

MARCO CROCE

“Se non ora, quando?”: sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)

(in corso di pubblicazione su "Quaderni costituzionali")

Sommario: 1. L’approvazione della nuova legge elettorale tra violazione delle regole sul procedimento legislativo e violazione del “Codice di buona condotta elettorale”. - 2. Costituzione e sistemi elettorali. - 3. I vizi “apparenti”. - 4. I vizi “problematici”. - 5. I vizi “evidenti”. - 6. L’incostituzionalità impossibile? - 7. “Se non ora, quando?”: rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità delle disposizioni oggetto del giudizio di ammissibilità referendaria.

1. *L’approvazione della nuova legge elettorale tra violazione delle regole sul procedimento legislativo e violazione del “Codice di buona condotta elettorale”.* - Prima di cominciare l’analisi che sta al centro di questo studio, pare opportuno richiamare quelle che sono state le tappe salienti che hanno portato all’approvazione della legge 21 dicembre 2005 n. 270 (pubblicata sulla G.U. n. 303 del 30 dicembre 2005): durante la XIV legislatura il tema della legge elettorale era stato spesso al centro dell’attenzione nel dibattito politico, ma a causa delle discordanti posizioni della maggioranza e delle opposizioni, nonché delle divisioni su questa materia all’interno delle stesse, non era stato presentato alcun organico progetto di modifica.

Erano però state avanzate alcune proposte che andavano nel senso di modificare il meccanismo dello “scorporo”, previsto dal c.d. “*mattarellum*”, per l’attribuzione dei seggi alla Camera dei deputati, in modo da aumentare l’effetto maggioritario della procedura elettiva, e di introdurre la possibilità per l’elettore di esprimere la preferenza per i singoli candidati nella scheda attraverso la quale si votava per l’attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale.

La Commissione affari costituzionali della Camera prese in esame questi disegni di legge presentati il 3 marzo 2005, adottando il 16 giugno un testo base e stabilendo il termine del 22 giugno per la presentazione degli emendamenti.

Il 13 settembre vennero presentati, dai presidenti dei gruppi di maggioranza, due maxi-emendamenti volti a modificare integralmente il testo base già adottato, che vennero velocemente approvati il 28 settembre. Il relatore del testo unificato risultante da tale approvazione, l'on. Donato Bruno di Forza Italia, presentava contestualmente alcuni *sub*-emendamenti, anch'essi approvati immediatamente.

Il 29 settembre venne avviata la discussione in aula, con la relazione dello stesso Bruno, che si protrasse per quattro sedute: il 13 ottobre la Camera approvava il disegno di legge senza la presenza in aula dell'opposizione che, per protestare contro le modalità che erano state imposte alla trattazione, non partecipò al voto finale.

Il giorno dopo il testo fu trasmesso al Senato che si pronunciò definitivamente il 14 dicembre, questa volta dopo un dibattito che vide la presenza molto attiva dell'opposizione, che cercò inutilmente di emendare il progetto.

Il Presidente della Repubblica promulgò la legge il 21 dicembre, ignorando i rilievi di gran parte della dottrina che si era espressa nel senso di auspicare un rinvio alle Camere *ex art.* 74 C.⁽¹⁾.

La legge n. 270/2005, che non detta una nuova organica disciplina ma introduce modifiche al D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e al d.lgs. 533/1993, è stata dunque approvata violando sia elementari norme di correttezza istituzionale, cioè il mancato coinvolgimento dell'opposizione in una materia "sostanzialmente costituzionale" qual è quella elettorale, sia regole di diritto costituzionale e parlamentare, attraverso la tecnica del maxi-emendamento, la cui non osservanza può forse portare a ritenere sussistente una violazione dell'art. 72 C.⁽²⁾. Non poteva che essere così, peraltro,

⁽¹⁾ Sulle vicende che hanno portato all'approvazione della nuova legge elettorale cfr. le ricostruzioni di A. PERTICI, *Il sistema elettorale del Senato e della Camera dopo la legge n. 270 del 2005*, in S. PANIZZA - R. ROMBOLI *L'attuazione della Costituzione*, III ed., Pisa, PLUS-Pisa University Press, 2006, pp. 264-265, e P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁽²⁾ Cfr., in argomento, P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, p. 1003 e ss., che a questo proposito ricorda come "la «libertà» degli organi legislativi nel determinare l'*an*, il *quomodo* e il *tempus* dell'attività legislativa trova un limite nell'ambito di quanto previsto nell'articolo 72 della Costituzione e in particolare nel principio dell'infedibilità dell'esame in Commissione...anche se va parimenti sottolineato che l'impostazione di fondo sottesa alla disciplina costituzionale...si incentra su un modulo di normazione «debole», nella prospettiva

visto l'intento, per nulla nascosto, da parte della allora maggioranza di governo, di cercare di limitare i danni della sconfitta elettorale che si credeva certa o quanto meno molto probabile, stando ai sondaggi, rimanendo operante il “*mattarellum*”.

Si può segnalare, tra queste violazioni del “galateo istituzionale”, anche la violazione del “Codice di buona condotta elettorale”, elaborato dal Consiglio delle elezioni democratiche, operante nell'ambito del Consiglio d'Europa, che vieta di modificare le leggi elettorali nell'anno precedente le elezioni⁽³⁾.

2. Costituzione e sistemi elettorali. - Prima di analizzare i singoli profili di criticità della legge elettorale vigente, sembra opportuno anche chiedersi, in primo luogo, se essa (così come, peraltro, la precedente) sia in armonia con il sistema costituzionale complessivamente inteso, dubbio che può sorgere, soprattutto, in relazione alla previsione del premio di maggioranza⁽⁴⁾.

della valorizzazione dell'autonomia regolamentare” (p. 1004). Sulla possibile configurabilità di un vizio di costituzionalità formale nell'approvazione della l. n. 270/2005 v. *infra*.

⁽³⁾ Tale codice raccomanda inoltre che la materia elettorale venga disciplinata a livello costituzionale o, comunque, a un livello superiore a quello della legislazione ordinaria, in maniera da assicurare il concorso delle opposizioni alle modifiche (cfr. F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in www.forumcostituzionale.it).

Secondo P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Padova, Cedam, 1991, p. 158, “una legge elettorale non può essere cambiata (come purtroppo talvolta è accaduto) a piacimento della maggioranza prima delle elezioni: sull'opportunità delle modifiche da apportare ad uno strumento così delicato - secondo una norma che forse trascende la natura di norma di semplice correttezza costituzionale - deve essere sentito *sempre e preventivamente* il corpo elettorale al quale il gruppo politico che intende proporre le modifiche chiederà il consenso”.

V. però, in senso diverso, A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in www.astrid-online.it, p. 2 del dattiloscritto, secondo cui “è noto che esistono temi sui quali generalmente si ammette che non si possa decidere a maggioranza...ma non pare davvero che questo sia il caso delle norme elettorali, le quali hanno una funzione meramente strumentale...e che conseguentemente a ciò recepiscono mere soluzioni tecniche del problema di come trasformare i voti in seggi o in deliberazioni di vario tipo”. Similmente, C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in www.costituzionalismo.it, p. 4 del dattiloscritto, si domanda: “come si è giunti a tale alterazione semantica della locuzione «sistemi elettorali»? Come è potuto accadere che finanche la nozione di rappresentanza sia stata in questi anni *funzionalizzata* al dogma della governabilità e la legge elettorale «confusa» con le norme relative alla formazione dei governi?”; e invita poi (p. 17) a “tornare a praticare l'antica e salutare distinzione tra sistema elettorale e forma di governo”.

⁽⁴⁾ A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 2, nota, con tono critico, che, invece di analizzare le leggi elettorali dal punto di vista politologico, “parrebbe più logico che si discutesse della conformità delle proposte avanzate in materia di disciplina delle elezioni rispetto ai principi generali dell'ordinamento giuridico, a cominciare dai principi costituzionali vigenti nel nostro paese, ma questa sembra essere l'ultima delle preoccupazioni di

In Assemblea Costituente, come è noto, si discusse a lungo se inserire o meno in Costituzione qualche principio in tema di leggi elettorali: tale dibattito fu risolto in senso negativo, dal momento che, si disse, era meglio lasciare libera la scelta in tale materia⁽⁵⁾. È però da sottolineare il fatto che venne approvato l'ordine del giorno Giolitti del 23 settembre 1947, che raccomandava l'adozione del sistema proporzionale⁽⁶⁾.

Una parte minoritaria, ma autorevole, della dottrina ricavava poi da alcuni articoli della Costituzione alcuni principî sulla base dei quali giudicare della costituzionalità della legge elettorale⁽⁷⁾: l'art. 49 C., consentendo che gruppi, anche modesti, intervengano nella politica nazionale, farebbe pensare che il Costituente abbia avuto presente un sistema proporzionalistico e non un sistema maggioritario volto a realizzare la rappresentanza di un solo partito o di pochi partiti più forti; l'art. 82 C., stabilendo che le Commissioni parlamentari debbono essere costituite in maniera da rispettare la proporzione dei vari gruppi, presupporrebbe l'esistenza di questi ultimi e, quindi, di varie correnti politiche enucleabili attraverso un sistema elettorale adeguato, che ne permetta la rappresentanza in Parlamento. Una conferma di tale impostazione veniva ricavata

gran parte di coloro che sono alla ricerca di una soluzione legislativa che consenta di uscire dal ginepraio creato dalle ultime leggi elettorali adottate in Italia”.

