

«Sospetto di incostituzionalità»: riflessioni sul monito del presidente della Corte sulla legge elettorale*

di Gabriele Maestri **
(15 aprile 2013)

Era prevedibile che, delle parole pronunciate dal presidente della Corte costituzionale Franco Gallo alla riunione straordinaria del 12 aprile – convocata per rendicontare l'attività dell'organo nel 2012, ma anche per «rappresentare alcuni importanti problemi istituzionali e ordinamentali» – sarebbero rimasti impressi essenzialmente due passaggi: accanto a quello relativo al mancato riconoscimento giuridico delle stabili unioni omosessuali, figurano di certo le affermazioni relative alla legge elettorale in vigore, parole che puntano ad avere effetti nelle prossime settimane della legislatura.

«Già con le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, e, più di recente, con la n. 13 dello scorso anno – ha sottolineato il presidente Gallo – la Corte ha invano sollecitato il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005 “con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza (...) senza che sia raggiunta una soglia minima di voti o di seggi”». Al di fuori del discorso, le agenzie di stampa (a partire dall'Ansa) hanno poi battuto una dichiarazione del presidente che sembra rincarare la dose: «Il *Porcellum* è un sistema che per alcuni aspetti, come il premio di maggioranza, è sospettato di incostituzionalità».

Ora, per qualcuno forse è lecito interrogarsi sulla fedeltà del “virgolettato” del presidente della Consulta – colpisce l'espressione giornalistica e poco istituzionale «*Porcellum*», che in sé contiene un giudizio negativo – ma è bene analizzare la portata delle parole riportate. In particolare, si nota il riferimento a tre sentenze della Corte, tutte emesse a conclusione di giudizi di ammissibilità di *referendum*, le prime due legate ai quesiti del comitato Guzzetta-Segni, la terza ai quesiti del comitato Morrone-Parisi. Non si trattava di una sede idonea a valutare la conformità a Costituzione della cd. “legge Calderoli”, visto che la Corte stessa aveva chiarito che non erano rilevanti eventuali profili di incostituzionalità della legge oggetto del *referendum*: il giudice delle leggi lo aveva esplicitato nelle sentenze nn. 45, 46, 47 e 48 del 2005 – relative alla legge n. 40 del 2004 in tema di procreazione medicalmente assistita – marcando le «caratteristiche specifiche ed autonome [del giudizio di ammissibilità] nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte», specie rispetto ai giudizi di legittimità costituzionale (in ciò la Corte riprendeva pronunce più risalenti, in particolare la sentenza n. 251 del 1975, ripresa dalle decisioni che avrebbero escluso la sindacabilità della disciplina di risulta, come la sentenza n. 24 del 1981).

Pur con queste premesse, la Corte costituzionale in tutti e tre i casi considerati ha avvertito – ed è ciò che rileva qui – «[i]l dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento [...] di una soglia minima di voti e/o di seggi». Si tratta, dunque, della stessa frase ripresa nel discorso del presidente Gallo a partire dalla formulazione della sentenza n. 13 del 2012: pare quasi che, inserendolo nella propria relazione, egli abbia voluto dare rilievo a un passaggio che non ha avuto l'attenzione che la Consulta si prefiggeva, aspettativa che pare contenuta nell'espressione «È appena il caso di menzionare, poi, l'altra raccomandazione [...] a modificare la vigente legge elettorale».

Proprio questa formulazione, tuttavia, fa riflettere. Una cosa è raccomandare di modificare una legge, altro è «segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione»: non sembra di poter dire che la prima

* Scritto sottoposto a *referee*.

espressione è un “bignami” della seconda, che pare piuttosto un invito molto più sfumato e blando; in quest’ottica, un’eventuale inerzia del Parlamento potrebbe significare che, pur in presenza di criticità legate al funzionamento della legge, non ha ritenuto necessario o opportuno (oltre che possibile) attivarsi per provi rimedio. Per non dolersi del vedere inascoltati i propri inviti, in altre parole, la Corte avrebbe dovuto esprimersi in altro modo, più chiaro e senza lasciare spazio a letture “edulcorate”. Fin dalle sentenze del 2008, infatti, non è mancato chi ha riconosciuto che la Consulta, almeno indirettamente, dubitava della legittimità costituzionale dell’assenza di una soglia minima per attribuire il premio di maggioranza (A. GIGLIOTTI, *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, 2009, pp. 269-273), ma si è fatta notare l’inopportunità di rivolgere un monito al legislatore usando termini generici e senza indicare i parametri di potenziale illegittimità (cfr. M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, “probabilità concrete” e “aspetti problematici”: quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forumcostituzionale.it*, 6 marzo 2008).

