



N. 146 - gennaio 2017

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA LEGGE ELETTORALE

Il 25 gennaio 2017, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. 'Italicum'), sollevate da cinque diversi Tribunali ordinari.

La Corte costituzionale ha respinto le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato. Ha inoltre ritenuto inammissibile la richiesta delle parti di sollevare di fronte a se stessa la questione sulla costituzionalità del procedimento di formazione della legge elettorale, ed è quindi passata all'esame delle singole questioni sollevate dai giudici a quo.

Nel merito, la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno.

Ha invece accolto le questioni relative al turno di ballottaggio, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che lo prevedono.

Ha inoltre accolto la questione relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, sopravvive comunque, allo stato, il 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.

Ha dichiarato inammissibili o non fondate tutte le altre questioni.

Secondo la Corte, all'esito della sentenza la legge elettorale è suscettibile di immediata applicazione.

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE DEL 25 GENNAIO 2017 SULLA LEGGE (C.D. '*ITALICUM*') PER L'ELEZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Il giudice delle leggi ha colpito alcune disposizioni della legge n. 52 del 2015: il secondo turno di ballottaggio (recante con sé un premio di maggioranza) e la facoltà di opzione da parte del capolista candidato risultato eletto in più collegi.

Non ha colpito altri profili della legge c.d. '*Italicum*', quali il premio di maggioranza che scatti al primo turno (per la formazione politica che consegua il 40 per cento dei voti validi su base nazionale), la precedenza dei capolista nell'assegnazione dei seggi rispetto agli altri candidati in lista anche se questi ultimi ricevano maggior numero di preferenze (capolista 'bloccati'), la pluri-candidabilità dei capolista.

La legge n. 52 del 2015 (vigente per la Camera dei deputati) sopravvive così al giudizio della Corte costituzionale, ad eccezione di due sue componenti: ballottaggio e libera opzione da parte del pluri-candidato pluri-eletto.

All'indomani della pubblicazione del comunicato stampa (riportato sopra nel corsivo in avvio della presente nota) ed in attesa della pubblicazione del dispositivo della sentenza, una maggiore disamina della decisione della Corte rischia di involgersi in prevalenti congetture. Alcuni punti possono però cogliersi come sufficientemente delineati.

In primo luogo, la Corte ha optato per l'*ammissibilità di alcune delle questioni di legittimità costituzionale* al suo vaglio. Essa pare porsi in linea di continuità rispetto alla sentenza n. 1 del 2014, in cui fu scandita la inesistenza di zone 'franche' dal sindacato di costituzionalità.

In quell'occasione la Corte affermò che il sistema elettorale, "pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole". "Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato".

In secondo luogo, la Corte ha considerato *costituzionalmente legittimo il premio di maggioranza (al primo turno)*, consistente nell'ottenimento di 340 seggi per la lista che consegua almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale.

Quel premio (consistente nell'attribuzione di circa il 54 per cento dei seggi per una forza politica avente riscosso il 40 per cento dei voti) è stato ritenuto superare uno scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza.

Pare così aversi un 'riconoscimento' verso una istanza di governabilità - quale stabilità del governo del Paese ed efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare (costituiscono, queste stabilità ed efficienza, "un obiettivo di rilievo costituzionale", ebbe a dire la sentenza n. 1 del 2014). Tuttavia la disciplina elettorale è tenuta, al contempo, al minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti (suggeriti dagli articoli 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione). Ebbene, tale vincolo è rispettato - ha ritenuto la Corte costituzionale - dal meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza (per il primo turno) quale disegnato dalla legge n. 52 del 2015. Quella ivi prevista è parsa alla Corte una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio.

In terzo (e correlato) luogo, la Corte ha dichiarato *incostituzionale il turno di ballottaggio*, recante il medesimo premio qualora esso non 'scatti' al primo turno in assenza di alcuna lista che in esso abbia conseguito il 40 per cento dei voti.

In attesa di conoscere il dettato della sentenza con le sue motivazioni, potrebbe ritenersi abbia avuto un ruolo la divaricazione tra sistema elettorale ad unico turno, vigente per il Senato, e a doppio turno di ballottaggio, qual era previsto dalla legge n. 52

del 2015. Se un sistema elettorale ha in sé una propria 'logica interna', la differenziazione tra turno unico e doppio turno per l'elezione delle due Camere (aventi eguali poteri e funzioni) potrebbe essere considerato un elemento distonico incidente sulla funzionalità del sistema, anche riguardo all'esercizio del voto da parte dell'elettore.

Rimane da verificare se sia stata altresì ritenuta l'assenza di una ragionevole soglia minima per accedere al secondo turno onde competere all'assegnazione del premio (che fa sì che esso sia acquisibile anche nel caso che il numero assoluto dei voti sia esiguo).

Se così fosse, soccorre quanto già ebbe a dichiarare la Corte nella sentenza n. 1 del 2014, ove essa rilevava quale conseguenza dell'assenza di una ragionevole soglia minima per acquisire il premio, "una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'articolo 1, secondo comma, della Costituzione".