Per A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1 del dattiloscritto, “le scelte del legislatore ordinario in materia elettorale non si muovono in un «indifferente costituzionale», richiedendo la Costituzione alcuni contenuti minimi di attuazione dei principi della democrazia rappresentativa”.

⁽⁵⁾ Cfr. P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 157 e ss., secondo cui “Sembrò inutile dettare, in una costituzione destinata a valere per il futuro, una norma che in un domani si poteva rivelare superata nelle future situazioni politiche”. In senso analogo C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 7, secondo cui la mancata costituzionalizzazione del sistema proporzionale fu “l'esito di una scelta *cosciente* che il costituente intese assumere ben consapevole delle conseguenze che tale opzione avrebbe potuto ingenerare nel sistema”.

⁽⁶⁾ Lo ricorda A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Edizioni de “Il Foro Italiano”, 1978, p. 268, il quale afferma che il sistema proporzionale è considerato “il più consono alla concreta situazione delle forze politiche operanti in Italia”.

Per A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico*, cit., p. 1, “La forma di governo parlamentare delineata in Costituzione era «pensata» nelle logiche elettorali di un sistema proporzionale”.

⁽⁷⁾ In realtà l'impostazione di Lavagna sarebbe divenuta minoritaria solo nell'ultimo ventennio: come ricorda G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 179, la tesi, esposta nella famosa “prolusione-comizio di Macerata” del 29/11/1952, “diventò negli anni successivi un testo sacro, che rese minoritarie e sospette di propensioni antidemocratiche le contestazioni che la mettevano in dubbio”.

anche dall'interpretazione "sostanziale" del principio di eguaglianza del voto sancito dall'art. 48 C., che avrebbe imposto di evitare meccanismi tali da far divergere il peso dei diversi voti, nonostante la identità di procedura⁽⁸⁾.

Sulla base di tale ricostruzione si affermava che le leggi elettorali proporzionali in vigore erano "sostanzialmente conformi, anche se suscettibili di perfezionamento, ai *principi costituzionali* in materia", che sarebbe stata incostituzionale una legge che fosse ispirata al sistema uninominale puro e semplice, e che un premio di maggioranza, purché non fosse troppo ampio o attribuito a maggioranze troppo relative, potesse invece essere compatibile con la Costituzione⁽⁹⁾.

Sarebbe quindi possibile, sulla base di tale dottrina, sollevare dubbi di costituzionalità sia in ordine al "*mattarellum*", con la sua larga prevalenza del collegio uninominale, sia in ordine alla legge elettorale attuale, che assegna un premio, in verità non molto cospicuo alla Camera (e al Senato eventuale e variabile), a una

⁽⁸⁾ Cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 849 e ss., nonché *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Torino, UTET, 1976, p. 543 e ss. Cfr. anche P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 157 e ss., che sottolinea come, "in realtà, quasi inconsapevolmente, quel principio, che non si trova nell'art. 48 C., fu presupposto da norme costituzionali che impongono in molte occasioni la presenza delle minoranze (art. 72, 82, 83 C.). Del resto rientra nel concetto di repubblica democratica il principio per cui comunque e sempre che sia possibile occorre che sia presente la voce delle minoranze, talché una legge che non tenesse fede a tale principio violerebbe l'art. 48 C. (nella parte in cui dispone l'eguaglianza del voto) e l'art. 1 (nella parte in cui dispone che l'Italia è una repubblica democratica)". Bisogna però ricordare che Paolo Barile, probabilmente modificando le proprie precedenti convinzioni, partecipò poi attivamente e convintamente alla stagione referendaria che avrebbe portato al superamento del sistema proporzionale.

Più di recente, su posizioni simili, cfr. l'approfondita analisi di G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 221, secondo cui "I sistemi elettorali maggioritari diminuiscono il tasso di democrazia anche perché ledono gravemente il principio «un uomo un voto». È vero che in entrata...la regola non viene toccata. Però in uscita, nel momento in cui il voto si trasforma in seggi, nei sistemi maggioritari il voto non è più eguale". Cfr. pure la ricostruzione storica di G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, cit., p. 182, che, pur schierandosi dalla parte del maggioritario, poneva il seguente dubbio: "Abbiamo o no superato l'idea dell'unicità del potere? Da questo al fondo dipende se esso [il sistema maggioritario] sarà davvero strumento per sottrarre i più alla ragione dei pochi o se rischierà ancora di essere strumento dei più (o di chi li rappresenta) per soffocare i pochi. Questa è la vera questione". Dopo quasi quindici anni di sperimentazione sul campo che ha visto, fra le altre cose, la controversa riforma del Titolo V con una maggioranza risicata, le leggi *ad personam* e un quasi stravolgimento della Costituzione sventato faticosamente con il *referendum*, verrebbe da rispondere che quell'idea non era stata superata e che, probabilmente, la strada intrapresa e tuttora percorsa non è stata quella giusta.

⁽⁹⁾ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., rispettivamente p. 543, p. 544 e p. 545.

maggioranza che potrebbe essere in realtà una minoranza nemmeno tanto grande⁽¹⁰⁾.

D'altronde, se prendiamo il precedente storico della c.d. "legge truffa" del 1953, considerata da larga parte della dottrina incostituzionale⁽¹¹⁾, dobbiamo rilevare che se è vero che il premio era più ampio dell'attuale, è anche vero che lo stesso sarebbe stato assegnato solo qualora le forze coalizzate avessero raggiunto il 50% più uno dei voti validi, mentre oggi il premio potrebbe in teoria essere attribuito a una lista, o una coalizione di liste, che conquistasse una maggioranza relativa di voti anche piuttosto bassa. Per cui sembrerebbero sempre valide e pertinenti, forse anche maggiormente fondate, le obiezioni che vennero mosse all'epoca a tale meccanismo di traduzione dei voti in seggi.

È possibile poi avanzare anche dei dubbi di costituzionalità delle leggi succedutesi dopo il *referendum* del 1993 sulla base della considerazione che i *quorum* costituzionali, in particolare quelli per la revisione costituzionale e quelli per l'elezione delle cariche di garanzia come il Presidente della Repubblica e i Presidenti delle Camere, vennero sicuramente pensati avendo in mente il sistema

⁽¹⁰⁾ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico*, cit., p. 3, secondo cui "un premio, quale quello attualmente previsto, che, per essere assegnato, non richiede il raggiungimento di alcuna seria soglia, è in grado di offrire, nell'ipotesi assolutamente non assurda di partecipazione alla competizione elettorale di un consistente «terzo polo», la maggioranza di governo a una coalizione pur ampiamente minoritaria nello scenario politico. Altrettanto, se non maggiormente, viziata sarebbe l'eventuale normativa di risulta del *referendum* abrogativo pendente: v., in senso conforme, A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 11. Cfr. anche E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, in *www.astrid-online.it*, p. 1 del dattiloscritto, per il quale se la procedura referendaria avesse esito positivo essa probabilmente peggiorerebbe l'impianto della legge 270, accentuando il rischio di disomogeneità e frammentazione all'interno delle future maggioranze.

⁽¹¹⁾ Giudicarono incostituzionale il premio di maggioranza, tra gli altri, sia P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 152, secondo cui "veniva violata la regola della eguaglianza nel suffragio: infatti, anche se in partenza ogni elettore aveva un voto perfettamente eguale, in peso, a quello degli altri, al momento dell'arrivo, se fosse scattato il congegno e uno dei gruppi dei partiti avesse ottenuto il 50% più uno dei voti, i voti di coloro che avevano votato per questo gruppo, che era destinato a godere del c.d. «premio di maggioranza», avrebbero pesato molto di più di quelli destinati ai partiti di minoranza, che, anzi, avrebbero veduto diminuire la loro rappresentanza di deputati di un numero eguale a quello concesso in «premio» alla maggioranza", che C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Padova, Cedam, 1962, p. 380, per il quale la legge avrebbe contrastato "più che con singole disposizioni, con lo spirito informatore dell'intero sistema che tende ad assicurare una corrispondenza fra la distribuzione delle forze politiche nel parlamento e quella esistente nel paese". Anche in questo caso occorre ricordare che successivamente Costantino Mortati avrebbe modificato la sua originaria posizione: cfr., in proposito, A. BARBERA - S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p. 84 e ss., nonché S. MERLINI, *Sovranità popolare e partiti politici. Una difficile riflessione sulla democrazia contemporanea*, in F. LANCHESTER (a cura di) *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989, p. 202 e ss.

proporzionale: attraverso la modifica in senso maggioritario, attuata dapprima con il “*mattarellum*” e confermata nella sostanza dal c.d. “*porcellum*”⁽¹²⁾, si sarebbe attuata una modificazione tacita della Costituzione, in violazione quindi del procedimento di revisione costituzionale⁽¹³⁾.

