



**LEGGENDO IN FILIGRANA IL COMUNICATO-STAMPA DELLA CORTE COSTITUZIONALE DEL 25 GENNAIO SCORSO... SPERANDO DI NON INCORRERE IN ALLUCINAZIONI.**

**NOTE A PRIMA (NON LETTURA) SULLA DECISIONE RELATIVA ALLA LEGGE N. 52 DEL 2015\***

di Paolo Carnevale\*

SOMMARIO: 1. Avvertenza – 2. Le questioni di ordine processuale: i profili di ammissibilità delle questioni – 3. Segue: il rifiuto opposto alla richiesta di autoremissione – 4. I profili di merito – 5. Chiusura “eccedente”.

## 1. Avvertenza

**P**orsi dinanzi ad un comunicato-stampa della Corte costituzionale relativo ad una sua pronunzia allo scopo di ricavarne elementi idonei a ricostruire, sia pur per grandissime linee e per passaggi essenziali, le ragioni del *decisum*, richiede di assumere un atteggiamento ispirato alla massima cautela onde evitare di cadere in un eccesso di immaginazione, scambiando la realtà con la propria fantasia. La limitatezza del materiale a disposizione spinge ad avere un approccio animato da spirito prudentiale per non scontare il rischio di una patente smentita sul campo, una volta che la sentenza sarà pubblicata.

È vero, però, che il comunicato dello scorso 25 gennaio con cui la Corte annunzia di essersi pronunziata sulle diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici *a quibus* nei confronti di diversi aspetti della disciplina elettorale per la Camera dei deputati recata dalla legge n. 52 del 2015 e di averlo fatto, per alcune di esse, nel senso dell'accoglimento, pervenendo alla declaratoria di incostituzionalità della normativa impugnata, non è particolarmente laconico e offre più di un dato su cui far leva per poter articolare una riflessione che non sia eccessivamente spericolata. Non solo quelli forniti dal comunicato, a ben guardare, cessano di essere elementi bruti o meri esiti inespressivi del percorso logico che può averli generati, una volta che se ne

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno. Relazione al Convegno *Il sistema elettorale per le Camere dopo la sentenza della Corte costituzionale*, Rettorato dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Sala degli organi collegiali, 30 gennaio 2017.

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi “Roma Tre”.

faccia lettura alla luce degli atti prodromici alla decisione e, in specie, delle ordinanze dei giudici rimettenti e delle memorie delle parti. È quanto si cercherà di fare.

La mia analisi – che spero, per quanto detto, non scada nello psicologismo – sarà condotta su due piani: quello più squisitamente processuale e quello di merito, cui si aggiungerà una chiosa conclusiva meno ancorata alla decisione in sé, ma non per questo totalmente eccentrica.

## 2. Le questioni di ordine processuale: i profili di ammissibilità delle questioni

Nel respingere «le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato» - come recita il comunicato – la Corte sembra innanzitutto confermare e, se possibile, persino rafforzare l'opzione compiuta con la sentenza n. 1 del 2014 di ritenere l'azione di accertamento, avente riguardo la definizione della portata e dell'eventuale compressione del diritto di elettorato attivo *ex art. 48 Cost.* ad opera di disposizioni di leggi elettorali, strumento idoneo a consentire la sollevazione dell'incidente di costituzionalità nei confronti di quest'ultime da parte del giudice investito della stessa.

La cosa poteva essere non così scontata.

Questo, innanzitutto, perché tra la pronuncia del 2014 sulla legge elettorale dell'epoca e quella attuale vi era stata qualche decisione – mi riferisco, in particolare, alla sentenza n. 110 del 2015 avente riguardo alla disciplina elettorale per il Parlamento europeo – che aveva fatto pensare ad un indirizzo maggiormente prudente della Corte, se non proprio ad un embrione di ripensamento.

Secondariamente, a causa della sostanziale differenza esistente fra la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge elettorale già applicata, come quella oggetto della sentenza del 2014 – e che quindi, se del caso, ha già prodotto la lamentata compressione del diritto di voto – e la promozione di un incidente di costituzionalità avente ad oggetto una legge elettorale ancora priva di esperienza applicativa.

