *La Repubblica*, 14 ottobre 2017; V. ONIDA, *La legge elettorale mista*, in *Corriere della Sera*, 27 settembre 2017; ID., *Finalmente il Parlamento si è mosso. Testo costituzionale*, *ivi*, 9 ottobre 2017. Declassano invece dal piano della legittimità a quello del merito i profili di criticità variamente eccepiti: S. CECCANTI, *Legislazione elettorale*, cit., 9; ID., *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 3/2017; C. FUSARO, *Audizione*, cit; 9; N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, cit., 25 ss.

¹³⁴ C. FUSARO, *Audizione*, cit., 11.

ne sostenuto dal senso di *utilità* riconosciuto allo stesso di concorrere col proprio voto al buon esito della competizione elettorale.

Per non dire che, nel caso in cui l'elettore decida di riservare il proprio voto solamente al candidato uninominale e non anche a quelli «bloccati» in una delle liste della coalizione, una tale riserva non incide ai fini del calcolo dei voti attribuibili alle liste coalizzate. La legge, infatti, precisa che tale voto sia nuovamente calcolato e ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna delle stesse nel medesimo collegio; ciò applicando un sistema pari a quello istituito per la distribuzione dell'8 per mille dell'IRPEF alle confessioni religiose ¹³⁵.

Del resto, un beneficio parzialmente analogo a favore delle medesime liste «bloccate» è quello che consente alle stesse di lucrare i voti già attribuiti alle altre liste della medesima coalizione di appartenenza, ove rimaste sottosoglia con una percentuale superiore all'1 per cento dei voti validi. In tal caso la legge prevede che i voti così ottenuti siano trasferiti nella cifra elettorale dell'intera coalizione, così da essere ripartiti proporzionalmente fra le liste restanti ¹³⁶.

5.2. (segue): *a che tante facelle?*

Eppure, a fronte della definizione di un meccanismo elettorale dettagliato al punto da prevenire molte delle possibili contrarietà applicative ¹³⁷, resta il dubbio di fondo sulla relativa ragion d'essere. Parafrasando il *Canto notturno* di Leopardi, verrebbe da chiedersi: *a che tante facelle?* ¹³⁸.

Per un verso, quanto alla cesura con i passati sistemi dell'incompiuta democrazia maggioritaria, appare chiara la prospettiva perseguita. Una volta constatata la difficoltà parlamentare di licenziare un meccanismo d'impronta nuovamente maggioritaria e (possibilmente) conforme alle variegate prescrizioni della Consulta, i partiti proponenti hanno optato per l'ipotesi alternativa più piana e percorribile: quella di favorire un *ritorno al passato* per mezzo di un meccanismo d'impronta nuovamente proporzionale, capace di assicurare loro una rap-

¹³⁵ Sistema introdotto dall'art. 47 della legge n. 222 del 20 maggio 1985, in base al quale anche l'otto per mille del gettito fiscale di chi non effettua l'opzione per la relativa destinazione è ripartito tra i soggetti beneficiari in proporzione alle scelte espresse. Con differenti accenti su tale analogia: A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., 26. In senso critico si v. altresì: A. D'ANDREA, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda e un solo voto*, in www.lacostituzione.info, 14 novembre 2017; G.M. SALERNO, *Ecco perché la Consulta boccerà anche questa legge elettorale*, in www.ilsussidiario.net, 15 ottobre 2017.

¹³⁶ E ciò anche se a costo di far fruttare seggi a una lista nemmeno inclusa nella coalizione rappresentata nella scheda elettorale del collegio di riferimento, considerato che il trasferimento del voto avviene pur sempre a livello nazionale e a favore di tutte le liste coalizzate tra loro, così L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*, cit., 4.

¹³⁷ E' invece rimasta scoperta la questione della raccolta delle firme dei partiti non rappresentati in Parlamento ma intenzionati ad aderire a una coalizione, su cui: R. BIN, *La sottoscrizione delle liste: i radicali hanno ragione, ma la colpa è della legge*, in www.lacostituzione.info, 2 gennaio 2018; S. CURRERI, *La sottoscrizione delle liste: una possibile "uscita di sicurezza" a tutela della democrazia*, in www.lacostituzione.info, 3 gennaio 2018.