Da siffatta divaricazione - scrisse la Corte nella sentenza n. 1 del 2014 - discende una sovrachia "compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (articolo 67 della Costituzione), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (articolo 138 della Costituzione): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali".

Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza, che non preveda una ragionevole soglia di voti minima per competere alla sua assegnazione, in breve determina "un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (articolo 48, secondo comma, della Costituzione)". Ossia "determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente".

Dunque il secondo turno di ballottaggio apportatore del premio di maggioranza non scattato al primo turno, così come configurato dalla legge n. 52 del 2015, potrebbe essere stato inteso come non sufficientemente garante della rappresentatività, nel giudizio della Corte.

L'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza fu già oggetto di un monito della Corte costituzionale, in tre sentenze emesse a conclusione di giudizi di ammissibilità dei referendum in materia elettorale della Corte costituzionale.

In quelle occasioni, la Corte - dopo aver richiamato la propria costante giurisprudenza che esclude che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta - segnalava "al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi» (sentenza n. 15/2008, sulla legge elettorale della Camera, sentenza n. 16/2008, sulla legge elettorale del Senato; sentenza n. 13/2012, su entrambi i rami del Parlamento, che richiama le precedenti sentenze).

In quarto luogo, se la sentenza della Corte *non ha cassato i capolista 'bloccati' né le candidature multiple (per una parte dei candidati, i capolista, in un numero fino a dieci collegi, secondo la previsione della legge n. 52 del 2015), di contro ha cassato la libera opzione per un collegio da parte del pluri-candidato pluri-eletto.*

In attesa del deposito della sentenza, non è possibile fornire maggiori indicazioni: parrebbe tuttavia censurata una 'manipolabilità' da parte degli eletti della scelta degli elettori, suscettibile di alterare il rapporto di rappresentanza fra quelli e questi.

E nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte si espresse (richiamando una sua precedente pronuncia, l'ordinanza n. 79 del 2006) con la sottolineatura che "le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la "presentazione di alternative elettorali" e la "selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche" – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale".

Quel che è certo è che la Corte ha individuato uno strumento normativo vigente per colmare quello che diversamente sarebbe stato un vuoto applicativo di non marginale incidenza, riguardo all'opzione del pluri-eletto (una volta ammesse le pluricandidature). Essa ha ravvisato nell'articolo 85 (ultimo periodo) del d.P.R. n. 361 del 1957 la previsione che consenta alla dichiarazione di incostituzionalità di non paralizzare il sistema, consentendone l'auto-applicabilità, richiesta dal carattere costituzionalmente necessario di una legge elettorale.

L'articolo 85 citato recita: "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 plurinominali prescelga. Mancando l'opzione, si procede al sorteggio".

L'ultimo periodo offre la chiave per sciogliere il nodo applicativo, là dove la declaratoria di incostituzionalità travolga il primo periodo.

In caso di pluri-candidato pluri-eletto, si applica pertanto il sorteggio, onde attribuirgli il seggio in un collegio.

DUE 'CONSULTELLUM' A CONFRONTO: I SISTEMI ELETTORALI DI CAMERA E SENATO DOPO LE SENTENZE DEL 2014 E DEL 2017

Il 'Consultellum' (riprendendo qui dicitura con cui il lessico giornalistico ha denominato il sistema elettorale risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014) è, per il Senato, la legge n. 270 del 2005, cui è stato tolto qualcosa - il premio di maggioranza; la configurazione delle liste come 'bloccate' - ed è stato aggiunto qualcosa - l'espressione di un voto di preferenza.

Il 'Consultellum' per la Camera dei deputati è la legge n. 52 del 2015, cui è stato tolto qualcosa: il secondo turno di ballottaggio; la facoltà di opzione da parte del pluri-candidato pluri-eletto (talché il sorteggio diviene, da residuale, esclusivo strumento di assegnazione del seggio in caso di pluri-elezione).

Espunte le disposizioni colpite da declaratoria di incostituzionalità, le due leggi elettorali possono dirsi in condizione di applicabilità. Esse disegnano due sistemi di elezione con elementi concordanti ed elementi divergenti.

Ad accomunare i due 'Consultellum' è la configurazione di un sistema elettorale proporzionale (con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti), con soglie di sbarramento.

A maggiormente divergere è la previsione di un *premio di maggioranza* (per la lista che consegua il 40 per cento dei voti validi) per l'elezione della sola Camera dei deputati.

Invero, tale situazione normativa non può dirsi del tutto inedita nella storia della Repubblica italiana, giacché (sia pure per breve lasso di tempo) vi fu vigenza della legge n. 148 del 1953, la quale prevede un premio di maggioranza per la sola Camera dei deputati.

Fu la legge correntemente denominata 'legge truffa', che prevede un premio di maggioranza (il 65 per cento dei seggi) per la lista (o coalizione di liste) che avesse conseguito il 50 per cento più uno dei voti validi nell'elezione della Camera dei deputati (soglia che nessun competitore conseguì, nella prova elettorale del giugno 1953, talché il premio di maggioranza non scattò, sopraggiungendo poi la legge n. 615 del 1954 abrogativa).

