

18 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 24 gennaio, giorno della decisione della Corte costituzionale sulla legge elettorale per la Camera dei deputati, si avvicina. La politica italiana è sospesa fino a quella data e le voci di una iniziativa prima della pronuncia della Corte sono sempre apparse flebili e anche un po' risibili: come pensare che un partito si esponga seriamente - tranne i posizionamenti politici e di convenienza - prima di sapere dall'organo di garanzia costituzionale, cosa ne sarà della vigente, e mai applicata, legge elettorale. Nel frattempo, non ancora smaltito l'impatto della bocciatura del referendum, le riflessioni si intrecciano con i desiderata della politica e con i rumours che escono dalle stanze della Consulta, che rendono auspicabile 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).

Lo scorso 11 gennaio, federalismi, l'Osservatorio sui processi di governo e FormAp hanno 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 vengono pubblicati oggi, prima della pronuncia della Corte, ma la rivista darà naturalmente spazio a chi vorrà per commentare successivamente la sentenza.

Come confermato da molti interventi (Staiano, Frosini, Lippolis, Demuro, Ciancio, Fabrizzzi), 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 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 lasci 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, ipotizza un'inammissibilità per irrilevanza in ragione della mancata applicazione della legge.

---

\* L'articolo è una rielaborazione della relazione svolta in occasione del Seminario "La Corte e l'Italicum" organizzato da *federalismi*, FormAP e Osservatorio sui processi di governo, Roma, 11 gennaio 2017.

Realisticamente, come molti hanno ammesso, sia pur a denti stretti, è 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 provocherebbe un ulteriore abbassamento del livello di responsabilità della classe politica). 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 darebbe nessuna garanzia che una tale scelta sia irreversibile e esporrebbe la legge elettorale ad un - questo sì, disastroso - giudizio di costituzionalità *ex post factum*. La sentenza n. 1 del 2014 ha 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 (esaminato da Salerno): 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, sarebbe opportuno che la Corte operasse drasticamente con lo strumento della inammissibilità.

Nel presupposto di sistema della necessaria autoapplicatività di una sentenza di accoglimento (e nella sperimentata inutilità di una sentenza-monito), sarà invece opportuno che la Corte si pronunzi sulle questioni che derivano 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. Mentre su capilista bloccati e pluricandidature l'effetto di sistema sarà limitato (e non è insostenibile la palese irragionevolezza delle pluricandidature, che appare ben più problematica e discutibile, sotto il profilo della violazione dell'art. 48, del meccanismo dei capilista bloccati), il tema della omogeneizzazione delle due leggi elettorali appare forse quello più delicato, intorno al quale si potrebbe giocare la decisione della Corte.

Naturalmente, 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 è invece quello della presenza di sistemi elettorali, basato uno (Senato) su di un unico turno di votazione, senza premio di maggioranza e con altre soglie di sbarramento e l'altro (Camera) sulla presenza di un turno di ballottaggio al quale accedono 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 creerebbe un effetto di trascinamento del voto del Senato sul secondo turno per la Camera, che ridonderebbe 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 sembra invece 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).

Una soluzione di questo tipo, ben più della apertura del ballottaggio alle coalizioni (Lucarelli) o di una ventilata dichiarazione di incostituzionalità del premio (Lippolis), permetterebbe alla Corte di non interrompere bruscamente un percorso maggioritario che aveva iniziato ad affermarsi in Italia, ma - nelle condizioni date di un bicameralismo non tramontato - lo tempererebbe e modererebbe. D'altra parte, il mantenimento di un premio di governabilità spingerebbe 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 sarebbe 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 sarebbe la Corte ad avere l'ultima parola, giacché, dichiarando illegittimo il ballottaggio, essa si limiterebbe a recepire le conseguenze del referendum, che ha lasciato in piedi il bicameralismo. Per esigenze di sistema, l'intervento sarebbe autoapplicativo, costituendo una sorta di paracadute nel caso di inerzia del Parlamento e non si limiterebbe al monito, per evitare il rischio di un legislatore che si avvita, fino all'ultimo giorno utile, nella ricerca di una formula



elettorale. Ma rimarrebbe ferma la possibilità per il Parlamento di costruire una diversa modulazione della legge elettorale, trattando la sentenza quasi come un intervento di tipo cedevole.