

Sentenza n.35 depositata il 9 febbraio 2017

Materia: legge elettorale

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: Uguaglianza e personalità del voto. Art. 48 della Costituzione e art.3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Rimettenti: Tribunali ordinari di Messina, Torino, Perugia, Trieste e Genova.

Oggetto: Legge 6 maggio 2015, n.52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati)

Esito: Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 6 maggio 2015, n.52, limitatamente al turno di ballottaggio che, pertanto viene ablatato.

Illegittimità costituzionale dell'art.85 del d.P.R. n.361 del 1957, come modificato dall'art.2, comma 27, della legge no.52 del 2015, nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinomiale prescelga.

Inammissibilità e manifesta infondatezza e non fondatezza delle restanti questioni di legittimità costituzionale.

Per la costruzione di una democrazia matura e per la sua salvaguardia, la Costituzione repubblicana in vigore prevede che i poteri costituzionali svolgano le loro funzioni rispettando un delicato equilibrio che non consente di travalicare gli ambiti di esercizio ad essi attribuiti. Nella cornice giuridica così delineata, le funzioni svolte dalla Suprema Corte, quale giudice delle leggi, hanno natura sostanzialmente giustiziale anche quando il delicato ruolo di difensore della legalità costituzionale richieda alla stessa Corte, nel caso di ablazione di norme elettorali, l'attenzione a far residuare un sistema che consenta comunque la possibilità di espletare le procedure elettorali, in attesa che il Parlamento approvi le modifiche che ritiene opportune.

Si rammenta, in premessa, che la Corte - chiamata ad esaminare la legittimità costituzionale di alcune norme del D.P.R 30 marzo 1957, n.361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e del D.lgs 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) nei rispettivi testi risultanti dalla legge n.270 del 2005 (*Porcellum*) – pronunciando la sentenza n.1 del 2014, ha rappresentato un chiaro esempio dell'equilibrio dei poteri costituzionali sopra richiamato. In quell'occasione la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità del premio di maggioranza (ovviamente nella previsione della legge esaminata) e della lista bloccata, lasciando però in vigore, in via residuale, un sistema proporzionale puro che potesse permettere comunque di espletare un procedimento elettorale anche in assenza di

apposito intervento parlamentare di modifica in materia.

Con la medesima sentenza n.1 del 2014, per evitare una paralisi delle istituzioni democratiche della repubblica e rotture nella cosiddetta continuità dello Stato, la Corte ha anche sottratto esplicitamente agli effetti della pronuncia ablativa le elezioni già svolte sulla base delle norme dichiarate illegittime, rendendo così possibile la continuazione dell'attività del Parlamento eletto sotto il vigore di quelle norme.

Alla sopra riportata sommaria presentazione della peculiarità dell'attività giustiziale della Corte costituzionale è opportuno aggiungere una riflessione sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sulla legge elettorale, un approfondimento che merita attenzione non soltanto per i palesi profili processuali ma anche per le conseguenze sostanziali che l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale produce sulla normativa sottoposta al giudizio della Corte e sulla successiva tutela dell'interesse concreto del ricorrente davanti al giudice *a quo*.

In sede di deliberazione sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sul "*Porcellum*", nel giudizio che è approdato alla sentenza n.1 del 2014, la Corte costituzionale ha accolto l'impostazione avanzata dalla Corte di Cassazione, quale giudice rimettente. Vale la pena sottolineare che è proprio sulla base dei distinguo giuridici, evidenziati in quella sede, che è stato possibile portare davanti alla Suprema Corte la questione di costituzionalità della legge elettorale, partendo dal ricorso giurisdizionale di un cittadino che ha lamentato la lesione del suo diritto a votare conformemente alla Costituzione. E' stato così riconosciuta la concretezza dell'interesse del ricorrente nel giudizio principale (quale tutela del diritto a votare in modo conforme alla Costituzione), l'attualità dell'interesse del ricorrente (interesse a votare conformemente alla Costituzione leso da una legge in vigore e già applicata) ed è stata fatta distinzione tra il *petitum* pregiudiziale davanti al giudice costituzionale (l'illegittimità costituzionale delle norme oggetto della questione) e il *petitum* principale davanti al giudice *a quo* (reintegrazione del diritto a votare in modo conforme alla costituzione). L'individuazione di distinti *petita* nel giudizio principale e in quello di legittimità costituzionale era necessario per superare la problematica della finzione della lite e poter correttamente portare la questione davanti alla suprema Corte.

Seguendo la strada già percorsa dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale sul *Porcellum*, al fine di sostenere l'ammissibilità del ricorso, i tribunali di Messina, Torino, Perugia, Trieste e Genova, rimettenti davanti alla Corte costituzionale analoghe questioni di legittimità costituzionali sulla legge 6 maggio 2015, n.52 (Disposizione in materia di elezione della Camera dei deputati), volgarmente denominata "*Italicum*", hanno riproposto la distinzione tra i *petita* (davanti alla Corte e davanti al giudice *a quo*) per evidenziare la tutela dell'interesse concreto dalla pregiudiziale questione di costituzionalità, distinzione, si ripete,

