



Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino

# **Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”**

Incontri sulla giurisprudenza costituzionale

Torino, marzo-giugno 2019

**A cura di Matteo Losana  
e Valeria Marcenò**

**Introduzione di Nicolò Zanon**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO  
19/2020

*Comitato scientifico dei Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*

Manuela Consito, Francesco Costamagna , Eugenio Dalmotto, Riccardo de Caria, Edoardo Ferrante, Domenico Francavilla (coordinatore), Valerio Gigliotti, Matteo Losana, Valeria Marcenò, Lorenza Mola, Luciano Olivero, Francesco Pallante, Margherita Salvadori, Giovanni Torrente

# Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”

Incontri sulla giurisprudenza costituzionale

Torino, marzo-giugno 2019

*a cura di*

Matteo Losana e Valeria Marcenò

Introduzione di Nicolò Zanon



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino con fondi FFABR 2017

La presente opera è stata sottoposta a revisione da parte di una Commissione di Lettura di docenti del Dipartimento nominata dal Comitato Scientifico della Collana in conformità al Regolamento delle pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

*Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche". Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, a cura di Matteo Losana e Valeria Marcenò

© 2020 - Università degli Studi di Torino  
Via Verdi, 8 – 10124 Torino  
[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)  
[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

ISBN: 9788875901691

Prima edizione: Dicembre 2020

Grafica, composizione e stampa: Rubbettino Editore



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

# Indice

Presentazione <i>di Matteo Losana e Valeria Marcenò</i>	7
Introduzione <i>di Nicolò Zanon</i> Su alcune questioni e tendenze attuali intorno alla motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, tra forma e sostanza	21
<i>Francesca Biondi</i> Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”: la materia elettorale	31
<i>Luca Imarisio</i> Declinazioni della ragionevolezza e paradigmi di coerenza nella giurisprudenza costituzionale in materia elettorale	49
<i>Guido Rivosecchi</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia della finanza pubblica	65
<i>Marcello Cecchetti</i> La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente	93
<i>Cristina Videtta</i> Le questioni tecniche nel diritto dell’ambiente secondo la Corte costituzionale. Profili problematici	115

<i>Serena Sileoni</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia tributaria	131
<i>Enrico Marello</i> Argomenti tradizionali e contemporanei nella giurisprudenza costituzionale in materia tributaria	147
<i>Antonio Iannuzzi</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: materie con rilevanza tecnico-scientifica	163
<i>Silvio Troilo</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia sanitaria	183
<i>Barbara Gagliardi</i> Il sindacato del giudice costituzionale sull’organizzazione sanitaria tra autonomia regionale e diritto alla salute	203
<i>Elena Malfatti</i> Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale	225
<i>Jörg Luther</i> Per una “cultura dell’istruttoria”	257
Notizie sugli Autori	263

## Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”: la materia elettorale

SOMMARIO: 1. Premessa: regole processuali e modo di argomentare. – 2. La “politicalità” della materia elettorale: discrezionalità legislativa vs. giudizio di ragionevolezza. – 3. Modo di argomentare e decidere ed effetti delle decisioni di accoglimento. – 3.1. Sull’organo già eletto. – 3.2. Sulla legge elettorale “costituzionalmente necessaria”.

### 1. *Premessa: regole processuali e modo di argomentare*

L’obiettivo che si sono proposti i curatori del ciclo di seminari prima e di questo Volume poi è quello di indagare se il modo di argomentare della Corte costituzionale è condizionato dalla peculiarità della materia oggetto del giudizio.

Ponendosi in questa prospettiva, è chiesto di analizzare più il “merito” delle decisioni che non eventuali peculiarità del processo costituzionale.

Si proverà dunque di seguito ad elencare quelli che paiono – a chi scrive – i caratteri della materia elettorale (qui comprensiva solo delle norme che regolano il sistema elettorale in senso stretto) che condizionano, appunto, l’argomentare e il decidere della Corte nel sindacato sulle leggi.

Pur così delimitato il campo della nostra indagine, non si può tuttavia non ricordare – almeno in premessa – come anche le regole processuali possano influire sul modo di sindacare e argomentare, e come proprio la materia elettorale fornisca di ciò un limpido esempio.

In questo ambito, infatti, la Corte costituzionale ha scelto di “forzare” le regole del processo costituzionale e, in particolare, quelle che attengono all’accesso al giudizio di costituzionalità, per poter estendere il proprio sindacato alle norme che presiedono all’elezione del Parlamento nazionale.

Poiché l’art. 66 della Costituzione, riservando il giudizio sulle controversie che sorgono nel procedimento elettorale e sullo status degli eletti alla

Camera e al Senato e non all'autorità giudiziaria<sup>1</sup>, impedisce che un giudice sollevi questioni di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano tali profili<sup>2</sup>, la Corte, al fine di eliminare una zona franca dal proprio sindacato, ha ammesso, a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, poi confermata dalla sentenza n. 35 del 2017, questioni di legittimità costituzionale sulla legge elettorale politica promosse nell'ambito di azioni di accertamento della conformità dell'esercizio del diritto di voto ai principi costituzionali.

Come è stato ampiamente notato dalla dottrina<sup>3</sup>, così decidendo la Corte ha derogato alla regola processuale della pregiudizialità, che richiede una distinzione tra l'oggetto del giudizio del giudizio a quo e quello del giudizio di costituzionalità.

Che ci si trovi al cospetto di una "deroga" finalizzata a garantire il principio di costituzionalità è confermato dal fatto che la Corte ha am-

1. Anche se la questione meriterebbe sicuramente un esame più approfondito di quello che in questa sede è possibile fare, è bene ricordare come sul punto si sia a lungo ragionato in dottrina della possibilità di ammettere il ricorso al giudice almeno rispetto agli atti adottati nel procedimento elettorale preparatorio. Quest'ultimo – secondo una plausibile interpretazione – potrebbe infatti essere sottratto all'ambito di operatività dell'art. 66 Cost. Sia consentito rinviare, da ultimo, a F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il Filangeri*, in *Quaderno*, 2019, 69 ss.