Quanto al primo aspetto, va tuttavia segnalato che – ad avviso dello scrivente – la decisione del 2015, con la quale la Corte dichiara inammissibile per carenza di pregiudizialità la questione di costituzionalità sollevata in sede analoga a quella utilizzata in occasione della decisione capostipite del 2014, non si presenta contraddittoria rispetto a quest'ultima pronuncia, sol che si consideri che ad essere determinante, in questo caso, non è in sé una diversa valutazione delle condizioni per assicurare la necessaria pregiudizialità alla questione sollevata, ma il fatto che per la legge elettorale per il Parlamento europeo vi sia la eventualità di altrimenti pervenire allo scrutinio della Corte, sussistendo quella possibilità di adire gli ordinari rimedi giurisdizionali che, invece, è negata per la legislazione elettorale per le Camere, stante il regime delineato dall'art. 66 della Costituzione.

Ebbene, tale negazione, come si sa, nella sentenza del 2014 viene evocata dalla Corte come una ragione fondativa della scelta di ammettere allo scrutinio nel merito la questione sollevata dal giudice *a quo*, là ove si afferma l'inaccettabilità di una zona franca nel sindacato di costituzionalità per «leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel

sindacato». Inaccettabilità che, per l'appunto, spinge il giudice costituzionale ad accettare un'attenuazione del requisito dell'incidentalità e del principio della necessaria distinzione fra giudizi *a quo* e *ad quem*; attenuazione che, tuttavia, cessa di operare ove manchi il perseguimento dell'obiettivo di aggredire sacche di inespugnabilità legislativa.

Cosa, del resto, che non sorprende, non essendo certamente nuovo il nostro giudice costituzionale ad un utilizzo duttile degli istituti del processo costituzionale, specie se riguardanti l'accesso al giudizio di costituzionalità, laddove questo risulti funzionale al più pieno ed effettivo rispetto del principio di legittimità costituzionale.

Ne consegue che fra la sentenza del 2014 e quella del 2015 non v'è, sotto il profilo che qui interessa, una reale contraddizione, anzi si può dire che fra la prima e la seconda decisione sussista un filo di sostanziale continuità, la pregiudizialità delineata nell'una risultando essere confermata *e contrario* nell'altra. Per questa ragione, la Corte nella presente decisione non ha verosimilmente avuto difficoltà a rimanere nel solco della sentenza n. 1 del 2014, non essendo chiamata a fare i conti con oscillazioni della propria giurisprudenza.

Quanto invece al secondo profilo, si può osservare quanto segue.

Vero è che la vicenda da cui si è generato l'attuale giudizio differisce obiettivamente da quella che aveva innescato la controversia decisa con la sentenza n. 1 del 2014 ed è non men vero che in quella occasione lo stesso giudice remittente – *id est* la Corte di Cassazione – aveva fatto leva sull'avvenuta lesione del diritto di voto conseguente alla reiterata applicazione della legge elettorale dell'epoca per respingere la possibile censura di astrattezza del sollevato incidente di costituzionalità, affermando di essere stato chiamato in quella sede a far cessare un «pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali». Non solo, nella circostanza attuale si registrava una peculiarità “ulteriore” dovuta al fatto che una delle ordinanze di rimessione, quella del Tribunale di Messina, risultava adottata in data anteriore al 1° luglio 2016 – termine da cui la stessa legge elettorale in contestazione fa decorrere la propria applicazione (art. 1, *lett. i*) – quando cioè ad essere in concreto applicabile era la precedente disciplina elettorale per come modificata proprio dalla sentenza del 2014.

Se ne poteva dedurre nel complesso la inammissibilità delle questioni prospettate dai giudici *a quibus* – come eccepito dall'Avvocatura erariale – stante il loro carattere “premature” derivante dal fatto di avere ad oggetto norme prive di concreta applicazione. Carattere che si rifletterebbe negativamente anche sulla sussistenza del requisito della rilevanza.

