

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 10 - giugno 2014

POSSIBILI CONSEGUENZE DELLA SENTENZA  
CORTE COST. 1/2014 SULLA LEGGE  
ELETTORALE PER IL PARLAMENTO EUROPEO  
E SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1385

Nicola Vizioli

**POSSIBILI CONSEGUENZE DELLA SENTENZA CORTE COST.  
1/2014 SULLA LEGGE ELETTORALE PER IL PARLAMENTO  
EUROPEO E SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1385**

**Nicola Vizioli**

*Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Siena*

*Il saggio dapprima inquadra in estrema sintesi il sistema elettorale vigente in Italia a seguito dell'approvazione della l. n. 270/2005 che ha modificato la normativa previgente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica. Di seguito analizza la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 con cui è stata dichiarata l'illegittimità della legge per quel che concerne l'attribuzione del premio di maggioranza sia alla Camera che al Senato e la presenza di liste bloccate dei candidati. Da ultimo compie, alla luce della suddetta giurisprudenza, una prognosi circa la legittimità costituzionale della legge per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo e del disegno di legge n. 1385 già approvato dalla Camera che introduce un nuovo sistema elettorale per la Camera stessa.*

*Firstly the paper briefly presents the Italian electoral system introduced by Law no. 270/2005, which modified the previous legislation regarding the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic. Secondly, it analyzes judgment no. 1/2014 of the Italian Constitutional Court which declared the unconstitutionality of certain provisions of the electoral system, in particularly the mechanism of the majority bonus in the House of Deputies and in the Senate of the Republic, and the system of closed lists for the selection of members of Parliament. Finally, the paper attempts some predictions regarding the constitutional legitimacy of the law on the electoral system of the Italian representatives to the European Parliament and of the bill no. 1385, already approved by the Chamber of Deputies, which introduces a new electoral system for the Chamber itself.*

Sommario:

1. Introduzione
2. I profili processuali della sent. n. 1/2014
3. I profili di merito
  - 3.1. Illegittimità del premio di maggioranza
  - 3.2. Illegittimità delle liste bloccate
4. La legge per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo
5. Il disegno di legge di riforma della legge elettorale della Camera dei deputati

## 1. Introduzione

Una sentenza storica è, secondo molti commentatori, quella della Corte costituzionale n. 1/2014 sulle leggi elettorali della Camera e del Senato. Tale opinione dipende sia dall'impatto della sentenza sulle istituzioni politiche, che da profili di carattere processuale e sostanziale. Prima però di affrontarli è opportuno riepilogare brevemente gli aspetti principali del sistema su cui la Corte si è pronunciata.

Nell'autunno del 2005, a pochi mesi dalle elezioni per il rinnovo del Parlamento, la maggioranza di centro-destra ha approvato la legge 21 dicembre 2005, n. 270 recante «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Formalmente si trattava, appunto, di una legge che modificava il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 riguardante l'elezione della Camera dei deputati e il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 sull'elezione del Senato della Repubblica; di fatto si trattava di una legge che prevedeva un nuovo sistema elettorale.

La l. n. 270/2005 prevedeva un sistema proporzionale con due distinti meccanismi di correzione (un premio di maggioranza e una serie di soglie di sbarramento) che si articolavano diversamente per i due rami del Parlamento. La singola lista poteva scegliere se coalizzarsi o meno con altre liste e tale scelta svolgeva un ruolo molto rilevante perché influiva su entrambi i meccanismi correttivi.

Per l'elezione della Camera dei deputati, il territorio nazionale era diviso in 26 circoscrizioni che eleggevano 618 deputati mentre i restanti 12 deputati erano eletti in una circoscrizione estero dai cittadini residenti fuori dal territorio nazionale (art. 56, c. 2 Cost.). Le 26 circoscrizioni nazionali coincidevano con il territorio delle singole Regioni, ad eccezione di quelle più popolose divise in due o tre circoscrizioni subregionali.

Mentre nella Regione Valle d'Aosta, che per il ridotto numero di abitanti eleggeva un solo deputato, era previsto un sistema maggioritario uninominale, la ripartizione dei restanti 617 seggi tra le liste avveniva tenendo conto della totalità dei voti raccolti nelle restanti 25 circoscrizioni.

Non erano ammesse alla ripartizione dei seggi: a) le liste non coalizzate che non avessero superato il 4% dei voti validi; b) le coalizioni di liste che non avessero superato il 10% e quelle che, pur avendo superato tale soglia, non contemplassero al proprio interno almeno una lista che avesse ottenuto più del 2% dei voti e c) le liste coalizzate che non avessero superato il 2% ad eccezione di quella più votata all'interno di ogni singola coalizione. Partecipavano comunque alla ripartizione dei seggi le liste coalizzate che avessero superato il 4% dei voti validi anche nell'ipotesi in cui la coalizione

non avesse superato il 10%. Alcune disposizioni speciali erano poi volte a favorire la rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute dagli statuti speciali.

Alla lista o alla coalizione di liste che avesse ottenuto il maggior numero di voti nella totalità delle 25 circoscrizioni e che non avesse ottenuto almeno 340 seggi veniva attribuito un premio di maggioranza tale da raggiungere il suddetto numero di seggi<sup>1</sup>. I restanti 277 seggi venivano divisi proporzionalmente tra le altre liste che, avendo superato le soglie viste sopra, erano state ammesse alla ripartizione dei seggi.

Per il Senato il meccanismo previsto era molto simile. Oltre alla circoscrizione estero – in cui erano eletti sei senatori (art. 57, c. 2 Cost.) – erano previste 20 circoscrizioni coincidenti con le singole Regioni. In Valle d'Aosta veniva eletto un solo senatore con sistema maggioritario. Nel Trentino-Alto Adige venivano eletti 7 senatori; 6 in collegi uninominali con sistema maggioritario mentre il settimo era determinato in base ai voti riportati nei collegi uninominali da cui venivano sottratti quelli necessari all'elezione dei candidati eletti con il metodo uninominale. Nelle altre 18 regioni invece il sistema era di tipo proporzionale. Le principali differenze con la Camera dei deputati riguardavano le soglie di sbarramento e il premio di maggioranza che erano determinati su base regionale<sup>2</sup>. Per quel che riguardava le soglie, venivano escluse dalla ripartizione dei seggi: a) le liste non coalizzate che non avessero superato il 8% dei voti validi; b) le coalizioni di liste che non avessero superato il 20% e quelle che, pur avendo superato tale soglia, non contemplassero al proprio interno almeno una lista che avesse ottenuto più del 3% dei voti e c) le liste coalizzate che non avessero ottenuto il 3%. Per il premio la legge prevedeva che, se nella circoscrizione regionale nessuna lista o coalizione di liste avesse ottenuto almeno il 55% dei seggi, alla lista o coalizione più votata era assegnato il 55% dei seggi. Essendo estremamente improbabile che ad usufruire del premio fosse la stessa lista o coalizione in tutte le 17 Regioni interessate<sup>3</sup>, ne conseguiva che la maggioranza di governo in Senato fosse più esigua di quella alla Camera e poteva finanche verificarsi il paradosso per cui, a fronte di una identica distribuzione territoriale dei voti,

---

<sup>1</sup> Nel caso in cui il premio fosse assegnato ad una coalizione (come è sempre successo finora) i 340 seggi erano ripartiti tra le liste appartenenti alla coalizione che avevano superato la soglia prevista per accedere alla rappresentanza.