2. Mentre, come altrettanto noto, questioni che attengono al procedimento elettorale o alla composizione di altri organi elettivi possono giungere alla Corte in via incidentale nell'ambito di contenziosi instaurati di fronte al giudice amministrativo (per l'annullamento, ad esempio, del verbale delle operazioni elettorali), ai sensi dell'art. 130 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo). Si vedano, *ex plurimis*, le questioni decise da Corte cost., sentenze n. 43 del 1961, n. 203 del 1975, n. 249 del 1995, n. 107 del 1996, n. 271 del 2010, n. 188 del 2011.

3. Cfr., tra i tanti, A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC* n. 2/2014, 3-4; S. Staiano, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC* n. 2/2014, 3; v., inoltre, le osservazioni critiche di R. BIN, intervento al *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2014, 12-16. Con diversi accenti, v. A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 giugno 2018; R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale n. 270/2005: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, 1836 ss.; M. D'AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M. D'AMICO - S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n.1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 90-109; 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 *Rivista AIC* n. 4/2013.

messo questioni così promosse solo quando nel giudizio a quo era chiesto l'accertamento del diritto di voto come disciplinato dalla legge elettorale politica (ordinanza n. 165 del 2016, sentenza n. 35 del 2017) e non anche di altri diritti che possono essere ordinariamente garantiti dinnanzi ad un giudice (sentenza n. 110 del 2015)<sup>4</sup>. Nella sentenza n. 35 del 2017 la Corte illustra ampiamente le ragioni di tale scelta processuale, ossia la necessità di tutelare il diritto fondamentale di voto anche quando esso è esercitato per la composizione dell'organo rappresentativo nazionale, collocato in posizione centrale nella forma di governo parlamentare.

Si tratta di una soluzione al fondo condivisibile e comprensibile, se si considera che la sottrazione delle leggi elettorali al controllo di costituzionalità non è esito espressamente voluto dai costituenti. Essi, quando formularono l'art. 66 Cost., intendevano sottrarre alla conflittualità giudiziaria la composizione delle Assemblee, non anche impedire il sindacato della Corte sulle leggi elettorali. La zona franca è piuttosto una conseguenza che deriva dalle modalità con cui è stato disciplinato il giudizio di costituzionalità, modalità definite "dopo" la scrittura dall'art. 66 Cost.<sup>5</sup>.

In disparte questi profili, pur di estremo interesse, attinenti alle strettoie del giudizio di costituzionalità sulle leggi, ciò che qui preme evidenziare è che anche il modo in cui le censure giungono alla Corte può condizionare l'ampiezza e la tipologia del sindacato che essa è chiamata a svolgere.

Infatti, l'argomentare può risultare diverso se è decisa una questione di legittimità costituzionale nata in un giudizio concreto, originata da un "caso", rispetto alle ipotesi in cui le questioni sono promosse in modo "astratto": ciò non solo perché, in questa seconda evenienza, manca l'aderenza al fatto e il giudizio diventa di carattere obiettivo<sup>6</sup>, ma, soprattutto, perché la Corte può essere chiamata a giudicare, nello stesso tempo, su una pluralità di norme, e non solo su quella rilevante per il giudizio a quo, e dunque a svolgere una valutazione "complessiva" dell'istituto.

4. Non si può comunque escludere – per il futuro – che nell'ambito di azioni di accertamento di altri diritti politici, non tutelabili di fronte ad un giudice, siano promosse questioni di legittimità costituzionale sulle norme che li regolano. Sul punto, sia consentito rinviare a F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

5. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente e per le conseguenze che le scelte compiute e non compiute hanno avuto sul processo costituzionale, cfr., per tutti, il lavoro monografico di M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991.

6. Su questo aspetto v. A. MANGIA, *op. cit.*

Tanto premesso, è in primo luogo evidente che le questioni di legittimità costituzionale promosse nell'ambito di azioni di accertamento della pienezza del diritto di voto – da taluni assimilate al ricorso diretto del singolo all'organo di giustizia costituzionale – rendono il sindacato sulla legge “astratto” e non “concreto”, con tutte le evidenziate conseguenze sul modo di argomentare e decidere della Corte.

Ad esempio, nella sentenza n. 193 del 2015, la questione, promossa in via incidentale dal giudice amministrativo di fronte al quale erano stati impugnati i risultati elettorali, e avente ad oggetto la disposizione, contenuta nella legge elettorale lombarda, che assegna il premio di maggioranza, è stata dichiarata inammissibile perché ipotetica, in quanto, secondo i dati riportati nel verbale delle operazioni elettorali, la disposizione censurata non aveva prodotto, in concreto, alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente. L'aderenza al caso non ha consentito alla Corte di valutare se il modo di assegnare il premio di maggioranza possa, in altre circostanze, comprimere irragionevolmente il principio di rappresentatività del Consiglio regionale<sup>7</sup>.

Diversamente, nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, il promovimento di questioni, pur in via incidentale, ma nell'ambito di giudizi di accertamento della pienezza del diritto di voto come regolato dalla legge, ha consentito alla Corte di svolgere una valutazione “in astratto” delle disposizioni censurate, una valutazione, cioè, “ipotetica” delle conseguenze dei meccanismi elettorali denunciati (si vedano le censure mosse alla compresenza del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento o delle pluricandidature e dei capilista bloccati interamente costruite sugli effetti, asseritamente negativi, che avrebbero potuto produrre sulla rappresentatività delle assemblee).