A spingere la Corte a non accogliere i rilievi di inammissibilità è, forse, stata la considerazione della natura propria del giudizio di accertamento, il quale risulta funzionalmente ordinato allo scopo di rimuovere il pregiudizio derivante anche dal solo stato di incertezza circa la portata di un diritto, pur in assenza di lesioni concretamente prodotte; di modo che, laddove quel diritto si identifichi con quello di voto, la condizione di verginità applicativa delle norme elettorali che si assumono comprimerlo illegittimamente non preclude di per sé la sussistenza dell'interesse ad agire. Ne deriva che – per dirla ancora con l'Avvocatura – la (asserita) prematurità non sarebbe

una qualità autonoma delle questioni sollevate, ma il semplice portato di un attributo strutturale del giudizio principale.

Per quanto concerne poi il requisito della rilevanza, ritengo che la Corte abbia avuto buon gioco a rispondere ai rilievi avanzati, precisando che, pur in assenza di applicazione sul piano ordinamentale *per carenza di elezioni*, l'applicabilità nel giudizio *a quo* delle norme legislative contestate non potesse essere messa in discussione.

Tutto questo, ovviamente, salvo a tornare a dubitare della stessa scelta di fare del giudizio di accertamento, ove riguardante il diritto di elettorato attivo, la sede per sollevare questioni di legittimità costituzionale relative alla legislazione elettorale di Camera e Senato. Cosa che la Corte evidentemente non si è sentita di fare.

Ciò, tuttavia, può indurre a fare un'osservazione di carattere più generale.

Il rischio che la via di accesso al giudizio di legittimità sulla legge elettorale aperta tre anni fa dalla Corte nella storica sentenza n. 1 del 2014 possa trasformarsi in un'autostrada, data una certa facilità di instaurazione del giudizio, non è remoto. Cinque erano le ordinanze – Tribunali di Messina, Torino, Genova, Perugia e Trieste – che hanno generato il presente giudizio di costituzionalità, a fronte della sola ordinanza della Cassazione instaurativa di quello deciso dalla sentenza del 2014. Ed altre iniziative parrebbero potersi affacciare all'orizzonte.

Non solo, mentre tre anni fa la Corte perveniva ad una dichiarazione di incostituzionalità di una legge approvata poco meno di dieci anni prima, la decisione attuale arriva a circa un anno e mezzo dalla entrata in vigore della normativa impugnata e a poco più di sei mesi dalla sua operatività effettiva. Si potrebbe dire: a caldo.

Il timore che, trattandosi di materia politicamente sensibile come quant'altra mai, ciò possa generare un eccesso di stress per il sistema politico-costituzionale nel suo complesso e, in specie, per il giudice delle leggi è assai concreto. Quest'ultimo infatti, appena scampato al "pericolo" di essere chiamato a giudicare in via preventiva della legittimità di leggi elettorali appena approvate – secondo quanto era previsto nella legge di riforma della seconda parte della Costituzione bocciata dal *referendum* dello scorso dicembre – finendo al centro di una contesa politica che lo avrebbe sottoposto a fortissime pressioni, potrebbe ritrovarsi in una situazione non troppo diversa. Frequentemente chiamato in causa su leggi ancora fresche di approvazione finirebbe per ritrovarsi ugualmente nel bel mezzo del conflitto politico e in una interlocuzione costante con il legislatore che, in materia tradizionalmente gravata da clausola di riservato dominio parlamentare, finirebbe per spingerlo in una condizione di indebita sovraesposizione.

Mi permetto, al riguardo, una considerazione conclusiva.

