

LA SENTENZA N. 1 DEL 2014 SULLA LEGGE ELETTORALE A UNA PRIMA LETTURA

di Giovanni Guzzetta *
(14 gennaio 2014)

La sentenza n. 1 del 2014 con la quale la Corte costituzionale motiva la preannunciata dichiarazione di incostituzionalità dell'attuale legge elettorale, non presenta significative novità quanto al *decisum*, anticipato con l'ormai famoso comunicato stampa del 3 dicembre scorso. Essa però vale a chiarire una serie di punti che consentono di delimitare gli effetti sostanziali e formali della decisione e indicano i possibili margini di azione del legislatore ai fini dell'approvazione di una nuova legge elettorale.

1. Il contenuto della decisione

La Corte ribadisce la premessa, ormai consolidata nella propria giurisprudenza, secondo cui la Costituzione non impone un particolare sistema elettorale, e quindi nemmeno un sistema proporzionale, ma impone che vi sia un bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti ai fini della formazione dell'organo parlamentare e soprattutto che vi sia un proporzione tra i mezzi prescelti e gli obiettivi perseguiti.

La Corte inoltre afferma che la finalità di "agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare" è un "obiettivo costituzionalmente legittimo". Il vizio riscontrato sta, invece, nella sproporzione tra la scelta di adottare un sistema a base proporzionale e l'entità della distorsione che si realizza con la torsione maggioritaria determinata dal premio. Un premio attribuito senza soglia minima, insomma, "rovescia" la "ratio della formula elettorale [a base proporzionale] prescelta dallo stesso legislatore del 2005". Inoltre, con tale rovesciamento, le norme consentono "una illimitata 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» (art. 67 Cost.), 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 (art. 138 Cost.)".

In buona sostanza, dunque, la Corte afferma che se la scelta di fondo è quella di un sistema proporzionale, le distorsioni determinate dalla legge elettorale non possono essere tali da "tradire" la logica di quel sistema e le aspettative che gli elettori nutrono nei confronti di un sistema (quello proporzionale) che mira ad assicurare un'ampia rappresentatività.

Tale ragionamento è applicato dalla Corte alla legge elettorale della Camera e ancor di più alla legge elettorale del Senato, dove, la presenza di premi regionali (destinati quindi potenzialmente ad elidersi in caso di risultati diversi tra regione e regione) produce un esito del tutto irragionevole anche rispetto all'obiettivo della governabilità.

Quanto al tema delle liste bloccate, la Corte censura la circostanza che il sistema elettorale escluda "ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti" poiché "l'ordine di presentazione" è sostanzialmente deciso dai partiti" e non è in alcun modo modificabile dagli elettori, nemmeno in parte.

"In definitiva - conclude la Corte - , è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che

sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)".

Per la verità non appare del tutto chiaro come, dall'affermazione dell'incostituzionalità di qualsiasi potere di scelta, la Corte giunga a concludere che - pur riconoscendo espressamente - l'esistenza di una pluralità di modi per ovviare a tale violazione (uninomiale, liste corte, preferenze, ecc.) il giudice delle leggi "atterri" poi sulla soluzione della singola preferenza. Il motivo potrebbe forse riconoscersi nel fatto che si tratti del requisito "minimo" (ma secondo quale gerarchia?) per rendere la legge costituzionalmente legittima o che la preferenza unica fosse il risultato di un *referendum* poi superato dalla legislazione successiva. Ma si tratta solo di supposizioni perché sul punto la motivazione non è del tutto priva di zone d'ombra.

2. I margini di intervento

La sentenza della Corte lascia ampi margini di intervento al legislatore. In linea di prima approssimazione può dirsi che tutti i principali modelli attualmente in discussione sono tendenzialmente compatibili con i risultati della decisione, sia qualora prevedessero collegi uninominali, sia qualora prevedessero liste bloccate corte purché "il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi", sia sistemi misti, anche con premio di maggioranza, purché sia assicurata una soglia minima di consenso a chi ne beneficia.

Alcune precisazioni sono però necessarie. Va infatti considerato che la Corte ascrive un significato fondamentale al "test di proporzionalità" tra mezzi e fini perseguiti. A questo proposito assume rilievo non solo il risultato finale cui si mira, ma anche la "ratio" di base del sistema. E' proprio il "rovesciamento di ratio" che giustifica la censura di costituzionalità". Citando il Tribunale Costituzionale tedesco, la sentenza infatti enfatizza questo dato, sottolineando che "qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952).

Questa affermazione dovrebbe indurre ad avere una certa cautela nel percorrere la strada di sistemi a base proporzionale che però contengano dispositivi distorsivi eccessivi per assicurare il raggiungimento di una maggioranza di seggi, in quanto tali sistemi lederebbero l'aspettativa ingenerata negli elettori dalla scelta legislativa di un sistema "a base" proporzionale.

Mentre dunque l'ipotesi di reintroduzione del Mattarellum, forse anche con un'ulteriore distorsione volta ad attenuare il correttivo proporzionale consistente nel riconoscimento di un diritto di tribuna dovrebbe - in questa logica - considerarsi del tutto accettabile (proprio perché il modello è *dichiaratamente* maggioritario), andrebbe valutata con attenzione la sovrapposizione di premi e correttivi maggioritari su sistemi a base proporzionale, come quello spagnolo e il c.d. modello dei sindaci. In quest'ultimo caso, ad esempio, immaginare che un secondo turno in un sistema proporzionale, di per sé, risolva il problema non è scontato. L'assegnazione di un premio al secondo turno senza la previsione di una soglia di accesso al medesimo, potrebbe, cioè, determinare un effetto

"finale" di distorsione eccessiva. Nulla impedirebbe infatti che accedano al secondo turno due "coalizioni" che abbiano, in ipotesi meno del 30 o del 25 %, con l'effetto che in forza del premio i risultati del primo turno, che pur rimangono il punto di riferimento per la formazione della rappresentanza, vengano "sproporzionalmente" alterati.