In secondo luogo, la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di azioni di accertamento della pienezza del diritto di voto consente al giudice a quo di sollevare questioni di legittimità costituzionale su una pluralità di norme e, quindi, anche di chiedere alla Corte di operare una valutazione del sistema elettorale vigente nel suo complesso.

In definitiva, l'eccezione di questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di giudizi di accertamento di un diritto, costituisce una cir-

7. Su questa decisione, cfr. S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 febbraio 2016, e D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra “riscontro” del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, *ivi*.

costanza processuale che può in parte influire sul modo di ragionare e argomentare della Corte.

E se è vero – così si potrebbe obiettare – che al medesimo esito può giungersi anche impugnando la legge elettorale in via principale, è altrettanto vero che è raro che il sistema elettorale previsto per la Camera e per il Senato giunga alla Corte per questa via. Alla stregua della giurisprudenza costituzionale, è, infatti, assai arduo per una Regione ricorrente dimostrare la ridondanza su attribuzioni regionali. Non è un caso che l'unica decisione che si ricorda – la n. 438 del 1993 – riguardasse il modo in cui il sistema elettorale nazionale aveva regolato la rappresentanza delle minoranze linguistiche protette.

## 2. *La “politicalità” della materia elettorale: discrezionalità legislativa vs. giudizio di ragionevolezza*

Occupandoci ora del “merito” delle decisioni, si proverà a dimostrare come, in effetti, la materia elettorale condizioni l'intensità del sindacato della Corte e gli argomenti a cui quest'ultima ricorre.

Il punto di partenza è la natura “massimamente politica” della legge elettorale: in assenza, nel testo costituzionale, di indicazioni sul sistema elettorale da adottare<sup>8</sup>, particolarmente ampia è la discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema ritenuto, in un determinato periodo storico, e in considerazione del sistema dei partiti in quel momento presente, il

8. Come ricorda la stessa Corte Costituzionale già nella sentenza n. 429 del 1995 (punto n. 2 cons. in dir.) l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria». Sul tema v. A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, che ripercorre il dibattito in Assemblea Costituente e, in particolare, la proposta dell'on. Mortati, avanzata nel corso della seduta del 7 novembre 1946, presso la Seconda Sottocommissione, di costituzionalizzare il principio della rappresentanza proporzionale.

A sostegno della tesi per cui la Costituzione avrebbe implicitamente presupposto l'adozione del sistema elettorale proporzionale non può non menzionarsi il noto scritto di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 2, 854 ss. [su cui cfr. S. LABRIOLA, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana nel pensiero di Carlo Lavagna. Una rilettura in termini di attualità*, in F. LANCASTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Giuffrè, Milano, 1996, 415 ss.].

più adatto al funzionamento della forma di governo definita (questa sì) dalla Costituzione.

Fino alla sentenza n. 1 del 2014, il carattere intrinsecamente politico della legge elettorale aveva generalmente convinto che la discrezionalità in tale materia fosse pressoché assoluta e che il controllo della Corte costituzionale fosse riservato a casi limite<sup>9</sup>.

La stessa Corte, nell'occuparsi della conformità a Costituzione di sistemi elettorali comunali e regionali, aveva sempre sottolineato l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode in questa materia, evidenziando come la Costituzione non imponga alcun sistema elettorale (sentenza n. 262 del 2012, ordinanza n. 260 del 2002, sentenza n. 107 del 1996). Essa, tuttavia, si era riservata la possibilità di sindacare il sistema prescelto dal legislatore, nel caso in cui il bilanciamento tra i principi costituzionali che in tale materia vengono in rilievo risultasse manifestamente irragionevole.

In dottrina è stata evidenziata la distinzione tra limiti "formali", che si hanno quando la Costituzione prevede uno specifico sistema elettorale o norme procedurali ad hoc per l'approvazione della legge elettorale, e limiti "materiali", desumibili dalle disposizioni costituzionali che caratterizzano il regime politico o definiscono la Costituzione materiale o l'ordinamento costituzionale, tra i quali i principi desumibili dall'art. 48 Cost.<sup>10</sup>.

In assenza, come detto, di limiti "formali" che vincolino nella scelta della formula elettorale, la Corte costituzionale italiana è stata chiamata a verificare che la legge elettorale non contrasti con limiti "materiali".

Se, però, per anni, i limiti "materiali" sono stati considerati – forse anche dalla Corte – quasi come una sorta di clausola di sicurezza, essi assumono invece importanza decisiva a partire dalla sentenza n. 1 del 2014. Con questa pronuncia la Corte, oltre ad ammettere questioni di legittimità sollevate nell'ambito di azioni di accertamento del diritto di

9. Cfr. E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *Federalismi*, n. 1/2019; T.F. GIUPPONI, *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi*, n. 1/2017; A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), n. 2/2017, spec. 229 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018. Più in generale cfr. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 5 ss.

10. A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 2.

voto (*v. retro*), mostra di voler svolgere un sindacato più penetrante sulla formula elettorale

Se la Corte, infatti, prima della decisione del 2014, aveva operato un approfondito scrutinio sulla formula elettorale solo nella sentenza n. 107 del 1996, in seguito si possono menzionare molte altre decisioni (sentenze n. 275 del 2014, n. 193 del 2015, n. 35 del 2017 e n. 239 del 2018).

Non è questa la sede per ripercorrere in dettaglio le singole questioni promosse e le relative pronunce della Corte.

Quel che interessa, invece, è verificare se esistano percorsi argomentativi comuni quando oggetto dello scrutinio sono le regole con cui i voti sono trasformati in seggi.

A parere di chi scrive, tali percorsi sussistono e possono essere così sintetizzati.

In primo luogo, in assenza – come detto – di limiti formali, la Corte ha sempre svolto un sindacato di ragionevolezza.