<sup>2</sup> Il premio non veniva attribuito in Molise, Regione in cui erano eletti solo due senatori.

<sup>3</sup> Nelle elezioni del 2006 la coalizione di centro-sinistra che aveva ottenuto il premio alla Camera dei deputati ottenne il 55% degli eletti al Senato solo in 10 regioni su 17. Nel 2008 la coalizione vincente alla Camera ottenne la maggioranza in 12 regioni su 17. Nel 2013 furono invece 10 su 17.

potevano esservi due diverse maggioranze nei due rami del Parlamento con conseguenza facilmente immaginabili stante la necessità per il Governo di avere la fiducia di entrambe le camere (art. 94, c. 1 Cost.). Del pari, come è effettivamente avvenuto nel 2013, la legge non garantiva ad alcuna lista o coalizione la maggioranza in Senato.

Un altro aspetto della riforma del 2005 che è stata oggetto di critiche e di una crescente insofferenza da parte degli elettori è stata l'assenza del voto di preferenza. Gli eletti di entrambe le camere erano infatti determinati in base all'ordine di lista. Se a questo si aggiunge l'assenza di qualunque limite alle candidature multiple, ne consegue che i partiti avevano il controllo pressoché completo sulla scelta degli eletti. Non è questa la sede per considerazioni politologiche, ma questo sistema ha indubbiamente determinato, tra le altre cose, un allentamento del legame tra eletti ed elettori.

## 2. I profili processuali della sent. n. 1/2014

Venendo alla sent. n. 1/2014, il primo profilo degno di nota è di carattere processuale, e consiste nel superamento di quella che è stata a lungo considerata una “zona d'ombra” della giustizia costituzionale<sup>4</sup> visto che, sulla base dell'interpretazione dell'art. 66 Cost. adottata dalle camere, queste si sono riservate la verifica dell'intero procedimento elettorale. Non a caso

---

<sup>4</sup> Cfr. Nello specifico del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato, v. BRANCATI, *Le questioni della Cassazione sulla legge elettorale: una vicenda “imbarazzante” per la Corte costituzionale? (nota a Cass., I sez. civ., n. 12060/2013 del 17 maggio 2013)*, in *Consulta online*; ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, 1836 ss; REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013 e gli scritti di LANCHESTER, ANZON DEMMIG, G. AZZARITI, BORRELLO, CARNEVALE, CERRI, GIGLIOTTI, MASSARI, SICLARI e STAIANO pubblicati sul n. 1/2013 di *Nomos*. Per un commento della sentenza n. 1/2014 riguardante il profilo dell'ammissibilità v. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, sul blog *Confronti costituzionali*; ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013; v. inoltre le risposte ai primi due quesiti posti nel *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 2014, 629 ss. a cui hanno partecipato G. AZZARITI, BARTOLE, BIN, BRUNELLI, CAPOTOSTI, CARLASSARE, CERRI, DOGLIANI, GIUPPONI, LANCHESTER, ONIDA, RIMOLI, ROMBOLI, SALERNO, SORRENTINO, STAIANO.

sull'ammissibilità della questione – sorta nel corso di un anomalo giudizio promosso da alcuni cittadini che hanno chiesto al giudice ordinario l'accertamento del loro diritto di voto previsto dall'art. 48 Cost. – la dottrina aveva espresso forti dubbi. La Corte costituzionale invece, nel valutare la rilevanza, dapprima si è limitata a prendere atto delle motivazioni del giudice rimettente e della loro plausibilità, sottolineando come il *petitum* del giudizio *a quo* (che, come detto, consisteva nell'accertamento del diritto di voto) non risulti totalmente assorbito dalla pronuncia del giudice costituzionale e come tale condizione si realizzi in quanto «residuerrebbe [in capo al giudice rimettente] la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto». La Corte però è andata oltre e ha aggiunto altre considerazioni che sembrano costituire «una *ratio decidendi* del tutto nuova che si pone al di fuori della sfera della connessione tra il processo *a quo* e quello di costituzionalità, (...) per fornire invece un fondamento del tutto diverso ed autonomo ad una modalità sostanzialmente inedita di accesso al sindacato della Corte»<sup>5</sup>. In primo luogo, ha sottolineato che oggetto del giudizio è «un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione (...) che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme»; in secondo luogo, ha ritenuto che il diritto di voto sia di quelli per cui «già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante»; in terzo luogo, ha espresso «l'esigenza di garantire il principio di costituzionalità» che rende imprescindibile affermare il sindacato di legittimità costituzionale in quei casi in cui difficilmente la questione potrebbe giungere alla Corte attraverso altre vie; e poi, a rafforzare quanto appena detto, ha affermato «l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi (...) che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo». Dalla lettura della sentenza emerge chiaramente come non sia necessario che tali elementi coesistano, ma che, anzi, ognuno di essi sia sufficiente a garantire l'ammissibilità della questione. Ne consegue, da un lato, una notevole incertezza nel tracciare i confini dell'ammissibilità, ma, da un altro lato, a meno che la Corte non voglia ritornare sui suoi passi, sembra difficile ipotizzare l'inammissibilità di un'ordinanza di rimessione analoga a quella che ha dato luogo alla pronuncia in commento<sup>6</sup>. Si avrà comunque presto modo di verificare se la sent. n.

---

<sup>5</sup> Così ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, cit., 3

<sup>6</sup> Sul punto, v. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2014, 7 s. che, da un lato, evidenzia come già in altri casi la Corte

1/2014 costituisca o meno una parentesi nella giurisprudenza della Corte. Ad oggi infatti, sono state sollevate ben tre questioni di legittimità che nascono da altrettante richieste di accertamento del diritto di voto alle elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo<sup>7</sup>.

### 3. I profili di merito

Venendo alle questioni di merito, l'analisi avverrà in due fasi: una prima in cui cercheremo di cogliere le ragioni giuridiche alla base della pronuncia di illegittimità della Corte; una seconda in cui, alla luce di quanto visto nella prima, ipotizzeremo un giudizio prognostico su una delle questioni di legittimità riguardanti la legge elettorale per il Parlamento europeo (a cui si è appena accennato) e sul disegno di legge n. 1385 di modifica della legge elettorale della Camera dei deputati, già approvata dalla Camera stessa e ora all'esame del Senato.