necessaria per azionare l'intervento della Corte. I tribunali rimettenti in questa occasione hanno, però, dovuto compiere anche un ulteriore passo in avanti in sede di riconoscimento dell'attualità dell'interesse leso, in quanto, non essendo stata ancora applicata la legge censurata (l'*Italicum*), poteva non ritenersi attuale la lesione del diritto di voto conforme a costituzione. Nelle ordinanze di rimessione tuttavia è stato accolto il principio che una legge elettorale incostituzionale, ancorché non ancora applicata, sia da considerare comunque lesiva del diritto di voto conforme a costituzione, determinando così l'attualità delle lesione lamentata. Una tesi, quest'ultima, che poteva trovare conforto già in alcuni passaggi della sentenza n.1 del 2014 (riportati qui di seguito in corsivo), aventi una portata giuridica così ampia da poter ospitare la tutela del diritto di voto leso da una legge elettorale incostituzionale ancorché non ancora applicata, ma tuttavia applicabile e, perciò stesso, in grado di ledere. Proprio nella sentenza n.1 del 2014 veniva affermato, in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale sollevate in quel giudizio, che l'ammissibilità del giudizio di legittimità costituzionale in oggetto *“costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato – secondo l'ordinanza del giudice rimettente – da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante”*. Ancora nella medesima sentenza n.1 del 2014 veniva affermato che *“le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato*.

Il riconoscimento, da parte dei giudici rimettenti, dell'interesse concreto e attuale e la rilevanza della questione di costituzionalità nel processo principale, come sopra riportato, hanno trovato positivo il vaglio della Corte in sede di deliberazione che ha così riconfermato l'orientamento manifestato con la sentenza n.1 del 2014.

L'esame delle questioni di legittimità costituzionale sulla legge n.52 del 2015 evidenzia, come in precedenza la sentenza n.1 del 2014, la sopra già menzionata funzione giustiziale della Corte: emissione di una pronuncia di legittimità costituzionale pregiudiziale al giudizio principale che si svolge davanti al giudice rimettente. Alcune questioni, infatti, non sono state ritenute ammissibili per

carenza di motivazione ed altre sono state ritenute manifestamente infondate.

Tra le questioni sollevate che hanno raggiunto l'esame nel merito, soltanto due sono state accolte: quella che censura la previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza alla lista che raggiunge il 50 per cento più 1 dei voti nel ballottaggio tra le due liste maggioritarie e la questione di legittimità costituzionale che censura la scelta del collegio elettorale rimessa ad libitum ai capi lista imposti dai partiti.

In riferimento alla questione di costituzionalità sulla previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza alla lista che raggiunge il 50 per cento più 1 nel ballottaggio tra le due liste maggioritarie, ma con un suffragio inferiore al 40 per cento dei voti validi espressi, la Corte ha continuato a declinare l'impostazione di pensiero che impronta la più volte citata sentenza n.1 del 2014.

Per integrazione di informazione, vale la pena rammentare che la Corte non ha accolto le censure all'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista che raggiunge il 40 per cento dei voti validamente espressi, motivando che *“tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'uguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro”*. Diverso, invece, è stato il convincimento della Corte relativamente alle censure sollevate dai rimettenti al premio attribuito attraverso il turno di ballottaggio, quest'ultimo giudicato in astratto una delle possibili scelte discrezionali del legislatore che, però, per le concrete modalità operative, determina la lesione degli artt.1, secondo comma (sovranità popolare), 3 e 48, secondo comma Cost. (uguaglianza).

Per la Corte, l'assenza di soglie minime per la partecipazione al ballottaggio delle due liste maggioritarie *“determinerebbe un'alterazione eccessiva e sproporzionata della rappresentatività della Camera dei deputati, in nome dell'esigenza di favorire in Parlamento la formazione di una maggioranza idonea ad assicurare uno stabile e saldo sostegno al Governo”*. Per questo motivo la norma che attribuisce il premio alla lista che supera il turno di ballottaggio è stata dichiarata illegittima.

Venendo ora all'altra questione accolta dalla Corte, quella sollevata dai tribunali ordinari di Torino, Trieste e Genova verso la previsione che il deputato eletto in più collegi plurinominali deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominale prescelga. Anche in questo caso, è da premettere che la Corte non ha ritenuto illegittima la norma che prevede il capilista bloccato e candidato in più collegi elettorali, distinguendo la fattispecie prevista dalla legge n.52 del 2015, che consente comunque all'elettore la facoltà di scelta con due preferenze, dalla lista completamente bloccata, prevista dalla legge n.270

del 2005 (*Porcellum*), ritenuta illegittima, per violazione del principio costituzionale della personalità del voto dalla sentenza n.1 del 2014. La non illegittimità della previsione di capolista bloccati viene invece motivata dalla Corte, sottolineando, tra l'altro, che *“né è irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975) nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art.49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazione che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”*.

Dichiarata non costituzionalmente illegittima la previsione sui capilista bloccati, la Corte ha però ritenuto illegittimo il diritto di opzione del collegio elettorale attribuito al candidato capolista eletto in più collegi, così motivando: *“L'assenza nella disposizione censurata di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n.52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di esser titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressa dagli elettori”*.

Dichiarando l'illegittimità della norma e la sua conseguente ablazione, la Corte, non travalica il confine delle proprie funzioni giustiziali e lascia al legislatore la scelta su come colmare il vuoto normativo, indicando che in assenza di apposito intervento legislativo, per la destinazione dei capilista eletti in più collegi elettorali può comunque essere utilizzato il sorteggio, in luogo della caducata opzione, in considerazione che la legge comunque già prevede il sorteggio come ipotesi residuale e quella parte della norma che lo prevede non è stata travolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale.