

Nel 2005, la l. n. 270 introduce, per la prima volta a livello statale, il premio di maggioranza (destinato a essere attribuito anche in assenza del raggiungimento di una soglia minima di voti) e l'indicazione del capo della forza politica o della coalizione⁶⁷. Quasi dieci anni dopo, con la decisione n. 1/2014, la Corte, adita in via incidentale nella sua veste di giudice delle leggi, si pronuncia sulla disciplina censurata, per ciò che riguarda i profili del premio di maggioranza e delle liste bloccate, dichiarandone l'illegittimità. A ciò segue l'approvazione della l. n. 52/2015 (operante solo per la Camera dei deputati), la cui disciplina prevede che il premio di maggioranza, da assegnare alla lista vincente che ottenga almeno il 40% dei voti al primo turno o che vinca al secondo turno, attribuisca alla stessa la quota di 340 seggi. In seguito all'intervento ablativo della Corte (sent. n. 35/2017), il legislatore approva la l. n. 165, il cui impianto, di stampo prevalentemente proporzionale (un sistema elettorale «misto a un voto» [Chiaromonte 2005]), avrebbe tentato, con risultati, invero, poco funzionali⁶⁸, di garantire l'osservanza dei *dicta* della Corte in materia [Luciani 2017, 12], che pure generano una serie di perplessità dal punto di vista sistematico.

Guardando al ruolo della giurisprudenza costituzionale in tale processo, occorre distinguere l'ampia fase temporale in cui la Corte è stata coinvolta quale giudice dell'ammissibilità del referendum abrogativo da quella (più recente) in cui la stessa è intervenuta quale giudice di legittimità.

5.1. L'ammissibilità del referendum abrogativo

Nella prima fase, la Corte osserva le trasformazioni del sistema politico-istituzionale attraverso la lente opaca del controllo di ammissibilità del referendum abrogativo [Gigliotti 2009].

⁶⁷ L'art. 1, comma 5, l. n. 270/2005, di modifica dell'art. 14, d.p.r. n. 361/1957, prevedeva che i partiti o i gruppi politici organizzati «che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica», ovvero «quando collegati in coalizione [...] il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione».

⁶⁸ Cfr., *ex aliis*, Troisi [2018].

A partire dalla decisione n. 47/1991, il giudice costituzionale chiarisce la sottoponibilità a referendum della legislazione elettorale, seppure con una serie di limitazioni, naturale conseguenza dello «statuto particolare» [Bartole 1999, 4] di questa tipologia legislativa. Si precisa che la legislazione elettorale riveste natura di legge «costituzionalmente necessaria»⁶⁹, in quanto indefettibile per il normale funzionamento degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale.

Con le pronunce del 1993⁷⁰, la Corte apre la strada, accompagnandola, a quella svolta maggioritaria che trova la sua prima estrinsecazione nelle leggi elettorali n. 276 e n. 277 dello stesso anno, con riflessi di non poco momento sulla configurazione del panorama politico italiano. Anche se le richieste referendarie del 1995 e del 1997 sono giudicate inammissibili (dalle pronunce n. 5/1995 e n. 26/1997), la sensazione è che, almeno in questa fase, il giudice costituzionale asseconi i processi di transizione istituzionale, delineando una serie di principi vincolanti per il legislatore ordinario, sulla base di «parametri valvola» del sistema [Vuolo 2017, 80], quali la ragionevolezza, la proporzionalità e l'uguaglianza. Nelle occasioni successive, la Corte giudica ammissibili quei quesiti referendari⁷¹ che, nel rispetto della omogeneità del quesito, della presenza di una normativa di risulta direttamente applicabile e dell'assenza di manipolatività, miravano alla completa trasformazione del sistema in chiave maggioritaria.

