

**Intervento del Prof. Claudio Rossano al Seminario di discussione sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017 che ha annullato in parte la legge elettorale della Camera dei deputati n. 52/2015.**

La Corte Costituzionale nelle parti della sentenza che hanno annullato il turno di ballottaggio (per rendere compatibile l'elezione con la rappresentanza politica nazionale) e la scelta del capolista (nell'ipotesi che questi risulti eletto in più collegi plurinominali), sostituita col criterio del sorteggio, ha rilevato i limiti al suo intervento, nonché le difficoltà tecniche che si presentano per *“restituire, com'è indispensabile, una normativa elettorale di risultato immediatamente applicabile all'esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo”*.

Alla luce di tale considerazione, possibilità di ricorrere all'elezione della Camera dei deputati in ogni momento, che è decisiva per l'accoglimento delle questioni di costituzionalità prospettate dai rimettenti, va interpretato quanto affermato dalla stessa Corte al termine della motivazione in ordine all'esigenza che i sistemi elettorali adottati per le due Camere, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee. Si tratta di un invito-esortazione (o anche di una sorta di *obiter dictum*) che nell'equilibrio dei rapporti e dei rispettivi ruoli tra le Istituzioni della Repubblica può essere intesa soltanto come mero indirizzo per il legislatore, ove esso intenda modificare le leggi elettorali attualmente in vigore per il Senato e la Camera dei deputati (come risultano dalle sentenze della stessa Corte, n. 1/2014 e n. 35/2017), ma non nel senso che non possa procedersi all'elezione (eventualmente anticipata) prima che le modifiche nel senso indicato intervengano. Sarebbe stata questa, invero, una invasione di campo non soltanto nei confronti del Parlamento, ma anche del Capo dello Stato, cui compete l'eventuale

scioglimento anticipato delle due Camere o di una sola di esse.

Sufficiente in proposito considerare che, ove il Parlamento non intervenga prima della fine della legislatura, le elezioni, secondo il dettato della Costituzione, dovranno comunque svolgersi alla scadenza naturale delle Camere.

Quanto poi alla affermazione della Corte in ordine all'esigenza di modificare le leggi elettorali per renderle omogenee, in modo che possa assicurarsi una omogeneità tra le maggioranze che si formano in entrambe le Camere, va osservato che, a ben guardare, non è affatto detto che le leggi in vigore escludano di per sé la formazione di maggioranze omogenee; mentre, d'altro canto, non sempre le modifiche che si apportino alle leggi elettorali delle due Camere portano seco una omogeneità delle rispettive maggioranze. L'esperienza del passato dimostra invero che tanto con sistemi elettorali maggioritari o semi maggioritari, quanto con sistemi elettorali proporzionali o semi-proporzionali, i risultati possono non essere conformi a tale aspettativa.

Basti considerare le difficoltà oggettive che si presentano per la diversa composizione dell'elettorato: la maggiore età richiesta per l'elezione della Camera e i venticinque anni per l'elezione del Senato; l'elezione a base regionale per il Senato; il minor numero dei Senatori rispetto ai deputati. Sono questi fattori che possono sempre influire o marginalmente o, a volte, decisamente sulla formazione delle rispettive maggioranze. Basti considerare, ad esempio, l'influenza avuta dal voto espresso dagli elettori tra i diciotto i venticinque nel referendum del 4/12/2016 sulla proposta di legge costituzionale.

La circostanza che l'attuale legge elettorale per la Camera, la quale, a differenza di quella per il Senato, prevede un premio di maggioranza, consentendo il

raggiungimento del 55% dei seggi per la lista (e non per una coalizione di liste) che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, potrebbe non avere come conseguenza, ove scatti per una delle liste tale soglia, una reale non omogeneità delle maggioranze nelle due Camere.

Non può, ad esempio, escludersi che la lista possa ottenere voti superiori al 40% anche al Senato, e, in considerazione della soglia di sbarramento dell'8% per l'elezione delle liste non coalizzate, ottenere ivi una sovrarappresentazione, raggiungendo la maggioranza dei seggi. Ma anche se ciò non si verificasse, non è affatto detto che la lista debba necessariamente incontrare difficoltà insormontabili nella formazione di una maggioranza nel Senato, potendo ottenerla attraverso la ricerca di alleanze con altre liste.