¹³⁸ G. LEOPARDI, *I Canti*, XXIII - *Canto notturno di un pastore errante dell'Asia*, sul cui pensiero politico-giuridico, ovviamente, resta miliare lo studio di M. LUCIANI, appena ripubblicato nella collana diretta da A. Vignudelli, col titolo *Lo sguardo profondo. Leopardi, la politica, l'Italia*, Mucchi Editore, Modena, 2017.

presentanza diversamente improbabile in ragione sia del carattere quantomeno tripolare del sistema politico vigente, sia dell'ostilità diffusa in tanta parte dell'elettorato verso i partiti tradizionali. Rientra in tale prospettiva la scelta manifestata dalla legge di favorire le coalizioni elettorali a discapito delle liste singole, così da consentire alle liste collegate di massimizzare il numero dei seggi a disposizione.

Da tale punto di vista, per inciso, è da rimarcare una significativa linea di continuità fra il testo del *Rosatellum-bis* e il disegno di legge presentato in Senato pochi giorni prima a firma del sen. Mazzoni del gruppo ALA (Alleanza Liberalpopolare Autonomie)¹³⁹; disegno altrimenti noto come *Verdinellum*, a motivo del significativo apporto fornito dal sen. Denis Verdini, già ispiratore con Roberto D'Alimonte della precedente legge n. 52/2015¹⁴⁰. Lo stesso Verdini, del resto, ha poi rivendicato in Aula le ascendenze di una tale continuità (*"Dicono che la legge sia figlia mia, il che non mi dispiace, però direi che forse è nipote, perché era un'idea che è stata poi sviluppata"*)¹⁴¹; e ciò in considerazione delle differenze minimali intercorrenti fra quel disegno e la successiva legge in ordine alla percentuale del correttivo maggioritario (50% e non 36,8%) e alla soglia di sbarramento (1% e non 3%)¹⁴².

Per altro verso, tuttavia, a ben considerare il funzionamento del nuovo meccanismo, risalta la sproporzione fra i mezzi approntati, l'obiettivo prefissato e il risultato conseguibile; vale a dire, fra la mole di espedienti di meccanica elettorale messi in cantiere (correttivo maggioritario, voto congiunto, transito dei voti dalla lista sottosoglia superiore all'1% a quelle collegate oltre il 3%, ecc.), lo scopo di favorire le coalizioni elettorali a discapito delle liste singole e, infine, l'esiguità del complessivo impatto sul sistema istituzionale (stabilità governativa) e politico (coesione dell'eventuale maggioranza parlamentare derivante dalla coalizione più suffragata).

A risaltare non è solo la rimarcata difficoltà di assicurare alla minoranza più votata la maggioranza dei seggi parlamentari. Per conseguire un simile risultato, infatti, occorrerebbe il raggiungimento da parte di uno dei contendenti, alternativamente, del 40 per cento dei seggi proporzionali, cui aggiungere il 70 per cento di quelli maggioritari (per un totale alla Camera di 371 seggi); ovvero del 55 per cento dei seggi maggioritari, cui aggiungere la per-

¹³⁹ Come accennato, la proposta del *Rosatellum* è stata depositata alla I Commissione della Camera il 21 settembre 2017, nel mentre il 19 settembre 2017 è stato comunicato alla Presidenza del Senato il d.d.l. Mazzoni, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali*, A.S. XVII Legislatura — n. 2905.

¹⁴⁰ M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit. spec. 33 e 49 ss.

¹⁴¹ A.S. XVII Legislatura, res. sten., 26 ottobre 2017, n. 906, 14.

¹⁴² I criteri indicati dal d.d.l. Mazzoni erano i seguenti: "a) elezione della metà dei componenti la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica tramite collegi uninominali a turno unico e dell'altra metà tramite sistema proporzionale; b) selezione degli eletti della quota proporzionale tramite liste bloccate di non meno di tre e non più di sei candidati da presentare in collegi plurinominali; c) possibilità di stringere alleanze preelettorali; d) soglia di sbarramento per l'accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi fissata all'1 per cento sia per le liste coalizzate sia per quelle non collegate; e) eventuale premio di governabilità per la lista o coalizione più votata fissato in 90 seggi per la Camera dei deputati e in 45 seggi per il Senato della Repubblica; f) votazione, per ogni Camera, su un'unica scheda – configurata sul modello di quella attualmente in uso per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con oltre quindicimila abitanti – con l'indicazione dei nomi dei candidati nel collegio uninominale e nel collegio plurinominale" (*ivi*).

centuale straordinariamente elevata del 50 per cento dei seggi proporzionali (per un totale sempre alla Camera di appena 321 seggi) ¹⁴³.

