

***La nuova legge elettorale di fronte alla Consulta,
tra questioni che tornano a bussare e questioni che restano fuori dalla porta****

di **Luca Imarisio** - Professore Associato di Diritto Costituzionale presso l'Università di Torino.

ABSTRACT: Il lavoro analizza alcuni profili dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016 che ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativa alla legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*). In particolare il lavoro si sofferma sulle questioni relative ai possibili vizi di legittimità legati alla procedura di approvazione della legge e sulla struttura della questione relativa alla legittimità dell'istituto del premio di maggioranza.

The paper analyzes some profiles of the Ordinance of the Messina Court , 17 February 2016, which submitted to the Constitutional Court the question of the constitutionality of the electoral law n. 52 of 2015 (s.c. *Italicum*). In particular, the work focuses on issues related to possible defects of constitutional legitimacy related to the approval process of the law and the structure of the question of the legitimacy of the majority premium.

SOMMARIO 1. Premessa. – 2. Le strettoie del sindacato sull'illegittimità formale delle leggi, tra parametri costituzionali e *interna corporis*. – 3. Il premio di maggioranza ritorna alla Consulta: una questione di punti di partenza o di punti di arrivo ?

1. Premessa

L'ordinanza con la quale il Tribunale di Messina ha sollevato di fronte ai giudici della Consulta una questione di legittimità costituzionale concernente diverse disposizioni delle legge n. 52 del 2015¹ (ovvero la nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati, il c.d. "Italicum") - prima di

*Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

¹Per una prima e complessiva analisi di tale pronuncia si rinvia al commento di M. COSULICH, *Contra Italicum, ovvero dell'Ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in www.osservatorioaic.it, 2016, n. 1.

una serie di pronunce che appare potenzialmente suscettibile di allungarsi in breve tempo² -, induce ad una pluralità di riflessioni, a partire dal riproporsi, in termini resi ancor più complessi dallo specifico regime temporale della legge n. 52, delle problematiche connesse alla peculiare "concretezza in astratto" delle questioni sollevate in ordine alle leggi elettorali e della relativa controversa rilevanza, nonché, conseguentemente, ammissibilità delle questioni stesse³: profili problematici come noto già riscontrati nella sentenza costituzionale n. 1 del 2014⁴ e ulteriormente articolati nella successiva giurisprudenza costituzionale relativa alla legislazione elettorale regionale e a quella per l'elezione dei rappresentanti italiani presso il Parlamento europeo⁵. Dato conto del

²Ricorsi per accertamento del diritto di voto, ex art. 702 c.p.c., presentati con il fine esplicito di richiedere siano sollevate questioni di legittimità relative alla nuova legge elettorale, sono stati proposti ai tribunali di Venezia, di Catania, di Salerno.

³Su tali problematiche, nel senso dell'auspicio per un ritorno ad un più rigoroso vaglio di ammissibilità in relazione al requisito dell'incidentalità e della rilevanza, S. GIANELLO, *L'Italicum "a processo": la possibilità concreta per la Corte di un ritorno alla normalità (del giudizio incidentale)*, in www.osservatorioaic.it, 2016, n. 1. Nello stesso senso, con particolare riferimento al profilo temporale dell'odierna vicenda processuale, A. ABBATIELLO, *La legge elettorale torna al vaglio della Corte Costituzionale. Considerazioni a margine dell'ordinanza di rimessione del tribunale di Messina*, in www.giurcost.org, 2016. La stessa scelta del tribunale di Messina di ripercorrere e riproporre, anche in relazione alla rilevanza della questione, i medesimi itinerari argomentativi ricavabili dalle precedenti decisioni della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale rese nella vicenda definita con la sentenza n. 1 del 2014, se da un lato può comprendersi con il tentativo di agganciarsi ad un solido precedente (M. COSULICH, *Contra Italicum*, cit., 8), d'altra parte espone la questione (che sotto tale profilo apparirebbe prematura) al rischio di una decisione di inammissibilità motivata sulla base del nuovo contesto normativo, nel quale si riscontrano la mancanza di una prima applicazione della legge n. 52 ed il differimento della stessa sua entrata in vigore (in questo senso G. D'AMICO, *"Adelante Pedro, ...si puedes"*. *L'Italicum all'esame della Corte Costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2016). L'opportunità delle previsioni di un percorso alternativo che possa condurre ad un controllo di legittimità sulle leggi elettorali senza dover reiteratamente forzare le strettoie dell'incidentalità della questione pare del resto percepita dallo stesso legislatore di revisione costituzionale: sull'istituto del controllo di legittimità preventivo sulla legislazione elettorale configurato nel progetto di revisione costituzionale approvato il 12 aprile 2016, F. DAL CANTO, *Corte Costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. Cost.*, 2016, 39 ss.

⁴Le riflessioni che ha suscitato tale pronuncia sono come noto plurime e diversificate, e un'analitica ricostruzione delle stesse esula dall'ambito delle presenti riflessioni. Per un "quadro d'unione" di tali riflessioni, G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. Cost.*, 2014, 2959 ss.