A una *ratio*, invero, differente (in cui si intrecciano i profili dell'ammissibilità con quelli dello scrutinio di legittimità costituzionale [Trucco 2012]), sembrano invece rispondere le richieste referendarie del 2008 e del 2012, nelle cui pronunce di riferimento, tuttavia, la Corte precisa che la pre-

⁶⁹ Circa la categoria della legge elettorale come legge «costituzionalmente necessaria», anche Corte cost., sent. n. 13/2012; in senso analogo, sentt. nn. 29/1987, 47/1991, 32/1993, 5/1995, 26/1997, 13/1999, 15 e 16/2008.

⁷⁰ Ci si riferisce, evidentemente a Corte cost., sentt. nn. 32 e 33/1993. In particolare, nella sent. n. 32/1993, punto 2 del Considerato in diritto, la Corte esplicita i requisiti ai fini dell'ammissibilità di un referendum in materia, ossia: «sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative a organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo».

⁷¹ Con le decisioni, di carattere analogo, n. 13/1999 e n. 33/2000.

tesa illegittimità della normativa di risulta o, ancora, della stessa normativa vigente non dà alla Corte la possibilità di intervenire⁷².

5.2. Il giudizio di legittimità

Come noto, la Corte, quale giudice di legittimità, interviene per la prima volta in materia elettorale solo nel 2014 e poi nel 2017, superando quelle non poche perplessità di ordine sistematico relative all'ammissibilità di un accesso al giudizio costituzionale⁷³, alla cui origine si pone un'azione di accertamento [D'Amico 2018]. Tale via di accesso, d'altronde, è stata tentata di recente anche in relazione alla l. elettorale n. 165/2017, con sfumature di carattere processuale ancora differenti, dal momento che diversi elettori hanno intentato davanti ai tribunali di Firenze, L'Aquila e Roma azioni di accertamento, accompagnate da inedite richieste cautelari *ex art.* 700 c.p.c., con l'obiettivo di consentire che la Corte venisse investita della questione prima dello svolgimento delle elezioni politiche del 4 marzo 2018⁷⁴.

Le decisioni n. 1/2014 e n. 35/2017 forniscono talune indicazioni di rilievo circa l'auspicabile (almeno nella prospettiva della Corte) assetto della forma di governo parlamentare e la portata da attribuire ai concetti di stabilità dell'esecutivo e di rapidità dei processi decisionali di quest'ultimo.

⁷² Tuttavia, non mancano i riferimenti alla problematicità costituzionale della l. n. 270/2005. Nella decisione n. 15/2008 (punto 6.1 del Considerato in diritto) e n. 16/2008 (punto 6.1 del Considerato in diritto) la Corte afferma che «L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento, sia pure a livello regionale, di una soglia minima di voti e/o di seggi»; nella sent. n. 13/2012, punto 3 del Considerato in diritto, si evidenziano i profili di irrazionalità della l. n. 270/2005, legati «all'attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi».

⁷³ Tra gli ultimi, cfr. Repetto [2017] e Lieto [2018].

⁷⁴ Ci si riferisce ai procedimenti cautelari instaurati presso il Tribunale di Firenze (r.g. n. 17940/2017), presso il Tribunale di L'Aquila (r.g. n. 3197/2017) e presso il Tribunale di Roma (r.g. n. 84682/2017). Le richieste, tuttavia, sono state rigettate, sul presupposto della mancanza del requisito dell'urgenza, nonché della strumentalità della tutela cautelare richiesta, così da risultare distorsive della funzione del giudizio cautelare. In tal senso, ord. del 25.01.2018 del Trib. civ. Firenze, ord. del 23.02.2018 del Trib. civ. Roma e ord. del 05.02.2018 del Trib. civ. L'Aquila.

Nel quadro del binomio rappresentatività/governabilità⁷⁵, infatti, la Corte pare proporre un «bilanciamento *inequale*» [Dogliani e Massa Pinto 2015, 325], quasi a lasciare intendere che sussista una sorta di «primarietà assiologica» della prima sulla seconda [Pinelli 2017, 225 ss.] (*contra*, Morone [2017]), con risvolti di carattere problematico circa l'esercizio della discrezionalità legislativa in materia [Tondi della Mura 2018] (che pure viene richiamata dalla Corte quale limite al suo stesso scrutinio di legittimità)⁷⁶.

