

***Legge elettorale e referendum. E se si tornasse al
“mattarellum”?***⁽¹⁾

di Sergio Pomodoro

1. In una intervista al Ministro Linda Lanzillotta, riportata sul Corriere della sera verso la fine di aprile, e, più di recente, in un articolo di Stelio Mangiameli sul "Riformista", si è accennato, per porre fine alle diatribe e alle interminabili discussioni, da tempo in corso, per giungere alla approvazione di una nuova legge sulle elezioni politiche in sostituzione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, il deprecato “porcellum” – legge oggetto, come è ben noto, di referendum popolari per i quali da diverse settimane si è già avviata la raccolta delle firme – alla opportunità di un ripristino del decreto legislativo n. 533 del 1993, il c.d. “mattarellum”.

Una tale soluzione, per diverse ragioni, che qui non sarà il caso di esporre, mi sembra – se non per altro, come minor male - auspicabile. Ma in qual modo, mi domando, potrebbe in concreto attuarsi?

La strada più ovvia e semplice, certo, sarebbe quella legislativa, che però nella presente situazione politica appare del tutto impraticabile. Cosicché, ai fini di una rinnovata applicabilità del “mattarellum”, in queste brevi note, si cercherà di esplorare la via – altre non se ne vedono – di un possibile intervento della Corte costituzionale. E ciò sulla base di una sicura premessa, data dalla constatazione che la legge 21 dicembre 2005, n. 270, è fortemente viziata da incostituzionalità sotto diversi profili messi in luce, con

⁽¹⁾ Testo, con alcune modifiche, ai numeri 4, 6 e 8 dell'articolo pubblicato il 29 maggio 2007, sul “Forum on line” di “Quaderni costituzionali”.

dovizia di argomenti, da eminenti giuristi, come Zagrebelsky, Elia ed altri, con toni allarmati, fin dal momento in cui la legge fu approvata dalla Camera con lo stesso testo con cui passò poi al Senato.

2. Tra questi profili di incostituzionalità, oltre al fatto che la legge n. 270 del 2005 fu approvata, sia alla Camera sia al Senato, con i soli voti della maggioranza, e alla indebita limitazione, da essa anche prodotta, dei diritti degli elettori – ai quali si consente di scegliere soltanto fra le liste predisposte dalle direzioni dei partiti, senza la possibilità di non votare quelli che fra i candidati insindacabilmente inclusi nelle liste non fossero ad essi graditi – fa spicco la manifesta irrazionalità, lesiva dell'art. 3 della Costituzione, del congegno escogitato per la operatività del premio di maggioranza regionale, congegno che lascia aperta la possibilità che in certi casi il premio di maggioranza si trasformi in premio di minoranza, con ulteriori conseguenze aberranti. Irrazionalità denunciata particolarmente in un elaborato articolo su Repubblica, del 25 ottobre 2005, da Gustavo Zagrebelsky.

Oltre a questi vizi di incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, con il suo permanere in vigore in tutto il 2006 e nel 2007 ne è emerso tuttavia un altro per una ulteriore conseguenza a cui il “porcellum” ha finito col dar luogo: quella cioè di impedire e tenere in sospenso il libero esercizio del potere di sciogliere le Camere attribuito dall'art. 88 della Costituzione al Presidente della Repubblica, con chiara violazione dello stesso art. 88. Al qual riguardo è particolarmente significativo che lo stesso Presidente Napolitano, in occasione delle consultazioni per la crisi del governo Prodi, ha esplicitamente riconosciuto, non smentito, che sarebbe pericoloso e incauto, finché la legge n. 270 del 2005 fosse rimasta in vigore, procedere in base ad essa a nuove elezioni.