⁵Da tale giurisprudenza parrebbe emergere un orientamento volto a un più stringente vaglio di ammissibilità delle questioni relative alla legislazione elettorale, pur motivato attraverso percorsi argomentativi che non paiono meccanicamente trasferibili alla vicenda in commento. In particolare, nella sentenza n. 110 del 2015, relativa alla legge per l'elezione dei rappresentanti italiani presso il Parlamento europeo, l'inammissibilità risulta motivata sulla base della possibilità di ricorrere ad un ordinario giudizio in via incidentale, senza necessità di forzare le strettoie dell'ammissibilità attraverso lo strumento del giudizio di accertamento; nella sentenza n. 193 del 2015, relativa alla legge elettorale regionale della regione Lombardia, l'inammissibilità della questione relativa alla legittimità del premio di maggioranza previsto da tale normativa anche in assenza del superamento della soglia del 40% dei voti, è motivata sulla base della natura meramente ipotetica della questione, stante l'avvenuto superamento di tale soglia in occasione delle ultime consultazioni; nella sentenza n. 275 del 2014 la decisione nel senso dell'infondatezza della questione relativa alla legittimità del premio di maggioranza come configurato nella legge elettorale comunale del Trentino Alto Adige è invece motivata, tra l'altro, proprio in relazione alla non sovrapponibilità tra tale legislazione elettorale e quella

rilievo essenziale di tali questioni processuali, già diffusamente affrontate in dottrina⁶, in questa sede ci si soffermerà su due dei profili di merito che emergono nelle motivazioni dell'ordinanza, relativi rispettivamente al giudizio di manifesta infondatezza espresso in ordine alle questioni concernenti il procedimento di formazione della legge n. 52 ed alla struttura argomentativa data alla questione relativa alla configurazione del premio maggioranza.

2. Le strettoie del sindacato sull'illegittimità formale delle leggi, tra parametri costituzionali e interna corporis.

Nell'esame nel merito dei profili di illegittimità evidenziati dai ricorrenti, sono in primo luogo ritenuti manifestamente infondati dal Tribunale di Messina⁷ quelli relativi al procedimento di formazione della nuova legge elettorale⁸.

I ricorrenti contestavano in particolare la violazione del principio per cui ogni disegno di legge "è esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa", ove deve essere approvato "articolo per articolo e con votazione finale"⁹, in quanto nell'ultima lettura del disegno di legge da parte della Camera dei Deputati¹⁰, questo «è stato approvato senza la preventiva votazione delle commissioni in sede referente e dopo che il governo aveva posto la questione di fiducia, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, sugli artt. 1, 2 e 4, con voto finale di fiducia il 4 maggio 2015, con unica votazione a scrutinio palese». La motivazione sul punto dell'ordinanza di rinvio appare estremamente succinta, non compie alcuna valutazione delle eventuali specifiche problematiche di ammissibilità e rilevanza connesse alla natura formale dei profili di illegittimità dedotti¹¹,

per il parlamento nazionale, stante la netta diversità delle due discipline e del ruolo istituzionale degli organi attraverso le stesse eletti. Per un'analisi complessiva di tale giurisprudenza, G. D'AMICO, *Il sindacato di legittimità della normativa elettorale dopo la sentenza n. 1 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

⁶Si vedano, tra gli altri, i contributi indicati *supra*, sub note n. 3 e n. 5.

⁷Punto 5.1 dell'ordinanza di rimessione.

⁸Per una complessiva ricostruzione dei differenti profili di atipicità e di criticità riscontrabili nel procedimento di approvazione della nuova legge elettorale per la Camera, D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'"Italicum", e le sue numerose anomalie*, in www.osservatorioaic.it, 2015.

⁹Art. 72, comma I Cost., parametro integrato dal comma IV dello stesso articolo, secondo cui il procedimento di approvazione "normale" deve essere sempre impiegato per i disegni di legge in materia elettorale.

¹⁰DDL unificato AC 3-B-Bis.

¹¹Le argomentazioni rinvenibili nella sentenza costituzionale n. 1 del 2014 in ordine all'ammissibilità della questione paiono in effetti presupporre, nell'azione di accertamento all'origine della rimessione, la denuncia di un'incertezza di natura sostanziale in ordine alla effettiva portata del diritto di voto dei ricorrenti. Se, dunque, per un verso la natura procedurale e formale dei vizi denunciati nell'odierna azione di accertamento potrebbe far apparire la stessa come non specificamente e direttamente riconducibile alla finalità di consentire ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali, deve d'altra parte osservarsi come le argomentazioni della Consulta in ordine all'esigenza di prevenire il formarsi di zone franche sottratte agli ordinari canali del giudizio di costituzionalità in ambiti strettamente connessi all'assetto democratico dell'ordinamento,

limitandosi a rilevare, piuttosto apoditticamente, come, alla luce della documentazione prodotta o comunque utilizzabile, non emergano le prospettate violazioni.

Non pare, invero, che le argomentazioni dedotte dai ricorrenti possano tutte complessivamente e sinteticamente valutarsi nel merito come inconferenti, vertendo tra l'altro su profili tra loro diversi e rispetto ai quali diverso appare il percorso che potrebbe condurre alla (eventuale) individuazione di un parametro costituzionale violato.

Per quanto riguarda il profilo relativo al ricorso all'istituto della questione di fiducia, effettivamente potrebbe apparire problematica la configurazione di tale parametro. L'istituto nasce del resto nelle dinamiche politico/istituzionali proprie della forma di Governo parlamentare, nasce nella prassi e ha natura immanentemente convenzionale: rispetto ad esso la pretesa di una completa attrazione nella sfera del giuridico (e del giustiziabile) appare inevitabilmente velleitaria. Così come in qualche misura di origine e di natura convenzionale (sul duplice piano delle reciproche prerogative di Parlamento e Governo e di maggioranza e opposizione) appare anche la scelta operata dal nuovo regolamento della Camera del 1971 (e, a partire dal 1988, da quello del Senato) di formalizzare e giuridicizzare tali convenzioni: un istituto che da informale e di contestata legittimità, ma dall'impiego potenzialmente incontrollato e illimitato, diviene formalmente legittimato, per quanto limitato nei suoi presupposti di ammissibilità e nei suoi effetti (anche procedurali). Tra i primi, nel regolamento della Camera dei Deputati, vi è, come noto, quello relativo all'esclusione della questione di fiducia nelle materie nelle quali il regolamento prescrive il ricorso al voto segreto: al di là della condivisione del rilievo per cui «la norma regolamentare viene a collegare il divieto di porre la questione di fiducia non già ad un omogeneo complesso di materie non riconducibili alla relazione fiduciaria, bensì ad un criterio come quello relativo alle modalità di votazione inidoneo a fornire un ancoraggio certo ai profili oggettivi dell'istituto»¹², e al di là, più specificamente, di ulteriori possibili apporti argomentativi a favore della tesi dell'inopportunità (quando non della contrarietà al diritto parlamentare regolamentare) del ricorso allo strumento della questione di fiducia in materia elettorale¹³, resterebbe la difficoltà di individuare una puntuale violazione di un parametro costituzionale in ordine alla "materia" oggetto della questione.

