



EDITORIALE – 25 GENNAIO 2017

Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Il giorno della decisione della Corte costituzionale sulla legge elettorale per la Camera dei deputati è finalmente giunto. La politica italiana è rimasta sospesa fino a questa data e le voci di una iniziativa prima della pronuncia della Corte sono sempre apparse flebili: come pensare che un partito si potesse esporre seriamente - tranne i posizionamenti politici e di convenienza - prima di sapere dall'organo di garanzia costituzionale cosa ne sarebbe stato della vigente, pur se mai applicata, legge elettorale? Nel frattempo, non ancora smaltito l'impatto della bocciatura del referendum, le riflessioni si sono intrecciate con i *desiderata* della politica e con i *rumours* che uscivano dalle stanze della Consulta, il ché ha reso opportuno un comunicato stampa appena presa la decisione (e, al proposito, sarà opportuno riprendere il tema della dissenting opinion, al fine di evitare che in ogni decisione delicata si sia sommersi da più o meno attendibili ricostruzioni giornalistiche degli schieramenti assunti all'interno del collegio).

Come si legge nel comunicato stampa diffuso nel pomeriggio del 25 gennaio, *"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 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. Nel merito, ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno, sollevata dal Tribunale di Genova, e ha invece accolto le questioni, sollevate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova, relative al turno di ballottaggio, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che lo prevedono. Ha inoltre accolto la questione, 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. 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. All'esito della sentenza, la legge elettorale è suscettibile di immediata applicazione"*.

* Il testo è una rielaborazione [dell'articolo già pubblicato dall'autore in data 18 gennaio su questa rivista](#), in occasione della pubblicazione della relazione tenuta al seminario "La Corte e l'Italicum", Roma, 11 gennaio 2017.

Lo scorso 11 gennaio, federalismi, l'Osservatorio sui processi di governo e FormAp avevano organizzato un seminario a porte chiuse su "la legge elettorale davanti alla Consulta"; i contributi di coloro che hanno ritenuto di voler produrre una rapida riflessione scritta stati pubblicati nei giorni precedenti, prima della pronuncia della Corte, ma la rivista darà naturalmente spazio a chi vorrà per commentare successivamente la sentenza.

Nel mondo dei costituzionalisti, che non ama il costituzionalismo *à la carte* che sta pericolosamente prendendo piede anche in qualche posizione di colleghi più anziani, è stato finora forte l'auspicio, la richiesta, il desiderio di un ritorno indietro della Corte rispetto alla sent. 1/2014, con una drastica sentenza di inammissibilità, che lasciasse di nuovo alla politica tutti gli spazi della decisione sulla legge più politica che c'è, vale a dire la legge elettorale. Qualcuno, modificando i termini della questione, aveva ipotizzato un'inammissibilità per irrilevanza in ragione della mancata applicazione della legge.

Realisticamente, come molti hanno ammesso, sia pur a denti stretti, era difficile credere ad un ritorno indietro. Per una ragione teorica: è evidente che principi costituzionali attinenti la legge elettorale possano e debbano esserci, pur se il sistema proporzionale non è costituzionalizzato; coerenza, proporzionalità e ragionevolezza sono principi che toccano tutta l'attività legislativa e non si capisce per quale motivo debbano arrestarsi di fronte alla legislazione elettorale. Per una ragione istituzionale: non ha senso che la Corte - dopo aver dato un colpo mortale alla legge elettorale precedente - non "dia una mano" al sistema politico in una fase così delicata (anche se ciò provocherà un ulteriore abbassamento del livello di responsabilità della classe politica: è molto probabile che si andrà a votare con due leggi elettorali, così come sono state modellate dalla Corte costituzionale). Per una ragione di sistema: un eventuale ritorno indietro - eventualmente motivato con mancata applicazione della legge, secondo la tesi originariamente esposta da De Siervo - non avrebbe dato nessuna garanzia che una tale scelta sarebbe stata irreversibile e avrebbe esposto la legge elettorale ad un - questo sì, disastroso - giudizio di costituzionalità *ex post factum*. La sentenza n. 1 del 2014 ha invero aperto una strada che sarà molto difficile invertire.

Naturalmente, come è stato notato (Poggi), c'è modo e modo per trattare il profluvio di questioni di legittimità costituzionale che è approdato in Corte costituzionale: nella grandissima parte, si tratta di questioni che impingono in "valutazioni di ordine politico" e costituiscono illegittimo "sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento" (secondo le formule dell'art. 28 della legge 87 del 1953), ovvero che si muovono su di un terreno del tutto astratto (ad esempio, trasformando un problema di interpretazione quale quello della mancata disciplina del caso del superamento del 40% da parte di due liste in una questione di costituzionalità). In questo caso, anche al fine di evitare che giungano in Corte un numero incontrollato di questioni di scarsissimo pregio, sarà opportuno che la Corte operi

drasticamente con lo strumento della inammissibilità. Di ciò ne avremo contezza dalla motivazione della sentenza.

Nel presupposto di sistema - confermato esplicitamente nel comunicato stampa, ma indiscutibile in ragione del rispetto dei precedenti - della necessaria autoapplicatività di una sentenza di accoglimento (e nella sperimentata inutilità di una sentenza-monito), la Corte si è pronunciata sulle questioni che derivavano direttamente dalle statuizioni della sentenza n. 1 del 2014 e, quindi in particolare, ballottaggio, premio, capilista bloccati e pluricandidature, disomogeneità tra le leggi elettorali di Camera e Senato. Sempre dal comunicato stampa, sembrerebbe esente da vizi il sistema dei capilista bloccati, mentre è stato colpito il meccanismo delle pluricandidature senza criteri di scelta per l'opzione, ritenendo applicabile il criterio residuale del sorteggio.

