



NUMERO 18 - 21/09/2016

STATO » DOTTRINA - DI CESARE PINELLI

## La Corte e la legge elettorale

Mi soffermerò esclusivamente sulla censura relativa al turno di ballottaggio come esposta nell'ordinanza del Tribunale di Torino. Anzitutto, il suo accoglimento porrebbe problemi di tenuta dell'impianto della l.n. 52 del 2005 di gran lunga maggiori di quelli posti da quello di altre censure, compresa quella sulle candidature multiple. Inoltre, ciò che più conta dal punto di vista del giudizio di legittimità, la questione relativa al ballottaggio non aveva potuto formare oggetto del sindacato della Corte nella sent.n. 1 del 2014, visto il diverso sistema elettorale previsto dalla l.n. 270 del 2005. Questa oggettiva circostanza era ben presente al giudice *a quo*, il quale dà oltretutto conto della "profonda differenza del meccanismo di voto del primo turno rispetto all'eventuale turno di ballottaggio. Infatti nel primo turno all'elettore è consentito esprimere il voto per la formazione politica nella quale maggiormente si identifica e in tal modo si esprime nella massima ampiezza, il voto di rappresentanza. Nell'eventuale turno di ballottaggio di lista (quale è appunto quello previsto dalla legge in esame) gli elettori vengono chiamati a esprimere un voto, volto alla identificazione della lista che, tra le due «superstiti» del primo turno, sarà chiamata a governare, con evidente maggiore compressione del voto di rappresentanza, proprio per la inevitabile riduzione delle opzioni tra le quali l'elettore può scegliere, oltre che per l'esplicito scopo delle tornate elettorali (nella quale, infatti, non si esprimono preferenze)". A questo punto l'ordinanza si pone la questione se tali caratteristiche rispettino "il principio costituzionale del necessario rispetto di un limite ontologico di rappresentanza del voto in presenza del quale possa essere attribuito, a una sola lista, il premio di maggioranza, senza incorrere in censure di irragionevolezza e di eccessiva distorsione del voto". Il che equivale tuttavia a trasferire le conclusioni raggiunte dalla sent.n. 1 del 2014 intorno al mancato bilanciamento fra rappresentanza e governabilità ravvisabile nella legge del 2005 per non avere previsto una soglia minima di voti per accedere al premio. Col prevedere che accedano al secondo turno le sole due liste più votate al primo turno, purché abbiano raggiunto almeno la soglia del 3% (ovvero del 20% nel caso di liste espressione di minoranze linguistiche), così argomenta il Tribunale di Torino, il legislatore avrebbe "implicitamente riconosciuto, da un lato, che sussiste un problema della rappresentatività delle liste ammesse al ballottaggio, da misurare sulla base dei voti riportati nella prima tornata elettorale. D'altro lato però il parametro utilizzato è quello, diverso, delle soglie minime previste in generale dalla legge elettorale in esame, per partecipare alla attribuzione dei seggi, criterio adottato per scoraggiare una eccessiva «polverizzazione» del voto". Un secondo motivo di censura consiste nell'aver il legislatore computato l'effettiva forza rappresentativa del 50% + 1 dei voti espressi al ballottaggio sulla base di voti validi espressi, "il che finisce per non dare alcun rilievo al peso dell'astensione, che potrebbe essere anche molto rilevante quale prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel ballottaggio"... (segue)

**NORMATIVA** [28]

 **GIURISPRUDENZA** [22]

 **DOCUMENTAZIONE** [4]

### ARTICOLI DELLO STESSO AUTORE

**Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo**
**Cesare Pinelli** (13/06/2018)

### ARTICOLI CORRELATI

**ITALIA - DOTTRINA**
**Il Capo dello Stato Chef des armées**
**Rino Casella** (07/11/2018)

**ITALIA - DOTTRINA**
**Le strategie macroregionali dell'Unione europea**
**Luigi D'Ettore** (06/11/2018)

**ITALIA - DOTTRINA**
**L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo**
**Luigi Viola** (06/11/2018)

**ITALIA - DOTTRINA**
**Tempo e potere di riesame: l'insofferenza del giudice amministrativo alle 'briglie' del legislatore**
**Clemente Pio Santacroce** (06/11/2018)