Nell'affrontare il primo passaggio, è opportuno premettere che le motivazioni della sent. n. 1/2014 non sono del tutto lineari e di semplice lettura. Le ragioni sono varie. Da un lato ce n'è una di carattere generale riguardante l'assenza dell'opinione dissenziente. Non è questa la sede per analizzare i pro e i contro di tale assenza<sup>8</sup>; è però evidente che tra le conseguenze vi è «la logica che muove le decisioni della Corte (...) orizzontale, compositiva e includente ogni possibile ragione costituzionale»<sup>9</sup>; una logica che, verrebbe da aggiungere, a volte è fin troppo includente a discapito della chiarezza e della linearità. Una seconda ragione va ricercata

---

avesse dato un'interpretazione elastica delle regole processuali volta proprio ad evitare le zone d'ombra e, dall'altro, ritiene che la Corte farà un «uso parsimonioso» dei criteri di ammissibilità adoperati nella sent. n. 1/2014.

<sup>7</sup> Una è sollevata dall'ordinanza n. 1025/2014 della terza sezione civile del Tribunale di Venezia iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2014 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 37 del 3 settembre 2014 (su cui v. ARMANNO, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in *Quad. cost.*, 2014, 402 ss. e MILANI, *La legge elettorale per il Parlamento europeo di fronte alla Corte costituzionale. Nota a Tribunale di Venezia, ord. 5 maggio 2014*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014). Le altre due questioni sono state sollevate dai Tribunali di Cagliari (iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2014 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 ottobre 2014) e di Trieste e riguardano entrambe le norme speciali valide solo per alcune minoranze linguistiche: quella francese in Valle d'Aosta, quella tedesca in Trentino-Alto Adige e quella slovena in Friuli-Venezia Giulia.

<sup>8</sup> Sul tema si rimanda, tra gli altri, allo studio monografico di PANIZZA, *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Giappichelli Torino, 1998.

<sup>9</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Einaudi, Torino, 2005, p. 76

nella consapevolezza del Giudice delle leggi di muoversi su un terreno – quello elettorale – che, incidendo direttamente sulla sfera politica, risulta estremamente delicato.

Fatta questa necessaria premessa, di seguito analizziamo brevemente i tre profili di illegittimità affrontati dal giudice delle leggi: il premio di maggioranza nelle elezioni della Camera e del Senato (punti 3 e 4 del considerato in diritto) e le liste bloccate (punto 5).

### 3.1. Illegittimità del premio di maggioranza

Prima che la Corte rendesse noto l'esito del giudizio con un comunicato stampa del 4 dicembre 2013, i dubbi della dottrina riguardavano soprattutto l'ammissibilità della questione<sup>10</sup>. La Corte infatti, aveva in precedenza rivolto ripetuti moniti<sup>11</sup> al legislatore proprio in merito all'attribuzione del premio di maggioranza in mancanza «di una soglia minima di voti e/o di seggi». Per quanto tale rilievo non fosse stato qualificato esplicitamente come una ragione di illegittimità – coerentemente con il fatto che si trattava di pronunce sull'ammissibilità referendaria – è evidente che la Corte ritenesse tale aspetto in contrasto con la Carta in quanto, per usare le parole della sent. n. 1/2014, potenzialmente «foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa»<sup>12</sup>. Non a caso, la Corte nel richiamare tali moniti, afferma che «gli stessi rilievi, nella perdurante inerzia del legislatore ordinario, non possono che essere ribaditi»<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> In senso opposto E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, n. 3, 2013, 669 ss. secondo cui, ai seri dubbi di ammissibilità si aggiungevano seri dubbi sulla fondatezza nel merito che, se condivisi dal giudice delle leggi avrebbero potuto rafforzare i dubbi di ammissibilità portando ad un rigetto proprio sotto il profilo dell'ammissibilità.

<sup>11</sup> Sentt. nn. 15 e 16/2008 e 13/2012 (in cui la Corte richiama i moniti contenuti nelle sentt. nn. 15 e 16/2008). Per una ricostruzione complessiva che ricorda anche la relazione del 12 aprile 2013 dell'allora Presidente della Corte sulla giurisprudenza del 2012, v. E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *federalismi.it*, n. 12, 2013.

<sup>12</sup> A tal proposito risultano indicativi i dati delle tre elezioni in cui la legge è stata applicata. Il premio 340 deputati su 617 (55,11% dei seggi) è stato assegnato a coalizioni che hanno ottenuto il 49,81% (2006), il 46,81% (2008) e il 29,55% (2013) dei voti.

<sup>13</sup> A dire il vero, a leggere la sent. n. 1/2014 sembra che i moniti della Corte fossero stati estremamente dettagliati e avessero sottolineato come l'attribuzione del premio ad una lista o a una coalizione di liste che avesse riportato un numero esiguo di voti potesse comportare una distorsione della rappresentanza tale da «comprometterne la compatibilità con il principio di

La Corte – dopo aver ricordato che i padri costituenti, pur avendo manifestato la loro preferenza per un sistema elettorale proporzionale, avevano deciso di non costituzionalizzare tale opzione lasciando libero il legislatore di scegliere la formula e il sistema elettorale – ribadisce che la legislazione elettorale «non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole». Nel caso di specie le disposizioni che prevedono il premio di maggioranza «non superano lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza»<sup>14</sup>. La Corte individua nello «scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» un «obiettivo costituzionalmente legittimo» il cui raggiungimento deve però comportare il minor sacrificio per i diritti e, ogni caso, tale sacrificio non deve essere sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

Sia che lo si ritenga «obiettivo costituzionalmente legittimo», sia che lo si intenda come un «obiettivo di rilievo costituzionale» (locuzione anch'essa usata dalla Corte) certo non si può affermare che il raggiungimento del c.d. governo di legislatura raggiunto attraverso meccanismi di democrazia immediata sia un obiettivo imposto dalla Costituzione<sup>15</sup>. È un obiettivo sì legittimo, ma certo non imposto dalla Carta. Una forma di governo parlamentare quale quella prevista in Costituzione necessita soltanto che l'Esecutivo abbia la fiducia del Parlamento; fiducia che può essere raggiunta anche nell'ambito della c.d. democrazia mediata. Non si può quindi non convenire con la dottrina che ha ritenuto che «tra i legittimi (ma non necessari)

---

eguaglianza del voto». In realtà i moniti erano estremamente scarni ed anzi la Corte, nelle sentt. nn. 15 e 16 del 2008, aveva ribadito la sua precedente giurisprudenza secondo la quale «il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso». Per una ricostruzione sul principio di eguaglianza del voto nella giurisprudenza costituzionale v. PIERGIGLI, *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 1/2014*, in questa *Rivista*.