Per proporla prendo ancora una volta le mosse dalla sentenza madre del 2014. Non mi interessa qui la problematica relativa all'accesso al giudizio costituzionale – di cui s'è detto sino adesso – ma la questione della definizione degli effetti producibili. Si sa che su questo piano – quasi a compensare la scelta assai coraggiosa di pervenire alla prima declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge elettorale politica nella storia repubblicana – la pronunzia si presenta estremamente prudente, soprattutto in merito ai possibili effetti c.d. riflessi, posto che a rimanere indenne dalle conseguenze dell'incostituzionalità non è soltanto l'attività pregressa dei Parlamenti eletti sulla scorta della legge impugnata, ivi compreso quello in carica al momento della decisione della Corte, ma anche quella futura sino al compimento – naturale o anticipato che sia – della

legislatura. Il che, tra l'altro, reca con sé persino la perdurante applicazione diretta della normativa dichiarata incostituzionale, che risulta utilizzabile in ambito parlamentare, sia in sede di giudizio di convalida delle elezioni che in occasione dell'eventuale sostituzione di parlamentari cessati, in palese violazione del disposto dell'art. 136 della Costituzione.

Ora, comunque la si pensi sul punto, ciò che qui rileva è che una simile sterilizzazione possa portare a rimeditare sulla antica *querelle* concernente la possibilità che, nell'esercizio della c.d. verifica dei poteri, le giunte per le elezioni di Camera o Senato possano promuovere incidenti di costituzionalità aventi riguardo alla disciplina elettorale di cui esse sono chiamate a fare applicazione. Ebbene, a parte la controversa questione del riconoscimento a tali organi della natura giurisdizionale – alla quale, al di là di tutto, potrebbe darsi una soluzione positiva ricorrendo alla nota teorica della giurisdizionalità “ai limitati fini” – ad escludere tale possibilità e a relegarla fra le ipotesi di scuola è sempre stato l'argomento (nella sua fattualità assai convincente) della carica “suicida” dell'iniziativa: quale parlamentare – ci si chiede – sarebbe disposto a mettere in discussione la legge nella quale si radica la legittimazione del suo mandato? Vorrebbe questi – per usare un linguaggio icastico assai diffuso – tagliare il ramo dell'albero su cui è seduto?

In definitiva, una eventualità abbastanza irrealistica.

Senonché, proprio quanto sopra ricordato in tema di regime degli effetti della pronuncia di incostituzionalità della legge elettorale definito dalla sentenza n. 1 del 2014 potrebbe indurre a rivedere questa conclusione. La sostanziale neutralizzazione delle conseguenze discendenti dalla dichiarazione di illegittimità che lì si registra finisce, infatti, per lasciar esenti le posizioni dei parlamentari in carica e l'attività svolta a valle di quella dichiarazione da qualsivoglia pregiudizio o riflesso negativo, come del resto proprio la legislatura in corso si incarica di mostrare.

Se così è, quello che è stato a lungo considerato come il principale ostacolo alla esperibilità in concreto di un giudizio di costituzionalità in via incidentale sulla legge elettorale sembrerebbe fortemente ridimensionarsi, se non proprio venir meno. A venir meno consequenzialmente sarebbe per quest'ultima anche quella condizione di “franchigia costituzionale” che – come s'è detto – ha spinto tre anni fa la Corte costituzionale ad allargare le maglie del meccanismo dell'incidentalità. Allargamento che, pertanto, potrebbe non esser più necessario.

### 3. Segue: il rifiuto opposto alla richiesta di autoremissione

Sempre sul piano processuale, il comunicato-stampa fornisce un'ulteriore informazione. Ci dice che la Corte «ha ritenuto inammissibile la richiesta delle parti di sollevare di fronte a se stessa la questione sulla costituzionalità del procedimento di formazione della legge elettorale».

Per quanto possiamo arguire dalle ordinanze di rimessione e da notizie di stampa si tratta del tentativo di riproporre la questione relativa alla conformità alla previsione dell'art. 72 Cost. ed, in specie, alla regola della c.d. riserva d'assemblea di cui al quarto comma dello stesso, asseritamente violata nel corso del procedimento approvativo della legge n. 52 del 2015 a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo. Motivo di incostituzionalità già avanzato dinanzi ai giudici *a quibus* e da essi ritenuto manifestamente infondato.

Al di là del merito della questione, di cui in questa sede non mi occupo, vale prestare un po' di attenzione al problema della autosollevazione.

Sappiamo, innanzitutto, che ad una simile tecnica la Corte costituzionale ricorre non frequentemente e ancor meno laddove si tratti di giudizi di legittimità costituzionale.