Da parte dei ricorrenti, tuttavia, la deduzione dei vizi procedurali connessi al ricorso alla questione di fiducia nel procedimento di approvazione della legge n. 52 non è operata in relazione alla violazione della richiamata norma regolamentare attinente al voto segreto, bensì al diverso profilo attinente al (mancato) rispetto del principio esplicitamente previsto dall'art. 72 Cost., relativo alla necessità di impiego della «procedura *normale* di esame e di approvazione diretta da

potrebbero adattarsi anche ad ipotesi di riscontro di vizi di legittimità costituzionale di natura formale della legislazione elettorale.

¹²G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in www.costituzionalismo.it, 2009, 9.

¹³Per indicazioni sulle diverse posizioni espresse in dottrina sul tema, S. CERRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

parte della Camera» per i disegni di legge in materia elettorale. Non si tratta qui della denuncia della violazione di una norma meramente regolamentare (quando non di una prassi interpretativa e applicativa di una norma regolamentare), essendo un parametro costituzionale univocamente individuabile. Tale parametro risulterebbe violato, nelle argomentazioni dei ricorrenti, sia in quanto il ricorso alla questione di fiducia darebbe luogo ad una procedura specifica e, in quanto tale, "non normale", sia in quanto il ricorso alla tecnica dell'"emendamento premissivo" avrebbe, egualmente, alterato la "normalità" del procedimento di esame e di approvazione. Anche il richiamo al "lodo Iotti"¹⁴ non è operato nel senso di individuare in esso il parametro violato nella procedura di ricorso alla questione di fiducia (e del resto, nel merito, la prassi formalizzata da tale orientamento è risultata al contrario confermata), quanto come argomento a conferma della natura autonoma e "non normale" del procedimento attivato a seguito dell'apposizione della questione di fiducia.

Per altro verso, la circostanza per cui la materia elettorale presenta caratteristiche tali da rendere costituzionalmente inopportuno il ricorso a procedure (ed istituti) parlamentari non ordinari ed eccessivamente legati all'indirizzo politico di maggioranza appare percepita, *de iure condendo*, dalla stessa maggioranza presente nell'attuale Parlamento che, nella legge costituzionale di revisione della seconda parte della Costituzione, approvata il 12 aprile 2016, ha ritenuto di rimettere la materia alla competenza legislativa bicamerale paritaria (con la conseguente impossibilità di ricorrere allo strumento della questione di fiducia, per lo meno presso una delle due camere), escludendo al contempo la stessa possibilità di ricorrere nella materia elettorale al nuovo istituto del voto a data certa¹⁵.

Restando sul piano del diritto vigente, anche la giurisprudenza costituzionale non appare chiarificatrice sul punto, fornendo anzi indicazioni ambivalenti: nella sentenza n. 391 del 1995, ad esempio, da un lato la Corte espressamente qualifica il procedimento parlamentare relativo alla questione di fiducia come un procedimento speciale, derogatorio rispetto al procedimento ordinario *ex art. 72 Cost.*¹⁶, ma per altro verso non riconosce nell'apposizione della questione di fiducia una violazione del principio dell'approvazione articolo per articolo, proprio in quanto sia avvenuta nel rispetto della disciplina regolamentare¹⁷. Certamente il richiamo argomentativo al rispetto delle

¹⁴In base al quale l'apposizione della questione di fiducia «dà vita a un iter autonomo e speciale, come confermato dalla sua stessa collocazione nella parte terza del regolamento» (seduta Camera dei Deputati del 23 gennaio 1980).

¹⁵Artt. 10 e 12 della legge di revisione costituzionale C-2613 D (approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi e in attesa di essere sottoposta a referendum costituzionale confermativo) modificativi rispettivamente degli artt. 70 e 72 Cost.

¹⁶Corte Cost., sentenza n. 391 del 1995, punto 6.1 dei considerato in diritto, «va innanzitutto rilevato che l'art. 72 della Costituzione affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari [...]. Tra i procedimenti speciali non contemplati dalla costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare, possono essere ricompresi anche quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge [...], nonché quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo»

¹⁷Corte Cost., sentenza n. 391 del 1995, loc. cit. «Il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale relativa all'approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo

procedure definite dai regolamenti parlamentari (e dunque, parrebbe, ad una qualche loro parametrività interposta rispetto alla legittimità formale della legge sindacata) può apparire piuttosto estemporaneo e non è stato successivamente sviluppato e consolidato. D'altra parte, per quanto qui più direttamente rileva, la norma che la Corte ricava dall'art. 72 e individua come parametro costituzionale è risultata, nel caso specifico, quella relativa alla legittimità, sul piano costituzionale, della configurazione, per via regolamentare, di procedimenti speciali derogatori rispetto a quello ordinario: tuttavia, nella materia elettorale, proprio tale possibilità di deroga viene espressamente negata dall'art. 72, sicché, se la Corte dovesse muoversi lungo gli stessi percorsi ermeneutici, non pare irragionevole ipotizzare che il vaglio di costituzionalità relativo alla legittimità di una legislazione elettorale approvata attraverso il procedimento "speciale", attivato dall'apposizione della questione di fiducia, possa condurre ad esiti diversi rispetto alla decisione di rigetto pronunciata nel 1995.

