

## **Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014**

di Giacomo D'Amico

(in corso di pubblicazione in “*Quaderni costituzionali*”, 2015)

Non stupisce che la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, proceda spesso “per strappi”, cioè con pronunce fortemente innovative rispetto a quelle precedenti, a cui segue, non di rado, un ammorbidente della posizione originaria, se non addirittura qualche passo indietro. Basta guardare alle principali questioni affrontate dal Giudice delle leggi negli ultimi anni per rendersi conto che non si tratta affatto di una novità. Probabilmente questo *modus procedendi* non agevola la formazione di un orientamento giurisprudenziale univoco, ma, anche a non considerare eventuali mutamenti di opinione, è inevitabile che il periodico ricambio dei giudici contribuisca ad alimentare questo processo di affinamento/superamento del precedente. Peraltro, non si può escludere che una nuova valutazione della questione, alla luce dei mutati contesti sociali, politici, economici, induca la Corte a rivedere la propria giurisprudenza.

In questa prospettiva devono essere lette due recenti decisioni (n. 110 e n. 193 del 2015), con le quali i giudici costituzionali hanno affinato (e forse, in parte, superato) la innovativa giurisprudenza avviata con la sent. n. 1 del 2014. Al di là dell'indubbio interesse per la materia elettorale, queste pronunce meritano di essere studiate anche per la ricaduta di talune affermazioni – in esse contenute – sul pressoché certo giudizio di costituzionalità della nuova legge elettorale per la Camera, tanto più che, se la riforma costituzionale dovesse essere definitivamente approvata, entrerebbe in vigore sia un meccanismo, a regime, di controllo preventivo sulle leggi elettorali della Camera e del Senato (ex art. 13 del ddl cost.), sia un meccanismo, transitorio, di controllo delle leggi elettorali approvate e promulgate nell'attuale legislatura (ex art. 39, co. 11, del ddl cost.).

Prima ancora delle due decisioni qui commentate, la Corte era tornata (dopo la n. 1 del 2014) ad occuparsi della legittimità costituzionale dei sistemi elettorali con la sent. n. 275 del 2014, nella quale aveva escluso l'esistenza di «ragioni di assimilazione» con il giudizio sulla l. n. 270 del 2005 ed aveva concluso per l'infondatezza della questione avente ad oggetto la normativa del Trentino-Alto Adige sul premio di maggioranza nelle elezioni dei Comuni con più di 3.000 abitanti. La sent. n. 275 del 2014 reca, però, un'affermazione particolarmente significativa, proprio nella prospettiva di un futuro giudizio sulla nuova legge elettorale, là dove si afferma che, pur «con riferimento ad elezioni di tipo amministrativo», «le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio»; in particolare, la Corte, richiamando la sent. n. 107 del 1996, ha precisato che «nel turno di ballottaggio [...] la prospettiva cambia sensibilmente». Certo, il giudice delle leggi, in queste occasioni, si occupava della normativa sulle elezioni comunali, con tutte le peculiarità che la contraddistinguono, ma non si può escludere che la Corte, in futuro, “atinga” da questi precedenti, specie con riferimento all'affermazione sul ballottaggio che parrebbe di natura generale.

Passando alle sentt. n. 110 e n. 193 del 2015, le novità riguardano, rispettivamente, le modalità di accesso alla Corte e la portata del sindacato di costituzionalità. Nel giudizio definito con la sent. n. 110 la Corte era stata investita di una questione di legittimità costituzionale, relativa alla soglia di sbarramento prevista per le elezioni dei membri del Parlamento europeo, sollevata nel corso di un giudizio avviato a seguito di un'azione di accertamento promossa da alcuni elettori; in sostanza, le modalità di accesso alla Corte erano in gran parte analoghe a quelle del giudizio definito con la sent. n. 1 del 2014. In quest'ultima pronuncia il giudice delle leggi ha "giustificato" l'ammissibilità della questione, non tanto sull'assunto di una generale possibilità di accesso alla Corte anche nel corso di giudizi di accertamento – come pure sostenuto in dottrina (A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 152; C. Padula, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta OnLine*, 2013, 12 ss.) – ma sulla base dello specifico rilievo costituzionale del diritto di voto e dell'«esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi [...] che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo».

Nella sent. n. 110, la Corte, dopo aver richiamato le suddette affermazioni, è giunta all'esito opposto, cioè all'inammissibilità della questione, non riscontrando, nel caso di specie, il rischio di una «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale. Nonostante l'apparente contraddizione con il precedente, il *decisum* della sent. n. 110 risulta coerente con l'assunto di fondo della sent. n. 1 del 2014, contribuendo a delimitarne la portata e a chiarire alcuni dubbi che quest'ultima aveva suscitato. Nel caso delle elezioni europee, infatti, la Corte ha rilevato che le relative «vicende» «possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano». Peraltro, ciò era avvenuto nel giudizio definito con la sent. n. 271 del 2010.