In secondo luogo, pur essendo giunta a ben due declaratorie di incostituzionalità, essa ha svolto uno scrutinio di ragionevolezza a maglie piuttosto ampie, un giudizio, cioè, di “manifesta” irragionevolezza (si legga, ad esempio, la sentenza n. 35 del 2017, nella parte in cui sono dichiarate non fondate le questioni con cui era censurata l’entità della soglia minima di voti necessaria per l’attribuzione del premio di maggioranza al primo turno o era lamentata la coesistenza del premio di maggioranza e delle soglie di sbarramento). Il ricorso all’aggettivo “manifesto” segnala, infatti, proprio la volontà della Corte di rispettare il più possibile lo spazio di discrezionalità che il legislatore possiede in questa materia.

In terzo luogo, la Corte ha svolto un sindacato di ragionevolezza intesa come proporzionalità, in quanto ha verificato se i principi costituzionali la cui lesione era lamentata fossero sproporzionatamente, eccessivamente, sacrificati per garantire altri principi o raggiungere altri obiettivi di rango costituzionale.

In particolare, i giudici a quibus avevano variamente lamentato la lesione degli artt. 1, 67 e 48 Cost., i primi due nella parte in cui esprimono la necessità che l’organo elettivo sia rappresentativo della volontà dei cittadini, il secondo in quanto esprime il principio dell’eguaglianza del voto “in uscita” (cioè: eguale “peso” del voto espresso dall’elettore nella attribuzione dei seggi, non eguaglianza nell’espressione del voto).

Per svolgere tale giudizio, la Corte ha valutato in quale forma di governo si colloca una determinata formula elettorale, se, cioè, nell’ambito di una forma di governo parlamentare, in cui i cittadini votano direttamente solo per comporre il Parlamento (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del

2017), ovvero in altre forme di governo, come quella accolta negli Statuti regionali (sentenza n. 193 del 2015) o quella scelta dal legislatore in ambito comunale (sentenza n. 107 del 1996, n. 275 del 2014), in cui i cittadini sono chiamati a scegliere direttamente anche il vertice dell'esecutivo. Il giudizio di ragionevolezza/proporzionalità sulla formula elettorale implica infatti una contestualizzazione di quest'ultima nella forma di governo in cui è calata: un conto, infatti, è che l'esecutivo derivi la propria legittimazione solo dall'organo rappresentativo, altro è che quest'ultimo debba "coesistere" con altro organo egualmente eletto dai cittadini<sup>11</sup>.

In altre parole, per valutare se la compressione della rappresentatività dell'organo elettivo e dell'eguale peso del voto "in uscita" sia eccessiva la Corte muove dal contesto istituzionale in cui ciascuna formula elettorale è destinata ad operare: la rappresentatività dell'organo risulta sproporzionalmente sacrificata se, in una forma di governo parlamentare, la formula elettorale è preordinata ad "assicurare" artificialmente, e non solo a "favorire", la stabilità dell'esecutivo; viceversa, è ammesso un maggiore tasso di distorsione della rappresentatività in altre forme di governo (si legga con attenzione il punto 9.2 della sentenza n. 35 del 2017).

Così argomentando, la Corte esprime implicitamente la preoccupazione che il sistema elettorale possa essere utilizzato per modificare la forma di governo definita dalla Costituzione o, a livello regionale e locale, dalle altre fonti competenti a definire i rapporti tra gli organi di vertice.

Rispetto al quadro così delineato, deve essere, però, segnalata, da ultimo, la sentenza n. 239 del 2018, poiché essa sembra seguire un percorso argomentativo differente.

Mentre nelle decisioni sin qui ricordate il giudizio di ragionevolezza-proporzionalità è svolto dalla Corte in astratto, sulla base dei caratteri della forma di governo come delineata dalla Costituzione (o da altre fonti), nella decisione del 2018 si trovano riferimenti al contesto storico-politico in cui il sistema elettorale (in quel caso per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo) si trova ad operare. Afferma, in particolare, la Corte:

al pari del contesto politico-partitico, anche l'ambiente storico-culturale in cui un dato sistema elettorale si colloca condiziona il giudizio su di esso e sulle sue

11. Sulle differenze tra sistemi elettorali locali e sistema elettorale nazionale quanto allo scrutinio di legittimità cfr. già S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni*, in M. D'AMICO - S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n. del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 78-88.

tecniche di sbarramento. Da questo punto di vista, è chiaro che l'evoluzione dei sistemi elettorali è strettamente legata allo sviluppo storico della natura delle assemblee parlamentari, che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera "registrazione proporzionale della pluralità socio-politica" per porre in essere meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale. Da questi sviluppi è derivata evidentemente l'esigenza – ispiratrice dei meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee, fra i quali si inseriscono le previsioni di soglie minime di accesso al riparto dei seggi – di riconsiderare i meccanismi della rappresentanza politica, che non è soltanto un semplice "specchio" della società di riferimento.

La Corte costituzionale, nel rigettare la questione promossa dal Consiglio di Stato, non utilizza poi, per la verità, questo argomento "non normativo", limitandosi a ricordare che (a prescindere dal contesto storico-politico in cui è destinata ad operare) la clausola di sbarramento persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati renda particolarmente complessa la formazione di una maggioranza politica nel Parlamento europeo, mettendo a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo.

In altre parole, essa, pur richiamando in premessa l'argomento storico-politico, non fonda su di esso la ratio decidenti della pronuncia. In tal modo, il nostro Giudice delle Leggi avvicina solo apparentemente il proprio modo di argomentare a quello Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha invece sempre considerato, nello scrutinare i sistemi elettorali, quale fosse la situazione storico-politica concreta in cui essi operavano (numero dei partiti, sistema politico, ecc.)<sup>12</sup>.