Sappiamo, poi, che proprio con riferimento alla legge elettorale di Camera e Senato esistono un paio di precedenti negativi (sentt. n. 16 [e nn. 17 e 18] del 2008 e n. 13 del 2012), entrambi in occasione di giudizi sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo sulla legge 270 del 2005, nei quali la Corte esclude la possibilità di conoscere in quella sede questioni di costituzionalità aventi riguardo alla normativa oggetto dei quesiti referendari, mercé il ricorso allo strumento dell'autorimessione. Esclusione che in quelle due occasioni, peraltro, esita in due robusti moniti – quasi preannunci dell'incostituzionalità che arriverà nel 2014 – rivolti al legislatore perché intervenga sulla legge al fine di depurarla dagli identificati (ma non dichiarati) profili di illegittimità costituzionale.

Certo, quelli appena ricordati appaiono casi molto specifici e non possono assurgere a precedenti “in termini”.

In realtà, altre sono le ragioni che militano avverso la richiesta di autosollevazione in parola.

Da un verso, c'è l'impossibilità di scrutinare una simile questione che, facendo leva su di un vizio procedimentale della legge elettorale impugnata, ove accolta avrebbe determinato un annullamento dell'intera legge, in violazione del principio di continuità della legislazione in materia, il quale impone alla Corte di assumere pronunzie di incostituzionalità solo parziali e, comunque, su norme la cui caducazione non impedisca al sistema elettorale di funzionare, per far sì che – per usare la fraseologia del comunicato-stampa in esame – all'«esito della sentenza, la legge elettorale [... sia] suscettibile di immediata applicazione».

Dall'altro, oltre alla speciale frizione con il principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato dovuta all'ampliamento del parametro costituzionale, c'è soprattutto il fatto che una identica censura di costituzionalità era stata già avanzata dinanzi ai giudici *a quibus*, senza tuttavia superare il vaglio del giudizio di non manifesta infondatezza. È sin troppo evidente che, in tale situazione, l'accoglimento della richiesta di autorimessione avrebbe sostanzialmente dato corpo ad un'operazione di vero e proprio aggiramento del *decisum* dei giudici dei giudizi principali, facendo assumere alla Corte le indebite vesti di giudice di appello avverso la decisione di diniego dei giudici rimettenti.

Pertanto, bene ha fatto, a mio avviso, il giudice costituzionale a respingere la richiesta di parte.

#### 4. I profili di merito

Giungo, a questo punto, ai profili di merito della decisione della Corte.

A questo proposito, il comunicato-stampa ci informa innanzitutto che è stata rigettata «la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno, sollevata dal Tribunale di Genova». La Corte evidentemente ha condiviso l'opinione avanzata da taluni in dottrina e accolta da alcuni dei giudici *a quibus* – che hanno, pertanto, ritenuto la questione non in grado di superare il vaglio di non manifesta infondatezza – circa la non irragionevolezza (*id est* non eccessiva distorsività) della soglia del 40% dei voti validamente

espressi prevista dalla legge n. 52 per l'ottenimento del premio di maggioranza al primo turno alla lista che l'avesse raggiunta.

Qui mi limito a notare che ad essere richiamata è soltanto l'ordinanza del tribunale di Genova, nonostante analoga questione risultasse sollevata anche dal Tribunale di Messina. Il mancato riferimento a quest'ultimo potrebbe, forse, interpretarsi come indicativo del fatto che l'iniziativa del giudice siciliano sia incappata in una pronuncia di inammissibilità per l'essere stata promossa – come s'è già avuto modo di rilevare – prima che fosse scaduto il termine iniziale di applicazione della legge – 1° luglio 2016.

Vengo, ora, alle questioni accolte dalla Corte costituzionale.

Nel comunicato si legge che vi rientrano quelle, «sollevate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova, relative al turno di ballottaggio [... nonché quella], sollevata dagli stessi Tribunali, relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione».

Cosa si può osservare a riguardo?