In effetti, abbiamo assistito, dal 1994 a oggi, a modifiche, anche profonde, della carta costituzionale a “colpi di maggioranza”, alla designazione sostanzialmente diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, all’elezione da parte delle maggioranze alternatesi dei “propri” Presidenti delle Camere e, da ultimo, dopo l’ampia convergenza che si era avuta con l’elezione di Carlo Azeglio Ciampi, siamo arrivati all’elezione del Presidente della Repubblica con il voto della sola maggioranza di governo⁽¹⁴⁾.

Non paia dunque un vezzo *démodé* la ripresa di autorevoli idee del passato: si può anche essere convinti, da un punto di vista politologico, della necessità di modificare il nostro sistema nel senso di renderlo maggiormente efficiente in termini di governabilità⁽¹⁵⁾;

⁽¹²⁾ L’espressione, come è noto, è di Giovanni Sartori, che l’ha coniata dopo che colui che si fregia di essere l’artefice della riforma elettorale, l’ex Ministro per le riforme istituzionali, Roberto Calderoli della Lega Nord, ha definito la sua creatura, con l’eleganza che lo ha sempre contraddistinto, una “porcata”.

⁽¹³⁾ Non a caso, anche attivi protagonisti della stagione referendaria sembrano oggi recitare un (forse tardivo) *mea culpa*: cfr., ad esempio, G. PASQUINO, *Per una legge elettorale “sistemica” e “comparabile”*, in www.astrid-online.it, p. 1 del dattiloscritto, che ammette “di avere sottovalutato le opinioni di coloro che affermavano che, dopo l’entrata in vigore del Mattarellum, era imperativo mettere mano ad alcuni articoli della Costituzione per impedire a maggioranze parlamentari «artificiali» di stravolgere, ad esempio, il sistema dei diritti. Probabilmente, la mia sottovalutazione e la mia diffidenza derivavano dal fatto che quegli studiosi dimostravano pochissimo interesse per la governabilità del sistema politico e ancora meno interesse per la necessità di spostare parte del potere politico dai partiti e dalle loro segreterie alle associazioni e ai cittadini”. Sul concetto di modificazione tacita cfr., per tutti, F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le “modificazioni tacite” della Costituzione*, in *Foro Padano*, 1951, IV, c. 185 e ss., ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 1965, p. 81.

⁽¹⁴⁾ Denuncia con forza tale situazione C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 12, secondo cui “L’ideologia maggioritaria, imperniata sull’adagio di origine inglese del «chi vince prende tutto», è precipitosamente sfociata nell’apologia dell’*unto del signore* e nella sistematica occupazione, da parte delle forze di governo, di tutte le istituzioni dello Stato, compresi gli organi di garanzia”.

⁽¹⁵⁾ Peraltro, come notato da G. AZZARITI, *I rischi dell’“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in www.costituzionalismo.it, p. 2 del dattiloscritto, “accecati dalla governabilità, non si è avvertito che un sistema politico in una democrazia pluralista può trovare la sua efficienza solo se riesce a coniugare logiche del governo con quelle della rappresentanza della società frammentata e divisa”. E, in definitiva, per dirla con le parole di Daniele Mercadante, “la governabilità è un bellissimo concetto politologico, ma si fa fatica a trarla dalla Costituzione”.

ma, dal punto di vista giuridico, si devono fermamente combattere le prassi invalse da tempo che contemplanò “modificazioni tacite a Costituzione invariata” attraverso la legge ordinaria, seguite, eventualmente, da tentativi, quasi sempre scompagnati, di “Grandi riforme”. Sembra quindi opportuno tornare a riflettere sui principi costituzionali relativi al sistema elettorale e avanzare quanto meno alcuni sommessi dubbi sulla compatibilità delle scelte effettuate a partire dal 1993, in assenza di adeguamenti della Costituzione, con il sistema costituzionale nel suo complesso.

3. *I vizi “apparenti”*. - Nel dibattito seguito all’approvazione della nuova legge elettorale sono stati evidenziati dalla dottrina parecchi profili di criticità che portano a dubitare della costituzionalità di molte parti della stessa.

Alcuni di questi vizi, per la verità, non sembrano essere dotati di sufficiente consistenza, ma la loro elencazione pare comunque significativa per dar conto della scarsa qualità di un prodotto legislativo fabbricato in fretta e furia per esigenze politiche di parte: si è innanzitutto sottolineato come non sia in armonia con l’articolo 92, comma 2, C. l’aver previsto, all’art. 14-*bis*, che le liste e le coalizioni di liste depositino un programma nel quale dichiarano il nome della persona da loro indicata come capo della forza politica o, rispettivamente, unico capo della coalizione. In realtà, l’effetto giuridico di questa norma pare essere nullo non solo nei confronti del Presidente della Repubblica, come si sforza peraltro di precisare il prosieguo della disposizione secondo cui restano ferme le prerogative del Capo dello Stato⁽¹⁶⁾, ma anche nei confronti delle forze politiche che dovrebbero raggrupparsi attorno al *leader*, come ha dimostrato la campagna elettorale “a tre punte” del centrodestra⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Cfr. V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in www.forumcostituzionale.it. Per F. LANCHESTER, *I diritti di partecipazione politica nell’innovazione istituzionale incrementale italiana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, “Questo curioso articolo, frutto evidentemente di un’opera di «limatura» che non ha impedito il permanere di rozzezze inusitate, introduce nel nostro ordinamento la figura del «capo della forza politica» e del «capo unico della coalizione». Una simile dizione ricorda quanto previsto nella legge n. 2263 del 24 dicembre 1925 sulle «Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo ministro e segretario di Stato». Si tratta, ovviamente, di una mera assonanza, che appare interessante per definire il contesto in cui convergono elementi contraddittori di tipo coalizionale, plebiscitario ed organizzativo oligarchico, che si collegano, invece, alla recente storia della Repubblica”.

⁽¹⁷⁾ Per G.C. PINELLI - E. STRADELLA, *Un tentativo di “analisi di impatto” della nuova disciplina elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, “Se così stanno le cose, allora siamo di fronte ad un orizzonte di evoluzione del sistema politico che trasformerebbe l’indicazione del capo della coalizione in uno strumento che, esattamente come il premio di maggioranza prospettato, viene meno alla sua unica, possibile *ratio* giustificatrice: quella di garantire la governabilità. Con

Si è poi avanzata anche l'ipotesi di un contrasto della nuova legge elettorale con l'art. 67 C., che sancisce il divieto del mandato imperativo: la previsione della lista bloccata, presentata dai vertici nazionali o regionali del partito, avrebbe come effetto quello di banalizzare definitivamente la previsione costituzionale⁽¹⁸⁾, dal momento che un eletto che è stato designato dal partito e che non ha la possibilità di riscontrare il proprio apporto numerico al risultato elettorale della lista, rischia di vedere nei fatti neutralizzata la portata della garanzia costituzionale accordata al libero esercizio della funzione⁽¹⁹⁾.

In realtà anche in questo caso sembra che i vizi siano più attinenti al versante politico del problema che a quello giuridico - costituzionale, dal momento che al singolo parlamentare resta sempre la possibilità, giuridicamente, di agire in libertà.

Problemi interpretativi e applicativi potrebbero invece sorgere a causa del fatto che non si è modificata la "legislazione di contorno": sono dunque tuttora in vigore le leggi relative ai rimborsi elettorali, ai limiti e alla pubblicità delle spese elettorali, ai controlli sui rendiconti presentati dai parlamentari, che fanno tutte riferimento ai collegi uninominali e ai candidati in esso presentati⁽²⁰⁾. Non sembrano però esserci gli estremi per una dichiarazione di incostituzionalità per irrazionalità-irragionevolezza sotto questo profilo, potendosi probabilmente addivenire a un coordinamento fra le varie disposizioni in sede di interpretazione-applicazione delle stesse.

Un ulteriore elemento di dubbio è inoltre rappresentato dall'abrogazione, nel T.U. Senato, dell'espresso divieto di apporre sulla scheda elettorale segni o indicazioni volte a far riconoscere l'autore del voto: in questo caso a essere violato sarebbe l'art. 48, co. 2, C., che sancisce la libertà e la segretezza del voto, oltre all'art. 3 C., sotto il profilo sia del principio di eguaglianza che di quello di ragionevolezza, dal momento che tale divieto è stato mantenuto

l'ulteriore inconveniente, nel caso di specie, di un «effetto disorientamento» suscitolabile negli elettori, convinti di indicare un dato esponente politico quale capo della propria coalizione ed invece coinvolti in un meccanismo che, di fatto, tiene luogo di un'elezione primaria per la sua *leadership*".

⁽¹⁸⁾ F. LANCHESTER, *I diritti di partecipazione politica nell'innovazione istituzionale incrementale italiana*, cit.

⁽¹⁹⁾ G.C. PINELLI - E. STRADELLA, *Un tentativo di "analisi di impatto" della nuova disciplina elettorale*, cit.