Più ancora, a rilevare è la provvisorietà ontologica (prima ancora che strutturale) del soggetto beneficiario dei vantaggi perseguiti. Le coalizioni elettorali favorite dalla legge, infatti, altro non sono che mere *coalizioni-cartello* ¹⁴⁴, discordanti e disomogenee in tutto fuorché nell'avversione (quantomeno apparente) verso la coalizione concorrente. Esse non hanno né un programma né un capo in comune ¹⁴⁵, posto che ciascuna delle liste collegate è tenuta a depositare un programma individuale con l'indicazione del proprio capo, indipendentemente dalla condivisione di un programma di governo comune e di un nominativo unitario da «candidare» alla Presidenza del Consiglio; con la paradossale conseguenza di competere unitariamente per il governo del Paese, mantenendo però programmi e *leader* distinti e anche in contrasto gli uni con gli altri ¹⁴⁶. Come ha stigmatizzato D'Alimonte: «*alleati sì, ma anche separati*» ¹⁴⁷. Il rilievo è poi aggravato dal riproporsi della tensione che già aveva penalizzato il *Mattarellum*, fra due sistemi contemporaneamente volti ad aggregare (componente maggioritaria uninominale) e a disaggregare (componente proporzionale plurinominale) le liste confluenti nelle medesime coalizioni elettorali.

Di qui, per l'appunto, l'interrogativo di fondo sulla ragion d'essere di un sistema semi-proporzionale, congegnato in modo da non rispondere né alle necessità dell'aggregazione e della trasparenza della contesa elettorale, né alla stabilità governativa.

¹⁴³ R. D'ALIMONTE, *Coalizioni, percentuali e seggi: il «pallottoliere» del Rosatellum*, in *Il Sole 24 ore*, 15 ottobre 2017. Parimenti significativo è lo studio di M. VALBRUZZI e R. VIGNATI (Istituto Carlo Cattaneo), *Regole incerte, elettori mobili e partiti disorientati. quale sarà il prossimo scenario politico-elettorale?*, realizzato per il Convegno *Open Gate Italia* 18 ottobre 2017, in www.cattaneo.org. Per contro, è stato pure rilevato da S. VASSALLO (*Rosatellum, i numeri lo dimostrano: con il 38-39% una maggioranza è possibile*, in *La Repubblica*, 11 gennaio 2018), che laddove si dovesse creare un orientamento abbastanza chiaro dell'elettorato a favore di uno dei tre poli, e cioè ove uno dei tre poli arrivasse al 38-39% dei voti distanziando di circa 9 punti percentuali su base nazionale il secondo, sarebbe piuttosto probabile il conseguimento a suo favore della maggioranza assoluta dei seggi; nel mentre, ove la distanza fosse minore, il sistema elettorale darebbe un piccolo «premio» alla minoranza più votata, rendendo chiaro intorno a quale forza politica si debba formare un eventuale governo di coalizione.

¹⁴⁴ L'espressione non è utilizzata nel senso tecnico con cui è stata coniata negli anni '90 da R.S. KATZ e P. MAIER, per rappresentare l'evoluzione dei modelli di partito e l'attuale fase in cui «*i partiti sono società di professionisti e non associazioni di e per i cittadini*»; società tali da monopolizzare il mercato elettorale e da ridurre «l'essenza della democrazia nella capacità degli elettori di scegliere da un menu fisso di partiti politici», legittimati per tale via «*ad accampare il diritto ad occupare cariche pubbliche*» (Id., *Cambiamenti dei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party* (1995), ora anche in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito. Il «cartel party» e oltre*, Il Mulino, Bologna, 2006, spec. 49 ss.). Piuttosto, essa è intesa nel significato letterale dei termini impiegati, quale accordo elettorale fra partiti, al fine di ottenere più seggi parlamentari senza la necessità di formare una struttura partitica comune e permanente (in tal senso, si v.: L. BARDI, *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano*, *ivi*, 273 ss.; P. IGNAZI, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 216).