Il tema più delicato è sempre stato quello della omogeneizzazione delle due leggi elettorali: e per avere una posizione chiara dovremmo sicuramente attendere le motivazioni della sentenza della Corte.

Ma in verità, la questione della omogeneità non va fraintesa: due leggi elettorali maggioritarie non sono possibili, giacché il rischio - elevato anche in ragione dei corpi elettorali diversi tra Camera e Senato - di un risultato difforme non può essere assolutamente corso, per il pericolo di *impasse* istituzionale che ne deriverebbe.

Il vero tema della disomogeneità era invece quello della presenza di sistemi elettorali, basato uno (Senato) su di un unico turno di votazione, senza premio di maggioranza e con alte soglie di sbarramento e l'altro (Camera) sulla presenza di un turno di ballottaggio al quale accedevano le due liste più votate che non hanno raggiunto il 40% dei voti nel primo turno di votazione: in questa situazione, la disomogeneità di struttura delle leggi avrebbe creato un effetto di trascinamento del voto del Senato sul secondo turno per la Camera, che ridonda in violazione della libertà del voto (art. 48) e del ruolo dei partiti (art. 49).

La presenza di un (moderato) premio che spinge chi ha avuto il 40% dei voti sino al 54% dei seggi non sembrava già da prima tale da far risultare vizi di costituzionalità. Non vi sono infatti vizi sotto il profilo della disomogeneità tra le due leggi, giacché il carattere proporzionale della legge elettorale del Senato non impedisce la formazione di una maggioranza governativa, la quale potrà costituirsi eventualmente allargando la maggioranza formatasi alla Camera grazie al premio a quei gruppi il cui voto è coerente con la maggioranza della prima Camera e necessario per raggiungere la quota di sopravvivenza del Governo; in realtà, tale possibile esito potrebbe spingere a introdurre, con una modesta operazione di revisione costituzionale, la sfiducia costruttiva, al fine di ridurre il potere di interdizione dei gruppi addizionali al Senato. Ma non vi sono vizi nemmeno sotto il profilo di distorsione del principio di rappresentatività, giacché saremmo di fronte ad un limitato premio che porterebbe chi ha già raggiunto una soglia di voti importante ad un livello tale da garantire una governabilità adeguata (senza con ciò giungere a mettere a

repentaglio la revisione costituzionale e l'elezione degli organi di garanzia). Certo, rimangono differenze tra la legge elettorale della Camera e quella del Senato, come modellate dalla Corte costituzionale: ma questa è la situazione che il sistema politico italiano ha vissuto dal 1948. E i primi e principali profili di disomogeneità derivano da scelte costituzionali: elettorato attivo fissato a 25 anni e organizzazione su base regionale. Cosicché viene subito da chiedersi, se superata la disomogeneità strutturale provocata dal ballottaggio, il tema della disomogeneità sia veramente il tema da affrontare nei prossimi mesi. La legge elettorale del Senato lascia sicuramente qualche problema aperto (ambito regionale delle circoscrizioni, soglie di sbarramento molto elevate), ma non tali da impedire il voto.

La soluzione adottata dalla Corte, ben più della eventuale apertura del ballottaggio alle coalizioni o della pur ventilata dichiarazione di incostituzionalità del premio, ha un suo equilibrio istituzionale: permette infatti di non interrompere bruscamente un percorso maggioritario che aveva iniziato ad affermarsi in Italia, ma - nelle condizioni date di un bicameralismo non tramontato - lo tempera e lo modera. D'altra parte, il mantenimento di un premio di governabilità può spingere i partiti più solidi a preservare una tensione verso il partito maggioritario. E così come nel 1993-4 fu un referendum a spingere verso una soluzione maggioritaria, oggi è stato egualmente un referendum a spingere verso un temperamento di un maggioritario che è sempre apparso mal digerito e attuato ancor peggio. In realtà, se si collega il giudizio sulla legge elettorale all'esito del referendum, non è stata la Corte ad avere l'ultima parola, giacché, dichiarando illegittimo il ballottaggio, essa si è limitata a recepire le conseguenze del referendum, che ha lasciato in piedi il bicameralismo. Per esigenze di sistema, l'intervento è autoapplicativo, costituendo una sorta di paracadute nel caso di inerzia del Parlamento e non si è limitato al monito, per evitare il rischio di un legislatore che si avvita, fino all'ultimo giorno utile, nella ricerca di una formula elettorale. Ma rimane ferma la possibilità per il Parlamento di costruire una diversa modulazione della legge elettorale, trattando la sentenza quasi come un intervento di tipo cedevole. E rimane ferma la scelta - tutta politica - di decidere se votare nella primavera del 2017 o nell'inverno del 2018. *Hic Rodhus, hic salta* : la Corte ha svolto il suo compito, la politica prenda una decisione sulla durata di una legislatura marcata - nel bene e nel male - dall'esito di un voto popolare che ha contraddetto una scelta parlamentare.

Certo, la Corte assume sempre di più un ruolo che si colloca ai confini tra il costituzionalmente dovuto e il politicamente opportuno, lungo un crinale dove qualche pericolo è ben possibile intravedere. Ma questa perdita di ruolo della politica - deriva tradizionale del sistema italiano - si è ormai consolidata dopo il risultato del referendum del dicembre 2016: il popolo italiano ha respinto il giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali, ma la Corte lo ha pretoriamente confermato; il popolo italiano ha respinto il superamento del bicameralismo paritario, ma la Corte ha dovuto fare i conti con la valutazione della omogeneità delle due leggi. E si potrebbe continuare...