⁽²⁰⁾ Cfr. P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, cit., p. 4 del dattiloscritto.

all'art. 4, co. 6, l. 270/2005, per quanto riguarda la Camera. Ma si potrebbe forse ritenere comunque invalido il voto, nel caso in cui ci sia un qualche segno sulla scheda elettorale, a prescindere dal divieto legislativo, applicando direttamente la Costituzione o attraverso una interpretazione analogica.

Si è infine segnalata un'aporia che sembra però essere tutta interna al testo costituzionale, cioè quella della sovrarappresentazione di alcune circoscrizioni e di alcune Regioni in virtù del loro essere zone di forte immigrazione residenziale: ai sensi degli artt. 56 e 57 C., il riparto dei seggi fra le circoscrizioni alla Camera e fra le Regioni al Senato deve essere effettuato in proporzione alla popolazione⁽²¹⁾. Queste disposizioni, perfettamente logiche nel 1947, quando l'immigrazione era sostanzialmente nulla, pongono oggi dei problemi di coordinamento con il principio dell'eguaglianza del voto sancito dall'art. 48 C., dal momento che a parità di elettori non corrisponderebbe parità di seggi disponibili.

4. *I vizi "problematici"*. - Altri vizi segnalati sembrano invece possedere maggiore spessore, anche se non mancano dubbi e perplessità, derivanti soprattutto dal fatto che un intervento della Corte costituzionale parrebbe comunque essere precluso da motivi di ordine processuale.

Si è sostenuta la tesi che l'art. 49 C., che rende i cittadini soggetti della partecipazione politica e i partiti meramente strumentali al perseguimento di questo obiettivo, e gli artt. 56 e 57 C., che proclamano che l'elezione delle Camere avviene a suffragio universale e diretto, siano stati violati attraverso il meccanismo di designazione partitica dei candidati⁽²²⁾: in particolare, il binomio lista bloccata e assenza del voto di preferenza, unito alla possibilità di presentarsi in più circoscrizioni, rende praticamente impossibile per gli elettori conoscere effettivamente chi eleggeranno, dal momento che attraverso le opzioni dei vincitori in più circoscrizioni è possibile determinare chi far eleggere, tra i primi dei non eletti⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Cfr. A. GRATTERI, *E se fossero decisivi gli immigrati stranieri nell'elezione del Senato?*, in www.forumcostituzionale.it, che riporta il caso dello "slittamento" di un seggio dalla Calabria al Veneto.

⁽²²⁾ Cfr. S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, cit.; non molto diversa appariva, per la verità, la prassi dei candidati calati "dall'alto" nei collegi uninominali senza nessun collegamento apprezzabile con il territorio luogo dell'elezione.

⁽²³⁾ Cfr., sul punto, P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, cit., p. 5, e N. LUPO, *Nell'era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l'affissione del manifesto elettorale?*, in www.forumcostituzionale.it.

È stato poi avanzato, dalla nuova formazione politica “La Rosa nel Pugno - Laici Socialisti Liberali Radicali”, nata dall’incontro dello S.d.i. e dei Radicali italiani, il dubbio, che sembra in verità fondato, che l’art. 6 della legge, riguardante la presentazione delle liste, fosse irragionevole nella parte in cui non prevedeva l’esonero dalla raccolta delle firme per i nuovi partiti nati dalla federazione di forze politiche già presenti in Parlamento. Il conflitto di attribuzione sollevato è stato però dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 79/2006 in virtù della non riconducibilità dei partiti politici alla categoria “poteri dello Stato”⁽²⁴⁾.

Un vizio più evidente è sicuramente quello che riguarda la lamentata violazione dell’art. 51 C.: in sede di discussione al Senato si è sostenuto che il meccanismo della lista bloccata impedisce alle donne di essere adeguatamente rappresentate, poiché non vi sono disposizioni che garantiscano una selezione interna dei candidati di ciascun partito equa o paritaria tra uomo e donna⁽²⁵⁾. In materia, come è noto, la Corte costituzionale ha mutato atteggiamento: dalla dichiarazione di illegittimità delle quote per violazione del principio di eguaglianza presente nella s. n. 422/1995 si è giunti alla diversa prospettiva della s. n. 49/2003, nella quale si è chiarito che è legittimo il vincolo che operi nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale in sede di predisposizione delle liste. Il nuovo atteggiamento del giudice delle leggi è stato giustificato sulla base del fatto che le nuove disposizioni costituzionali pongono esplicitamente l’obiettivo del riequilibrio fra i sessi e stabiliscono come doverosa l’azione promozionale per la parità di accesso alle

⁽²⁴⁾ Indicazioni in A. PERTICI, *Il sistema elettorale del Senato e della Camera dopo la legge n. 270 del 2005*, cit., pp. 266-267. Da notare che tale formazione politica, sulla base dei risultati delle elezioni, avrebbe dovuto avere alcuni senatori che non le sono stati assegnati a causa di un’errata applicazione del farraginoso meccanismo previsto per la traduzione dei voti in seggi dall’art. 17 del “*porcellum*”; si rinvia in proposito ai contributi presenti su www.associazionedeicostituzionalisti.it: *Esposto presentato dalla Rosa nel Pugno: parere del Prof. Vassalli sulla vicenda degli otto senatori regolarmente eletti ma espulsi; Il ministro dell’interno Giuliano Amato risponde all’interrogazione di Giovanni Crema sulla vicenda degli otto seggi contestati; Sui seggi contestati ha ragione la Rosa nel Pugno*.

⁽²⁵⁾ Sen. Angius, Boco e Mancino. Concordano con quest’impostazione C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, in www.astrid-online.it, p. 3 del dattiloscritto, e S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Cfr., in argomento, anche M. MIDIRI, *art. 51*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, UTET, 2006, p. 1024. La stessa cosa si poteva probabilmente sostenere con riguardo alla legge precedente, in relazione alla designazione dei candidati nei collegi uninominali.

consultazioni⁽²⁶⁾. Tutto ciò diventa ancora più cogente dopo la nuova formulazione dell'art. 51 C., anche se, forse, al medesimo risultato si poteva già pervenire valorizzando adeguatamente in via interpretativa l'art. 3, comma 2, C., anche in assenza della “novella costituzionale” intervenuta pochi mesi dopo l’emanazione di tale sentenza.

La problematicità di questo vizio, oltre che di quelli segnalati in precedenza, deriva dal fatto che, di fronte a un’omissione del legislatore di questo tipo, alla Corte probabilmente non resterebbe che dichiarare la questione inammissibile per impossibilità di emanazione di una sentenza additiva, vista la pluralità delle soluzioni legislative prospettabili⁽²⁷⁾.

Infine, si potrebbe anche ritenere sussistente un vizio di costituzionalità formale che inficerebbe il “*porcellum*” nella sua totalità: come si è accennato in apertura del lavoro, vi è motivo di ritenere che la tecnica del maxi-emendamento violi l’art. 72, comportando la possibile elusione della regola che vuole che ogni disegno di legge sia preventivamente esaminato in commissione: se è vero che il principio dell’indefettibilità del preventivo esame va bilanciato con il principio di emendabilità dei disegni di legge, è chiaro comunque che si dovrebbe “prefigurare un nuovo supplemento di istruttoria in Commissione, nelle ipotesi di maxiemendamenti integralmente sostitutivi dell’intero testo originario”⁽²⁸⁾, cosa che non pare essere avvenuta nel caso in questione⁽²⁹⁾. Ma si potrebbe ulteriormente segnalare che l’art. 72 C.

⁽²⁶⁾ S. n. 49/2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 353, con nota redazionale di G. D’ALESSANDRO, e osservazioni di L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, e S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*; Punto 4 del Considerato in diritto, p. 361. Il giudice delle leggi si riferisce, in particolare, alle l. cost. n. 2/2001 e n. 3/2001. C’è da dire però che la Corte fa anche un cenno al fatto che la legittimità di tale vincolo è rafforzata dalla possibilità di esprimere preferenze, cosa non possibile nelle attuali leggi elettorali per le elezioni politiche.

⁽²⁷⁾ A meno di non rintracciare nelle pieghe della variegata legislazione elettorale del nostro paese un *tertium comparationis* attraverso il quale sostenere che esiste una soluzione a *rime obbligate*. Forse sarebbe possibile l’emanazione di una sentenza additiva di principio, ma sulla efficacia di questo strumento al fine di colmare questo tipo specifico di lacune c’è da dubitare.

⁽²⁸⁾ Così P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell’iter di approvazione della nuova legge elettorale: un’occasione per riflettere sul nodo gordiano dell’obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, cit., p. 1011, a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

⁽²⁹⁾ P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell’iter di approvazione della nuova legge elettorale*, cit., p. 1005, sottolinea che, oltre alla violazione probabilmente perpetrata alla Camera attraverso la tecnica del maxi-emendamento, si è assistito al Senato a una calendarizzazione “in Assemblea prima che la Commissione affari costituzionali del Senato

sembrerebbe violato anche nella parte in cui impone la votazione articolo per articolo, dal momento che la trasformazione di molti articoli in commi tenderebbe a eludere la prescrizione costituzionale consentendo di aggirare il meccanismo volto a garantire “La leggibilità della legge”⁽³⁰⁾.