<sup>14</sup> Secondo CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, relazione tenuta nella Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola (tenutasi nel Palazzo della Consulta il 24-26 ottobre 2013) «la Corte costituzionale italiana non opera alcuna distinzione tra principio di ragionevolezza e principio di proporzionalità, i quali sono spesso usati in modo del tutto fungibile l'uno rispetto all'altro». Sul punto v. anche BINDI, *Test di ragionevolezza e tecniche decisorie della Corte costituzionale (a margine della dichiarazione d'incostituzionalità della legislazione elettorale)*, in questa *Rivista*.

<sup>15</sup> Peraltro, l'esperienza concreta del nostro Paese dimostra che il tentativo di semplificare (artificiosamente) attraverso la legge elettorale il quadro politico si è rivelato inidoneo al raggiungimento dell'obiettivo. La pluralità ricondotta ad unità nell'ambito di una coalizione (o finanche di una lista) è poi fatalmente riemersa durante la legislatura.

obiettivi di rilievo costituzionale e il rispetto dei fondamentali valori costituzionalmente protetti (e di specifiche disposizioni costituzionali) il bilanciamento deve operare in termini “diseguali”, privilegiando i secondi sui primi, rafforzando le ragioni della rappresentanza democratica sulle ragioni delle stabilità dei governi»<sup>16</sup>.

Non è del tutto chiaro in che misura l’argomentazione in base alla quale la Corte ritiene non superato il test di proporzionalità e ragionevolezza sia dipendente dal sistema elettorale che la legge autoqualifica come proporzionale (art. 1, c. 2, d.P.R. n. 361/1957). La Corte infatti dapprima, nel parlare della «eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto», sembra ricondurre la composizione del Parlamento al «sistema di democrazia rappresentativa» e alla «forma di governo prefigurati dalla Costituzione». Non solo: la Corte ritiene che la «rappresentatività dell’assemblea parlamentare» non può essere illimitatamente compressa in virtù delle «funzioni fondamentali» ad essa affidate che non sono soltanto «quelle di indirizzo e controllo del governo» ma anche quelle «delicate (...) connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138)».

Successivamente però, parlando del «principio fondamentale di uguaglianza del voto», la Consulta afferma che esso «assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto». In altre parole sembrerebbe che nello stabilire la divaricazione tra la rappresentatività del Parlamento e la volontà dei cittadini, il primo elemento dipende dalle scelte del costituente a favore della democrazia rappresentativa, della forma di governo parlamentare e, non ultimo, dalle «delicate funzioni» di revisione costituzionale affidate al Parlamento. La rappresentatività può quindi essere più o meno accentuata, ma non può essere compressa oltre un certo limite che prescinde dal sistema elettorale prescelto. Il mancato superamento di questo limite non assicura però automaticamente la legittimità della normativa perché occorre altresì valutare se essa si discosti in modo eccessivo (e quindi illegittimo) dal voto in base al sistema elettorale prescelto che incide sull’aspettativa dei cittadini. Detto altrimenti, la legittimità della legge elettorale dipende dalla rappresentatività dell’organo che deve essere maggiore se si opta per un sistema proporzionale rispetto a quanto accade per un sistema maggioritario, ma non può comunque essere inferiore ad un certo minimo. Nel caso di specie la legge elettorale, a causa dei correttivi previsti (premio di maggioranza e soglie di sbarramento, che la Corte precisa non

---

<sup>16</sup> Così G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 20-1-2014.

essere oggetto della sua pronuncia) non garantisce quella rappresentatività minima che deve avere una legge elettorale proporzionale.

La Corte dichiara quindi illegittimo il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza per la Camera dei deputati a causa dell'assenza di «una ragionevole soglia di voti minima» al di sotto della quale non venga attribuito il premio, perché per contrasto con gli artt. 1, c. 2, 3, 48, c. 2 e 67 Cost.

Per quel che riguarda il premio previsto per il Senato, la Corte richiama quanto già detto a proposito del premio per la Camera ritenendo che la disciplina sia «manifestamente irragionevole» poiché «comprime la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.». L'attribuzione del premio su base regionale però fornisce anche un'ulteriore ragione di illegittimità; infatti «il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati». Si potrebbe ben dire che il bilanciamento tra obiettivi costituzionalmente legittimi e valori costituzionali non ha ragion d'essere visto che i secondi vengono sacrificati senza che sia assicurato il raggiungimento dei primi.

### **3.2. Illegittimità delle liste bloccate**

Infine la Corte si pronuncia sulla legittimità delle liste bloccate nell'elezione di Camera e Senato. Questo punto della sentenza è quello di più incerta interpretazione<sup>17</sup>, ma ci pare fornisca, più ancora dei precedenti, un'importante chiave di lettura di carattere generale in materia elettorale.

Secondo la Corte le disposizioni sulle liste bloccate che «impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni

---

<sup>17</sup> Ne è in un qualche modo dimostrazione la varietà delle posizioni dottrinali circa la legittimità delle liste bloccate corte.

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)». Da questo passaggio alcuni commentatori hanno dedotto la legittimità costituzionale delle liste bloccate purché esse siano di dimensioni ridotte. Tale passaggio, nel porre l'accento sulla lunghezza delle liste e la conoscibilità dei candidati sembrerebbe infatti limitare l'illegittimità delle liste bloccate a quelle di considerevole lunghezza se non fosse collocato in un contesto di argomentazioni giuridiche, di richiami, di affermazioni che invece ci sembra riguardino indistintamente qualunque lista bloccata. In ragione di questo, ci pare che il passaggio riportato sopra muova soprattutto dalla preoccupazione di minimizzare gli effetti della pronuncia<sup>18</sup> su una materia così delicata. E questo forse spiega anche la svista abbastanza evidente in cui incorre la Consulta trattando le leggi elettorali per la Camera e il Senato come se tutti i deputati e i senatori fossero eletti con il sistema delle liste bloccate mentre, come detto sopra, questo non accade sia pure per un esiguo numero di deputati e senatori.

Ma veniamo alle numerose affermazioni che sembrano smentire la lettura minimale della pronuncia della Corte.

Poco prima del passaggio riportato sopra la Corte aveva affermato che «le disposizioni censurate, nello stabilire che il voto espresso dall'elettore [...] è un voto per la scelta della lista, *escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti*, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti» (enfasi nostra). Non solo: la Corte ha altresì affermato che le norme censurate, impedendo che «il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti (...) si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978)». Il richiamo alla decisione n. 16/1978 ci pare decisamente rilevante per cogliere il significato della dichiarazione di incostituzionalità delle liste bloccate. In quella occasione la Corte aveva ritenuto inammissibili le richieste referendarie eterogenee proprio perché coartano la volontà dell'elettore. In

---

<sup>18</sup> Si pensi ad esempio alla l. Toscana n. 25/2004 («Norme per l'elezione del consiglio regionale e del presidente del consiglio della giunta regionale») ancora vigente al momento della decisione che prevedeva liste bloccate di piccole dimensioni.

quella sede la Corte aveva analizzato i possibili comportamenti di un ipotetico elettore che si fosse trovato di fronte ad un quesito contenente due distinte questioni non riconducibili ad unità e sulle quali avesse avuto una posizione diversa: favorevole all'abrogazione per una, contraria per l'altra. Sia che l'elettore avesse votato a favore dell'abrogazione, sia che avesse votato contro, sia che si fosse astenuto, il suo comportamento non avrebbe espresso del tutto la sua reale volontà; in altre parole il voto non sarebbe stato libero con conseguente violazione dell'art. 48, c. 2 Cost. A ben vedere la posizione di un elettore di fronte ad una lista bloccata non è dissimile. Un ipotetico elettore che volesse l'elezione del secondo in lista ma non quella del primo vedrebbe coartato il proprio voto, sia se votasse per quella lista con l'intento di contribuire all'elezione del secondo candidato, sia se non lo facesse per evitare di contribuire ad eleggere il capolista.