**ITALIA - DOTTRINA**
**Ambiente, diritto penale e principi costituzionali**
**Andrea De Lia** (06/11/2018)

**ITALIA - DOTTRINA**
**The European Banking Authority in light of the CJEU jurisprudence**
**Elisabetta Cervone** (05/11/2018)

**ITALIA - DOTTRINA**
**La 'riforma' delle scuole italiane all'estero**
**Salvatore Milazzo** (05/11/2018)

**ITALIA - DOTTRINA**
**L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale**
**Ornella Spataro** (04/11/2018)

 **SCARICA IL DOCUMENTO INTEGRALE**

### NUMERO 18 - ALTRI ARTICOLI

**ITALIA - DOCUMENTAZIONE**
**Interventi al Seminario 'La Corte e l'Italicum' - Roma, 12 settembre 2016**
**ITALIA - DOTTRINA**
**Processo amministrativo telematico e accesso alla giustizia**
**DI LUIGI VIOLA**
**ITALIA - DOTTRINA**
**Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit**
**DI MARCO GOLDONI E GIUSEPPE MARTINICO**
**ITALIA - DOTTRINA**
**Il recepimento della direttiva 2014/26/UE in Italia e il monopolio della SIAE**
**DI CARLO MEO**
**ITALIA - DOTTRINA**
**La legge Pinto: commento alle modifiche contenute nella legge di stabilità 2016**
**DI ANTONIO ROMANO**
**ITALIA - DOTTRINA**
**La Costituente e la Costituzione: ieri e oggi**
**DI ANTONIO CANTARO**
**ITALIA - DOTTRINA**
**Spunti sulla legge elettorale per il Senato**
**DI DAVIDE ANTONIO AMBROSELLI**
**ITALIA - DOTTRINA**
**La Corte costituzionale e l'adeguatezza delle pensioni**
**DI GIOVANNI GUIGLIA**
**ITALIA - DOTTRINA**
**Il Processo Civile Telematico in Italia**
**DI ANTONELLA DELL'ORFANO**



Federalismi.it - Rivista Telematica  
Registrazione al Tribunale di Roma numero  
202/2003 del 18.04.2003  
ISSN 1826-3534

La rivista non si impegna a pubblicare interventi non richiesti. I contributi inviati saranno valutati in forma anonima secondo le regole di referaggio della Rivista, dandone riscontro agli autori. Non si pubblicano contributi già apparsi in altre riviste telematiche o ad esse destinati. I contributi devono essere comunque inviati all'indirizzo [redazione@federalismi.it](mailto:redazione@federalismi.it)

**Valutazione scientifica dei contributi pubblicati in federalismi.it**

Tutto il materiale pubblicato è copyright © federalismi.it.

E' vietata la riproduzione anche parziale. Tutti gli articoli firmati sono protetti dalla legge 633/1941 sul diritto d'autore.

federalismi.it non è collegato ai siti recensiti e non è responsabile del loro contenuto. Le foto presenti su federalismi.it sono state in larga parte tratte da Internet e, quindi, valutate di pubblico dominio.

Associazione sui processi di governo e sul federalismo

Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma  
Partita IVA 06196041005

Società editoriale federalismi s.r.l.  
Via di Porta Pinciana, 6 00187 Roma  
Partita IVA 09565351005  
[amministrazione@federalismi.it](mailto:amministrazione@federalismi.it)

#### Direttore responsabile

Prof. Beniamino Caravita di Toritto

#### Comitato di direzione

Prof. Luisa Cassetti; Prof. Marcello Cecchetti;  
Prof. Carlo Curti Galdino; Dott. Renzo Dickmann;  
Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Annamaria Poggi; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

#### Redazione

Prof. Federica Fabrizzi (Redattore Capo); Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott.ssa Federica Grandi; dott. Giovanni Piccirilli; dott. Massimo Rubechi; Prof. Alessandro Sterpa.

#### Segreteria di redazione

dott. Federico Savastano (coordinatore); dott. Simone Barbareschi; dott. Paolo Bonini; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Elena Maioli Castriota Scanderbech; dott. Michela Troisi.  
Stagisti: Alessandro Angeloni, Sara Giuliani.