Primieramente, si può asserire che la Corte non ha ritenuto convincente l'orientamento espresso dall'Avvocatura di Stato e da una parte della dottrina circa il rispetto del principio del “minor sacrificio possibile” della esigenza rappresentativa – di cui alla sentenza n. 1 del 2014 – da parte della disciplina impugnata, in forza del fatto di aver fissato, in sede di ballottaggio, una soglia del 50% più uno dei voti validamente espressi per l'ottenimento del premio maggioritario; trasformando così il premio *di* (o *per*) la maggioranza in premio *alla* maggioranza.

Quanto alle ragioni che hanno invece portato la Corte a sposare la tesi avversa della disproportionalità del premio, ad evitare eccessi costruttivistici, bisognerà attendere la pubblicazione della sentenza.

Quel che qui si può fare è tracciare assai schematicamente e per passaggi essenziali l'impianto motivazionale delle ordinanze dei giudici remittenti, immaginandolo come possibile canovaccio su cui i giudici costituzionali possono essersi basati:

a) il premio di maggioranza deve la sua legittimità, come ci ha insegnato la stessa giurisprudenza costituzionale, al fatto che esso risulti fondato su un ragionevole bilanciamento fra l'esigenza della governabilità (cui esso è ordinato) e quella della rappresentatività;

b) la previsione ad opera della normativa impugnata di una soglia pari al 50% più 1 dei voti per l'ottenimento del premio di maggioranza da parte di una delle due liste andate al turno di ballottaggio si contrappone, in quel medesimo bilanciamento, alla riduzione dell'offerta politica prodotta dal ballottaggio medesimo;

c) a questo punto, la scelta del divieto di apparentamento in sede di turno di ballottaggio finisce per scompensare la ponderazione fra governabilità e rappresentatività a tutto vantaggio della prima (della quale quel divieto è espressione); effetto che avrebbe potuto essere evitato introducendo un ulteriore fattore pro-rappresentanza come, ad esempio, l'ancoraggio della soglia ad una quota non di votanti, ma di aventi diritto al voto.

Decisamente più ostica, a mio parere, la decifrazione della seconda declaratoria di illegittimità costituzionale, non già in sé, ma per l'esito cui essa conduce. Si legge, infatti, nel comunicato che ad essa consegue l'effetto per cui l'opzione del candidato capolista plurieletto dovrà essere

effettuata sulla base del «criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del d.p.r. n. 361 del 1957».

Invero, vedendo come è fraseggiata la normativa in parola – il «deputato eletto in più collegi plurinominali deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinomiale prescelga. Mancando l'opzione, si procede al sorteggio» – c'è da chiedersi quale tipo di pronuncia abbia adottato la Corte sul punto.

Non una declaratoria di illegittimità parziale, giacché ottenere il risultato di fare del sorteggio il criterio unico che residua per la scelta del collegio non sembra possibile attraverso un'operazione di semplice ritaglio della disciplina in oggetto.

Non è chiaro neppure come al prefigurato risultato la Corte possa pervenire mediante tecniche decisorie di tipo manipolativo. Difatti, da un verso l'esistenza del criterio del sorteggio già all'interno della disciplina elettorale e, dall'altro, il fatto che proprio l'ultima parte dell'art. 85 – che, per l'appunto, lo prevede – non fosse impugnata dai giudici *a quibus* rappresentano altrettanti ostacoli all'adozione, non solo – come è più evidente – per l'adozione di dispositivi di tipo additivo, ma anche per il ricorso ad una pronuncia sostitutiva.

Insomma, il timore che i giudici della Consulta debbano fare qualche acrobazia di troppo c'è.

Senza poi dire che una soluzione del tipo di quelle appena prefigurate richiederebbe una “rima obbligata” che, come è del tutto ovvio, in questo caso manca, quello dei vari meccanismi di scelta da utilizzare da parte del candidato pluri-eletto essendo un campo assolutamente dominato dalla discrezionalità legislativa. Salvo che il requisito della *soluzione costituzionalmente obbligata* non vada qui rideclinato (o derubricato) alla luce del canone della autoapplicatività della decisione come criterio della *unica soluzione a portata di mano*, in quanto già prevista dal legislatore.