3. Pur di fronte a tali rilievi di incostituzionalità nei confronti della legge n. 270 del 2005 si è tuttavia sempre escluso – anche a questo proposito sono particolarmente significative le osservazioni di Zagrebelsky nel citato articolo, ma i più tra i politologi sembra che non si siano nemmeno accorti dell'esistenza del problema – che sussistessero le condizioni per poter adire la Corte costituzionale. Al punto da far pensare che nelle leggi, costituzionali e ordinarie, manchino le norme necessarie, quanto mai necessarie, per impedire che una legge chiaramente incostituzionale come la legge n. 270 del 2005 risulti inattaccabile e la Costituzione davanti ad essa indifesa.

Ed in proposito mi si consentirà ricordare che questo problema, de iure condendo, che ora sembra così attuale, non è certo nuovo. Più di trenta anni fa, infatti, quell'eminente giurista che fu anche Francesco Paolo Bonifacio, su "Il Mondo" del 4 aprile 1975 (ultimo anno della sua presidenza della Corte costituzionale) in risposta a certe critiche mossegli da Massimo Caprara in un servizio intitolato "Costituzione: chi la difenderà?", tra l'altro osservava: "Sulla legge elettorale del 1953 non ho espresso alcun giudizio, avendo parlato in generale di quelle leggi (e fra queste di quelle elettorali in genere) che nell'attuale sistema sfuggono inevitabilmente ad ogni verifica di legittimità costituzionale. Di qui il mio suggerimento di integrare il meccanismo del processo di legittimità costituzionale attribuendo la legittimazione a promuoverlo anche ai gruppi parlamentari, ad un certo numero di cittadini e così via."

4. Tornando alla legge n. 270 del 2005 va però detto che dopo l'avvio della procedura referendaria, un intervento della Corte

costituzionale su di essa sembra, a certe condizioni, esperibile. E ciò in quanto nel giudizio di ammissibilità che la Corte, una volta conclusa la raccolta delle firme, sarebbe chiamata a rendere - se nell'esame dei proposti quesiti questi risultassero formulati in modo conforme ai criteri e ai principi stabiliti in materia dalla giurisprudenza costituzionale e le valutazioni della Corte si orientassero quindi in senso favorevole all'ammissibilità - le su prospettate questioni di legittimità costituzionale nei confronti della legge n. 270 del 2005, non essendo certo, per quanto sopra detto, manifestamente infondate, si porrebbero necessariamente come pregiudiziali rispetto alle decisioni da assumere. Cosicché la Corte, per potersi pronunciare sull'ammissibilità delle richieste avanzate nei referendum, potrebbe vedersi costretta - oltre che per decidere sulle eccezioni di incostituzionalità eventualmente opposte da qualcuna delle parti costituite contrarie ai referendum, o quand'anche nessuna di tali eccezioni di incostituzionalità fosse stata dalle parti avanzata - ad impugnare essa stessa davanti a sé, come "giudice a quo", in via incidentale, come in tanti casi in passato è avvenuto - anche se mai in giudizi di questo tipo - la legge n. 270 del 2005, nel suo intero testo, sospendendo al tempo stesso il giudizio principale sull'ammissibilità dei referendum. E poiché quindi non si potrebbe, nel giudizio incidentale così promosso, non dichiarare, per le ragioni su esposte, la illegittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, a questa pronuncia farebbe seguito, nel giudizio principale, per il venir meno del loro stesso oggetto, una decisione di inammissibilità dei referendum.

5. Tale effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005 sulla procedura referendaria, ai fini

dell'auspicato ripristino dell'applicabilità del “mattarellum” interessa però fino ad un certo punto. Quelli che in proposito più contano, infatti, sono gli effetti chiarificatori che la sentenza della Corte costituzionale produrrebbe sul contesto normativo in oggetto nel suo complesso e particolarmente sul testo della legge n. 270 del 2005. Riguardo al quale verrebbe in chiara evidenza la inefficacia non “successiva” ma “originaria” dell'abrogazione – che con essa si credette di disporre – del decreto legislativo n. 533 del 1993, ossia del “mattarellum”.