Allo stato attuale è dunque difficile prevedere se il contesto storico-politico in cui un sistema elettorale è calato potrà essere valorizzato e

12. Significativa in questo senso la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 13.3.2012, *Saccomanno e altri c. Italia*, ove al par. 52 i giudici di Strasburgo affermano: «le regole in questo ambito variano in funzione dei fattori storici e politici propri a ciascuno Stato; le molteplici situazioni previste nelle leggi elettorali di numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa dimostrano la varietà delle possibili scelte in materia. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, qualsiasi legge elettorale deve sempre essere valutata alla luce dell'evoluzione politica del Paese, in modo tale che dei dettagli inaccettabili nell'ambito di un determinato sistema sono giustificabili nell'ambito di un altro sistema (Py c. Francia, n. 66289/01, § 46, CEDU 2005I), purché, in ogni caso, il sistema adottato risponda a condizioni che assicurino la «libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo», riprendendo quanto già rilevato nella sentenza *Yumak e Sadak c. Turchia*, in particolare al par. 111.

diventare un argomento nuovo (e magari anche decisivo) alla luce del quale la Corte ne valuterà la ragionevolezza. Quel che è certo è che lo scrutinio di costituzionalità assumerebbe un significato profondamente diverso, poiché il sindacato di ragionevolezza come proporzionalità cedrebbe il passo ad un sindacato di ragionevolezza come irrazionalità: non più una verifica del grado di compressione di principi costituzionali per altre finalità di rango costituzionale nell'ambito di un determinato modello di forma di governo, bensì una valutazione (ancora più discrezionale) della razionalità della formula elettorale alla luce di fattori storici, sociali e politici.

Ciò ovviamente non significa affatto che il decidere della Corte, soprattutto in queste materie, non risenta del clima, anche politico, contingente: è sufficiente confrontare la sentenza n. 1 del 2014, in cui è valorizzato il rapporto eletto/elettore, in quegli anni particolarmente sentito, con la sentenza n. 35 del 2017, in cui invece si torna a ricordare il ruolo essenziale svolto dai partiti politici nella selezione delle candidature<sup>13</sup>. Altro, però, è che tale contesto costituisca un vero e proprio argomento della decisione.

Oltre allo scrutinio della formula elettorale, la Corte, in anni recenti, è stata chiamata a giudicare anche altri aspetti del sistema elettorale.

Meritano di essere ricordate le decisioni con cui sono regolate la selezione dei candidati e quelle attinenti ai meccanismi di c.d. slittamento dei seggi (che si verificano quando, nella fase della proclamazione dei candidati, un seggio che dovrebbe essere assegnato in una determinata circoscrizione o collegio viene assegnato ad un candidato presentatosi di altra circoscrizione o collegio).

Quanto alle prime, va evidenziato che la Corte non è stata qui chiamata a svolgere un giudizio di ragionevolezza, quanto, piuttosto, a definire, per la prima volta, il significato della "libertà" di voto tutelata dall'art. 48 Cost. Essa ha dovuto chiarire se tale principio, oltre a garantire che la scelta del votante non sia materialmente coartata, vincoli anche il legislatore quando regola il modo in cui le liste sono formate e il voto viene espresso sulla scheda.

La lettura congiunta delle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 rende chiaro che la libertà del voto è pregiudicata almeno in due precise circostanze: quando un sistema elettorale non mette l'elettore nelle condizioni di "conoscere", e dunque valutare, i candidati selezionati dai partiti politici (come nel caso di liste bloccate che comprendano un numero eccessivo di candidati), oppure quando esso permette all'elettore di scegliere, con un

13. Cfr. I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda i partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, spec. 49-50.

voto di preferenza, il proprio candidato, ma poi consente che quella stessa preferenza sia messa nel nulla da scelte assunte sulla base di valutazioni politiche e non in base a criteri oggettivi o predeterminati.

Quanto, infine, alle decisioni sul c.d. “slittamento” dei seggi, sul piano argomentativo<sup>14</sup> la sentenza n. 271 del 2010 va tenuta ben distinta dalla successiva decisione n. 35 del 2017.

Nella prima la Corte era chiamata a valutare se le disposizioni che consentono uno slittamento di seggi nel sistema elettorale europeo siano compatibili con gli artt. 1, 48, 49, 51, 56 e 57 Cost., assumendo che dall’insieme di tali parametri sia possibile ricavare un “principio” costituzionale di “rappresentanza territoriale” tale da impedire ogni forma di slittamento dei seggi da una circoscrizione ad un’altra. La Corte si limitò a rigettare la questione, ricordando come il “principio” possa e debba essere conciliato con altre esigenze (in passato, analogamente, v. anche ordinanza n. 318 del 2006, con riferimento al sistema elettorale previsto per l’elezione dei Consigli delle Province regionali in Sicilia).

Più interessante, sul piano dell’argomentazione, è la successiva sentenza n. 35 del 2017 (punto 10.2 del cons. in dir.). La Corte infatti è qui obbligata a confrontarsi con l’unico vero limite costituzionale “formale” che incontra il legislatore quando scrive un sistema elettorale, ossia la regola prescritta – rispettivamente per Camera e Senato – dagli artt. 56, comma 4, e 57, comma 4, Cost. Essi impongono di predeterminare i seggi che sono assegnati in ciascuna circoscrizione in base all’entità della popolazione, affinché non vi siano quote di popolazione “sovra” o “sotto” rappresentate. Ciò significa che il legislatore è libero, alla Camera, di disegnare le circoscrizioni elettorali come meglio crede (mentre le circoscrizioni del Senato devono corrispondere al territorio delle Regioni), ma che i seggi devono essere assegnati a ciascuna circoscrizione rispettando l’entità della popolazione residente in quei territori.

La Corte, con la sentenza n. 35, fissa due punti importanti.