E del resto, anche rispetto al passaggio al Senato della legge n. 52, i ricorrenti avevano segnalato il ricorso ad espedienti procedurali tali da alterare il carattere "normale" del procedimento deliberativo, legati in questo caso al ricorso allo strumento dell'"emendamento premissivo *omnibus*"¹⁸: rispetto a tale istituto si può preliminarmente rilevare come si tratti di una tecnica normativa oggettivamente azzardata¹⁹, impropria sotto il profilo della legistica²⁰, rispetto alla quale la stessa presidenza del Senato pare aver manifestato recentemente (ed opportunamente, a parere di chi scrive) l'esigenza di porre rigidi limiti in sede di valutazione di ammissibilità, atti a prevenirne l'abuso²¹, con considerazioni che prescindono dalla materia nella quale verta la legge interessata.

abbia posto la questione di fiducia conduce, dunque, a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione».

¹⁸Su tale vicenda, A. FALCONE, *La riforma elettorale alle prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto "bloccato" sulla proposta di legge*, in www.osservatorioaic.it, n. 1, 2015; L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in www.osservatorioaic.it, n. 1, 2015.

¹⁹Soprattutto nei casi, come quello in oggetto, in cui l'emendamento premissivo *omnibus* contenga principi diversi rispetto a quelli contenuti nel testo base a cui è apposto, col rischio, nel caso nella discussione successiva dovessero essere rigettate le proposte di modifiche ai singoli articoli del testo nella direzione dell'adeguamento ai principi premessi, dell'adozione di un testo intrinsecamente incoerente: sul punto L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 13.

²⁰Nello specifico, il Comitato per la legislazione, nel parere reso il 22 aprile 2015, ha rilevato che l'emendamento premissivo preposto alla legge n. 52, «inserito nel corso dell'esame al Senato, anticipa, con tecnica normativa inusuale, taluni contenuti degli articoli 2 e 4 della proposta di legge, talvolta riassumendoli. Questa tecnica diverge da quella consueta secondo cui i primi articoli di un testo normativo ne indicano elementi generali quali: oggetto, finalità, principi e/o campo di applicazione: nel caso in esame, infatti, vengono anticipate disposizioni che risultano replicate successivamente nel corpo della legge in modo più specifico; tale tecnica normativa appare suscettibile di creare talune difficoltà in fase applicativa e interpretativa, in relazione a fattispecie che verrebbero ad essere disciplinate da più disposizioni in ipotesi di non perfetto coordinamento, nonché in caso di emendamenti o future modificazioni»

²¹La vicenda è quella relativa al giudizio di ammissibilità di diversi emendamenti "premissivi *omnibus*" presentati in relazione al disegno di legge in materia di Unioni civili in sede di discussione presso il Senato della Repubblica (la questione, come noto, è poi stata "superata" dalla decisione da parte del Governo di porre su tale disegno di legge la questione di fiducia: a conferma dello stretto legame tra i due strumenti, sia dal punto di vista teleologico che degli

Ma ciò che in questa sede più direttamente rileva è osservare come, anche in questo caso, quella che si riscontra e si lamenta da parte dei ricorrenti non sia la violazione di una mera norma di regolamento parlamentare, bensì la violazione, nuovamente, del principio costituzionale del necessario ricorso, in materia elettorale, al procedimento "normale" di discussione e approvazione articolo per articolo posto dall'art. 72 della Costituzione, che risulterebbe sostanzialmente eluso dalle drastiche preclusioni determinate dall'emendamento premissivo. In presenza, peraltro, di una dottrina divisa in ordine alla legittimità di tale espediente procedurale²², non appare che possa ritenersi così manifestamente infondato, anche rispetto a questo profilo, il dubbio di legittimità costituzionale prospettato.

Ciò non significa che la prassi dell'abuso del ricorso alla questione di fiducia²³, così come ad altri espedienti procedurali²⁴, quali ad esempio, da ultimo, il c.d. "emendamento premissivo *omnibus*", suscettibili, in caso di uso improprio, di alterare surrettiziamente le dinamiche dei processi deliberativi parlamentari, non possa (e, nella prospettiva di chi scrive, non debba) essere prevenuta e contrastata, non soltanto in relazione alla vicenda odierna e così nel vigente come nel futuro eventuale nuovo assetto costituzionale, su piani anche (e prevalentemente) diversi rispetto a quello del sindacato di legittimità costituzionale²⁵. E tuttavia non può non rilevarsi come l'ordinanza del

effetti sostanziali sul processo deliberativo e sull'effettività del confronto parlamentare). Sul punto v. *Unioni civili, Grasso: i supercanguri sono inammissibili*, in *www.altalex.it.*, 23 febbraio 2016. Quelli che nella pubblicistica sono stati definiti "supercanguri" differiscono peraltro dalla c.d. tecnica del "canguro" (se così si può dire *ordinario*) oltre che per l'ampiezza degli effetti preclusivi, anche per il fatto di essere frutto di un'iniziativa di singoli parlamentari (nei casi concretamente determinatisi, di maggioranza), e non della Presidenza di assemblea. Opportunamente, anche da questo punto di vista, la Presidenza parrebbe essersi dunque orientata a riappropriarsi di quel grado di autonomia che la prassi del procedimento legislativo le ha riconosciuto nel valutare l'opportunità (e il grado) di eventuali scostamenti dalla "regola di Bentham" sulla discussione e votazione degli emendamenti.