La problematicità in questo caso deriva da un duplice ordine di fattori: un’incostituzionalità totale sarebbe preclusa dalla dottrina della Corte costituzionale che ha inserito fra le leggi costituzionalmente necessarie le leggi elettorali, a meno di non considerare di nuovo in vigore la precedente legge⁽³¹⁾; inoltre, come accennato più volte, lo stesso “*mattarellum*” non sembra andare esente da molti dei rilievi che sono stati mossi alla l. n. 270/2005⁽³²⁾.

5. I vizi “evidenti”. - Appaiono invece sicuramente fondati i rilievi che sono stati avanzati riguardo all’esclusione dei voti della Val d’Aosta ai fini dell’attribuzione del premio di maggioranza, dal momento che la violazione del principio di eguaglianza del voto

della Repubblica potesse completare i propri lavori e, conseguentemente, l’atto in questione è stato esaminato dall’Assemblea (ai sensi dell’art. 44 del Regolamento del Senato), senza la relazione e nella sua formulazione originaria (ossia nel testo trasmesso dalla Camera)”.

⁽³⁰⁾ L’espressione è di P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, UTET, 2006, p. 1391, che sottolinea come “Redazioni di tal fatta, per quanto formalmente non in contrasto con il disposto dell’art. 72, appaiono sostanzialmente devianti rispetto al modello costituzionalmente prefigurato, tanto da incidere negativamente, per un verso, sul principio di certezza del diritto - *sub specie* di intelligibilità del testo normativo - e, per l’altro, sul rispetto delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento legislativo”.

⁽³¹⁾ Su questa problematica cfr. A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 13, e S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far “rivivere” le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale “reviviscenza”*, in www.astrid-online.it. In particolare, per Alessandro Pizzorusso la reviviscenza non deriva tanto dal fatto che la legge n. 270/2005 sia una legge abrogativa, quanto dal fatto che essa realizza l’abrogazione interamente mediante la tecnica dell’emendamento sostitutivo o soppressivo (tranne che in due passi che hanno carattere meramente strumentale e non fanno parte della sua efficacia normativa vera e propria); per cui si potrebbe sostenere che la dichiarazione di incostituzionalità del “*porcellum*” tenderebbe all’eliminazione del suo effetto abrogativo della legge precedentemente in vigore più che alla realizzazione di un vuoto legislativo. Queste preziose specificazioni derivano da un privato colloquio con l’autore.

⁽³²⁾ Cfr., ad. es., G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., p. 223, secondo cui esso “si discosta dal criterio proporzionale in misura grandissima senza garantire o favorire affatto la governabilità”.

sancito dall'art. 48, co. 2, C. sembra indiscutibile⁽³³⁾: così come avvenne al tempo della “*legge truffa*”, avrebbe dovuto essere previsto specificamente il raccordo dei candidati e dei voti della Val d'Aosta con quelli del resto del paese, cosa che in questo caso non è stata fatta⁽³⁴⁾.

In relazione a tale vizio si era profilata in dottrina la possibilità di un'impugnazione della legge da parte della Regione interessata sulla base della s. n. 276/1991, con la quale la Corte costituzionale aveva considerato idonea a legittimare il ricorso regionale contro la legge statale la violazione del principio di eguaglianza tra regioni, indipendentemente dalla materia nella quale tale lesione si realizzi⁽³⁵⁾; ma la Val d'Aosta non ha presentato alcun ricorso e le elezioni si sono svolte con questa grave ombra di incostituzionalità⁽³⁶⁾.

La stessa esclusione dei voti al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza ha riguardato anche la Circoscrizione Estero, ma in questo caso la dottrina appare più dubitativa, dal momento che forse tale scelta sarebbe ragionevolmente giustificabile: l'art. 48, co. 3, C. istituirebbe infatti una forma di rappresentanza particolare, considerando anche gli artt. 56 e 57 C. che prevedono i 12 deputati e i 6 senatori; la previsione del voto per corrispondenza in deroga all'art. 48, co. 2, C. e il numero di seggi attribuito alla circoscrizione

⁽³³⁾ Cfr. C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in www.forumcostituzionale.it, secondo cui “chi vota in una qualsiasi delle 26 circoscrizioni con più di un candidato, vota per eleggere la propria rappresentanza circoscrizionale e per attribuire il premio alla propria coalizione (con ulteriori effetti sulla rappresentanza); chi vota in Val d'Aosta e all'estero vota solo per eleggere la propria rappresentanza e il suo voto è privato dalla legge della potenzialità di influire sull'esito dello scontro fra coalizioni e sull'assegnazione del premio, cui è indirettamente collegata la governabilità del paese”.

⁽³⁴⁾ Cfr. S. CECCANTI, *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*, in www.forumcostituzionale.it. In questo caso sarebbe forse possibile trovare le *rime obbligate* nella disposizione della “*legge truffa*” che riguardava il computo dei voti valdostani, in modo da riuscire a colmare la lacuna evitando la dichiarazione di inammissibilità della questione. Questa disposizione, sebbene presente in una legge non più in vigore, rappresenta comunque l'unica soluzione possibile per far confluire i voti del collegio uninominale della Val d'Aosta nel conteggio relativo all'assegnazione del premio di maggioranza. Sembrerebbe dunque potersi superare l'obiezione di tipo formale che potrebbe essere avanzata.

⁽³⁵⁾ A. PERTICI - E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in www.forumcostituzionale.it.

⁽³⁶⁾ Ombra che ha rischiato di essere determinante per il risultato finale, visto il lieve scarto di voti tra le due coalizioni: l'Unione ha infatti avuto, a causa di questa situazione normativa incostituzionale, dai 30 ai 50 mila voti in meno, voti che avrebbero anche potuto placare molte delle polemiche agitate dall'ex Presidente del Consiglio dei ministri.

(un quinto di quelli previsti per i residenti e votanti in Italia in rapporto agli aventi diritto) confermerebbero questa soluzione⁽³⁷⁾.

Altrettanto chiara appare la lesione dell'art. 3 C., sotto il profilo della ragionevolezza, da parte della disposizione, art. 12, che dispone il meccanismo degli sbarramenti variabili: la frammentazione, che si vorrebbe evitare attraverso la previsione di uno sbarramento del 4% alla Camera e dell'8% al Senato, viene invece favorita dalle altre soglie più basse in caso di liste coalizzate⁽³⁸⁾. Sembrerebbe questo uno dei casi tipici di eccesso di potere legislativo⁽³⁹⁾, visto che si persegue dichiaratamente un fine non solo non predisponendo mezzi adeguati allo scopo, ma addirittura prevedendo un meccanismo capace di allontanare dal raggiungimento dello stesso⁽⁴⁰⁾.

Si potrebbe sostenere, a tale proposito, pure la lesione del principio di eguaglianza del voto (art. 48 C.)⁽⁴¹⁾: se una

⁽³⁷⁾ V., ancora, C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, cit.

⁽³⁸⁾ In sostanza esiste un premio implicito alla differenziazione, nonostante i partiti debbano coalizzarsi per il premio e siano previste soglie di rappresentanza e di esclusione, poiché essi mantengono il controllo dei candidati e sono costretti a massimizzare le distanze per raccogliere i voti dell'elettorato.

⁽³⁹⁾ Sull'esistenza di questa categoria, intesa però in molteplici e diversi sensi, v. Corte costituzionale ss. nn. 14/1964, 53/1974, 187/1981, 313/1995; in dottrina cfr., per tutti, C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, I, 1, c. 457 e ss., il quale, dopo aver affermato che l'eccesso di potere legislativo non può che essere inteso "nel senso del classico eccesso di potere amministrativo, cioè sorpassamento dei limiti posti all'esercizio della discrezionalità" (c. 458), conclude che "il sindacato, che operi nel senso di rilevare la contraddittorietà fra il motivo addotto ed il contenuto obbiettivo dell'atto, o la non corrispondenza del motivo stesso al fine per cui la facoltà esercitata dalla legge è concessa, è un sindacato che indubbiamente rientra nella legittimità, e quindi deve essere consentito al giudice della costituzionalità materiale" (c. 461); sul punto v. pure F. MODUGNO, *Ancora sulla mancata determinazione del thema decidendum e sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 2090 e ss., G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 653 e ss. e A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed eccesso di potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3724 e ss.

⁽⁴⁰⁾ In senso conforme v. C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, cit., p. 1, secondo cui la legge "non scongiura ma anzi incentiva la frammentazione. In teoria, l'obiettivo di ridurre la frammentazione è perseguito attraverso la previsione di soglie di sbarramento. Si tratta tuttavia di ben sei soglie, differenziate a seconda della propensione dei singoli partiti a coalizzarsi e della loro consistenza elettorale, che oltre a violare il principio costituzionale di eguaglianza fra le liste la cui soglia si applica...non riescono ad impedire la frammentazione".