Anzitutto, chiarisce che l’art. 56, comma 4, Cost. (con una lettura estensibile anche al comma 4 dell’art. 57) non si riferisce soltanto alla fase della ripartizione dei seggi nelle diverse circoscrizioni, ma vincola anche la successiva fase della assegnazione dei seggi alle liste dopo il voto: in tal modo, essa evita che la garanzia costituzionale possa essere sostanzialmente “svuotata” al momento della assegnazione dei seggi, consentendo consistenti slittamenti da una circoscrizione ad un’altra.

14. Per un commento a tali decisioni si rinvia al lavoro di G. TARLI BARBIERI, *Lo «slittamento dei seggi» dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, 537-570.

Nel contempo, essa non vuole che questa interpretazione della disposizione costituzionale vincoli il legislatore elettorale al punto da costringerlo ad adottare sempre formule elettorali in cui riparto dei seggi si conclude solo nella circoscrizione (e, di converso, impedendogli di adottare sistemi misti che invece prevedono un riparto dei seggi a più livelli e in cui non si può escludere qualche slittamento). Pertanto, essa afferma che l'art. 56, comma 4, Cost. deve essere interpretato sistematicamente con i principi desumibili dagli artt. 48 e 67 Cost., ossia con la necessità di comporre l'organo politico nazionale secondo le indicazioni degli elettori.

In definitiva, la “regola” di cui all'art. 56, comma 4, Cost. diviene, se non “principio” bilanciabile, regola “flessibile” almeno in quei residuali casi in cui ciò divenga necessario per ragioni casuali e matematiche.

### 3. *Modo di argomentare e decidere ed effetti delle decisioni di accoglimento*

#### 3.1 *Sull'organo già eletto*

Il modo di argomentare e di decidere le questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale, infine, è (o può essere) condizionato dalle conseguenze che può produrre una decisione di accoglimento (a) sull'organo (già) eletto in base alla normativa dichiarata incostituzionale e (b) sulla disciplina elettorale che – come si ricorderà a breve – non tollera lacune, dall'altro.

Quanto al primo dei due profili segnalati, solo in un caso la Corte costituzionale si è espressamente fatta carico del rischio che la pronuncia di accoglimento potesse produrre una rideterminazione della composizione dell'organo elettivo.

Per meglio comprendere tale aspetto, possono essere utili alcuni dati.

Dal 1948 ad oggi la Corte costituzionale ha pronunciato trentatré decisioni aventi ad oggetto le norme che regolano il procedimento elettorale preparatorio, l'espressione del voto, la formula elettorale e le modalità di attribuzione dei seggi<sup>15</sup>. Di queste trentatré decisioni, dodici sono state

15. Decisioni rese in via incidentale: n. 43 del 1961, n. 6 del 1963, n. 60 del 1963, n. 96 del 1968, n. 203 del 1975, n. 422 del 1995, n. 425 del 1995, n. 107 del 1996, n. 135 del 1996, n. 160 del 1996, n. 304 del 1996, n. 104 del 2006, n. 271 del 2010, n. 188 del 2011, n. 242 del 2012, n. 1 del 2014, n. 275 del 2014, n. 193 del 2015, n. 243 del 2016, n. 35 del 2017,

pronunciate in giudizi in via principale. Di queste ultime, molte sono antecedenti al 2001, quando il ricorso statale era, oltre che astratto, preventivo e, dunque, certamente rivolto a leggi che non avevano ancora trovato applicazione; altre, successive al 2001, hanno avuto ad oggetto disposizioni di leggi elettorali regionali perché approvate o modificate prima dell'approvazione dello Statuto, dunque, non ancora applicate. In un solo più recente caso, la legge impugnata era già entrata in vigore ed era applicabile e, proprio per questo, lo Stato, con il ricorso, ne aveva chiesto la sospensione<sup>16</sup>.

In definitiva, poche sono le sentenze con cui la Corte ha deciso questioni di legittimità costituzionale sollevate da giudici a quibus nell'ambito di procedimenti instaurati di fronte a giudici amministrativi dopo le elezioni, con l'obiettivo, contestando la proclamazione degli eletti, di rideterminare la composizione dell'organo.

La maggior parte sono state dichiarate non fondate.

In due casi, l'accoglimento ha presumibilmente inciso, ma in modo assai limitato, sulla composizione dell'organo (v. sentenze n. 104 del 2006 e n. 243 del 2016); in altro, affermando che la legge regionale non poteva, in contrasto con lo Statuto, aumentare il numero dei consiglieri, la Corte ha fatto perdere il seggio ad otto consiglieri regionali (sentenza n. 188 del 2011).

L'unica pronuncia che dovrebbe avere avuto conseguenze sulla composizione dell'organo già eletto è la sentenza n. 304 del 1996, con cui la Corte dichiarò incostituzionale l'art. 5 della l. n. 81 del 1993 (Elezione diretta del sindaco, del presidente di provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), nella parte in cui non prevede il rinvio delle elezioni ed il rinnovo delle candidature a sindaco e a consigliere comunale, in caso di decesso, avvenuto dopo la presentazione delle candidature e prima del giorno fissato per le elezioni, di un candidato alla carica di sindaco nei comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti. Dai dati pubblici risulta che nel Comune in questione i cittadini – che si erano espressi il 23 aprile 1995 – furono chiamati nuovamente a votare in data 17 novembre 1996. Presumibilmente l'indizione dei comizi un anno dopo le elezioni

n. 239 del 2018. Decisioni rese in giudizi promossi in via principale: n. 438 del 1993, n. 233 del 1994, n. 261 del 1995, n. 356 del 1998, n. 49 del 2003, n. 193 del 2003, n. 173 del 2005, n. 3 del 2006, n. 4 del 2010, n. 45 del 2011, n. 50 del 2015, n. 168 del 2018.