²² Nel senso di una « una nuova modalità irrituale, ancorché non illegittima, di legiferare », L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus*, cit., 11, ove peraltro si dubita della opportunità del ricorso a tale nuovo strumento volto a garantire all'esecutivo (in questo caso non già direttamente, come nel caso del maxi-emendamento e della questione di fiducia, ma per il tramite di parlamentari della propria maggioranza) il "governo" dell'attività legislativa e dei suoi tempi; nel senso, invece della illegittimità costituzionale di tale espediente, A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto "bloccato" sulla proposta di legge*, in *www.osservatorioaic.it*, 2015, 1, 8 ss.

²³ Sul tema, emerso in termini problematici soprattutto nel contesto delle "legislature del maggioritario", F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. Pub.*, 2008, 587 ss.

²⁴ Sullo strumento del maxi-emendamento, abbinato alla questione di fiducia, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *www.astrid-online.it*, 2007.

²⁵ In questo senso, al di là degli eventuali spazi che la giurisprudenza costituzionale ha aperto e sembra ulteriormente ampliare allo strumento del conflitto di attribuzioni nel sindacato degli *interna corporis* parlamentari (v., recentemente, la sentenza costituzionale n. 120 del 2014, relativa peraltro a problematiche non direttamente afferenti al procedimento legislativo), è il regolamento parlamentare stesso che appare per molti versi la sede più propria per ricercare e, nel caso, ridefinire, gli equilibri tra i vari soggetti coinvolti e le loro rispettive priorità: tuttavia anche tale ridefinizione potrebbe legittimamente compiersi solo dando luogo ad esiti compatibili con la cornice dei principi costituzionali. Sul dibattito da tempo sviluppatosi in merito, C. MEI, *L'autonomia del Parlamento sulla scorta di alcune delle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *www.costituzionalismo.it.*, 2009, n. 2; sul legame tra riforma dei regolamenti

Tribunale di Messina appaia complessivamente orientata a sottovalutare, liquidandole assai sbrigativamente, le problematiche di natura procedurale prospettate.

Al di là, peraltro, delle valutazioni in merito al grado di fondatezza dei richiamati profili di illegittimità formale e al di là, anche, del rilievo circa il grado di analiticità della motivazione dell'ordinanza sul punto, emerge con evidenza il tema della perdurante difficoltà a ritenere (e rendere) giustiziabili di fronte alla Corte Costituzionale le norme che regolano le procedure deliberative parlamentari: se con la sentenza n. 1 del 2014 la Consulta ha per molti versi tratto la legislazione elettorale fuori dalla "zona franca" della giurisdizione costituzionale, con una scelta che ha attribuito alle esigenze di pienezza nell'esercizio del sindacato di costituzionalità e di certezza del diritto e dei diritti un peso tale da controbilanciare l'esigenza di un pieno e rigoroso scrutinio sul requisito dell'incidentalità e della concretezza, legittimando anche la forzatura di talune "strette procedurali", gli *interna corporis* parlamentari connessi al procedimento legislativo vengono nella vicenda odierna mantenuti entro un cono d'ombra d'insindacabilità e non viene dato modo al giudice costituzionale di valutare l'opportunità di un bilanciamento tra il principio della loro intangibilità e altri principi di rilievo costituzionale. Ed in effetti, un'assoluta insindacabilità degli *interna corporis*, tanto più in un contesto di democrazia (e di vita parlamentare) pur ancora ampiamente in divenire nella sua forma²⁶, ma certo non più consensuale²⁷, ove si traducesse nella radicale

parlamentari e riforma costituzionale nella ridefinizione dei rapporti tra Governo e Parlamento, G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 3. Per quanto poi attiene alla prospettiva di un intervento su tali profili in sede di revisione costituzionale, deve segnalarsi come l'introduzione del nuovo istituto del "voto a data certa" non pare di per sé suscettibile di ricondurre ad un equilibrio fisiologico il rapporto tra esigenza di tempi di decisione rapidi e certi ed esigenza di non svuotare del tutto di contenuto e ruolo il momento della discussione parlamentare, elemento consustanziale al metodo deliberativo: tale istituto pare infatti in larga misura aggiungersi e sovrapporsi agli altri strumenti ed espedienti di condizionamento del lavoro parlamentare già attualmente a disposizione del Governo piuttosto che sostituirsi ad essi. In questo senso, A. RIDOLFI, *L'introduzione del "voto bloccato"*, in www.osservatorioaic.it, 2014, n. 1; T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in www.federalismi.it, 2016, ove si osserva come l'istituto «rischia di essere o incapace di perseguire il fine per esso dichiarato o, all'opposto, un nuovo strumento per riprodurre i medesimi abusi che pretende di prevenire. Con la differenza, di non poco rilievo, che la legittimazione governativa a schiacciare il dibattito parlamentare rischia di essere individuata nella Costituzione stessa, precludendo seriamente la possibilità di porre argini agli abusi governativi sulla funzione legislativa».

²⁶Ed in questo senso le considerazioni qui svolte varrebbero a maggior ragione nel caso venisse confermata l'approvazione del disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione adottato nella presente legislatura, contenente una disciplina assai articolata e complessa dei procedimenti legislativi, la cui parametricità, anche in termini di legittimità costituzionale, appare plausibile potrà essere invocata e risultare controversa in misura maggiore rispetto all'attuale contesto ordinamentale (in questo senso, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in www.rivistaaic.it, 2015, n. 3, 16 ss.)

²⁷Nel senso per cui in un contesto di sistema maggioritario l'esigenza di un sindacato di legittimità costituzionale sui profili procedurali dell'attività legislativa si rende, in prospettiva, un tema non più eludibile, M. MANETTI, *La Corte definisce l'autonomia delle Camere, ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia*, in www.osservatorioaic.it, 2014, n. 3, 8 s.

esclusione di ogni controllo da parte del Giudice costituzionale sui profili procedurali dell'attività legislativa parlamentare²⁸, finirebbe con evidenza per tutelare solo apparentemente e formalisticamente le prerogative delle Camere, rischiando di lasciarle al contrario sostanzialmente esposte ad altre più pervasive ed invasive forme di pressione e di interferenza.