La Corte però non si limita a questo ed aggiunge ulteriori considerazioni riguardanti il ruolo dei partiti e del corpo elettorale che ci paiono costituire il vero fulcro della pronuncia e un elemento imprescindibile di riflessione per il legislatore che si accinge ad approvare una qualunque legge elettorale.

La Consulta, richiamando l'ord. n. 79/2006 sul ruolo costituzionale dei partiti politici, afferma che le funzioni attribuite dalla legge ordinaria ai partiti devono «essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati». Nel procedimento elettorale quindi il ruolo dei partiti è strumentale all'espressione, avente i caratteri di cui all'art. 48, c. 2 Cost., della sovranità popolare. Se il ruolo dei partiti si espande troppo si può verificare una illegittima compressione del ruolo che la Costituzione attribuisce ai cittadini. Non è quindi incostituzionale l'attribuzione ai partiti del compito di stabilire l'ordine delle candidature all'interno della lista a condizione che il cittadino sia «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza»<sup>19</sup>. Anche da questo passaggio si potrebbe dedurre, *a contrario*, che stabilire l'ordine delle candidature diventa costituzionalmente illegittimo per il solo fatto che al cittadino è fatto divieto di scegliere il proprio candidato, a prescindere dalla lunghezza delle liste o dal fatto che tale modalità di elezione riguardi solo una parte degli eletti. Che la corretta delimitazione dei compiti dei partiti nella competizione elettorale sia un aspetto qualificante lo si

---

<sup>19</sup> La citazione, tratta dalla sent. n. 203/1975, è riportata testualmente nella sent. n. 1/2014.

comprende anche dal riferimento che la Corte fa ad un altro aspetto delle leggi elettorali della Camera e del Senato, vale a dire alla possibilità di candidature multiple che contribuiscono a questo illegittimo sbilanciamento a favore dei partiti e a scapito dei cittadini.

Da quanto detto pare che l'argomentare della Corte si possa di fatto leggere come un implicito invito al legislatore affinché restituisca al Parlamento, attraverso un riequilibrio del ruolo svolto dei partiti e del corpo elettorale, quella legittimazione che nel corso degli anni sembra aver sempre più perduto e che non può certo essergli restituita dai soli partiti, nei confronti dei quali il tasso di fiducia dei cittadini è quasi del tutto assente.

#### **4. La legge per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo**

Il recente svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo e la sent. n. 1/2014 hanno determinato una rinnovata attenzione nei confronti della legge n. 18/1979 che disciplina l'elezione dei membri italiani. Da un lato, infatti, i rappresentanti di alcune liste hanno evidenziato una presunta illegittimità riguardante la presentazione delle liste e l'attribuzione dei seggi; dall'altro, alcuni gruppi di elettori, ricalcando la strategia che ha portato alla sentenza n. 1/2014, hanno presentato presso vari Tribunali (Cagliari, Milano, Napoli, Roma, Trieste, Venezia) richieste di accertamento del loro diritto di voto per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. Facciamo di seguito un breve elenco dei profili di dubbia legittimità per poi soffermarci sull'unico su cui ci sembra possa incidere la pronuncia n. 1/2014.

Due prime questioni riguardano la presentazione delle liste disciplinata dall'art. 12 della legge n. 18/1979. Tali disposizioni richiedono che per la presentazione delle liste in ognuna delle cinque circoscrizioni in cui è diviso il territorio nazionale sia necessaria, a pena di nullità, la sottoscrizione di un numero di elettori non inferiore a 30.000 e non superiore a 35.000 (c. 2) e di questi almeno un decimo della soglia minima – quindi 3.000 – devono essere iscritti nelle liste elettorali di ciascuna Regione facente parte della circoscrizione (c. 3). Il c. 4 riporta poi una serie di ipotesi in cui le disposizioni appena viste non trovano applicazione<sup>20</sup>. Una prima questione inerente la

---

<sup>20</sup> L'art. 12, c. 4 recita «nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi anche in una sola delle Camere o che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere. Nessuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione della Camera dei deputati abbiano presentato liste per l'attribuzione dei seggi in ragione

presentazione, e di cui non ci risulta sia stata investita l'autorità giudiziaria, riguarda l'art. 12, c. 2 e 3. Queste disposizioni paiono in effetti *icto oculi* viziate in quanto il c. 2 non tiene conto del diverso numero di abitanti delle cinque circoscrizioni<sup>21</sup> e il c. 3 non tiene conto del diverso numero di abitanti delle varie Regioni<sup>22</sup>. In ragione della diversa difficoltà che si incontra nella presentazione delle liste tra una circoscrizione e l'altra – per il diverso numero di abitanti sia delle circoscrizioni che delle regioni che ne fanno parte – ne risulterebbe quindi violato non solo l'art. 3 Cost., ma anche l'art. 48 Cost.<sup>23</sup> La seconda questione su cui è stata appuntata l'attenzione riguarda il diverso trattamento previsto per alcune liste dal c. 4. Su questa questione si sono già pronunciati il Tribunale di Cagliari e quello di Trieste nell'ambito di giudizi volti all'accertamento del voto ritenendola carente del requisito della non manifesta infondatezza in quanto in queste ipotesi può ritenersi insussistente la ragione per cui sono previste le norme sulla sottoscrizione, ossia impedire la presentazione di liste che non abbiano un minimo consenso tra gli elettori.

Altre due questioni su cui i giudici di merito hanno ritenuto insussistente il requisito della non manifesta infondatezza riguardano la parità di genere e il cd. slittamento dei seggi, vale a dire una ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni diversa da quella risultante in base alla popolazione residente (art. 21, c. 1, n. 3). Secondo i Tribunali di Trieste e Venezia la prima questione è stata superata dalla l. n. 65/2014 («modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti

---

proporzionale con le quali si sia collegato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, pur sotto un diverso contrassegno, un candidato risultato eletto in un collegio uninominale. Nessuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo. Nessuna sottoscrizione è richiesta, altresì, nel caso in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere».

<sup>21</sup> Secondo i dati del Ministero degli interni, nelle recenti elezioni europee la circoscrizione con il maggior numero di elettori è la prima (Italia nord-occidentale) con 12.689.459 elettori residenti in Italia a cui si aggiungono 162.413 residenti in altri paesi dell'Unione. La circoscrizione con il minor numero di elettori è la quinta (Italia insulare) con 5.715.079 elettori residenti in Italia e 397.779 residenti in altri Paesi dell'Unione. Anche tenendo conto degli elettori residenti all'estero – che per ovvi motivi difficilmente possono sottoscrivere le liste – il numero degli elettori della prima circoscrizione è più che doppio di quelli della quinta.

<sup>22</sup> La Regione con il maggior numero di elettori è la Lombardia (7.676.180 quelli residenti in Italia) che ne conta oltre 74 volte di più della Valle d'Aosta (102.900).

<sup>23</sup> Il problema è stato evidenziato dai presentatori della lista “L'altra Europa con Tsipras” e da altre forze che non hanno beneficiato dell'esenzione dalla raccolta delle firme per la presentazione delle liste.

all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014»). Sulla seconda questione i Tribunali di Cagliari e Trieste, richiamando due pronunce del Consiglio di Stato (la n. 2886/2011 resa in sede giurisdizionale e la n. 4748/2013 resa in sede consultiva), hanno ritenuto che essa sia stata superata in seguito all'entrata in vigore della l. n. 61 del 1984. A prescindere dalla presenza o meno del requisito della non manifesta infondatezza, la motivazione dei due giudici di merito risulta fin troppo sbrigativa e per alcuni versi opinabile<sup>24</sup>.

Saranno invece sottoposte al giudizio della Corte due altre questioni entrambe legate in qualche modo alla soglia di sbarramento del 4% prevista dalla l. 18/1979 a seguito delle modifiche ad essa apportate dalla l. n. 10/2009. I Tribunali di Cagliari e Trento hanno infatti chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla legittimità degli artt. 12, c. 9; 21, c. 1, nn. 1 e 3 e 22, c. 2 e 3 della legge 18/1979 che hanno previsto, in deroga alla soglia di sbarramento del 4% dei voti validi ottenuti a livello nazionale necessari per accedere all'assegnazione dei seggi, che le liste espressione di alcune minoranze linguistiche (quella francese della Valle d'Aosta, quella tedesca della provincia di Bolzano e quella slovena del Friuli-Venezia Giulia) possano, in sede di presentazione delle candidature, collegarsi con un'altra lista della stessa circoscrizione presentata da partito o gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno. I voti di queste distinte liste sono conteggiate, ai fini della distribuzione dei seggi tra le liste e della individuazione degli eletti, come se si trattasse di una sola lista. Inoltre, qualora nessuno dei candidati della lista della singola minoranza linguistica risultasse eletto, l'ultimo posto tra gli eletti spetta comunque al candidato della minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggiore cifra individuale purché non inferiore a 50.000. Secondo i giudici rimettenti le disposizioni sopra citate sarebbero in contrasto con gli artt. 2, 3, 48, c. 2 e 51, c. 1 Cost. perché discriminano le altre minoranze linguistiche

---

<sup>24</sup> Sul complesso tema dello slittamento dei seggi alle elezioni europee v. BETZU - CIARLO, *La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno. Commento all'ordinanza del TAR Lazio n. 1633 del 2009*, in *Giur. cost.*, 2010, 903 ss.; FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 657 ss.; M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica (Cons. Stato, 13 maggio 2011, n. 2886)*, in *Giur. cost.*, 2011, 2576 ss.; TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato «riscrive» una legge elettorale*, in *Quad. cost.*, 2014, 685 e BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte Costituzionale 271 del 2010*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 28 agosto 2014.

riconosciute e tutelate sia dalla l. 482/1999 che da convenzioni internazionali ratificate dall'Italia.

La seconda questione che sarà oggetto del giudizio della Corte costituzionale riguarda invece la previsione generale dell'esistenza di una soglia di sbarramento per l'attribuzione dei seggi. Sul punto si sono pronunciati sia i Tribunali di Cagliari e Trieste, che hanno deciso di non sollevare la questione, sia il Tribunale di Venezia che, invece, è giunto ad una conclusione opposta. Il Tribunale di Cagliari (e con esso quello di Trieste che ne ricalca in gran parte le motivazioni) conclude per l'inammissibilità anche usando – in modo che ci pare non corretto – le motivazioni della pronuncia n. 1/2014. Prima però di soffermarsi sulle conseguenze della sent. n. 1/2014 è necessario sgombrare il campo da un elemento che ci pare abbia focalizzato troppo l'attenzione sia nei giudizi *a quo* che in alcune ricostruzioni dottrinarie, vale a dire la forma di governo dell'Unione (e il modo in cui essa è mutata dopo il Trattato di Lisbona). Alcuni la avvicinano ad una forma di governo parlamentare e ne ricavano ragioni a sostegno della legittimità della soglia, altri invece non ritengono che il modello ordinamentale dell'Unione possa essere ricondotto a quello parlamentare e questo priverebbe le soglie di una importante ragion d'essere. Forse la ricostruzione più attendibile è quella di considerare la forma di governo dell'Unione come un modello ibrido e quindi non riconducibile alle classiche classificazioni dottrinali<sup>25</sup>. Che la forma di governo sia un falso problema sembra essere opinione condivisa anche dal Tribunale di Cagliari che evidenzia come la Corte costituzionale motivando la decisione sull'illegittimità del premio di maggioranza per la Camera dei deputati abbia evidenziato che le ragioni non sono solo da cercare nel rapporto di fiducia ma anche nell'«efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare», elemento questo che sicuramente si può riferire anche al Parlamento europeo. Il profilo della sentenza n. 1/2014 che però meglio si presta ad essere utilizzato per la soglia di sbarramento per le elezioni europee non è quello riguardante il premio di maggioranza per la Camera dei deputati bensì quello sul premio per il Senato. Anche per il Parlamento europeo, così come per il Senato, siamo di fronte ad una legge proporzionale che prevede correttivi (e poco importa che in un caso la questione vertesse sul premio di maggioranza e nell'altro sulla soglia di sbarramento). Ciò che rileva è che il correttivo non riguarda l'esito delle elezioni nella sua totalità ma frazioni di esso (le singole Regioni nel caso del Senato, l'Italia nel caso del Parlamento europeo) perché questo elemento rende il correttivo inidoneo a raggiungere lo

---

<sup>25</sup> Cfr. FASONE - LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 343.

scopo prefisso. Per il Senato questo avviene perché in alcune Regioni il premio può essere ottenuto da un partito o da una coalizione che poi andrà a far parte della minoranza. Per il Parlamento europeo l'inidoneità della soglia dipende dal fatto che essa potrebbe danneggiare forze politiche che in seno al Parlamento europeo avrebbero aderito a gruppi politici di notevole consistenza numerica e invece potrebbe favorire forze politiche i cui eletti potrebbero non iscriversi a nessun gruppo o andare a far parte di gruppi di minori dimensioni. Ammesso e non concesso quindi che per il Parlamento europeo si possano mutuare modelli tipici dei parlamenti nazionali che vedono una netta distinzione tra maggioranza e opposizione, le soglie stabilite dai singoli Stati non sono certo lo strumento idoneo a ridurre la frammentazione e a migliorare l'efficienza decisionale dell'organo ed anzi potrebbero astrattamente determinare conseguenze opposte.