Due notazioni a margine.

Se, come si evince dalle ordinanze dei giudici rimettenti, la violazione del diritto di voto andava in questo caso individuata nella sostanziale imprevedibilità della opzione del capolista eletto in più collegi da parte dell'elettore e nella conseguente sua impossibilità di effettuare qualsivoglia giudizio prognostico circa la utilità del proprio voto, allora la soluzione del sorteggio indicata dalla Corte non appare realmente soddisfattiva delle esigenze lese dalla normativa dichiarata incostituzionale.

A questo si aggiunge una seconda osservazione.

Mi chiedo se, in assenza della previsione di un criterio oggettivo per l'esercizio dell'opzione, la Corte non potesse far cadere del tutto la stessa possibilità delle pluri-candidature da parte dei capilista bloccati, aderendo ad una logica non troppo diversa da quella seguita a suo tempo nella sentenza n. 1 del 2014. Così come, in quella occasione, venne fatta cadere la previsione del premio di maggioranza, non già in quanto tale – come, del resto, conferma proprio la decisione qui in esame con cui il premio di maggioranza al primo turno è stato dichiarato non illegittimo – ma per mancata indicazione di una soglia minima di voti ottenuti cui ancorarlo, l'ipotesi delle pluri-candidature avrebbe potuto subire la stessa sorte, non perché in sé illegittima, ma solo in quanto non accompagnata da un criterio oggettivo nell'opzione per il collegio.

Senonché, tenute qui in disparte questioni di carattere tecnico in ordine alla modalità delle impugnative, ritengo che a spingere la Corte verso la soluzione più complessa e meno lineare sia stata una valutazione di impatto circa il concreto effetto della caducazione della possibilità della



pluri-candidatura dei capilista. Ciò in quanto il venir meno di quest'ultima e con essa della eventualità di scelta in caso di elezione plurima si sarebbe risolto in una ulteriore compressione del voto di preferenza – che invece con le sollevate questioni si voleva presidiare – che proprio in seguito all'esercizio delle opzioni dei pluri-eletti vede riespandersi la sua capacità di incidenza sulla rappresentanza. E questo con maggior rilievo specialmente con riferimento alle liste non premiate.

Insomma, salvaguardare *in astratto* il diritto di voto attraverso la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze producendone un pregiudizio *in concreto* non è, forse, sembrata alla Corte una soluzione accettabile.

## 5. Chiusura “eccedente”.

Per chiudere vorrei svolgere una rapida riflessione “eccedente”, ma non “estranea” alla vicenda relativa alla dichiarata illegittimità costituzionale della legge n. 52 del 2015.

Chi scrive, invero, auspicherebbe che la presente pronuncia della Corte costituzionale, oltre che a sanzionare l'incostituzionalità della normativa elettorale impugnata, potesse idealmente assolvere ad un ulteriore e più mediato compito: quello di por fine ad una stagione che in questi anni ha lasciato una traccia non poco significativa nella attività legislativa (e non solo).

La definirei come il tempo della *fascinazione della riforma costituzionale incombente*. Uso il termine fascinazione perché ritengo che, prima ancora che di una semplice prassi, si tratti di uno stato dell'animo che, in forma di suggestione fortemente attraente, ha da qualche tempo conquistato la mente ed il cuore del nostro legislatore (e non solo).

Di cosa si tratta? Si tratta dell'idea per cui risulta utile ed anzi proficuo *quodammodo* anticipare a livello di legislazione ordinaria contenuti e scelte da compiersi attraverso future operazioni di revisione costituzionale, facendo (incauto?) affidamento sul buon esito di quest'ultime.

Proprio la legge n. 52 del 2015, come è noto, costituisce esempio emblematico ed eclatante di questa categoria di leggi anticipatorie, avendo recato una disciplina elettorale per la sola Camera dei deputati in previsione della non diretta elettività del Senato prescritta nella legge di riforma costituzionale appena bocciata nel *referendum* del 4 dicembre.