Se, dunque, l'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un giudizio di accertamento del diritto di voto è condizionata dall'esistenza di una «zona franca» dal controllo di costituzionalità, essa deve, di conseguenza, essere esclusa qualora questa non si dia. Pertanto, se e quando entrerà in vigore il controllo preventivo sulla legge elettorale, la Corte dovrà, coerentemente, dichiarare l'inammissibilità di questioni sollevate nel corso di giudizi promossi a seguito di azione di accertamento del diritto di voto. In sostanza, la porta aperta con la sent. n. 1 del 2014 pare destinata a richiudersi nel momento in cui sarà possibile un sindacato preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale.

Quanto alla sent. n. 193 del 2015, oggetto delle censure erano due norme della legge elettorale regionale lombarda, concernenti l'attribuzione di un premio di maggioranza senza l'indicazione di una percentuale minima di consensi, l'una, e l'individuazione di una soglia di sbarramento al 5%, l'altra. In merito alla prima questione, la legge lombarda prevede l'assegnazione, alle liste collegate al Presidente eletto, di almeno il 55% dei seggi in Consiglio se il candidato eletto ha ottenuto meno del 40% dei voti (art. 1, co. 24, lett. a), e l'assegnazione di almeno il 60% dei seggi se il candidato Presidente eletto ha ottenuto il 40% o più dei voti validi (art. 1, co. 24, lett. b). Questa previsione era stata censurata nel suo complesso, oltre

che per la mancata previsione di una soglia minima, anche per il fatto di riconoscere valore determinante al risultato conseguito dal candidato Presidente eletto, piuttosto che dalle liste a lui collegate (sull'ordinanza di rimessione si rinvia a M. Massa, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 1/2014, 130 ss.).

La questione di legittimità costituzionale della norma in esame è stata dichiarata inammissibile dalla Corte in virtù del carattere ipotetico della stessa, in quanto, in occasione delle ultime elezioni regionali lombarde, sia il candidato Presidente eletto sia le liste a lui collegate hanno superato il 40% dei voti validi. A ben vedere, il giudizio espresso dalla Corte appare eccessivamente rigoroso, dovendosi semmai distinguere le due parti della disposizione censurata (a seconda del raggiungimento o no della soglia del 40%). Sulla base dell'anzidetta distinzione, il Giudice delle leggi avrebbe, forse, dovuto dichiarare inammissibile per irrilevanza la questione relativa all'art. 1, co. 24, lett. a), avendo il Presidente eletto superato la soglia del 40%, mentre invece la questione concernente l'art. 1, co. 24, lett. b) avrebbe dovuto essere esaminata nel merito e dichiarata non fondata, in quanto, in tal caso, l'assegnazione del premio di maggioranza è subordinata al raggiungimento della soglia del 40%. In sostanza, ad apparire incostituzionale è la previsione del premio di maggioranza (del 55%) applicabile in caso di mancato raggiungimento del 40%, poiché l'assegnazione di siffatto premio non è condizionata dal raggiungimento di una certa (e ragionevole) percentuale di voti validi.

Quanto, invece, alla seconda questione di legittimità costituzionale, il Giudice delle leggi si è limitato ad affermare che «la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione [...] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità». Quello anzidetto è considerato dalla Corte «un fine non arbitrario», anche in considerazione del fatto che un'analogia soglia di sbarramento è già stata prevista dalla l. n. 43 del 1995. Viene da chiedersi, però, se sia sufficiente affermare in generale la non arbitrarietà del fine perseguito per giustificare *tout court* la previsione di una soglia di sbarramento o se, piuttosto, nel caso di specie non fosse necessario un sindacato di ragionevolezza sulla sua "concreta" misura, che non poteva prescindere da un esame complessivo del sistema elettorale. In sostanza, pare che il condivisibile giudizio sulla non arbitrarietà del fine perseguito con l'introduzione di una soglia di sbarramento non possa giustificare qualsiasi meccanismo di questo tipo ma richieda, pur sempre, una valutazione caso per caso, anche in relazione alle peculiarità dei singoli sistemi elettorali. Anche in questo caso sembra che la Corte abbia preferito non avventurarsi nelle "sabbie mobili" del giudizio di ragionevolezza sulla norma *de qua*.

In conclusione, leggendo queste due sentenze si ricava la sensazione che, per ragioni diverse e in relazione a profili differenti, le "porte aperte" con la sent. n. 1 del 2014 si stiano richiudendo. Leonardo Sciascia, a proposito della propaganda fascista delle "porte aperte", così scriveva: «Suprema metafora dell'ordine, della sicurezza, della fiducia: "Si dorme con le porte aperte". Ma era, nel sonno, il sogno delle porte aperte; cui corrispondevano nella realtà quotidiana, da svegli, e specialmente per chi amava star sveglio e scrutare e capire e giudicare, tante porte chiuse» (L. Sciascia, *Porte aperte*, Milano, 1987, p. 31).