## **5. Il disegno di legge di riforma della legge elettorale della Camera dei deputati**

Restano infine da esaminare le possibili conseguenze sul disegno di legge n. 1385 che, approvato nel marzo 2014 dalla Camera dei deputati, mira a modificare il sistema elettorale della stessa Camera<sup>26</sup>. Il testo approvato è simile, nella sua impostazione, a quello ritenuto illegittimo dalla Corte: un sistema proporzionale con liste bloccate e corretto sia da un premio di maggioranza che da alcune soglie di sbarramento.

Nelle pagine che seguono ci soffermeremo esclusivamente sui due profili su cui si è pronunciata la Corte con la sent. n. 1/2014 tralasciandone altri (slittamento dei seggi e rappresentanza di genere) su cui pure nel dibattito politico sono stati espressi dubbi di legittimità. Il giudizio prognostico sulla legittimità della riforma ha ovviamente dei margini di incertezza notevoli per un duplice ordine di ragioni. Da un lato questo dipende dal ruolo che nella giurisprudenza della Corte hanno la proporzionalità e la ragionevolezza e dagli inevitabili e spesso ampi margini di discrezionalità che esso comporta e che rendono difficile prevedere l'esito finale di un eventuale giudizio. La seconda ragione è invece legata alla natura stessa delle leggi elettorali che hanno una notevole complessità tecnica e in cui alcuni singoli profili sono spesso strettamente dipendenti da altri e ne possono condizionare anche il giudizio di

---

<sup>26</sup> Non è in discussione una riforma della legge elettorale del Senato perché la maggioranza di governo – appoggiata anche dal principale partito di centro-destra – ritiene di approvare entro la fine della legislatura una riforma costituzionale che, tra le altre cose, trasformerebbe il Senato in una camera elettiva di secondo grado.

legittimità costituzionale. Tale ultima considerazione ci induce a valutare, insieme al premio di maggioranza, altresì le soglie di sbarramento anche se la sentenza della Corte su di esse non si è pronunciata in quanto esulavano dall'oggetto dell'ordinanza di rimessione. Le soglie infatti, al pari del premio di maggioranza, rientrano tra quelle misure «dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» e contribuiscono alla «divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto». Tenere conto di entrambi i correttivi è indispensabile in quanto il loro uso congiunto potrebbe – astrattamente – determinare l'illegittimità della normativa anche nell'ipotesi in cui entrambi i correttivi esaminati singolarmente superassero il vaglio di legittimità.

Per quel che riguarda il premio di maggioranza, il disegno di legge, al contrario di quanto accadeva nella normativa giudicata illegittima dalla Corte, fissa una soglia di sbarramento per l'attribuzione del premio di maggioranza. Infatti, se nessuna lista supera il 37% dei validi su base nazionale<sup>27</sup>, il premio non viene attribuito e si procede ad un turno di ballottaggio tra le due liste o coalizioni di liste che hanno conseguito il maggior numero di voti validi. Alla lista o alla coalizione di liste che ottiene maggiori consensi nel turno di ballottaggio vengono assegnati 321 seggi su 618. I restanti 297 seggi sono ripartiti in base ai risultati ottenuti nel primo turno tra tutte le altre liste o coalizioni che abbiano superato le soglie di sbarramento. La circostanza che gli elettori siano chiamati nuovamente a pronunciarsi, riallineando così l'esito elettorale alla volontà popolare, rende inapplicabile a questa ipotesi le argomentazioni usate dalla Corte.

Diverso è il caso in cui la lista o la coalizioni di liste più votata abbia superato il 37% dei voti validi. In questo caso se la lista o la coalizione non ha già ottenuto almeno 340 seggi oppure una percentuale di seggi superiore a quella dei voti ottenuti aumentata del 15%<sup>28</sup> ad essa viene attribuito come premio di maggioranza un numero ulteriore di seggi pari al massimo al 15%

---

<sup>27</sup> Il disegno di legge prevede che i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta contribuiscano a determinare le cifre nazionali necessarie per individuare le liste e le coalizioni che hanno superato le soglie di sbarramento, l'eventuale superamento della soglia del 37% e le liste o coalizioni ammesse al ballottaggio; però l'unico deputato della Valle d'Aosta e otto di quelli assegnati al Trentino-Alto Adige vengono eletti in collegi uninominali con sistema maggioritario.

<sup>28</sup> Tale sovrarappresentazione è possibile in quanto potrebbero esserci numerose liste e coalizioni di liste che, non avendo superato le soglie di sbarramento previste, non partecipano alla ripartizione dei seggi.

e tale che il numero complessivo non superi i 340. In altre parole, la lista o la coalizione che ottiene più voti e superi il 37% dei voti otterrà, in virtù del premio, un numero di seggi variabile da 321 (52% dei seggi)<sup>29</sup> a 340 (55%). Il premio potrebbe non essere attribuito e la lista ottenere comunque un numero di seggi superiore a 340 solo in virtù dell'elevato consenso che ottiene e del numero dei voti ricevuto da liste o coalizioni che, non avendo superato la soglia, non partecipano alla ripartizione dei seggi.

Occorre in questo caso chiedersi se la soglia del 37% possa considerarsi ragionevole. La Corte infatti non si è limitata a censurare la mancanza di una soglia quale che sia, ma di una soglia ragionevole che raggiunga gli obiettivi costituzionalmente legittimi (governabilità, efficienza dei processi decisionali, ecc.) senza sacrificare diritti e valori costituzionali. Essendo, come detto, il giudizio di proporzionalità e ragionevolezza per sua natura sempre abbastanza sfumato, non si può certo affermare con certezza che un premio dell'entità vista sopra sia o meno legittimo. In questa sede possiamo solo constatare che nell'ipotesi peggiore il premio ha un'incidenza considerevole; la lista o la coalizione che ottiene il premio potrebbe eleggere un numero di deputati del 40,5% superiore a quelli che gli sarebbero spettati in sua assenza (cioè il 52% del totale a fronte del 37%): una sovrarappresentazione che ci pare comunque considerevole a fronte di una maggioranza politica che quantitativamente non mette del tutto al sicuro il governo<sup>30</sup>.