Peraltro, la previsione di allora non collimava del tutto con l'attuale, per la diversa entità della soglia per accedere al premio (allora la maggioranza assoluta dei voti validi, oggi il 40 per cento).

Nei due 'Consultellum', diversamente articolato è inoltre il *sistema di soglie*.

Per il Senato sono ammesse al riparto dei seggi:

- *le coalizioni* che abbiano ottenuto a livello regionale almeno il *20 per cento* dei voti validi espressi, avendo al loro interno almeno una lista collegata che abbia conseguito almeno il *3 per cento* dei voti validi espressi a livello regionale;
- *le singole liste non coalizzate* che abbiano ottenuto a livello regionale almeno il *8 per cento* dei voti validi espressi;
- *le liste facenti parte di coalizioni complessivamente 'sotto soglia'*, ma che abbiano ottenuto *uti singulae* sul piano regionale almeno il *8 per cento* dei voti espressi.

Per la Camera dei deputati, vi è un'unica soglia del *3 per cento* (salve le specifiche previsioni per le liste rappresentative di minoranze linguistiche).

Ne consegue che, *ove non scatti il premio di maggioranza presso la Camera dei deputati, rispetto a quest'ultima il Senato si presenta come 'più' maggioritario* (per la maggiore elevatezza delle soglie).

Effetto, questo, ampliato dal fatto che per il Senato la soglia opera su *base regionale*, per la Camera dei deputati su base nazionale.

Rilevante per la incidenza sulle dinamiche politiche è altra differenza: per il Senato, possono competere sia lista sia *coalizioni di liste*, per la Camera dei deputati solo singole liste, senza possibilità di collegamento con altre.

Per la Camera dei deputati, le liste debbono ottemperare a *requisiti di genere* (ordine di lista alternato per genere; nessun genere rappresentato per più del 50 per

cento nelle candidature circoscrizionali di una lista; nessun genere 'occupante' più del 60 per cento delle posizioni di capolista), non così per il Senato.

Per la Camera dei deputati inoltre vi è la '*doppia preferenza di genere*', non così per il Senato, per il quale vi è una singola preferenza esprimibile dall'elettore.

Tale preferenza unica, può rammentarsi, fu introdotta dalla sentenza (additiva, per questo riguardo) n. 1 del 2014. Circa i risvolti applicativi - non marginali posta la innovazione costituita dalla preferenza unica nell'elezione del Senato - la Corte vi annotava: "per quanto riguarda la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, eventuali apparenti inconvenienti, che comunque «non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993), possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte". E riguardo alla redazione delle schede elettorali, le relative disposizioni (cfr. l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 533 del 1993), "nello stabilire che nella scheda devono essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione, secondo il fac-simile di cui agli allegati, non escludono che quegli schemi siano integrati da uno spazio per l'espressione della preferenza". Eventuali inconvenienti applicativi " potranno, d'altro canto, essere rimossi anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia".

A detta della Corte dunque, "interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi" sono strumenti bastevoli per innestare la preferenza nella scheda elettorale per il Senato.

La scheda elettorale è riprodotta in fac-simile in allegato al decreto legislativo n. 533 del 1993 (come sostituita dalla legge n. 270 del 2005), ossia una fonte di rango primario. Parrebbe di intendere che la 'additività' della sentenza della Corte investa anche la configurazione grafica della scheda elettorale, rendendola suscettibile di integrazione in via meramente applicativa della medesima sentenza.

Ancora: solo per la Camera dei deputati sono previsti i *capolista 'bloccati'*.

Profilo suscettibile di approfondimento parrebbe quello delle *candidature multiple*. Esse sono ammesse per la Camera dei deputati per i soli capolista. Per il Senato (fermo restando il loro divieto nei collegi uninominali, i quali permangono nel Trentino-Alto Adige), non vi è previsione limitativa. Peraltro parrebbe da soppesare il rinvio del decreto legislativo n. 533 del 1993 (cfr. suo articolo 9, comma 5) al d.P.R. n. 361 del 1957 (cfr. suo articolo 19), alla luce delle modifiche apportate proprio dalla legge n. 52 del 2015 - in cui si prevede che "un candidato può essere incluso in liste con il medesimo contrassegno, in una o più circoscrizioni, solo se capolista e fino ad un massimo di dieci collegi plurinominali".

Senza maggiormente soffermarsi sugli elementi di raffronto tra i due sistemi elettorali residuati dalle pronunce della Corte costituzionale del gennaio 2014 e del gennaio 2017 (e vale ribadire, in attesa di conoscere la sentenza ultima giunta in tutto il suo contenuto), può ritenersi che innanzi alle 'asimmetrie' delle due leggi or vigenti per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato, gli strumenti a disposizione della Corte non le consentissero di procedere oltre.

Al di là di quel confine, vale quel che essa ebbe a dire nella sentenza n. 1 del 2014: "*la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa*".

a cura di Luca Borsi