⁽⁴¹⁾ A parare l'obiezione che l'art. 48 C. garantirebbe, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo l'eguaglianza del voto "in entrata", soccorre l'autorevole opinione di A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 3, secondo cui "Il fatto che la Corte costituzionale, con riferimento alle elezioni amministrative, abbia ravvisato la portata del principio di eguaglianza del voto, enunciato nell'art. 48 della Costituzione, come

compressione dello stesso attraverso una soglia di sbarramento può essere ammissibile nel caso in cui la previsione legislativa realizzi un bilanciamento con un altro principio costituzionale (la funzionalità del raccordo Parlamento - Governo)⁽⁴²⁾, tale compressione è inammissibile qualora la normativa sacrifichi l'un principio senza valorizzare in maniera adeguata l'altro.

Dagli stessi vizi sembra infine essere affetto anche il meccanismo per l'assegnazione del premio di maggioranza: in primo luogo, come detto in precedenza, la soglia minima per farlo scattare è più bassa non solo di quella che fu prevista dalla "*legge truffa*", ma addirittura di quella prevista dalla "*legge Acerbo*"; non sembra compatibile con il nostro sistema costituzionale una legge da questo punto di vista peggiore di quella che portò al consolidamento del regime fascista.

In secondo luogo vi è un'irragionevolezza intrinseca, o forse, più propriamente, un eccesso di potere legislativo, per quanto riguarda il meccanismo premiale alla Camera, dal momento che il premio è modesto e sembra quindi contraddire il fine per cui è posto.

La medesima critica può essere rivolta al meccanismo previsto per il Senato, i cui premi assegnati su base regionale rischiano di elidersi a vicenda, cosa che è avvenuta alla prima applicazione della l. 270/2005 provocando quella situazione di ingovernabilità che è sotto gli occhi di tutti⁽⁴³⁾.

esclusivamente produttiva del divieto del voto plurimo, che era stato talora applicato nei secoli passati, e non come prescrittivi di effetti del voto almeno tendenzialmente proporzionali, non significa che essa perverrebbe alla stessa conclusione con riferimento ad un'applicazione di effetti gravemente sproporzionati con riferimento alle elezioni politiche nazionali, soprattutto quando ciò si traducesse in regole che contraddicano ogni ragionevolezza, come, ad esempio, è da ritenere quella attualmente vigente in Italia la quale, per le elezioni del Senato, per effetto della assegnazione dei seggi su base regionale, rende possibile l'attribuzione di seggi, a titolo di «premio di maggioranza» - destinato ad assicurare la funzionalità del governo che si prevede sarà formato dalla maggioranza uscita dall'elezione - a candidati appartenenti alla minoranza, dando così luogo ad una evidente incoerenza”.

⁽⁴²⁾ Secondo A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 7, “l'esigenza di assicurare al potere esecutivo la possibilità di esercitare efficacemente la funzione esecutiva che ad esso spetta secondo la forma di governo parlamentare consente di individuare un principio suscettibile di essere bilanciato con quelli che vengono in considerazione a proposito della legge elettorale”.

⁽⁴³⁾ Cfr. G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, cit., p. 4: “Personalmente ritengo che tanto la normativa vigente, quanto quella che risulterebbe dall'esito positivo della consultazione referendaria, siano incostituzionali (tanto l'irrazionalità dei premi regionali alle liste o coalizioni che si presentano al Senato nella legge Calderoli, quanto la mancanza di una soglia nell'un caso e ancor più nell'altro, a mio modo di vedere, si pongono in contrasto con gli artt. 1, 48 e 49 della Costituzione”. Per C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, cit., p. 2, “La previsione che al Senato il premio di maggioranza sia assegnato in sede regionale si presta a due obiezioni fondamentali. Anzitutto, presuppone contraddittoriamente che il correttivo a un sistema proporzionale riferito all'ambito nazionale

Ma si potrebbe anche sostenere l'irragionevolezza intrinseca - eccesso di potere legislativo di un meccanismo premiale differenziato in un sistema a bicameralismo perfetto come il nostro: non pare legittimo costituzionalmente sacrificare i principi della rappresentanza e dell'eguaglianza del voto se non si può essere certi che il premio avrà per lo meno l'effetto di creare le condizioni parlamentari necessarie al fine di rendere maggiormente funzionale il raccordo Parlamento - Governo⁽⁴⁴⁾.

Appare quindi evidente che la legge elettorale attuale presenta gravi vizi di costituzionalità nei suoi aspetti qualificanti.

6. *L'incostituzionalità impossibile?* - Come si è visto, la legge n. 270/2005 appare viziata sotto molteplici profili, sia in generale, in riferimento cioè al sistema costituzionale considerato nel suo insieme, sia con riguardo a singole disposizioni costituzionali.

Questo lavoro non sarebbe però completo se non segnalasse la difficoltà di addivenire a un sindacato di costituzionalità in questa materia: sembrerebbe, in definitiva, che per quanto riguarda la legge elettorale gli sforzi della dottrina siano necessariamente rivolti più nella prospettiva *de iure condendo* che in quella *de iure condito*.

In effetti, si è segnalato da più parti che la materia elettorale pare essere una delle "zone d'ombra", se non una vera e propria "zona franca"⁽⁴⁵⁾, del nostro sistema di giustizia costituzionale: sembra

possa circoscriversi all'ambito regionale. Poiché il premio può essere assegnato ad una o ad altra coalizione a seconda dei risultati ottenuti in ciascuna Regione, il risultato complessivo del premio può non avvantaggiare nessuna coalizione: si tratta dunque di un premio che rinnega se stesso".

⁽⁴⁴⁾ In questo senso v. l'opinione di A. CERRI espressa nel seminario dell'11/6/2007 organizzato dall'Associazione ASTRID, *Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in www.astrid-online.it, secondo cui la legge elettorale è incostituzionale "perché sacrifica la rappresentatività senza garantire la governabilità...non si può sacrificare la rappresentatività senza un guadagno in governabilità".

Sulle incongruenze dei meccanismi premiali previsti v. R. BALDUZZI - M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5193 e ss. Cfr. anche C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, cit., p. 2, che nota come "la differente disciplina del premio al Senato e alla Camera può condurre alla formazione di maggioranze di segno politico opposto. Poiché nel nostro ordinamento la Camera e il Senato esercitano le stesse funzioni, in tal caso le volontà delle due Camere si eliderebbero a vicenda, e la legislatura si dovrebbe subito interrompere. L'ipotesi, che sarebbe disastrosa per il funzionamento delle istituzioni, è stata evitata per un soffio alle elezioni dello scorso aprile".

⁽⁴⁵⁾ Cfr. M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, I, *I giudizi sulle leggi*, p. 25; di "una «vera» zona franca" parla, nello stesso volume, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, p. 90, secondo la quale "La difficoltà, o, meglio, l'«impossibilità», di sottoporre al controllo di costituzionalità le leggi in materia elettorale relative alle elezioni di Camera e Senato deriva dal fatto che, nel nostro ordinamento, la verifica dei poteri è affidata dalla Costituzione alle Camere".

infatti destinata a rimanere un caso di scuola l'ipotesi di una questione di incostituzionalità sollevata dagli organi delle Camere durante la procedura di verifica dei poteri; e ciò non tanto in ragione della carenza dei requisiti soggettivo e oggettivo (essere giudice nel corso di un giudizio), visto che parte della dottrina riconosce funzioni di natura giurisdizionale a tali organi⁽⁴⁶⁾, quanto per la scarsa, o meglio nulla, probabilità che i parlamentari possano ragionevolmente porre in discussione una legge elettorale in cui si radica la loro legittimazione⁽⁴⁷⁾.

In tutti i casi il giudizio in via incidentale, comunque instaurato⁽⁴⁸⁾, se può apparire adatto a soddisfare le domande di tutela dei diritti di elettorato attivo e passivo dei singoli, mal si presta a porre rimedio alle lesioni che riguardino il sistema costituzionale nel suo complesso: la dichiarazione di incostituzionalità, infatti, peraltro molto difficile "politicamente", arriverebbe sempre ad elezioni effettuate, non riuscendo dunque a rimuovere gli effetti incostituzionali se non per il futuro⁽⁴⁹⁾. Stesso discorso può essere fatto riguardo alle altre vie d'accesso al sindacato di costituzionalità qualora il rimedio si configuri come successivo.

Nell'attesa dell'auspicabile introduzione di un ricorso diretto in via preventiva per colmare questa grave lacuna⁽⁵⁰⁾, gli unici rimedi preventivi in teoria configurabili sono quelli del giudizio in via principale e quelli ipotizzabili nelle due seguenti ipotesi di conflitto di attribuzione e di giudizio di ammissibilità referendaria: la

Cfr. anche V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, e M.P. LARNÉ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

⁽⁴⁶⁾ Cfr. L. ELIA, *Elezioni. VII. Elezioni politiche. b) Contenzioso*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 747 e ss.; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Elezioni. IV. Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, p. 3 e ss.

⁽⁴⁷⁾ Così M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, cit., pp. 25 - 26.

⁽⁴⁸⁾ Sul punto si veda l'analitica trattazione di F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, cit., p. 92 e ss.