Nel caso poi che nessuna lista ottenga il 40% dei voti alla Camera dei deputati, il problema del raggiungimento delle maggioranze è ovviamente solo politico. Sarebbe infatti del tutto naturale in sistemi di governo parlamentari, che si determinino coalizioni tra i partiti (in Parlamento tra i rispettivi gruppi parlamentari), come è avvenuto del resto tanto nel vigore del sistema elettorale proporzionale della c.d. prima repubblica, quanto con i successivi sistemi elettorali. E tali coalizioni, ove effettivamente realizzate, non potrebbero che avere come conseguenza la formazione di maggioranze omogenee in entrambe le Camere.

In realtà, contrariamente a quanto deciso dalla Corte Costituzionale, il vero problema rappresentato dalla legge elettorale della Camera, sotto il profilo della illegittimità costituzionale, è l'anomalia (presente tra l'altro unicamente nella legge elettorale italiana, a differenza di quanto avviene negli altri Paesi) della alterazione del risultato elettorale che indubbiamente si verifica per effetto dell'attribuzione di seggi in

numero superiore a quello che spetterebbe in base ai voti riportati.

Ma, anche a voler prescindere da tale anomalia, non ritenuta in misura tale dalla Corte per annullare la relativa previsione, resta comunque il fatto che il premio di maggioranza (o di governabilità) è assicurato esclusivamente e singolarmente ad una delle liste in competizione e non anche ad una coalizione di liste.

La Corte, pur avendo fatto riferimento ai partiti politici e non alle liste come tali in alcune parti della sentenza, sembra che con riferimento a questa specifica questione abbia invece sorvolato sulla circostanza che sono pur sempre i partiti che vanno presi in considerazione nel procedimento elettorale, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione. Non ha considerato che l'aver fatto riferimento la legge alla singola "lista" in quanto tale dovrebbe comportare per una coalizione tra partiti che si candidano alle elezioni, per raggiungere la soglia del 40%, la necessità di dover confluire in un'unica "lista", sacrificando così proprio quella identità politica che invece la Costituzione ha inteso assicurare col riconoscimento del loro pluralismo, che è essenziale per la vita di un sistema democratico.

Non si è posta la Corte il problema o non ha voluto porsi delle assurde conseguenze che il riferimento della legge alla "lista" come tale può comportare in un sistema partitico pluralista. Potrebbe invero verificarsi che due liste tra loro collegate prima delle elezioni, con un programma condiviso, eventualmente rispecchianti due diversi contesti territoriali (si pensi, ad esempio alla CSU e alla CDU nella Repubblica federale tedesca), le quali conseguano assieme più del 50% dei voti (in ipotesi il 40% e il 10,01%), si vedrebbero superate da una lista singola che abbia appena superato il 40% (in ipotesi il 40,01).

Non può certamente non ravvisarsi un vulnus all'assetto democratico del Paese che un

siffatto sistema elettorale può determinare.

In proposito non può non sorprendere che la Corte si è orientata nel senso di non poter (o voler) utilizzare lo strumento tecnico proprio delle c.d. sentenze additive e/o sostitutive, di cui sovente ha invece fatto uso, quando è intervenuta, a volte decisamente e perentoriamente, sull'attività politica di competenza del Parlamento, per evitare le conseguenze che tale sistema può comportare. Ha quindi stabilito di non poter intervenire, sostituendo “lista” con “coalizione di liste”, asserendo, questa volta, che ciò avrebbe comportato (potremmo chiederci: in questo solo caso?) una invasione di campo del legislatore.

Sembra piuttosto che si tratti di una scelta “prudenziale”, ma pur sempre politica della Corte, che si è lasciata condizionare dai contrasti esistenti tra le forze politiche proprie sulla scelta tra “lista” e “coalizione di liste” nella norma sottoposta allo scrutinio di costituzionalità. Ma allora, vien fatto di chiedersi, se la Corte ha ritenuto di non poter usare in questo caso i propri poteri “correttivi” per eliminare l'anomalia che presenta sotto l'indicato profilo la legge elettorale, non si spiega perché, fermo restando il valore prioritario della rappresentanza politica nazionale da essa più volte conclamato, non abbia eliminato del tutto il premio di maggioranza attribuito alla “lista”, in coerenza con quanto deciso in ordine alla illegittimità del ballottaggio. Tanto più che questa eliminazione avrebbe direttamente salvaguardato quella asserita “*esigenza di omogeneità*” dei sistemi elettorali delle due Camere, che viene poi richiamata in calce alla motivazione della sentenza.

Roma, 16 Febbraio 2017

Prof. Claudio Rossano

Emerito di Diritto Pubblico - Università La Sapienza di Roma