Ma alla classe potrebbero ascrivere – che so – anche la legge n. 56 del 2014, nota come legge Del Rio, in tema di riforme delle autonomie territoriali, e tornando indietro alla fine dello scorso millennio le cc.dd. leggi “Bassanini”, di riforma, fra le alte cose, dell'assetto dei rapporti fra centro e periferia “a Costituzione invariata”; per non rammentare qualche altro isolato provvedimento legislativo, nel cui contenuto normativo si registra la presenza – spesso in esordio – di formule del tipo: «In attesa della revisione dell'art. x della Costituzione...».

Si dirà: cosa c'è di male?

Beh, per prima cosa va segnalata la singolare inversione del rapporto fra legge e Costituzione, non tanto (almeno a tutta prima; ma sul punto tornerò fra un attimo) sul piano formale della relazione di gerarchia, quanto soprattutto sul piano del nesso funzionale: non è più la Costituzione *ad exigere l'attuazione per via legislativa*, ma è la legge di attuazione anticipata *ad exigere una nuova Costituzione*. La legge sembra così atteggiarsi ad atto di pre-conformazione – per usare

una fortunata espressione coniata con riferimento alla legislazione di recepimento previo del diritto comunitario sopravvenuto – dell'ordinamento alla modifica costituzionale incipiente.

Non solo, in ipotesi di rapporto di prossimità molto intensa fra legge anticipatrice e riforma costituzionale anticipata – come testimonia proprio il caso della legge n. 52 del 2015 – è la prima che finisce per condizionare la lettura della seconda, quasi a far sì che alla tradizionale interpretazione *costituzionalmente conforme della legge* si sostituisca l'interpretazione *legislativamente conforme della (futura) Costituzione*.

Ma anche sul piano strettamente formale non manca qualche problema.

Come accennato poco sopra, la fascinazione della riforma costituzionale incombente non ha esercitato il suo influsso solo sugli organi dell'indirizzo politico, ma – a testimonianza della sua capacità pervasiva – ha finito per varcare persino la soglia di Palazzo della Consulta. Nell'ultimo paio d'anni si registrano, infatti, due pronunzie della Corte costituzionale nella cui motivazione ricorre l'argomento della riforma costituzionale prossima ventura in funzione di orientamento del *decisum*: si tratta delle sentt. nn. 50 del 2015 e 143 del 2016 entrambe in tema di autonomia provinciale, l'una (non a caso) proprio sulla legge Del Rio, l'altra sulla legge di stabilità per il 2015.

Ebbene – senza qui poter troppo entrare nel merito – in ambo i casi il richiamo alla futura soppressione delle Province nel testo di riforma costituzionale *in itinere* risulta giocare un ruolo non secondario nella giustificazione delle norme impugnate, in una logica di tipo prospettico che, ove chiamata a svolgere un'effettiva funzione salvifica della disciplina impugnata, finisce per comportare una obiettiva attenuazione del rapporto di gerarchia fra legge e Costituzione (vigente).

Sulla scorta di queste considerazioni, viene da esprimere un ulteriore apprezzamento per la scelta, compiuta a suo tempo dal Presidente della Corte costituzionale, di posticipare l'udienza relativa al giudizio sulla legge n. 52 a dopo il *referendum* costituzionale, poiché in tal modo il giudice delle leggi, non solo si è sottratto alle pressioni e ai rischi di strumentalizzazione politica della propria decisione, ma ha impedito a se stesso – un po' come Ulisse davanti all'isola delle Sirene – di poter restare vittima della fascinazione.

Non solo, come accade nelle ipotesi in cui la *bad practice* della anticipazione legislativa di modifiche costituzionali incipienti si incroci con l'esito infausto del processo riformatore della Carta, la Corte si è così trovata dinanzi la legge più politicamente significativa – come è la legge elettorale per il Parlamento – politicamente assai depotenziata, avvinta alla riforma costituzionale in un medesimo destino di insuccesso e oggetto repentino di un vero e proprio disconoscimento di paternità.

Ciò che ai giudici di Palazzo della Consulta ha, dal punto di vista del clima politico complessivo, non poco alleggerito il compito.