16. Si tratta della sentenza n. 168 del 2018. La Regione Siciliana, nella memoria difensiva, aveva evidenziato che le elezioni erano state differite a data successiva a quella (prevedibile) di deposito della decisione della Corte.

precedenti fu effettuata in ottemperanza a quanto stabilito dal giudice amministrativo alla luce della sentenza della Corte.

In un unico caso – come accennato in premessa – la Corte si è fatta carico del rischio che la pronuncia di accoglimento potesse condurre ad una rideterminazione complessiva dell'organo già eletto. Si tratta, ancora una volta, della sentenza n. 1 del 2014.

Anche se il giudizio a quo (come sappiamo) non era volto all'annullamento totale o parziale delle elezioni già svolte, ma all'accertamento della pienezza del diritto di voto, la Corte si preoccupa infatti degli effetti che la pronuncia avrebbe potuto produrre sulla composizione e sugli atti adottati dalle Camere già elette<sup>17</sup>, in quanto il giudizio di convalida dei parlamentari era ancora pendente. Se quest'ultimo si fosse svolto, anziché sulla base della disciplina vigente al momento delle elezioni, su quella risultante all'esito del giudizio di costituzionalità, si sarebbe determinata una rilevante modifica alla composizione delle Camere. La Corte, allora, per contenere l'impatto ordinamentale della propria pronuncia, nel passo finale della sentenza, precisa che la decisione «produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale» e che «non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto». Quindi, per ricondurre tale affermazione alle regole del processo costituzionale, ossia per dimostrare che tale precisazione è frutto delle regole che già presiedono le declaratorie di incostituzionalità, essa aggiunge:

[v]ale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio “che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. ‘retroattività’ di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida” (sentenza n. 139 del 1984). Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclama-

17. Cfr. G. SERGES, *Sentenze costituzionali e dinamica delle fonti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 181 ss.

zione degli eletti. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali.

In sintesi, e per quanto qui ci interessa: per evitare che composizione e atti posti in essere dalle Camere già costituite potessero essere immediatamente incisi dalla decisione di incostituzionalità, la Corte prende una posizione sulla questione, assai controversa in dottrina, del rapporto tra proclamazione e convalida, facendo propria la tesi per cui la convalida sarebbe da intendersi come un elemento confermativo dell'atto di proclamazione, e non invece la mancata convalida una condizione risolutiva della proclamazione.

In tal modo, attraverso la motivazione, essa modula gli effetti temporali della pronuncia di accoglimento differendoli nel tempo.

In disparte le numerose critiche rivolte a tale passo della decisione<sup>18</sup>, ciò che qui preme evidenziare è che in materia elettorale la Corte decide preoccupandosi – forse più che in altre materie – delle conseguenze concrete delle proprie pronunce, in quanto potenzialmente capaci di alterare, in modo anche consistente, la composizione politica dell'organo rappresentativo già eletto.

Nell'unico caso in cui essa lo ha ritenuto necessario, ha “contenuto” gli effetti della pronuncia agendo sulla motivazione (sentenza n. 1 del 2014), ma non può escludersi, per il futuro, che essa ricorra ad altre tecniche decisorie.

### 3.2 Sulla legge elettorale “costituzionalmente necessaria”

Da ultimo, non si può non menzionare il carattere che forse più di tutti gli altri condiziona il decidere e l'argomentare della Corte costituzionale in materia elettorale, ossia la circostanza che le leggi elettorali sono leggi costituzionalmente necessarie e, dunque, si ritiene non tollerabile un vuoto normativo, poiché deve essere garantito, in ogni momento, il rinnovo integrale dell'organo rappresentativo.

Non è qui il caso ancora di ricordare, se non per brevissimi cenni, che la qualifica delle leggi elettorali come leggi costituzionalmente necessarie

18. Criticamente su questo passo della sentenza n. 1 del 2014, P. CARNEVALE, *La Corte vince ma non sempre convince, riflessioni intorno ad alcuni profili della storica sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013, 12-15; A. LO CALZO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 12 marzo 2015, 3-4; G. SERGES, *op. cit.*, 184-185.

nasce nella giurisprudenza costituzionale resa nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, a partire dalla sentenza n. 29 del 1987 e, soprattutto, dalla sentenza n. 47 del 1991<sup>19</sup>.

Più interessante è invece evidenziare come la dottrina già allora avesse intuito che questo limite all'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale avrebbe potuto "condizionare" anche il giudizio sulle leggi<sup>20</sup>.

Allo stato della giurisprudenza, però, non è ancora chiaro come il carattere delle leggi elettorali quali leggi costituzionalmente necessarie incida sul giudizio di legittimità costituzionale.

Per lungo tempo, la Corte ha evitato di sottolineare la natura di leggi costituzionalmente obbligatorie delle leggi elettorali nel sindacato in via incidentale, anche perché l'accoglimento delle questioni sollevate non avrebbe pregiudicato la loro immediata applicabilità<sup>21</sup>.

Del rischio che la sentenza di illegittimità costituzionale potesse produrre un vuoto normativo la Corte si interroga invece nelle due già più volte ricordate sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

Forse per la rilevanza delle norme oggetto del suo giudizio, essa, in motivazione, si preoccupa di precisare che, all'esito dell'accoglimento, la normativa "residua" avrebbe consentito, se necessario, di procedere immediatamente all'indizione dei comizi elettorali.

Da questa "excusatio non petita" la dottrina ha dedotto che la Corte si sarebbe auto-vincolata a non accogliere questioni che possano rendere la legge elettorale non immediatamente applicativa, criticamente osservando che, in tal modo, essa abdicerebbe al proprio ruolo<sup>22</sup>.