⁽⁴⁹⁾ Per M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, cit., p. 26, "L'incostituzionalità quindi potrebbe essere rimossa *de futuro*, ma il *vulnus*, pur se riconosciuto, pur se alla base della legge di riforma, permarrrebbe". Come notato da A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico*, cit., p. 2, "è evidente comunque che una eventuale, sia pur parziale, declaratoria di incostituzionalità all'indomani dell'esito elettorale assumerebbe un grave rilievo sotto il profilo della legittimazione dei parlamentari eletti e del governo in carica".

⁽⁵⁰⁾ Della necessità di un ricorso diretto parla A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 3.

soluzione del giudizio in via d'azione però, anche qualora possa essere considerata convincente, non pare essere generalizzabile, risultando difficile una pluralità di casi simili a quello della Val d'Aosta⁽⁵¹⁾, e, quindi, non sembra risolutiva; un'ipotesi di conflitto di attribuzione potrebbe darsi, probabilmente, nel solo caso in cui il Presidente della Repubblica, dopo aver rinviato la legge alle Camere *ex art. 74 C.*⁽⁵²⁾, rifiutasse la promulgazione adducendo come motivo la possibilità di essere incriminato per attentato alla Costituzione; infine, un'altra ipotesi di "giudizio preventivo" potrebbe configurarsi nel caso in cui fosse sottoposta a *referendum* una legge elettorale non ancora applicata (situazione improbabile ma teoricamente configurabile).

Negli ultimi due casi richiamati la Corte potrebbe forse sollevare dinanzi a sé stessa la questione di incostituzionalità della legge elettorale, arrivando così a colpire la stessa prima della sua applicazione.

Queste, forse eccessivamente, ardite ipotesi si scontrano però con almeno due serie difficoltà che paiono condannare alla cancellazione il punto interrogativo posto alla fine del titolo del paragrafo: in primo luogo la necessità, ai fini del promovimento della questione, della rilevanza della stessa, cosa che, nei casi elencati, non sembrerebbe di così facile percezione.

In secondo luogo, sembra ineludibile, in questa materia, la dottrina, enucleata dalla Corte in sede di giudizio di ammissibilità referendaria, della autosufficienza della normativa di risulta anche in assenza di integrazioni legislative: da ciò potrebbe dedursi che il giudice delle leggi sarebbe costretto a dichiarare la questione inammissibile tutte le volte che la dichiarazione di incostituzionalità andasse a creare un vuoto che portasse alla paralisi anche solo teorica, in assenza di seguito parlamentare, del meccanismo delle elezioni, contribuendo così all'edificazione di una vera e propria "zona franca".

⁽⁵¹⁾ Nutre dubbi, anche sulla correttezza concettuale della proposta, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, cit., p. 95.

⁽⁵²⁾ Auspica un ruolo forte del Capo dello Stato in sede di promulgazione M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, cit., p. 27. S. POMODORO, *Nuove elezioni in vista. Pericoli da evitare*, in www.forumcostituzionale.it, propone invece l'ipotesi di conflitto di attribuzione sul potere di scioglimento delle Camere: il Presidente della Repubblica dovrebbe cioè rifiutarsi di sciogliere e sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Parlamento motivando sulla base dell'impossibilità di consentire lo svolgimento delle elezioni con una normativa sospettabile di incostituzionalità. Questa prospettazione non pare però essere esente da dubbi circa la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi che legittimano al ricorso per conflitto di attribuzione, diversamente invece da quanto ipotizzato nel testo a proposito del dovere di promulgazione *post* rinvio *ex art. 74 C.*

7. “*Se non ora, quando?*”: *rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità delle disposizioni oggetto del giudizio di ammissibilità referendaria.* - Ma davvero le ipotesi di incostituzionalità della legge elettorale vigente che si è cercato di mettere in evidenza non sono suscettibili di essere giustiziate?

La presente tornata referendaria potrebbe essere l'irripetibile occasione per cercare di smentire quanto detto in precedenza, dal momento che sia l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, sia la Corte costituzionale potrebbero sollevare questione di incostituzionalità sulle disposizioni di cui si trovano a fare applicazione nel corso della procedura referendaria.

Per ciò che attiene al requisito dell'essere “giudice” non sussiste dubbio alcuno: l'Ufficio centrale è stato ritenuto giudice *a quo* con la s. n. 334/2004 e la Consulta ha considerato sé stessa giudice “ai limiti fini” del promovimento della questione di incostituzionalità già a partire dall'ordinanza n. 22/1960 (che portò alle ss. nn. 73 e 74/1960).

Non sembra nemmeno insormontabile l'ostacolo rappresentato dalla necessaria presenza di un “giudizio”: tale criterio, come è noto, è stato interpretato ora in maniera estensiva ora in maniera restrittiva a seconda della volontà del giudice delle leggi di ampliare o restringere l'accesso alla giustizia costituzionale (a volte prescindendosene e “accontentandosi” del solo requisito soggettivo). La Corte ha infatti esplicitamente dichiarato che, qualora si manifesti l'esigenza di ammettere al sindacato di costituzionalità leggi che difficilmente potrebbero per altra via essere sottoposte al suo giudizio, i meccanismi di accesso devono essere arricchiti attraverso un'interpretazione estensiva dei presupposti che legittimano il promovimento della questione⁽⁵³⁾. E non c'è alcun dubbio che la legge elettorale rappresenti proprio uno di quei casi in cui è assolutamente necessario ampliare i canali di accesso per colmare una inaccettabile lacuna del nostro sistema di giustizia

⁽⁵³⁾ V., ad es., la s. n. 226/1976 sulla legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio per il visto e conseguente registrazione di un D.P.R. e la più recente n. 384/1991 dove la prima viene richiamata come precedente. Ma già nella s. n. 129/1957 si leggeva che “il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi” quali l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale.

costituzionale, lacuna tanto più grave considerando i relevantissimi effetti che una tale legge può avere sull'intero ordinamento.

Per quanto riguarda invece la rilevanza della questione, forse il profilo più delicato della problematica che si sta esaminando, sembra potersi rispondere nel senso della sussistenza della stessa: se è vero che il giudizio di ammissibilità referendaria si risolve in un controllo sulle richieste⁽⁵⁴⁾, quindi sui quesiti, è del pari vero che presupposto logico affinché questi siano dichiarati ammissibili è l'esistenza della disposizione da abrogare. Se infatti l'oggetto della richiesta non è una valida "legge o atto avente forza di legge" la richiesta di *referendum* è improcedibile per mancanza di un idoneo oggetto e l'Ufficio centrale, in prima battuta, la Corte costituzionale, in seconda, devono rilevare tale improcedibilità⁽⁵⁵⁾. Un esempio che prova la correttezza di quanto asserito è rappresentato dalla s. n. 251/1975, con la quale la Consulta, rilevando che una disposizione di cui si chiedeva l'abrogazione referendaria era stata nel frattempo dichiarata incostituzionale, restituì gli atti all'Ufficio centrale affinché prendesse le determinazioni del caso⁽⁵⁶⁾.

In definitiva, la questione è sicuramente rilevante, perché dalla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni oggetto dei quesiti referendari deriva l'interruzione della procedura stessa in relazione a tali disposizioni. E non sembra in verità nemmeno doversi fare riferimento a una nozione sfumata di rilevanza, dal momento che la stessa affonda le sue radici proprio nel concetto di pregiudizialità⁽⁵⁷⁾, sicuramente presente nella fattispecie in esame:

⁽⁵⁴⁾ M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro Italiano, 2005, p. 708.

⁽⁵⁵⁾ Così A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, in *www.astrid-online.it*, p. 1 del dattiloscritto, il quale ricorda anche come i casi più somiglianti "siano quelli relativi ai giudizi promossi dalla Corte dei Conti, ...nell'ambito dei quali la norma oggetto del controllo di costituzionalità assumeva un ruolo di norma processuale (in qualche caso) e di norma variamente interposta (in altri)" e che, anzi, nel caso del procedimento di ammissibilità referendaria, la situazione sembra ancora più semplice, in quanto l'atto normativo sospettato di incostituzionalità è quello sottoposto alla richiesta di abrogazione referendaria di cui deve valutarsi l'ammissibilità.

⁽⁵⁶⁾ Su tale sentenza v. l'approfondita analisi di M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 560.

⁽⁵⁷⁾ Sottolinea con forza tale aspetto G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1988, p. 194 e ss., secondo cui il rapporto tra giudizio costituzionale e giudizio *a quo* è un rapporto di pregiudizialità, tale che l'eventuale decisione di accoglimento della Corte possa avere effetti concreti nel processo *a quo*. Sulla nozione di rilevanza cfr. anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, Padova, Cedam, 1984, p. 280 e ss., e E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, p.

per stabilire se la legge sia valida o meno, requisito che rende procedibile la richiesta referendaria, occorre prima di tutto stabilire se essa sia o non sia incostituzionale⁽⁵⁸⁾.

