

Legge elettorale e referendum. E se si tornasse al “mattarellum”?

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 su un altro giornale, si è accennato, per porre fine alle diatribe e alle interminabili discussioni tra esponenti politici, da tempo in corso, per giungere alla approvazione di una nuova legge sulle elezioni politiche in sostituzione della legge 21 dicembre 2005, 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 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. Coticché, 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 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, del diritto 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 sospeso 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 tal genere 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, si vedrebbe costretta 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, in ipotesi, in luogo dei quesiti manipolativi formulati nei referendum ci si fosse limitati a chiedere, in un solo referendum, la abrogazione, in toto, della legge n. 270 del 2005, e se nel responso degli elettori fosse poi prevalso il SI, la eliminazione della legge stessa dall'ordinamento, che ne conseguirebbe, comportandone bensì la inefficacia, non certo "originaria" ma solo "sopravvenuta" – che come tale non potrebbe certo estendersi all'effetto, già definitivamente prodottosi, dell'abrogazione del "mattarellum" – non avrebbe sicuramente la forza per dar luogo – contrariamente a quanto si è sostenuto al riguardo, nel su citato intervento, da Stelio Mangiameli – ad una sua reviviscenza.

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 sue 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 – 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 i poteri dello Stato.

Giudizio che potrebbe anche aver luogo – di fronte alla persistente incertezza ed inerzia delle forze politiche nei loro sforzi, fino ad ora vani, di dar vita ad una nuova legge sulle elezioni politiche, e di fronte, altresì, "last but not least", alla situazione di sostanziale ingovernabilità del Paese che è venuta a

determinarsi per ciò che avviene ora in Senato, dove la stessa sopravvivenza del governo troppo spesso finisce col dipendere dai voti o dal voto di pochissimi senatori e persino di un solo senatore – gli uni e l'altro divenuti in tal modo titolari, senza alcun fondamento giustificativo, ed anche qui “contra Constitutionem”, di un potere enorme e del tutto sproporzionato – se il Presidente della Repubblica, per rimuovere i limiti imposti, per quanto anche si è sopra detto, dalla legge n. 270 al pieno e libero esercizio del potere di scioglimento delle Camere conferitogli dall'art. 88 della Costituzione, si sentisse, ad un certo punto, in dovere di promuoverlo nei confronti del Parlamento.

Tenuto anche conto che – come pure si è affermato, in diverse occasioni, nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia – tra gli atti che possono essere oggetto di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, si ricomprendono certamente anche le leggi.

* già magistrato di Cassazione