In realtà, dalla lettura integrale della giurisprudenza sino ad oggi resa in materia elettorale nel giudizio sulle leggi non risultano casi in cui la Corte non ha accolto una questione fondata perché si sarebbe creato un vuoto normativo.

19. In seguito, v. sentenze n. 32 e 33 del 1993, n. 5 e n. 10 del 1995, n. 26 del 1997, n. 13 del 1999, n. 15, n. 16 e n. 17 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 2012, n. 10 del 2020.

20. A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale lega le mani a se stessa (A proposito di paralisi di funzionamento, leggi elettorali e controllo di costituzionalità)*, in *Foro it.*, 1997, pt. I, c. 1139 ss.

21. V. sentenze n. 96 del 1968, n. 422 del 1995, n. 304 del 1996, n. 104 del 2006, n. 188 del 2011, n. 243 del 2016.

22. V. R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'«Italicum»: la Consulta conferma il superamento della storica «zona franca» delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Foro it.*, 2017, pt. I, 782; G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2017, 4-5.

Essa, piuttosto, in alcuni casi ha precisato che la disciplina residua sarebbe stata auto-applicativa.

In altri casi, invece, per rendere la disciplina auto-applicativa, la Corte ha scelto di invadere “provvisoriamente” lo spazio riservato al legislatore, introducendo essa stessa una regola anche se le soluzioni al vizio di illegittimità costituzionale erano molteplici. Ciò ha fatto la Corte nella sentenza n. 1 del 2014, quando, dopo aver introdotto la possibilità di esprimere una preferenza in luogo delle liste bloccate, ha operato un chiaro riferimento alla preferenza unica. Ciò ha fatto anche nella sentenza n. 35 del 2017, sostituendo la regola in base alla quale il candidato eletto in più collegi può scegliere liberamente in quale essere proclamato eletto con il criterio oggettivo del sorteggio, ma nel contempo affermando che «appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori». Non si trattava di soluzioni costituzionalmente obbligate, ma di soluzioni necessarie – una volta accolta la questione – a rendere la disciplina residua auto-applicativa.

Allo stato, dunque, non è ancora certo se la natura di legge costituzionalmente obbligatoria impedisca alla Corte di dichiarare l’illegittimità costituzionale di disposizioni contenute nella legge elettorale nei casi in cui, all’esito dell’accoglimento, sia necessaria una riscrittura parziale o totale della legge elettorale.

Certo, l’inciso contenuto nella recentissima sentenza n. 10 del 2020 preoccupa un po’. Al punto 5 del considerato in diritto la Corte, infatti, accosta alla giurisprudenza sull’ammissibilità del referendum quella sul giudizio sulle leggi, come se incontrassero gli stessi limiti. È evidente, invece, che un conto è bloccare il procedimento referendario per evitare lacune normative, altro lasciare che l’organo politico sia eletto con una disciplina costituzionalmente illegittima.

In conclusione, la questione qui posta è seria e merita di essere ulteriormente approfondita, valutando, ad esempio, se la Corte, bilanciando il principio dell’«indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione» con le regole processuali, possa ricorrere a nuove tecniche decisorie per modulare nel tempo gli effetti della sentenza di accoglimento o per concedere del tempo al legislatore (alla stregua di quanto avvenuto, ad esempio, con l’ordinanza n. 2017 del 2018 e la successiva sentenza n. 242 del 2019).

Data la centralità delle regole elettorali per il funzionamento di qualunque sistema democratico, sarebbe infatti auspicabile che l’organo di giustizia costituzionale non si limitasse – per timore del vuoto normativo

– a dichiarare la questione inammissibile “per discrezionalità legislativa” (come già accaduto in passato<sup>23</sup>); e, se proprio non intendesse sperimentare nuove modalità di dialogo con il legislatore<sup>24</sup>, almeno accertasse l’esistenza del vizio di costituzionalità, sollecitando le Camere ad intervenire con prontezza.

23. Come sembra la Corte aver fatto con le sentenze n. 438 del 1993 e n. 271 del 2010.

24. Per alcune prime idee, e ulteriori indicazioni bibliografiche, sia consentito rinviare a F. BIONDI, *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell’organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 novembre 2017.

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di dicembre 2020  
da Rubbettino print  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Il volume raccoglie gli atti relativi a un ciclo di incontri seminariali che si sono svolti, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, nella primavera del 2019. Il tema che attraversa i diversi contributi è quello della motivazione nelle decisioni costituzionali.

Nel tempo la struttura delle decisioni della Corte è diventata sempre più articolata. La complessità delle questioni che la Corte è chiamata a decidere e l'elevato tasso di "tecnicismo" che ormai caratterizza la gran parte delle questioni di legittimità costituzionale spinge (o costringe) i giudici costituzionali ad adottare motivazioni analitiche, trasformando la natura delle sue stesse pronunce, che diventano anch'esse sempre più tecniche e tendenzialmente rivolte a un uditorio specializzato. Il risultato – soprattutto nelle materie maggiormente permeabili ai "vincoli tecnici" – è un tendenziale appannamento del "tono costituzionale" delle questioni e, per riflesso, delle stesse sentenze costituzionali. Tutto ciò con il rischio di assistere a una trasformazione del ruolo del giudice delle leggi.

**Valeria Marcenò** (Torino 1972) è professoressa associata di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Torino. Tra le sue pubblicazioni: con Gustavo Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale* (il Mulino, 2018); *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia* (Giappichelli, 2013); *La neutralizzazione del potere giudiziario. Regole sulla interpretazione e sulla produzione del diritto nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento* (Jovene, 2009).

**Matteo Losana** (Torino 1975) è professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Torino. Tra le sue pubblicazioni: *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale* (Giappichelli, 2015); *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea* (Jovene, 2010).

ISBN 978-88-7590-154-7



9 788875 901547

€ 20,00