Anche se si possono nutrire dubbi sulla ragionevolezza (e quindi sulla legittimità) dell'entità del premio, il disegno di legge approvato dalla Camera, per il solo fatto di prevedere una percentuale minima per l'attribuzione del premio, costituisce comunque un miglioramento rispetto al testo del 2005. Non altrettanto si può dire delle soglie di sbarramento che nel disegno di legge approvato alla Camera risultano decisamente più alte rispetto a quelle previste dalla l. 270/2005. La soglia per le liste non coalizzate passa infatti dal 4% all'8%; la soglia per le liste coalizzate passa dal 2% al 4,5% e, al contrario di quanto disposto dalla l. n. 270/2005, non è previsto che la lista della coalizione più votata tra quelle che non raggiungono la soglia minima partecipi alla distribuzione dei seggi; la soglia per le coalizioni passa invece dal 10% al 12%. Come per il passato, partecipano alla ripartizione dei seggi anche le liste

---

<sup>29</sup> Tale ipotesi si verifica quando la lista che ottiene più voti raggiunge appena la percentuale del 37% e tutte le liste o coalizioni di liste candidate superano le soglie di sbarramento fissate dalla legge.

<sup>30</sup> La lista o la coalizione di maggioranza potrebbe avere una consistenza numerica variabile da un minimo di 321 deputati (50,95%) ad un massimo di 333 (52,86%) a seconda dell'esito del voto nella circoscrizione estero.

coalizzate che abbiano superato la soglia per le liste non coalizzate (che, come si è detto, nel disegno di legge è dell'8%) anche nel caso in cui la coalizione non abbia superato la soglia. Resta sostanzialmente inalterata la disciplina volta a favorire la rappresentanza delle liste espressione minoranze linguistiche riconosciute dagli statuti speciali. Pur in assenza di un pronunciamento della Corte sulle soglie, è evidente che anch'esse debbono superare uno scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza e la loro entità pone più di un dubbio sull'esito positivo di tale giudizio.

Se i dubbi di legittimità sussistono sia in merito al premio che alle soglie, la loro applicazione congiunta ne suscita di ulteriori.

Come è noto, la legge elettorale incide sia sul comportamento dei partiti che su quello degli elettori e quindi risulta abbastanza difficile fare ipotesi realistiche; verificare l'applicazione delle norme in corso di approvazione ai risultati delle precedenti elezioni può però contribuire a dare un'idea di quanto le nuove regole possano incidere sulla rappresentatività dell'organo. Così, applicando le nuove soglie di sbarramento ai risultati delle elezioni svoltesi dopo il 2005 si nota che il numero degli elettori che ha espresso un voto valido e che non si troverebbe rappresentato alla Camera sarebbe più che raddoppiato (e in un caso più che triplicato) rispetto al passato superando stabilmente il 15% dei voti validi<sup>31</sup>. Ma a rendere ancor meno rappresentativo il Parlamento sarebbe l'effetto combinato delle soglie e del premio. Ad esempio, in un contesto tripolare quale quello emerso dalle elezioni del 2013, nessuna lista o coalizione avrebbe superato il 37% e quindi si sarebbe svolto il ballottaggio tra la coalizione di centro-sinistra (29,55%) e la coalizione di centro-destra (29,18%). Nel caso in cui la coalizione di centro-sinistra avesse vinto il ballottaggio, dei 321 seggi 5 sarebbero stati assegnati, in base alle norme sulle minoranze linguistiche, alla "Südtiroler Volkspartei" e 316 al "Partito democratico" che con il 25,4% dei consensi al primo turno avrebbe ottenuto il 51,1% dei 618 seggi. Nel caso in cui avesse vinto la coalizione di centro-destra, i 321 seggi (52% del totale) sarebbero stati assegnati tutti alla lista "Il popolo della libertà" che al primo turno aveva ottenuto il 21,5% dei voti validi. Se si escludono i pochi seggi attribuiti alla "Südtiroler Volkspartei", di fatto si sarebbe trattato non di un ballottaggio tra due coalizioni ma tra due liste

---

<sup>31</sup> I voti validi a forze politiche senza rappresentanza alla Camera nel 2006 furono 1.655.406 (pari al 4,34%) mentre con le nuove regole sarebbero stati 5.726.170 (15,01%). Nel 2008 furono 3.653.189 (10,02%) invece con le nuove regole sarebbero stati 7.707.941 (21,14%). Infine nelle elezioni del 2013 si passerebbe da 2.444.167 (7,19%) e 6.364.702 (18,72%). I dati sopra riportati non tengono conto della circoscrizione Valle d'Aosta il cui basso numero di voti validi (meno di 80.000) non incide significativamente sulle percentuali sopra riportate.

(nonostante sulla scheda di ballottaggio è previsto che compaiano i simboli di tutte le liste della coalizione, comprese quelle che in virtù del consenso ottenuto nel primo turno non parteciperanno alla ripartizione dei seggi) che erano la seconda e terza per consensi al primo turno; sarebbe infatti rimasta fuori dal ballottaggio la lista (non coalizzata) che al primo turno aveva preso il maggior numero di voti (25,5%). Il nuovo pronunciamento degli elettori avrebbe dato un'astratta legittimazione al risultato finale, ma c'è da chiedersi se sia ragionevole un sistema che renda astrattamente possibile tali esiti.

Il disegno di legge conserva anche le liste bloccate e si limita a diminuire drasticamente l'ampiezza dei collegi prevedendo che il numero dei deputati da eleggere nel singolo collegio vari da un minimo di tre ad un massimo di sei<sup>32</sup>. Inoltre viene posto un limite alle candidature multiple, fissato nel numero di otto. Se si ritiene che la ragione della dichiarazione di illegittimità risieda esclusivamente nella lunghezza delle liste il disegno di legge sarebbe verosimilmente legittimo poiché le liste sarebbero composte al massimo da otto candidati (sei effettivi e due supplenti). Se però si aderisce alla diversa interpretazione sostenuta nelle pagine precedenti è evidente che tutti i profili di illegittimità restano immutati. Il voto infatti resterebbe deficitario sotto il profilo della libertà. Non solo: a prescindere dalla lunghezza delle liste, alcuni altri aspetti del disegno di legge – preferenze multiple, ripartizione dei seggi su base nazionale<sup>33</sup> – confermerebbero che «anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa» (sent. n. 1/2014) riproponendo così quello squilibrio tra il ruolo delle forze politiche e quello del corpo elettorale che la Corte ha stigmatizzato.

---

<sup>32</sup> In gran parte dei collegi verranno però eletti 5 o 6 deputati. La delega al Governo fissa infatti in 120 il numero massimo dei collegi plurinominali in cui dovranno essere eletti 609 deputati.

<sup>33</sup> Sottolineano l'influenza che la ripartizione dei seggi su base nazionale G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3, 2013, 4 e F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2013, 7 s.