E-mail: [redazione@federalismi.it](mailto:redazione@federalismi.it)

[Comitato scientifico](#) || [Comitato di referee](#)

Powered by  
  
contenuti e tecnologia

 *federalismi.it*  
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

19 SETTEMBRE 2016

## La Corte e la legge elettorale

di Cesare Pinelli

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma



# La Corte e la legge elettorale\*

**di Cesare Pinelli**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

Mi soffermerò esclusivamente sulla censura relativa al turno di ballottaggio come esposta nell'ordinanza del Tribunale di Torino. Anzitutto, il suo accoglimento porrebbe problemi di tenuta dell'impianto della l.n. 52 del 2005 di gran lunga maggiori di quelli posti da quello di altre censure, compresa quella sulle candidature multiple. Inoltre, ciò che più conta dal punto di vista del giudizio di legittimità, la questione relativa al ballottaggio non aveva potuto formare oggetto del sindacato della Corte nella sent.n. 1 del 2014, visto il diverso sistema elettorale previsto dalla l.n. 270 del 2005. Questa oggettiva circostanza era ben presente al giudice *a quo*, il quale dà oltretutto conto della “profonda differenza del meccanismo di voto del primo turno rispetto all'eventuale turno di ballottaggio. Infatti nel primo turno all'elettore è consentito esprimere il voto per la formazione politica nella quale maggiormente si identifica e in tal modo si esprime nella massima ampiezza, il voto di rappresentanza. Nell'eventuale turno di ballottaggio di lista (quale è appunto quello previsto dalla legge in esame) gli elettori vengono chiamati a esprimere un voto, volto alla identificazione della lista che, tra le due «superstiti» del primo turno, sarà chiamata a governare, con evidente maggiore compressione del voto di rappresentanza, proprio per la inevitabile riduzione delle opzioni tra le quali l'elettore può scegliere, oltre che per l'espresso scopo delle tornate elettorali (nella quale, infatti, non si esprimono preferenze)”.

A questo punto l'ordinanza si pone la questione se tali caratteristiche rispettino “il principio costituzionale del necessario rispetto di un limite ontologico di rappresentanza del voto in presenza del quale possa essere attribuito, a una sola lista, il premio di maggioranza, senza incorrere in censure di irragionevolezza e di eccessiva distorsione del voto”. Il che equivale tuttavia a trasferire le conclusioni raggiunte dalla sent.n. 1 del 2014 intorno al mancato bilanciamento fra rappresentanza e governabilità ravvisabile nella legge del 2005 per non avere previsto una soglia minima di voti per accedere al premio. Col prevedere che accedano al secondo turno le sole due

---

\* Intervento al Seminario “La Corte e l'Italicum”, tenutosi a Roma il 12 settembre 2016, organizzato da *federalismi*, Osservatorio sui processi di governo e FormAP.



liste più votate al primo turno, purché abbiano raggiunto almeno la soglia del 3% (ovvero del 20% nel caso di liste espressione di minoranze linguistiche), così argomenta il Tribunale di Torino, il legislatore avrebbe “implicitamente riconosciuto, da un lato, che sussiste un problema della rappresentatività delle liste ammesse al ballottaggio, da misurare sulla base dei voti riportati nella prima tornata elettorale. D’altro lato però il parametro utilizzato è quello, diverso, delle soglie minime previste in generale dalla legge elettorale in esame, per partecipare alla attribuzione dei seggi, criterio adottato per scoraggiare una eccessiva «polverizzazione» del voto”.

Un secondo motivo di censura consiste nell’aver il legislatore computato l’effettiva forza rappresentativa del 50% + 1 dei voti espressi al ballottaggio sulla base voti validi espressi, “il che finisce per non dare alcun rilievo al peso dell’astensione, che potrebbe essere anche molto rilevante quale prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell’offerta elettorale nel ballottaggio”.