Recuperando il concetto di «rappresentatività» (da cui potrebbe dedursi il tentativo di recupero della centralità dell'organo rappresentativo per eccellenza, ossia del parlamento), il giudice costituzionale attribuisce allo stesso un «valore costituzionale»⁷⁷, evidenziando che la sua «illimitata compressione», con riguardo all'assemblea parlamentare, risulta

incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, e in virtù di ciò a esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica e infungibile» (sent. n. 106/2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)⁷⁸.

Nella stessa direzione, la Corte richiama la portata dei «principi costituzionali della necessaria *rappresentatività* della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto»⁷⁹.

⁷⁵ Per conclusioni diverse, cfr. Alberti [2017] e Pastore [2018].

⁷⁶ La locuzione «discrezionalità legislativa» viene citata 6 volte nella decisione n. 1/2014 e 12 volte nella decisione n. 35/2017.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del Considerato in diritto.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 6 del Considerato in diritto [corsivo nostro]. In tale decisione, inoltre, pare scorgersi un passo ulteriore della Corte rispetto alle sue argomentazioni in merito contenute nella decisione n. 1/2014. In quest'ultima, il premio è dichiarato illegittimo perché contrastante con la *ratio* di una legge elettorale con impianto proporzionale. Nella sent. n. 35/2017, invece, la rappresentatività e l'uguaglianza del voto, anche in uscita, paiono essere principi (e quindi parametri costituzionali) di per sé. Sull'uguaglianza del voto «in uscita», così come prospettata per la prima volta dalla Corte nella decisione n. 1/2014, cfr. Ermanno [2018, 200 ss].

Per ciò che riguarda la stabilità, a cui pare connettersi, evidentemente, la finalità di rendere più rapidi i processi decisionali, la Corte parla di «obiettivo costituzionalmente legittimo»⁸⁰. La stessa, quindi, precisa che:

in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un *governo stabile*, non può che essere *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività⁸¹.

Nella decisione n. 35/2017, in particolare, il giudice costituzionale, guardando all'attribuzione del premio di maggioranza nel turno di ballottaggio, pur riconoscendo «il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di governo, di sicuro interesse costituzionale», richiama «l'esigenza costituzionale» di non comprimere il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e di non sacrificare l'uguaglianza del voto⁸². In tal senso, viene chiarito che

il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.⁸³

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del Considerato in diritto. Il riferimento agli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale riveste un carattere dirimente per salvare la discrezionalità del legislatore circa la scelta dell'introduzione della soglia del 40% per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno nella l. n. 52/2015 (così in Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 6 del Considerato in diritto). Nella sent. n. 193/2015, tuttavia, riguardante la legge elettorale della Regione Lombardia n. 17/2012, la Corte, nel punto 4.2 del Considerato in diritto, statuisce che «La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla *governabilità*» [corsivo nostro]. Sul meccanismo di attribuzione del premio e sulla conseguente alterazione della rappresentanza, quali strumenti non irragionevoli e, pertanto, funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, Corte cost., sent. n. 275/2014, punto 3.2 del Considerato in diritto.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

⁸² Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

⁸³ Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del Considerato in diritto.

L'intervento della Corte, in questa fase, sembrerebbe quindi finalizzato a salvaguardare un assetto (per così dire) «tradizionale» della forma di governo parlamentare, concretizzandosi nel tentativo di porre un freno a quelle evoluzioni del sistema nella direzione della «democrazia di investitura» [Gambino 2016], con conseguenze di rilievo anche in relazione al posizionamento del governo nell'ordinamento costituzionale. Ciò, invero, pur nella consapevolezza che il controllo del giudice costituzionale in materia può spingersi solo fino a sindacare soluzioni che si rivelino irragionevoli e non tollerabili dal sistema costituzionale stesso⁸⁴, così da salvaguardare, almeno in teoria, la necessaria discrezionalità delle scelte del legislatore.