Infine, la Corte non sgombra il campo (né le era richiesto) rispetto alla questione dell'ammissibilità di una disciplina che preveda un premio nazionale al Senato (ovviamente con soglia minima). Essa, infatti, pur sanzionando l'irrazionalità intrinseca della previsione di premi regionali, si limita a censurarla con riferimento alla legge oggetto del giudizio, ma non si spinge a offrire indiretti "suggerimenti" di ordine generale.

3. La normativa "di risulta"

Quanto alla normativa risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità la Corte afferma che essa è "complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo". Vale insomma per l'annullamento delle leggi, quanto costante giurisprudenza aveva affermato in materia di referendum elettorali: "Le leggi elettorali sono, infatti, "costituzionalmente necessarie", in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» (...), dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.». Si tratta di un'affermazione non di poco conto, perché sembra limitare, anche per il futuro, il potere di sindacato su leggi "costituzionalmente necessarie".

Riguardo al caso di specie, in particolare, la Corte ritiene che l'annullamento del premio di maggioranza faccia residuare un sistema di tipo proporzionale (con le soglie minime oggi stabilite).

Quanto alle preferenze, il giudice delle leggi non ritiene preclusiva dell'autoapplicatività della normativa la circostanza: a) che manchi una disciplina espressa sulla manifestazione del voto di preferenza, b) che il fac-simile di scheda elettorale previsto dalla legge non preveda uno spazio per l'apposizione della preferenza, c) che non sia stabilito il numero delle preferenze e d) che manchino regole per la computazione dei voti di preferenza al fine dell'assegnazione dei seggi. Si tratta, a giudizio della Corte, di inconvenienti superabili alla luce dei degli ordinari criteri di interpretazione, o, per quanto riguarda il numero delle preferenze, operando in linea con quanto risultante dal referendum del 1991, ammesso con [sentenza n. 47 del 1991](#)" (e in questo caso assistiamo ad una sorta di "reviviscenza" "interpretativa", con l'utilizzazione degli esiti di un referendum, successivamente abrogati, per colmare una lacuna creata dalla dichiarazione di incostituzionalità); o, infine, ovviando eventualmente anche mediante interventi di natura sublegislativa.

E' appena il caso di dire che molto condivisibilmente la Corte ribadisce che il sistema risultante dalla caducazione delle norme illegittime non costituisce un modello costituzionalmente obbligato, perché nei limiti del *decisum* rimane intatta l'amplicissima discrezionalità del legislatore in materia. Il risultato normativo è, insomma, semplicemente circoscritto all'esigenza di "ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati".

4. Gli effetti sul Parlamento in carica

Problematiche appaiono, infine, le conclusioni tratte dalla sentenza in ordine agli effetti nel tempo della declaratoria di illegittimità costituzionale. La Corte infatti afferma: "È evidente, infine, che la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella

normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere".

Se ciò è senz'altro indubitabile quanto agli atti precedentemente compiuti dalle Camere, i cui effetti si siano ormai esauriti, appare più problematico condividere la conclusione che nessuna conseguenza discenda rispetto allo *status* dei parlamentari e agli ulteriori atti che verranno compiuti.

Sebbene, infatti, la Corte affermi che i rapporti legati al procedimento elettorale sarebbe ormai esauriti, in quanto "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 proclamazione degli eletti", tale conclusione non convince del tutto.

Affermare, infatti, che l'istituto della proclamazione determini l' "esaurimento" dei rapporti sorti con il procedimento elettorale pone una serie di interrogativi. Il primo è quello relativo a quanto previsto dell'art. 66 Cost. in tema di giudizio sui titoli di ammissione e sul procedimento elettorale (cfr. 115 del 1972 e 259 del 2009) e, in particolare, alla funzione del giudizio di convalida. Se, infatti, il procedimento elettorale e i relativi rapporti si ritenessero "esauriti" ai sensi dell'art. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, sarebbe da ritenere inammissibile la possibilità di rimettere in questione quei rapporti in base ad un intervento di un successivo organo, quale la giunta per le elezioni.

Inoltre, sembra difficile sostenere che la proclamazione operata da organi pur sempre amministrativi nel caso delle elezioni per il Parlamento abbia degli effetti preclusivi definitivi, che invece sono *in re ipsa* negati alla proclamazione per altre categorie di elezioni (europee, regionali, provinciali, comunali).

Né vale invocare - per sostenere la piena legittimità giuridica e politica del Parlamento - l'argomento della continuità dello Stato, citando le norme in materia di *prorogatio* delle Camere. Queste ultime, infatti, sono semmai prova della conclusione opposta, che, cioè, in quanto ormai sciolte o cessate le Camere vedono i propri margini di operatività depotenziati e limitati alla ordinaria amministrazione e a situazioni di emergenza non rinviabili al successivo Parlamento.

Pertanto, a parere di chi scrive, l'argomento della continuità dello Stato avrebbe dovuto essere invocato semmai per attenuare gli effetti retroattivi della sentenza, nel senso di consentire al Parlamento, malgrado il travolgimento degli esiti elettorali discendenti dalla decisione, di operare, seppure in condizioni depotenziate, per compiere gli atti strettamente necessari a ripristinare quanto prima la legalità costituzionale violata.

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma Tor Vergata