¹⁴⁵ A. D'ANDREA, *Perché non conviene ai partiti indicare il candidato premier prima del voto*, in www.lacostituzione.info, 13 gennaio 2018.

¹⁴⁶ A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., 5; A. D'ANDREA, *La coalizione? Uno specchio per allodole*, in www.lacostituzione.info, 29 novembre 2017; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in www.osservatorioaic.it, 3/2017, 12.

¹⁴⁷ R. D'ALIMONTE, *Doppio turno per superare l'incertezza*, in *Il Sole 24 ore*, 24 settembre 2017. In senso analogo ha chiosato la rivista dei gesuiti: «Uniti durante le elezioni, separati e lontani nel corso della legislatura» (F. OCCHETTA S.I., *Nota politica sulla legge elettorale*, in *La Civiltà Cattolica*, 2017, IV, 559).

Se mai – ed è questo il problema – un sistema di tal fatta si presta a una differente lettura e a un diverso impiego. Esso può far valere la propria effettiva ragion d'essere non *prima*, ma *dopo* la consultazione elettorale. Nel caso (più che verosimile) del mancato conseguimento della maggioranza dei seggi parlamentari di una delle liste o coalizioni concorrenti, esso è tale da consentire alle forze politiche già collegate, di affrancarsi dalla coalizione di riferimento senza alcuna conseguenza sul piano della responsabilità politica (attesa l'evanescenza dei vincoli di coalizione e l'assenza di alcuna sanzione). Dette forze, pertanto, dopo avere beneficiato dell'incremento di seggi dovuto alla sovrarappresentazione coalizionale della propria consistenza, sono titolate a riguadagnare la propria originaria (e mai svanita) individualità, così da poter giocare un ruolo autonomo e trasversale rispetto ai precedenti schemi elettorali nella trattativa per la formazione del nuovo governo ¹⁴⁸

Nell'assicurare ai partiti già coalizzati la possibilità di un'assoluta trasversalità politica, trova dunque effettiva giustificazione il diverso apporto dei due meccanismi elettorali nel medesimo sistema: l'uno, con riguardo alla quota maggioritaria del 36,8%, finalizzato a caratterizzare la previa contesa elettorale, così da far lucrare alle liste collegate i vantaggi derivanti dal voto congiunto; l'altro, con riguardo alla quota proporzionale del 63,2%, finalizzato a caratterizzare la successiva fase parlamentare, così da consentire ai partiti già sovrarappresentati un ruolo primario nella trattativa per la composizione del governo.

A tale ultimo fine, del resto, giova il ruolo dei parlamentari eletti con i «listini bloccati» nei collegi plurinominali, in quanto singolarmente vincolati non già alla coalizione genericamente intesa, bensì al *leader* di partito di riferimento quale vero e unico artefice della relativa nomina ¹⁴⁹. Di talché, sia pure all'esito di un differente sistema elettorale, resta attuale la critica espressa da Beniamino Caravita verso il *Germanicum*, posto che anche nel nuovo Parlamento «*lo spazio delle scelte dell'elettore [è destinato a confermarsi] ridottissimo, limitandosi alla scelta del partito e poco potendo intervenire sulle scelte dei propri rappresentanti*» ¹⁵⁰

5.3. (segue): i ripetuti ricorsi alla questione di fiducia: un metodo di approvazione speculare a un merito controverso.

Nella prospettiva tracciata non deve stupire se il merito delle scelte adottate dalla legge n. 165 del 2017 sia stato speculare al metodo impiegato per la relativa approvazione; se la penalizzazione elettorale dei partiti estranei all'accordo del *Rosatellum-bis* sia stata anticipata dalla penalizzazione parlamentare delle relative attribuzioni.

La cronaca parlamentare, del resto, è oltremodo nota e non vale attardarsi. Il ristretto *timing parlamentare* preventivato dalle forze artefici dell'accordo ha comportato un *iter* legi-

¹⁴⁸ A. D'ANDREA, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda*, cit.; M. VILLONE, *L'antivirus si chiama proporzionale*, in *Il Manifesto*, 6 ottobre 2017.