3. Il premio di maggioranza ritorna alla Consulta: una questione di punti di partenza o di punti di arrivo?

Venendo alle questioni rispetto alle quali il Tribunale di Messina ha invece scelto il rinvio alla Corte ed ai diversi profili sui quali esse vertono²⁹, si sceglie in questa sede di soffermarsi su quello relativo alle modalità di configurazione del meccanismo, comunemente definito come "premio di maggioranza", secondo cui «alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale viene ulteriormente attribuito il numero aggiuntivo di seggi necessario per raggiungere il totale di 340 seggi»³⁰, qualora abbia ottenuto, in prima battuta, la soglia minima del 40% dei voti espressi; o, nel caso tale condizione non si sia verificata, qualora risulti comunque vincente nel successivo ballottaggio tra le due liste più votate.

Rispetto alla scelta compiuta dal legislatore in ordine alla riproposizione, nella legge elettorale per la Camera dei Deputati, di tale controverso strumento di razionalizzazione elettorale, appare preliminarmente opportuno puntualizzare quale specifico profilo del meccanismo del premio di maggioranza sia stato censurato dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014.

In tale decisione è infatti affermato il principio per cui la illegittimità del premio previsto dalla legge n. 270 del 2005 discende dalla circostanza per cui «il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza

²⁸Esclusione che, peraltro, non è più così radicale anche per scelta della Corte, come confermato ad esempio dagli orientamenti maturati in tema di decretazione d'urgenza e complessivamente recepiti nel disegno di legge di revisione costituzionale approvato nella presente legislatura (sulla natura di "costituzione-bilancio" di tali previsioni, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 14).

²⁹Oltre ai profili su cui ci si soffermerà *infra*, sono giudicate non manifestamente infondate le questioni concernenti: le disposizioni della legge n. 52 relative al riparto tra le varie circoscrizioni degli eletti spettanti alle diverse liste (con possibile lesione del principio della rappresentatività territoriale e del voto diretto); le disposizioni relative alla individuazione, per ogni lista, dei candidati eletti, fondate sul meccanismo della proclamazione dapprima dei capilista di collegio "bloccati" (e pluricandidabili) e per i seggi restanti (solo eventualmente ed in misura variabile da partito a partito) sul ricorso al meccanismo del voto di preferenza; da ultimo, la differenziazione determinatasi tra i sistemi elettorali dei due rami del parlamento, dovuta all'applicabilità della nuova disciplina elettorale (proporzionale, con bassa soglia di sbarramento e ampio premio di maggioranza) alle elezioni della sola Camera dei Deputati, mentre per il Senato resterebbe in vigore la legge (proporzionale, con alte soglie di sbarramento e priva di premio di maggioranza) "plasmata" dalla sentenza n. 1 del 2014, col conseguente rischio (a costituzione vigente) di determinare situazioni di ingovernabilità.

³⁰Art. 83, comma II del D.P.R. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 25 della legge n. 52 del 2015.

assoluta dei seggi». L'elemento che determina una eccessiva (e, per la Corte, illegittima) sovra rappresentazione è dunque costituito dall'attribuzione ad una lista, che abbia ottenuto un numero di voti "anche relativamente esiguo", di un premio tale da attribuirle "la maggioranza assoluta dei seggi". Quanto agli strumenti per superare tale criticità e per ricondurre a legittimità lo strumento del premio di maggioranza, l'attenzione degli odierni ricorrenti, così come già giudici della Consulta (nonché, successivamente, del legislatore), si è concentrata sul primo elemento, sull'"eccessiva esiguità" della quota di voti conseguita dalla lista (o dalla coalizione) beneficiata. Da tale approccio discende il tema della *soglia minima* per l'accesso al premio, tale da garantire che esso non sia attribuito a chi abbia conseguito un numero di voti eccessivamente limitato, così come ne discende il meccanismo del ballottaggio, nell'ipotesi in cui nessuna lista raggiunga tale soglia, introdotto dalla legge n. 52 del 2015. Con evidenza tale nozione di "eccessiva esiguità" implica un non trascurabile margine di discrezionalità politica. Immaginare un controllo di legittimità costituzionale così penetrante da non limitarsi a rilevare l'assenza di una tale soglia, giungendo invece a sindacare in termini prettamente matematici anche l'adeguatezza numerica di tale limite, appare in effetti problematico³¹. Per cui non irragionevole appare la valutazione compiuta sul punto da parte del Tribunale di Messina secondo cui la fissazione al 40% della soglia per l'attribuzione al primo turno del premio di maggioranza non appare suscettibile di dare luogo a questioni di legittimità sottoponibili alla Corte costituzionale³².

Il giudice *a quo* concentra invece la propria attenzione su di un altro dato normativo che gli appare potenzialmente critico dal punto di vista costituzionale, ovvero l'assenza di una diversa ed ulteriore soglia minima, da calcolarsi sulla base degli aventi diritto al voto: il "rimedio" prefigurato dal tribunale di Messina e implicitamente suggerito alla Corte risulta dunque quello rappresentato dalla previsione di un'ulteriore e diversa soglia minima, «una sorta di *quorum* di votanti»³³, nelle parole del giudice rimettente, per l'accesso al premio di maggioranza, anche in caso di ballottaggio³⁴. Il giudice *a quo* pare qui dunque postulare (attraverso un passaggio argomentativo invero piuttosto ellittico) una condizione di legittimità ulteriore che subordini l'assegnazione del premio di maggioranza ad un tasso non troppo elevato di astensionismo e, dunque, eviti

³¹Sulla difficoltà di immaginare un penetrante sindacato della Corte sull'adeguatezza numerica delle soglie minime di accesso ad un premio di maggioranza, v. ad esempio N. ZANON, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2 2014. Per contro, nella prospettiva di un tentativo di formalizzazione in termini matematici tali problematiche, G. LODATO – S. PAJNO – G. SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche alla partire dalla Sent. n. 1 del 2014*, in *www.federalismi.it*, 2014, n. 9.

³²Punto 6.4 dell'Ordinanza di rinvio del Tribunale di Messina.

³³Istituto talora prefigurato anche in dottrina: v. ad esempio, L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova delle sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *www.giurcost.org*, 2015, n. 1, 296 ss.

³⁴Strumento, che, peraltro, appare idoneo a rafforzare al più la legittimazione politica della lista prevalente al ballottaggio su base nazionale, ma non ad ovviare alla originaria limitatezza del suo effettivo consenso elettorale, misurato al primo turno di voto: in questo senso, v. ad esempio G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia in Nomos*, 2015, n.3, 20, ove si sottolinea che "vincere, non rappresentare" è la *ratio* dello strumento del ballottaggio per come configurato dalla legge n. 52.

l'attribuzione della maggioranza assoluta della Camera ad una forza politica sostenuta dal consenso di una quota potenzialmente anche molto limitata del corpo elettorale: nell'estendere alla nuova legislazione l'approccio volto a sindacare la legittimità costituzionale dell'istituto del premio di maggioranza, in relazione alla mancata previsione di *quorum* minimi, variamente determinati e determinabili, il giudice rimettente sembra volersi mantenere entro il quadro argomentativo proprio della sentenza n. 1 del 2014, col rischio, tuttavia, di far slittare i termini della questione dal piano della legittimità costituzionale delle specifiche modalità di configurazione del meccanismo premiale a quello della legittimazione del processo elettorale in quanto tale.

Ci si può inoltre chiedere se la riproposizione dell'approccio incentrato sulla previsione di rigide *soglie minime* per l'accesso al premio di maggioranza, che determinerebbe in ogni caso, qualunque fosse la percentuale, di voti o di votanti, fissata legislativamente, tanto al primo turno quanto al turno di ballottaggio, degli artificiosi "scalini", dei dirimenti *cut-off* tra il tutto e il niente, tra l'assoluta prevalenza data all'esigenza di governabilità e la completa riaffermazione del principio di rappresentatività proporzionale, sia il più adatto per bilanciare in modo equilibrato le contrapposte esigenze indicate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014.

Come è noto, in tale decisione il bene costituzionalmente meritevole di tutela, idoneo ad essere ragionevolmente bilanciato con l'esigenza di preservare la «rappresentatività dell'assemblea parlamentare»³⁵, appare individuato nel fine di «agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare», nel «legittimo obiettivo di *favorire* la formazione di stabili maggioranze parlamentari»: un obiettivo che può dunque legittimamente essere *agevolato, favorito*. Nella legislazione elettorale del 2015 (così come già, per la Camera dei Deputati, in quella del 2005), si riscontra invece un impianto normativo volto non a favorire, bensì a *garantire* normativamente ed in ogni caso il conseguimento di tale obiettivo, costruendo per via legislativa una maggioranza parlamentare in misura rigidamente e artificialmente predeterminata e del tutto svincolata dall'effettiva ampiezza del consenso elettorale raccolto. Con ciò pare mutare anche la natura della rappresentanza parlamentare³⁶, dalla quale si espunge la dimensione della misura (e della proiezione parlamentare) del consenso delle diverse forze politiche, funzionalizzando integralmente l'elezione all'esigenza di preconstituire e predefinire una maggioranza parlamentare a sostegno di un governo. Ciò potrebbe apparire come la logica propria delle formule elettorali così dette "majority assuring", costruite appunto per *assicurare*, ovvero predeterminare in ogni caso, la formazione di una maggioranza parlamentare. E tuttavia, premesso che tali formule non appaiono semplicemente un'alternativa *come le altre* e tra le tante, essendo invece storicamente e

³⁵Rappresentatività che per la Corte verrebbe meno nel caso di «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto».

³⁶O, quantomeno, della rappresentanza parlamentare secondo la nozione prospettata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014. In ordine al complesso (e controverso) rapporto tra le nozioni di rappresentanza e di rappresentatività riscontrabili in tale pronuncia, L. IMARISIO–I. MASSA PINTO, *La sentenza n. 1 del 2014 sull'incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo*, in *Dem. e Dir.*, 2013, n. 3-4 (pubbl. 2014), 322 ss.

comparatisticamente estranee alla tradizione del parlamentarismo³⁷, premesso anche il rilievo per cui la legge n. 52 non solo mira ad assicurare e garantire in ogni caso il formarsi di una maggioranza parlamentare, ma si spinge a predeterminare *la misura* di tale maggioranza in modo rigido e *insensibile* alla variabile costituita dall'ampiezza del consenso elettorale, occorrerebbe per lo meno valutare, anche nel contesto e ai fini di un possibile giudizio in ordine alla costituzionalità delle scelte compiute, se tali soluzioni costituiscano un ragionevole bilanciamento tra i beni che la Corte individua come meritevoli di tutela. Ad un vaglio di legittimità della legge n. 52 orientato ad una riconduzione a ragionevolezza del meccanismo del premio di maggioranza in essa previsto, in coerenza con i principi enunciati dalla Corte, un premio strutturato dunque in modo tale da garantire di non rompere radicalmente il legame tra l'effettiva ampiezza del consenso politico e la sua proiezione parlamentare, di non elidere ogni forma di *proporzione* tra la misura dei voti e la misura dei seggi³⁸, avrebbe forse potuto pervenirsi concentrando l'attenzione sul *punto di arrivo* del processo di traduzione dei voti in seggi, piuttosto che sul *punto di partenza* di tale operazione: ad essere potenzialmente illegittimo appare infatti piuttosto l'esito di tale processo, che non la sua premessa. Non dovrebbe infatti, alla luce dei principi enunciati dalla Corte, apparire illegittimo attribuire in ogni caso alla parte politica prevalente nel processo elettorale (a prescindere dal superamento di una soglia minima di voti conseguiti) un premio in seggi volto a rafforzarne la rappresentanza parlamentare e ad agevolare la formazione di una stabile maggioranza (perché, anzi, proprio in presenza di un quadro politico frammentato e nel quale la forza maggioritaria lo sia solo in termini molto relativi, le esigenze di favorire l'aggregazione e la stabilizzazione della base parlamentare dell'esecutivo dovrebbero apparire particolarmente intense).