Infine il sistema di doppio turno adottato, “nonostante si tratti di una tornata di votazioni radicalmente differente dal primo turno”, si sarebbe allontanato dall’obiettivo di rafforzare l’elemento di rappresentatività del voto, “dato che solo per questa fase il legislatore pone un esplicito divieto di apparentamento o coalizione tra liste. Tale divieto, evidentemente espressione di un favore per la governabilità (ritenendosi più stabile una maggioranza ottenuta da una sola lista, invece che da una coalizione di liste) risulta tuttavia irrazionale in quanto rende il voto espresso al turno di ballottaggio eccessivamente sbilanciato in favore di tale valore, a scapito del valore - di rilievo costituzionale - della rappresentatività del voto che viene, in tal modo, eccessivamente compresso proprio in vista della sua idoneità a far conseguire alla lista vincitrice il controllo della Camera dei deputati”.

Gli argomenti addotti dal giudice *a quo* sono dunque tre. Il primo si fonda sulla incongruità del requisito del raggiungimento della soglia del 3% al primo turno rispetto all’obiettivo di garantire la rappresentatività delle liste ammesse al ballottaggio. L’aver cioè adottato il parametro “delle soglie minime previste in generale dalla legge elettorale in esame, per partecipare all’attribuzione dei seggi, criterio adottato per scoraggiare una eccessiva polverizzazione del voto”, vizierebbe la legge stessa, si può desumere, per manifesta incongruità rispetto all’obiettivo perseguito di garantire la rappresentatività.

Se il legislatore si fosse limitato a questo, l’argomento sarebbe in effetti fondato. Senonché, più che lo strumento per garantire la rappresentatività, il previsto raggiungimento della soglia del 3% si configura come un requisito minimo, che appare del tutto irrilevante in sede di giudizio di



congruità. Dove invece rileva un altro elemento che al giudice *a quo* sfugge completamente: l'art. 83, primo comma, n. 5, d.P.R. n. 361 del 1957, nel testo adottato dalla legge impugnata, prevede che l'Ufficio centrale nazionale “verifica se la cifra elettorale della lista con la maggiore cifra nazionale...corrisponda ad almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi”, e lo stesso articolo prevede, al quinto comma, che “Qualora la verifica di cui al comma 1, numero 5), abbia dato esito negativo, si procede ad un turno di ballottaggio fra le due liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali e che abbiano ottenuto i requisiti di cui al comma 1, numero 3). Alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi al turno di ballottaggio l'Ufficio assegna 340 seggi”. Le condizioni per accedere al ballottaggio vanno dunque (e logicamente non potrebbero non andare) ben oltre il raggiungimento della soglia del 3% (ossia i requisiti di cui al comma 1, numero 3)). Esse consistono da un lato nella riserva di accesso alle liste che abbiano raggiunto le due maggiori cifre elettorali nazionali, e dall'altro, e soprattutto, nell'accertamento che nessuna delle due ha raggiunto il 40% del totale dei voti validi espressi.

Uno scrutinio circa la congruità delle condizioni di accesso al ballottaggio previste dalla legge all'obiettivo di garantire la rappresentatività non potrebbe evidentemente prescindere dalle previsioni testè riportate, le quali bastano a far ritenere l'infondatezza del primo motivo di censura. Quanto al mancato “rilievo al peso dell'astensione” in riferimento al ballottaggio, il giudice *a quo* non dimostra perché il legislatore avrebbe dovuto stabilire una soglia minima di partecipazione al voto soltanto in riferimento al ballottaggio e non anche con riguardo al primo turno. Si avverte in questo motivo di censura l'eco dell'argomento, ricorrente fra i detrattori della legge, che la mancata previsione di una soglia minima di partecipazione al secondo turno porterebbe ad assegnare un premio di 340 seggi a una lista solo virtualmente rappresentativa, perché vincitrice di una competizione elettorale cui potrebbe aver partecipato una minoranza anche esigua di elettori. Ma l'argomento non ha pregio fino a quando non si dimostri, appunto, perché non debba valere anche in riferimento al primo turno, che astrattamente potrebbe vedere una partecipazione al voto inferiore a quella registrata al turno di ballottaggio. Né dovrebbe sfuggire che una dichiarazione di incostituzionalità motivata per la mancata previsione di una soglia di partecipazione al voto in occasione del ballottaggio metterebbe a repentaglio l'intera *ratio* della nuova legge elettorale. In caso di mancato raggiungimento della soglia, il turno di ballottaggio non sortirebbe infatti alcun effetto, col risultato di dover procedere a una traduzione dei voti in seggi sulla base dei risultati del primo turno, e dunque su base proporzionale. Sistema certo costituzionalmente ammissibile, ma non più



ammissibile di altri, compreso quello che preveda un premio di maggioranza, e perciò non tale da potersi considerare costituzionalmente dovuto (sent.n. 1 del 2014).