¹⁴⁹ Come ha sintetizzato R. D'ALIMONTE (*Doppio turno per superare l'incertezza*, cit.): «Tutti i candidati e tutti gli eletti saranno decisi dalle segreterie di partito, cioè dai leader».

¹⁵⁰ B. CARAVITA, *E che Germania sia!*, cit.

slativo segnato da plurime forzature regolamentari (prosecuzione dell'*iter* legislativo del precedente *Tedeschellum*; approvazione indebita di un errore formale alla Camera; omissione di una reale istruttoria in Commissione al Senato)¹⁵¹, infine sfociate nell'omessa discussione e votazione degli emendamenti sia alla Camera che al Senato. La proposta del meccanismo elettorale è stata approvata "*in fretta e furia in un clima da arena o da circo*"¹⁵², a seguito dell'apposizione di otto questioni di fiducia (tre alla Camera e cinque al Senato) da parte di un Governo, che, invece, aveva assicurato la propria estraneità al momento dell'insediamento¹⁵³.

Di qui, le conseguenti complicazioni sul duplice piano giuridico-formale e politico-sostanziale.

Nel primo senso, "*l'effetto di totale costrizione*"¹⁵⁴ variamente provato da elettori, soggetti politici, rappresentanti e responsabili di gruppi parlamentari appartenenti alle minoranze, ha motivato la presentazione di taluni ricorsi per conflitto di attribuzione; ciò a difesa dell'istituzione parlamentare nel suo complesso, dell'indipendenza dei suoi componenti e della stessa funzionalità del sistema rappresentativo¹⁵⁵. I ricorsi hanno lamentato la violazione della disciplina delle procedure contenute nel regolamento parlamentare e in Costituzione, specialmente con riguardo alle ripetute questioni di fiducia, in ragione della sostenuta alterazione dell'equilibrio dei poteri a favore dell'esecutivo e della conseguente lesione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari della minoranza. Essi, tuttavia, sono stati dichiarati inammissibili dalla Consulta con due successive ordinanze (nn. 277 e 280 del 2017), avendo mancato d'individuare in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa.

¹⁵¹ L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 3/2017, 21 ss., cui si rinvia anche per i richiami bibliografici.

¹⁵² R. BIN, *La sottoscrizione delle liste*, cit.

¹⁵³ Con riguardo al confronto tra le forze parlamentari sulla legge elettorale e sulla necessaria armonizzazione delle norme tra Camera e Senato, il Presidente Gentiloni aveva ribadito che il Governo non sarebbe stato "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" (A.C., XVII legislatura, res. sten., 13 dicembre 2016, n. 713, 5 s.). Per una ricostruzione degli eventi e delle relative problematiche: E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, in www.forumcostituzionale.it, 19 dicembre 2017; A. LAURO, *La decretazione d'urgenza e l'omogeneità delle normative elettorali*, in www.forumcostituzionale.it, 15 novembre 2017; M. VILLONE, *Rosatellum, la sfiducia nella democrazia*, in *Il Manifesto*, 15 ottobre 2017; ID., *Se la fiducia diventa moneta di scambio*, *ivi*, 22 ottobre 2017.

¹⁵⁴ *Ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della legge n. 52 del 2015, recante "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati"*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 3/2017.

¹⁵⁵ Ricorsi depositati in cancelleria il 17, 23, 25 e 31 ottobre 2017 ed iscritti rispettivamente ai nn. 4, 5, 6 e 7 del registro conflitti tra poteri 2017, fase di ammissibilità. Su cui: R. BIN, *Un caso interessante alla Corte: può un deputato ricorrere contro il modo di procedere della Camera di appartenenza?* in www.lacostituzione.info, 7 dicembre 2017; G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 3/2017; ID., *La procedura parlamentare e il conflitto di attribuzioni sulle leggi elettorali*, in www.lacostituzione.info, 9 dicembre 2017; M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Astrid Rassegna*, 6/2017, 2.

Nel secondo senso, tuttavia, proprio la riscontrata impossibilità della Consulta di deliberare sul merito delle questioni sollevate, ha reso ancor più stridente sul piano politico-sostanziale il *vulnus* inferto alle minoranze dal *timing parlamentare* dettato dagli artefici del *Rosatellum-bis*; ha dimostrato gli esiti della “*deriva verso un contesto nel quale chi ha il potere e i numeri parlamentari scrive le leggi elettorali secondo la propria convenienza*”¹⁵⁶; ha reso ancora più essenziali gli interrogativi, rimasti insoluti, sollevati da Giorgio Napolitano in occasione del dibattito in Senato sulla fiducia: “*si può far valere l’indubbia esigenza di una capacità di decisione rapida da parte del Parlamento fino a comprimerne drasticamente ruolo e diritti, sia della istituzione, sia dei singoli deputati e senatori? [...] esiste o no un dilemma di carattere generale da discutere insieme e in prospettiva? [...] Quali forzature può implicare e produrre il ricorso a una fiducia che sancisca la totale inemendabilità di una proposta di legge estremamente impegnativa e delicata?*”¹⁵⁷.

6. Per concludere: il vizio di metodo di una legislazione elettorale avversa al compromesso legislativo.

E così, per concludere, proprio i rilievi sulla legge n. 165/2017 - adottata *penalizzando* (nel metodo di approvazione) e *per penalizzare* (nel merito perseguito) le forze politiche estranee al relativo previo accordo fra i partiti proponenti - lasciano intendere quanto evidenziato inizialmente. La “riserva di discrezionalità legislativa”, invero, non può che risolversi nel rinvio al pieno rispetto delle procedure parlamentari e nel conseguente *favor* verso il compromesso legislativo; con la conseguenza che le relative forzature, configurando un vizio di metodo, inficiano anche il merito della disciplina coinvolta. Rilievo, questo, tanto più significativo, solo a considerare che – come evidenziava Norberto Bobbio - “*dietro la battaglia dei metodi c’è, come sempre, una battaglia ideologica*”¹⁵⁸.

Si comprende, per tale via, quello che può essere considerato come il vizio di fondo che ha contrassegnato le leggi elettorali n. 270 del 2005 e n. 52 del 2015; un vizio, per l’appunto, concernente il metodo prima ancora che il merito delle relative approvazioni, posto che è il primo a consentire il compimento del secondo. Di conseguenza, un vizio alla cui correzione la Consulta ha inteso provvedere indirettamente e con la propria opera «maieutica» verso il Parlamento, responsabilizzando il compito del legislatore e riferendosi con differente insistenza alla discrezionalità di quest’ultimo: dapprima, orientando il relativo intervento con l’apposizione di precisi vincoli e «paletti» (sent. n. 1/2014); di seguito, instradando le relative scelte attraverso il continuo e ragionato richiamo ai principi coinvolti e all’esigenza del relativo bilanciamento (sent. n. 35/2017).

Il tutto, però, senza un positivo riscontro. In entrambe le occasioni, infatti, a prevalere su una tale opera di responsabilizzazione è stata la *bulimia maggioritaria* dei partiti propo-

¹⁵⁶ M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in www.nomos-leattualitadedeldiritto.it, n. 3/2017.

¹⁵⁷ A.S. XVII Legislatura, res. sten., 25 ottobre 2017, n. 906, 14.

¹⁵⁸ N. BOBBIO, *Teoria generale dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, 247.

nenti, determinati a realizzare una legge elettorale a misura dei propri interessi immediati; una legge parimenti finalizzata a sovrarappresentare la forza di minoranza più suffragata, in modo da assicurare alla stessa il duplice premio “di maggioranza” e “di governabilità”. Per non dire che una tale *bulimia* ha contrassegnato in vario modo pure il seguito legislativo della sent. n. 35/2017, caratterizzando i meccanismi d'impronta proporzionale, proposti prima in via sperimentale (*Germanicum* e *Verdinellum*) e poi con il ricorso alla fiducia parlamentare (*Rosatellum-bis*). E ciò, quasi che il variegato riferimento della Consulta alla “riserva di discrezionalità” fosse stato rivolto non già al *legislatore* costituzionalmente inteso, bensì ai soli partiti artefici di quelle proposte di legge; quasi che - parafrasando Giorgio Gaber ¹⁵⁹ - il riferimento alla discrezionalità del legislatore possa rinviare a uno *spazio vuoto* rimesso all'«orgoglio» della politica.