Inefficacia “originaria” perché determinata non dalla sentenza della Corte costituzionale – che non sarebbe certo di natura “costitutiva” – ma, direttamente, dalle stesse norme della Costituzione, preesistenti alla legge n. 270 del 2005, riconosciute violate. E in forza delle quali una abrogazione del “mattarellum” non poteva e non doveva, con una legge come quella, essere operata, e non può quindi ritenersi effettivamente operata.

6. In realtà dunque più che un annullamento, nella pronuncia della Corte si avrebbe in sostanza una dichiarazione di nullità della legge n. 270 del 2005 e di conseguenza anche dopo di essa il “mattarellum”, più che ripristinato, dovrebbe riconoscersi sempre rimasto, giuridicamente – benché non certo purtroppo di fatto – in vigore. Anche se per accorgersene ci sarebbe voluta una sentenza della Corte costituzionale.

A questo punto, però, non sarà fuor di luogo ricordare che in generale – come la Corte ha più volte chiaramente affermato fin dalla sua prima fondamentale sentenza del 1956 – la illegittimità costituzionale, come concetto giuridico, si distingue nettamente dalla abrogazione.

Nella particolare situazione oggetto di queste note, ciò si può cogliere chiaramente. Giacché se – supponiamo – la eliminazione dall’ordinamento delle norme della legge n. 270 del 2005 che dispongono l’abrogazione del “mattarellum” fosse avvenuta – ipotesi puramente teorica ovviamente – per mezzo di una legge, si avrebbe bensì una inefficacia di quelle norme, ma non certo “originaria”, come quella determinata dalla illegittimità costituzionale delle stesse, ma solo “sopravvenuta” – che come tale non potrebbe certo estendersi all’effetto, già definitivamente prodottosi, dell’abrogazione del “mattarellum” – con la conseguente impossibilità di dar luogo ad una sua reviviscenza.

Per quel che si è ora detto sui limiti dell’efficacia nel tempo, in generale, dell’abrogazione delle leggi, deve quindi anche escludersi – contrariamente a quanto si è sostenuto nel su citato articolo da Mangiameli – che riguardo ad una possibile reviviscenza del “mattarellum” si possa prospettare una diversa conclusione nel caso in cui alla abrogazione delle norme della legge n. 270 del 2005, a loro volta abrogative del “mattarellum”, si arrivasse per effetto dell’esito positivo di un referendum nel quale, in luogo dei quesiti manipolativi formulati in quelli effettivamente proposti, ci si fosse limitati a chiedere l’abrogazione, in toto, della legge n. 270. Con la ulteriore conseguenza, peraltro, che non potendo, anche in tale ipotesi, ottenersi la sperata reviviscenza del “mattarellum”, la stessa richiesta referendaria, per la sopravvenuta mancanza – di cui più avanti ancora si dirà ad altro fine – di una necessaria legge sulle elezioni politiche, dovrebbe ritenersi inammissibile.

7. Queste considerazioni sulla situazione giuridica, che in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 270 del

2005 si delineerebbe, non dovrebbero, in linea di massima, trovar posto nella motivazione della sentenza. L'acquisito e ben noto principio – secondo il quale stabilire quali siano precisamente gli effetti delle pronunce della Corte costituzionale sull'ordinamento, oltre a quelli sanciti nei dispositivi, non rientra nelle competenze della Corte ma in quelle delle magistrature, ordinaria e amministrativa – a rigore non lo consentirebbe. A meno che, beninteso, la Corte costituzionale non ritenesse di addurle quale ulteriore argomento – oltre a quelli già sopra prospettati – a sostegno del requisito della rilevanza, delle questioni di legittimità costituzionale da sollevare, nel giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Le su esposte considerazioni, però, potrebbero costituire uno dei presupposti necessari per un eventuale decreto di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. Ad una tale decisione del Capo dello Stato, infatti, non sarebbe più di ostacolo, nel caso, il principio - su ricordato e anch'esso del tutto pacifico – della necessità di una permanente esistenza, nell'ordinamento dello Stato, di una legge sulle elezioni politiche potenzialmente operante, condizione imprescindibile, questa, per poter procedere, in seguito allo scioglimento delle Camere, alle nuove elezioni.