Sia l'Ufficio centrale per il *referendum* che la Corte costituzionale si trovano dunque a fare applicazione, nel senso illustrato in precedenza, delle disposizioni oggetto dei quesiti referendari e di conseguenza possono (*rectius*, debbono), qualora abbiano ragione di ritenere non manifestamente infondati eventuali dubbi di incostituzionalità in relazione alle stesse, sollevare la questione.

Sulla non manifesta infondatezza quanto argomentato in questo lavoro rende evidente che il *fumus* di incostituzionalità è ben presente e giustifica un sindacato su molte delle disposizioni oggetto dei quesiti: ad esempio, quelle riguardanti la presentazione delle liste, gli sbarramenti variabili, i premi di maggioranza, la questione della Val d'Aosta⁽⁵⁹⁾.

Per il tramite delle disposizioni di cui si propone l'abrogazione referendaria sarebbe poi possibile arrivare a sindacare anche quelle presupposte, cioè che si trovino ad esse collegate tramite le tecniche del rinvio, anche implicito, del combinato disposto e simili⁽⁶⁰⁾.

E inoltre, qualora si ritenesse sussistente il vizio di incostituzionalità formale prospettato nel paragrafo quarto, sarebbe possibile dichiarare l'incostituzionalità dell'intera legge elettorale pur sollevando questione di incostituzionalità anche su una sola delle disposizioni oggetto dei quesiti referendari.

Due ulteriori ordini di problemi riguardano poi la necessaria autoapplicabilità della normativa risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità: non sembra infatti potersi prescindere dalla dottrina enucleata dalla Corte in tema di inammissibilità dei

92, secondo i quali “Allorché la Corte opera, nella veste di giudice *a quo*, la nozione di rilevanza sembra venire ad assumere un significato particolare e spesso più che una disposizione di cui il giudice (in questo caso la Corte) deve fare necessariamente applicazione per potersi pronunciare sulla questione propostagli, sembra trattarsi di una tecnica per affrontare direttamente una questione di costituzionalità più generale dalla cui soluzione poi deriva anche quella della questione specifica da affrontare”.

⁽⁵⁸⁾ V., ancora, A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali*, cit., p. 2.

⁽⁵⁹⁾ Le disposizioni richiamate nel testo sono gli artt. 18 *bis*, comma 2, 83, comma 1, n. 2, 83, comma 1, n. 6, del D.P.R. 361/1957 e gli artt. 1, comma 2, 9, comma 3, 16, comma 1, lett. b), 17, comma 2, del d. lgs. 533/1993, come modificati dalla l. n. 270/2005.

⁽⁶⁰⁾ Questa è l'opinione manifestata da Alessandro Pizzorusso in un colloquio privato sull'argomento.

referendum sulle leggi elettorali⁽⁶¹⁾, per cui la stessa dovrebbe dichiarare inammissibile la questione sollevata quando dall'annullamento delle disposizioni derivi la paralisi del sistema elettorale in assenza di interventi del legislatore.

Scendendo però dal piano della teoria a quello della pratica, per esemplificare, la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni che riguardano l'attribuzione dei premi di maggioranza, che sono oggetto delle richieste di abrogazione referendaria e sulle quali la questione pare non manifestamente infondata, darebbe luogo a una legge proporzionale sicuramente autoapplicativa.

E, probabilmente, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'intero "*porcellum*" per violazione del procedimento legislativo, ex art. 72 C., non comporterebbe un vuoto normativo ma la reviviscenza del "*mattarellum*"⁽⁶²⁾.

Sembra dunque anche sotto questo profilo esserci spazio per un intervento della Corte.

Si potrebbe obiettare che, così facendo, il giudice delle leggi si sostituirebbe inammissibilmente al legislatore "confezionando" a suo piacimento la nuova legge elettorale, ma tale opinione non sembra fondata: la dichiarazione di incostituzionalità sarebbe comunque sempre "secca", per cui non si vede per quale motivo la Corte non dovrebbe assolvere la sua funzione istituzionale, cioè la cancellazione delle disposizioni incostituzionali. Diversamente ragionando, poi, si perverrebbe in sostanza all'esclusione della possibilità di sindacare la legge elettorale, dal momento che ogni dichiarazione di incostituzionalità riguardante le disposizioni qualificanti il sistema elettorale (ed è quasi sempre in relazione a queste che si presentano i vizi più gravi e pericolosi per l'ordinamento nel suo insieme), porta alla modificazione dello stesso⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ Di contrario avviso A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 12, secondo cui "in sede di controllo di costituzionalità, d'altronde, non dovrebbe valere il limite che rende inammissibile il referendum quando l'eventuale abrogazione della legge sulla costituzione di un organo che deve funzionare in modo permanente determina l'impossibilità di reintegrarlo in qualunque momento, poiché vi sono precedenti di dichiarazioni di incostituzionalità, ad esempio, di giudici speciali, a causa della loro composizione".

⁽⁶²⁾ Sul quale, però, come già evidenziato in precedenza, possono sussistere dubbi di incostituzionalità altrettanto fondati.

⁽⁶³⁾ In senso conforme v., ancora, A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, cit., p. 12, per il quale non "dovrebbe valere, in questo caso, la regola giurisprudenziale secondo la quale la Corte non può pronunciare sentenze manipolative quando colmare il vuoto che la sentenza verrebbe a creare implica l'esercizio di un potere discrezionale del legislatore...poiché non si tratterebbe di una sentenza manipolativa, ma di una normale decisione di incostituzionalità".

Qualche dubbio potrebbe al limite residuare, sempre tornando agli esempi concreti su cui ci si è soffermati nei paragrafi precedenti, per il problema riguardante il conteggio dei voti della Val d'Aosta ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza e per quello relativo alla raccolta delle firme per la presentazione delle liste: ma anche in questi casi, in cui c'è necessità di una sentenza additiva, l'intervento della Corte non sembra precluso, dal momento che pare possibile rintracciare le necessarie *rime obbligate*.

Un'ultima obiezione potrebbe essere avanzata in relazione al fatto che sollevare una questione di incostituzionalità nell'ambito del procedimento referendario, caratterizzato da una scansione temporale rapida e predeterminata, porterebbe a problemi pratici che consiglierebbero di non percorrere questa strada. Ma anche questo dubbio può essere superato attraverso la lettura di un chiaro pronunciamento del giudice delle leggi: "A siffatte preoccupazioni, che peraltro non incidono sul problema giuridico della legittimazione della Sezione di controllo, può tuttavia replicarsi che l'eventuale giudizio di questa Corte può aver luogo con la massima sollecitudine, avvalendosi il Presidente della facoltà di ridurre i termini fino alla metà (art. 9, legge cost. n. 1 del 1953), oltre che dandosi alla trattazione della causa la precedenza nella fissazione dei ruoli"⁽⁶⁴⁾.

Dall'esame svolto non sembrano dunque esservi motivi di ordine giuridico in grado di precludere l'incidente di incostituzionalità sulle disposizioni oggetto delle richieste referendarie: l'Ufficio centrale per il *referendum* e il giudice delle leggi hanno la possibilità di colmare il vuoto di tutela costituzionale che si riscontra in materia elettorale⁽⁶⁵⁾. Sarebbe veramente un peccato non approfittare di questa occasione.

⁽⁶⁴⁾ S. n. 226/1976, Considerato in diritto, punto 4.

⁽⁶⁵⁾ Nel caso in cui la questione non venisse sollevata, la Corte avrebbe in realtà un modo indiretto per censurare la legge elettorale vigente. Essa potrebbe infatti dichiarare l'inammissibilità del *referendum*, riguardo ai primi due quesiti, per incostituzionalità della normativa di risulta. L'abrogazione referendaria, infatti, comporterebbe un aggravamento di molti dei vizi che si sono considerati sussistenti in questo lavoro. L'obiezione che si muove, cioè che la Corte non potrebbe in questa sede sindacare la costituzionalità di disposizioni non ancora in vigore, appare debole: il giudice delle leggi, infatti, quando ha stabilito che il *referendum* sulle leggi elettorali è inammissibile qualora la normativa di risulta non sia autoapplicativa, non ha fatto altro che giudicare della costituzionalità della stessa sulla base di un principio costituzionale implicito, cioè l'impossibilità, anche solo teorica, che gli organi costituzionali possano essere sottoposti a paralisi; non si vede perché la Corte non possa scrutinare una normativa di risulta sulla base di parametri espressi in norme costituzionali se le è consentito farlo sulla base di parametri da essa stessa "creati".

“Se non ora, quando?”.

Il fatto che i vizi che porterebbero all'inammissibilità delle richieste referendarie siano sostanzialmente gli stessi, benché aggravati, riscontrabili nella l. n. 270/2005, potrebbe fungere da monito implicito al legislatore affinché modifichi la legge elettorale attuale.

Sulla progressiva trasformazione del giudizio di ammissibilità referendaria in giudizio di costituzionalità anticipato cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 359.

Sull'inammissibilità per incostituzionalità della normativa di risulta v. M. D'AMICO, *Su alcuni profili di inammissibilità dei referendum "Guzzetta"*, in www.astrid-online.it.