Potenzialmente illegittima potrebbe piuttosto apparire l'assenza di una *soglia massima* relativa all'ampiezza di tale premio, poiché è proprio nel superare tale soglia che si determinerebbe

³⁷Come noto, formule elettorali relative all'elezione di organi parlamentari basate sulla predeterminazione artificiale del numero di seggi da assegnare alla maggioranza di governo appaiono estranee al quadro comparatistico attuale e, anche volgendo lo sguardo al passato, si riscontrano solo in rarissime ipotesi e per brevi periodi, come nel caso della legge elettorale messicana del 1988, rapidamente abbandonata: v. J. A. WELDON, *The consequences of Mexico's Mixed member Electoral System, 1988-1997*, in M. S. SHUGART – M. P. WATTEMBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems – The Bet of Both Worlds?*, Oxford, 2001, 447 ss. Il ciclico riproporsi di tali formule appare invece una assoluta peculiarità della storia elettorale italiana, essendo in tale contesto possibile risalire alle leggi elettorali n. 2444 del 1923, n. 148 del 1952 e n. 270 del 2005: esperienze che, come noto, non appaiono peraltro esenti da criticità. Sull'eccezionalità, a livello comparatistico, del modello italiano di *Majority Bonus*, F. LANCHESTER, *Innovations institutionnelles et séparation des pouvoirs: considérations sur le dangereux chevauchement des différentes lois électorales italiennes*, in *Nomos*, 2015, n.3, 13. Meccanismi elettorali *majority assuring* sono previsti nella legislazione elettorale italiana anche a livello comunale e regionale: tuttavia in ordine ad essi la Corte costituzionale ha recentemente ribadito la non confrontabilità con le formule elettorali previste per le assemblee parlamentari nazionali, le quali sole sono «espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare» (Corte Cost., sentenza n. 275 del 2014, punto 3 dei *considerato in diritto*).

³⁸Evitando con ciò il rischio di quella «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto», stigmatizzata dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014.

quell'eccessiva distorsione della rappresentanza stigmatizzata dalla Corte³⁹. La scelta compiuta dal legislatore è stata invece, quella di (tornare ad) allontanarsi dal principio per cui la dimensione della proiezione parlamentare delle forze politiche è determinata dagli elettori e dal distribuirsi dei loro voti, cosicché, pur con tutti i differenti gradi di distorsione connessi alle differenti formule elettorali, l'ampiezza della rappresentanza parlamentare di ciascun soggetto politico (e non soltanto la qualificazione come rappresentanza di maggioranza o di opposizione) è una variabile dipendente dall'ampiezza del suo consenso elettorale e non un dato invariabile e astrattamente predeterminato dal legislatore con un espediente di *ultra-razionalizzazione* elettorale. Certamente il quadro comparatistico non rappresenta un parametro insuperabile, certamente tutte le tradizioni possono essere legittimamente superate. E tuttavia, quando si sia in presenza di un quadro costituzionale che alla tradizione del parlamentarismo attinge invece (ancora) pienamente, la legittimità costituzionale di tale "superamento" dovrebbe forse essere più accuratamente vagliata e ponderata. E non infondato potrebbe apparire un dubbio in ordine alla ragionevolezza costituzionale della scelta compiuta, sul punto, dal legislatore. Ma anche tale questione, nell'odierna vicenda, pare destinata a restare fuori dalla soglia della Consulta. Senza neppure giungere a bussare alla porta.

³⁹Pertanto, in tale prospettiva, più conforme ai principi enunciati dalla Corte dovrebbe apparire un premio di ampiezza tale da garantire alla lista vincitrice l'ottenimento della maggioranza assoluta in seggi solo a fronte del conseguimento di una soglia minima di voti, ma tale d'altra parte da rafforzare comunque, negli altri casi, la rappresentanza parlamentare della lista stessa, pur senza portarla alla maggioranza assoluta: un premio che in ogni caso agevolerebbe dunque e favorirebbe la formazione di una maggioranza parlamentare (obiettivo in ogni caso costituzionalmente meritevole), ma con l'onere per la lista beneficiata dal premio di allargare in Parlamento quel consenso che sia risultato non sufficientemente ampio nel corpo elettorale. Un onere certamente talvolta impegnativo. Ma l'impegno e la fatica del "fare politica" rappresentano ed esprimono del resto l'essenza del metodo deliberativo e la stessa ragione d'essere dell'istituto parlamentare. Indubbiamente non possono sottovalutarsi le attuali difficoltà (riscontrabili in una pluralità di ordinamenti) di ricomposizione post-elettorale del quadro politico, nelle dinamiche parlamentari, intorno a stabili e omogenee maggioranze: tuttavia immaginare di risolvere tali epocali problematiche attraverso meccanismi che diano l'illusione di aver ottenuto "per decreto" tale stabilizzazione e ricomposizione, potrebbe essere, a parere di chi scrive, un rimedio volto più a nascondere e dissimulare i sintomi che non a curare "il male di vivere" delle democrazie parlamentari contemporanee.