Tale esigenza, infatti, non potendo sicuramente essere soddisfatta dalla legge n. 270 del 2005 – a parte la sua dimostrata inaffidabilità – dopo che ne fosse stata dichiarata la illegittimità costituzionale, sarebbe appagata, una volta che in seguito alla sentenza della Corte costituzionale ne risultasse ripristinata l'applicabilità, dal “mattarellum”.

8. Non sembra però, infine, che in questo studio si possa fare a

meno di prospettare anche un'altra ipotesi. A mio avviso, infatti, una sentenza di illegittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, con il conseguente ripristino dell'applicabilità del "mattarellum", potrebbe essere pronunciata dalla Corte costituzionale, oltre che nel corso del giudizio di ammissibilità dei referendum – come sopra si è cercato particolarmente di mettere in evidenza – anche in un giudizio su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che il Presidente della Repubblica potrebbe promuovere nei confronti del Parlamento.

Al riguardo – fermo restando che, come la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto nella sua giurisprudenza in materia, fra gli atti che possono essere oggetto di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato si ricomprendono certamente anche le leggi – va infatti considerato che il Presidente della Repubblica qualora – abbandonando le su accennate forti riserve espresse, in punto di affidabilità, nei confronti della legge n. 270 del 2005 – intendesse egualmente procedere allo scioglimento delle Camere, di fronte ai suddetti seri rilievi di incostituzionalità che alla legge n. 270 sono stati mossi da più parti, potrebbe farlo – non potendo certo le successive nuove elezioni tenersi in base ad una legge elettorale incostituzionale – solo se e dopo che la Corte costituzionale avesse ritenuto quei rilievi di incostituzionalità privi di fondamento.

Se ne deve quindi concludere che fino a quando la Corte costituzionale non si fosse pronunciata in proposito, la legge n. 270 del 2005, restando ancora in vigore, continuerebbe a costituire un ostacolo, altrimenti insuperabile, ad un pieno e libero esercizio, da parte del Presidente della Repubblica, del potere conferitogli dall'art. 88 della Costituzione e pertanto il Presidente della Repubblica, per rimuovere questo ostacolo lesivo delle sue prerogative, potrebbe sentirsi in dovere

di sollevare egli stesso le questioni di legittimità costituzionale che pesano sulla legge n. 270 del 2005, con un ricorso alla Corte costituzionale nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato che in tal modo verrebbe a configurarsi nei termini suddetti, e nel quale il Parlamento sarebbe chiamato a rispondere per l'ingiustificato mantenimento in vigore di una legge sulle elezioni politiche incostituzionale.

Deve anche avvertirsi, però, che prospettare la possibilità di un tale conflitto di attribuzione sarebbe del tutto inutile se nel frattempo la Corte costituzionale, a sua volta, si fosse già autoinvestita delle questioni sollevandole nei modi e nelle forme sopra specificati, nel corso del giudizio sulla ammissibilità dei referendum.

Non sarebbe inutile, invece se, in primo luogo, nella raccolta delle firme avviata nella procedura referendaria non si riuscisse a raggiungere il numero richiesto di cinquecentomila elettori, o se, in secondo luogo, la Corte costituzionale, pur essendosi raggiunto questo numero, nel giudizio sull'ammissibilità dei referendum – altra eventualità che pure si è sopra prospettata – accogliendo le eccezioni che prevedibilmente saranno opposte dai comitati contrari ai referendum, ritenesse i proposti quesiti formulati in modo tale da rendere, fin dal principio, gli stessi referendum senz'altro inammissibili.

In tali casi infatti l'iniziativa del Presidente della Repubblica sarebbe l'unico modo per far sì che la Corte costituzionale, in mezzo alle incertezze e ai contrasti, apparsi finora insolubili, da cui questo studio ha preso le mosse, possa, con la sua sentenza, fare finalmente chiarezza.