Per le implicazioni coinvolte la questione non è esauribile sul piano strettamente giuridico-formale dell'ammissibilità o meno del ricorso alla fiducia parlamentare in materia elettorale. Tanto più che la stessa riforma del regolamento della Camera *in itinere*, vietando l'impiego della questione di fiducia sui “*progetti di legge costituzionale o elettorale*” (art. 116, comma 4) ¹⁶⁰, ha accentuato ulteriormente i profili di problematicità sul tema.

Indipendentemente dalla portata della norma in discussione (se innovativa o confermativa di una prassi che ha inibito la fiducia in materia elettorale dal 1953 al 2015) ¹⁶¹, il progetto di riforma denuncia l'insostenibile comprimibilità delle attribuzioni delle minoranze a mezzo del ricorso alla questione di fiducia; segnala il procurato allarme sulla tenuta del sistema parlamentare complessivamente inteso. Proprio perché “*le leggi elettorali sono patti tra società e Stato, tra Palazzo e Piazza, tra Paese reale e Paese legale, patti più forti dello stesso patto costituzionale*” – come ha riconosciuto lo stesso Sabino Cassese nel corso delle convulse giornate della fiducia al *Rosatellum-bis* ¹⁶² - esse non possono essere approvate per mezzo di una pervicace esclusione di intere parti della società da rappresentare.

La questione non è solo di ordine politico-sostanziale. Il destino di una legge elettorale innanzi alle future Camere e alla stessa Corte costituzionale è condizionato anche dall'atteggiamento delle forze politiche. La “*stabilità di una legge elettorale innalza il suo tasso di legittimazione*”, rendendo più ardua la relativa dichiarazione d'illegittimità. Una volta riconosciuta stabilmente detta legge come valida e legittima da parte di un ventaglio di forze politiche comprensivo anche delle minoranze, diviene difficile per la Consulta esercitare il

¹⁵⁹ G. GABER, *La Libertà - 1972/1973*: “La libertà / non è star sopra un albero / non è neanche il volo di un moscone / la libertà non è uno spazio libero / libertà è partecipazione”.

¹⁶⁰ *Progetto organico di riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, A.C., Giunta per il regolamento, 12 dicembre 2013, 133. Su cui: D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum”*, cit., 40; E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, cit., 4; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, cit., 28; A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, cit., 30 ss.

¹⁶¹ Il riferimento è allo scambio di corrispondenza intercorso sulle pagine de *La Repubblica* fra la Presidente della Camera, L. BOLDRINI (*Le regole della Camera*, 30 aprile 2015, 43), e A. PACE (*Quei dubbi sulla fiducia*, 3 maggio 2015, 32).

¹⁶² S. CASSESE, *La riforma e la prova del budino*, in *Corriere della Sera*, 11 ottobre 2017.

proprio incisivo sindacato, senza rischiare di suscitare reazioni politiche particolarmente dure¹⁶³.

Del resto – tornando a quanto evidenziato inizialmente - è proprio l'elasticità del *self restraint* della Consulta¹⁶⁴ a consentire alla stessa di calibrare il proprio intervento “*in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare*”¹⁶⁵; è proprio la flessibilità del riferimento alla discrezionalità del legislatore a permettere al Giudice delle leggi di spostare il confine fra legittimità e merito, o anche fra irragionevolezza manifesta e ordinaria, “*in conformità a quanto le circostanze di volta in volta consigliano*”¹⁶⁶. Il tutto, in modo da poter convogliare l'adeguatezza e la ragionevolezza delle scelte legislative all'appropriatezza del relativo metodo di approvazione; vale a dire, in modo da impedire tutte quelle forzature regolamentari e della prassi, che inibiscono all'istituzione parlamentare di concretizzare le condizioni per quella negoziazione legislativa che le è propria.

E tuttavia, fin quando la “riserva di discrezionalità legislativa” non sarà intesa anche per l'insito *favore* verso la mediazione parlamentare, sarà vano ogni tentativo della Consulta di responsabilizzare il legislatore.

¹⁶³ N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, cit., 40.

¹⁶⁴ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 244 ss.

¹⁶⁵ C. cost., n. 35/2017, § 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁶ A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, cit., 94.