Il tutto con l’aggravante della mancanza di spazi per sottoporre a giudizio di costituzionalità una legge elettorale, «se non per gli aspetti riguardanti i diritti dei singoli elettori o eletti», mentre occorrerebbero congegni per “disinnescare” normative elettorali illegittime (v. ancora la nota di CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche*, nonché P. VERONESI, *Un referendum inammissibile, ma anche ammissibile: la Corte a un “bivio”*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI [cur.], *Nel “limbo” delle leggi*, Giappichelli, 2012, p. 155 e l’intervento di S. BARTOLE al seminario preventivo di *Amicus curiae* 2011): la possibilità di sindacare la costituzionalità delle norme elettorali oggetto di referendum andrebbe in quella direzione (v. L. TRUCCO, *Note minime sul “prima” e il “dopo”*, in *Forumcostituzionale.it*, 2 aprile 2012 e, prima, P. CARNEVALE, *Una sentenza “lineare”*, in BIN, BRUNELLI, PUGIOTTO, VERONESI [cur.], *Nel “limbo” delle leggi*, cit., p. 180 e M. CROCE, *“Se non ora, quando?”: sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)*, in *Forumcostituzionale.it*, 9 dicembre 2007). È probabile che i promotori del referendum Morrone-Parisi, in fondo, sperassero proprio in un cambio di posizione della Corte in materia, perché cogliesse l’occasione del giudizio di ammissibilità per valutare la costituzionalità delle norme “incriminate”: l’inammissibilità dei due quesiti decisa dalla sentenza n. 13 del 2012 ha spento quelle speranze.

Su una questione così delicata non è intervenuto il presidente della Consulta, che con la sua relazione ha cercato almeno di rendere più evidente il monito del giudice delle leggi al Parlamento, pur consapevole delle difficoltà – legate ai “numeri” riscontrabili in aula – che incontrerà nelle prossime settimane un’auspicata riforma della legge elettorale. A tracciare il carattere di urgenza dell’intervento in materia, tuttavia, ha provveduto la dichiarazione “non ufficiale” del presidente Gallo: al suo interno, si trova quella parola – «incostituzionalità» – che finora non si è mai letta nelle sentenze della Corte, ma solo negli scritti della dottrina che si è occupata della legge n. 270 del 2005. Sebbene sia subito alleggerito dalla precisazione che si parla di «sospetto», il concetto di «incostituzionalità» espresso dal presidente della Consulta ha un certo peso di cui, a questo punto, il Parlamento dovrebbe tenere conto. Non ci si poteva certo aspettare una dichiarazione di illegittimità costituzionale “irrituale” e atipica, al di fuori di una sentenza posta al termine di un procedimento regolarmente instaurato: di certo il presidente Gallo si è spinto nelle vicinanze dei limiti d’azione che gli sono concessi e lo sforzo può essere apprezzabile. Nonostante ciò, non si possono tralasciare due osservazioni. La prima è di nuovo sul “tono”: l’affermazione è più risoluta rispetto al passato (e alla stessa relazione), ma è assai meno incisiva di quanto avrebbe potuto essere e, soprattutto, di quanto la storia delle dichiarazioni del presidente della Corte ha conosciuto: per un esempio, basta prendere le parole pronunciate dal presidente Francesco Saja alla fine degli anni ’80 sulla necessità di arrivare in fretta a una riforma della radiotelevisione (si vedano in particolare gli articoli

L'ultimatum di Saja per le nuove regole tv [12 febbraio 1989] e «*Fate la legge sulle tv o la Corte in ottobre dirà l'ultima parola*» [7 maggio 1989], pubblicati da *la Repubblica*).

Il tono avrebbe potuto essere diverso anche perché – ecco il secondo punto – molti costituzionalisti, oltre ad aver espresso giudizi poco lusinghieri sulla legge elettorale vigente, hanno individuato profili di illegittimità costituzionale più o meno marcati, alcuni dei quali del tutto condivisibili. È il caso del mancato computo della Valle d'Aosta per determinare il premio di maggioranza (cosa che viola il principio di eguaglianza del voto), della previsione di soglie di sbarramento variabili e favorevoli alle coalizioni più che alle liste, così come si è parlato molto delle storture legate alle liste bloccate e alla malapratca delle candidature multiple (per un elenco completo, v. CROCI, “*Se non ora, quando?*”, cit.). Di tutto questo, però, non c'è traccia nella relazione sull'attività, ma nemmeno delle parole finali di Franco Gallo: questi ha preferito aderire strettamente alla formulazione delle sentenze, limitandosi dunque a riprendere l'unico punto effettivamente segnalato dalla Consulta nelle sue decisioni e a citare genericamente «alcuni aspetti» ulteriori di possibile illegittimità costituzionale. È quasi assurdo che il presidente riferisca il «sospetto di incostituzionalità» a un'ipotesi cui le sentenze considerate non hanno mai ricollegato in modo espresso il termine «illegittimità costituzionale», mentre profili di incostituzionalità segnalati con convinzione dalla dottrina non hanno trovato posto nella sua riflessione. Quello del presidente Gallo, in ogni caso, è un intervento autorevole e utile a indirizzare il Parlamento: basterà a sortire gli effetti sperati?

** Dottorando di ricerca in Teoria dello Stato presso l'università di Roma «La Sapienza».