6. LA CORTE CONSERVA E RIMODELLA IL SISTEMA

L'esame della giurisprudenza costituzionale sembra rivelare il carattere oscillatorio della stessa o, meglio, il suo procedere per fasi.

In un primo momento, infatti, gli interventi della Corte sulla forma di governo e, specificamente, sul governo appaiono limitati, complice la «tenuta» del sistema politico-istituzionale nel suo complesso, anche grazie alla presenza di una serie di convenzioni costituzionali, in forza delle quali gli attori politici riescono a interpretare in modo costituzionalmente conforme le prerogative loro assegnate dal testo costituzionale.

In un secondo momento (e ciò, evidentemente, a partire dalla svolta maggioritaria del 1993), il giudice costituzionale pare accompagnare la tentata transizione verso un modello di democrazia di investitura, soprattutto a guardare le pronunce concernenti l'ammissibilità dei referendum in materia elettorale. In tale fase, tuttavia, nella quale si assiste a un processo di progressiva personalizzazione della politica e di gestione leaderistica del potere [Calise 2010], a cui si accompagna l'utilizzo improprio di taluni strumenti⁸⁵,

⁸⁴ Sul punto, Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del Considerato in diritto, laddove si legge che «il sistema elettorale, tuttavia, 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». In giurisprudenza, già Corte cost., sent. n. 1130/1988, punto 2 del Considerato in diritto.

⁸⁵ Si aggiungano, a tal proposito, l'abuso nell'utilizzo della questione di fiducia e la prassi delle questioni di fiducia sui maxiemendamenti. Sul punto, Corte cost.,

la Corte, gradualmente, tende a stringere le maglie del suo sindacato. Ciò può dedursi sia dall'osservazione della giurisprudenza costituzionale riguardante l'esercizio dei poteri normativi da parte del governo, sia da quelle decisioni che evidenziano la natura collegiale dell'esecutivo.

Di recente, la Corte, investita nella sua attribuzione costituzionale di giudice di legittimità in materia elettorale, prova a frenare non la svolta suddetta, ma i rischi di deriva provenienti dalla stessa. In relazione a ciò, è interessante evidenziare che, in sede di conflitto di attribuzioni, il giudice costituzionale non forza le strettoie del giudizio e, come prevedibile [Aa.Vv. 2017], dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevati da una serie di cittadini elettori e di parlamentari in carica, nella loro duplice qualità di elettori e di rappresentanti della nazione⁸⁶.

Dunque, la «rete costituzionale», che pure sembrava essere messa a dura prova dalla ricerca di un «efficientismo istituzionale» a tutti i costi [D'Andrea 2012, 168], pare aver «tenuto», e ciò anche grazie al ruolo di garanzia interpretato (seppure con sfumature diverse e con talune perplessità di ordine sistematico di non poco rilievo) dalla Corte costituzionale.

sent. n. 251/2014, punto 5 del Considerato in diritto, in cui la Corte richiama la «pur problematica prassi del ricorso da parte del governo ai maxiemendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia».

⁸⁶ In tal senso, Corte cost., ordinanze di inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato n. 277 e n. 280 del 12 dicembre 2017, aventi a oggetto la l. n. 52/2015 e la l. n. 165/2017. Da ultimo, con l'ord. n. 181/2018, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile anche il ricorso n. 8/2017 (la cui camera di consiglio si è tenuta il 4 luglio 2018, giudice relatore Cartabia). In tale sede, il giudice costituzionale ha specificato che «ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato non è sufficiente censurare l'illegittimità costituzionale dell'atto impugnato, ma occorre che il ricorrente individui con chiarezza la sfera di potere asseritamente lesa, avendo cura di motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi». In senso analogo, cfr. anche Corte cost., ord. n. 17/2019.



copyright © 2019 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

Finito di stampare nel giugno 2019
presso la Tipografia Casma, Bologna

Stampato su carta Arcoprint Milk di Fedrigoni S.p.A.
prodotta nel pieno rispetto del patrimonio boschivo

DTP: Liligraf sas, San Lazzaro di Savena (Bo), www.liligraf.it