Ad analoga obiezione si espone, a più forte ragione, il terzo argomento addotto dal Tribunale di Torino. L'assunto che il divieto di apparentamento tra liste in vista del turno di ballottaggio configuri un eccessivo sbilanciamento a favore della governabilità presuppone che, nel configurare le modalità di accesso al secondo turno, il legislatore si trovi di fronte a una scelta secca fra apparentamento e mancato apparentamento. Senonché il presupposto ignora che le modalità di accesso al secondo turno non si riducono affatto al ballottaggio: si pensi alla previsione di un'elevata soglia di accesso come quella da tempo adoperata dalla legge elettorale francese. Una soluzione siffatta non si potrebbe escludere astrattamente, ossia in sede di scrutinio di costituzionalità circa le scelte adottate dal legislatore in riferimento al sistema di traduzione dei voti in seggi. E perfino a voler circoscrivere la scelta fra un ballottaggio fra liste e un ballottaggio aperto all'ipotesi di coalizioni di liste, l'onere di dimostrare che il secondo premia sempre e comunque più del primo il valore della rappresentatività presupporrebbe spericolate valutazioni di ordine quantitativo.

Anche qui, se la Corte si avventurasse sul terreno delle scelte che il Parlamento potrebbe in concreto compiere al riguardo, tradirebbe non soltanto la propria funzione di giudice delle leggi, ma lo stesso indirizzo che ha continuato a seguire sul punto nella stessa sent.n. 1 del 2014. In definitiva, l'ipotesi di una declaratoria di incostituzionalità del divieto di apparentamento fra il primo e il secondo turno equivarrebbe a far scendere la Corte nel pieno dell'agone politico senza nemmeno rifornirla di un adeguato arsenale argomentativo.

Una riflessione conclusiva merita il reiterato riconoscimento da parte del giudice *a quo* della “profonda differenza del meccanismo di voto del primo turno rispetto all'eventuale turno di ballottaggio”. Davvero gli argomenti da lui in concreto addotti ne hanno tenuto conto? In ogni caso, nell'apprezzare i contorni di quella “profonda differenza”, non credo si possa ignorare che, al turno di ballottaggio, i termini del bilanciamento fra rappresentatività e governabilità (continuo ad usare questi termini, pur nella consapevolezza che impoveriscono notevolmente la portata dei principi cui si fa così richiamo) risultano invertiti rispetto a quanto accade al primo turno: nel quale, a condizione, ovviamente, che nessuna lista raggiunga il 40% dei voti, si ha una traduzione dei voti in seggi su base rigorosamente proporzionale, a parte la limitata soglia di sbarramento. Il contemperamento fra i principi in parola, dunque, non potrebbe non tener conto del rendimento finale del sistema elettorale nel suo complesso, e non soltanto di una delle sue parti. A pena di



concludere, come dovrebbe farsi in caso di accoglimento delle eccezioni sollevate dal Tribunale di Torino, che il sistema proporzionale sia il solo costituzionalmente ammissibile.

Nello stesso tempo, quella “profonda differenza” rende ben più arduo di quanto il giudice *a quo* non abbia ritenuto il trasferire puramente l’indirizzo seguito dalla sent.n. 1 del 2014 sul terreno di un sistema elettorale a doppio turno. E qui basterà ricordare che, al di là delle ribadite differenze fra i sistemi elettorali locali e quello nazionale, in una recente occasione (sent.n. 275 del 2014) la Corte ha esplicitamente condiviso una sentenza del Consiglio di Stato che osservava come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno».