

**La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale  
e gli effetti della sua eventuale sospensione**

di Andrea Pertici \* ed Emanuele Rossi\*\*

(23 gennaio 2006)

1. Sul finire dell'anno appena concluso, il Presidente della Repubblica ha promulgato la legge recante «modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Si tratta della l. 21 dicembre 2005, n. 270, pubblicata nella G.U. n. 303 del 30 dicembre 2005, approvata dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2005, con 323 voti a favore, 6 contrari e 6 astenuti e dal Senato della Repubblica con 160 voti favorevoli, 119 contrari e 6 astenuti. Come noto, si tratta di una delle leggi oggetto di più aspra contrapposizione tra i partiti della maggioranza e quelli dell'opposizione (che alla Camera non hanno neppure partecipato alla votazione). Questi ultimi, infatti, da un lato, hanno ritenuto inopportuna l'approvazione di una nuova legge elettorale pochi mesi prima delle prossime elezioni (ciò risultando in contrasto anche con quanto stabilito nel "codice di buona condotta elettorale" elaborato dal "Consiglio delle elezioni democratiche", nato dall'esperienza della "Commissione di Venezia"), dall'altro, non ne hanno condiviso il contenuto, ritenendo che il nuovo sistema ne avrebbe penalizzato le possibilità di vittoria alle prossime elezioni (alle quali risulterebbero favoriti secondo i sondaggi, oltre che sulla base dei risultati di varie elezioni, suppletive, locali, regionali ed europee susseguites negli ultimissimi anni). A ciò si sono aggiunte, sia in sede politica che nel dibattito pubblico e scientifico, una serie di critiche dal punto di vista della costituzionalità di alcune delle nuove norme, tanto che si era da più parti ipotizzato che il Presidente della Repubblica rinviasse la legge.

Tra i non pochi dubbi di costituzionalità prospettati, se alcuni paiono più facilmente superabili (potrebbe infatti risultare eccessivo ritenere sussistente una violazione dell'art. 67 Cost., stante il sistema della lista bloccata, che aumenta il peso dei partiti politici a scapito di quello delle singole persone, come dell'art. 92, comma 2, Cost., a causa dell'indicazione dell'unico capo della coalizione), altri risultano, invece, assai più fondati. In primo luogo vi è la questione del premio di maggioranza, che la nuova legge introduce come correttivo del sistema proporzionale, al fine di favorire la governabilità. In tal senso, tuttavia, se alla Camera l'effetto premiante risulta semplicemente modesto, e quindi scarsamente idoneo a proteggere il Governo a eventuali crisi, al Senato esso è configurato in modo potenzialmente del tutto inidoneo a raggiungere lo scopo. Infatti, l'attribuzione dello stesso avviene su base regionale, con la conseguenza che a livello nazionale l'effetto premiante non potrebbe determinarsi. In questo caso, quindi, la deroga al principio rappresentativo non sarebbe ragionevolmente bilanciata con le esigenze di governabilità. Un'altra questione, recentemente evidenziata soprattutto da Ceccanti e da Fusaro, è quella relativa ai voti espressi per la Camera dei deputati in Valle d'Aosta. Infatti, i voti dei cittadini residenti nel corrispondente territorio non sarebbero calcolati ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza. Ciò determinerebbe una minusvalenza di questi voti, che risulterebbe del tutto ingiustificabile (a differenza di quanto avviene per i voti degli italiani residenti all'estero, del pari esclusi dal conteggio per il premio di maggioranza, ma - secondo alcuni (v. in part. Fusaro, *op. cit.*) - in base a criteri non privi di ragionevolezza).

*2. Una volta che, però, la legge ha superato tanto il controllo delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, come appariva scontato, quanto quello del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, su cui invece si erano concentrate le maggiori aspettative di quanti ritengono la legge incostituzionale, l'ultima possibilità rimane il controllo di legittimità costituzionale da parte della Consulta. Tuttavia non è semplice immaginare una q.l.c. sollevata in via incidentale: sebbene, infatti, in termini assoluti essa non sia da escludere, al contempo risulta difficile da realizzare, considerate le limitatissime possibilità per instaurare un giudizio nel quale si debba applicare la disposizione in esame. Peraltro, anche l'impugnazione da parte di una Regione in via diretta non pare così agevole: questa seconda via, però, parrebbe poter essere esperita con riferimento al vizio relativo alla mancata considerazione (ai fini del premio di maggioranza) dei voti espressi dai cittadini della Valle d'Aosta, rinvenendosi nella giurisprudenza costituzionale alcuni precedenti che sembrano consentire un'impugnazione siffatta.*

Ricordiamo, innanzitutto, che secondo la costante giurisprudenza della Corte, «le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali, non relative al riparto di competenze con lo Stato, solo quando tale violazione comporti un'incisione diretta o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse» (così, ad esempio, sent. n. 287/2004, ma il principio è consolidato): nel caso in esame è pacifico ritenere che non vi sia lesione, né diretta né indiretta, di specifiche competenze regionali. E tuttavia in una celebre decisione la Corte ritenne che la ritenuta violazione del principio di eguaglianza tra regioni, indipendentemente dalla materia nella quale tale violazione si realizzi, sia idonea a legittimare il ricorso regionale avverso la legge statale. Nella sent. n. 276/1991, relativa ad una

disposizione di legge statale che imponeva al Governo la previa consultazione della Regione Veneto e del comune di Venezia in vista della designazione di sedi italiane di organismi internazionali, privilegiando in tale scelta la candidatura di Venezia, la Corte ammise infatti la possibilità per una Regione di sollevare questione di costituzionalità in riferimento all'art. 3 cost.: *«quando la legge statale provvede in qualsiasi materia (od organizza una qualsiasi attività propria o regionale) assumendo come criterio il territorio e introducendo una disciplina differenziata in riferimento a una parte di esso, non può disconoscersi una pretesa, egualmente rilevante ed egualmente tutelabile, della Regione, il cui territorio sia stato ricompreso o no nel trattamento differenziato, al controllo che questo non sia manifestamente ingiustificato, cioè irragionevole (art. 3 Cost.)»*.

La violazione del principio di ragionevolezza da parte della legge statale è stato scrutinato nel merito anche in altre circostanze (da ultimo, sentt. nn. 4 e 196 del 2004).

Partendo dunque dal presupposto sopra indicato, e cioè che vi sia una disparità di trattamento operata dalla legge elettorale della Camera tra Regione Valle d'Aosta e altre regioni, *«assumendo come criterio il territorio e introducendo una disciplina differenziata in riferimento a una parte di esso»*, non vi è dubbio, ci pare, che la Regione stessa sia legittimata ad agire per eliminare tale irragionevole discriminazione. Più difficile sembra essere la prospettiva di un'impugnazione ad opera delle altre regioni: sebbene infatti la richiamata pronuncia non faccia espresso riferimento ad un interesse "proprio", evidente ci pare la sua necessità: in sostanza, una regione "non discriminata" difficilmente potrebbe agire per evitare una discriminazione a sfavore di un'altra regione, sebbene non si debba del tutto escludere che l'introduzione di una discriminazione in ragione del territorio possa comunque essere pregiudizievole anche per le altre.

3. L'ipotesi del giudizio in via principale, naturalmente, porterebbe con sé anche la possibilità di una sospensione della legge impugnata, in pendenza del giudizio, qualora si ravvisasse l'eventualità di un «danno grave e irreparabile» (art. 35, l. n. 87 del 1953, come modificato da art. 9, comma 4, l. n. 131 del 2003). Pare, tuttavia da premettere, prima di ogni altra considerazione in merito, che anche nel conflitto di attribuzione tra enti, che prevede la sospensiva sin dal 1953, la Corte si è sempre mostrata poco incline a concederla. Nel caso di specie, considerata l'esposizione politica della questione e le conseguenze che un intervento prima delle elezioni politiche (che dovrebbero tenersi il prossimo 9 aprile) potrebbe determinare, pare da immaginare che la Corte, agevolata dai propri precedenti, anche ove investita della q.l.c. di cui si è detto, eviterebbe di pronunciarsi in via cautelare.

Ciò non esclude, tuttavia, che si possa provare ad immaginare l'applicazione della normativa in questione. Quanto alla sussistenza del presupposto («danno grave ed irreparabile»), pare che l'annullamento delle elezioni, conseguente all'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della legge sulla cui base si sono svolte, sarebbe idoneo ad integrarlo.

A questo, punto, però, rimane da comprendere quale sarebbe l'effetto della sospensione.

Continuando ad immaginare che la q.l.c. sollevata sia quella relativa al mancato computo dei voti della Valle d'Aosta ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, per come è strutturato il testo, si dovrebbe procedere all'impugnazione della norma sul premio stesso. Quindi, se la Consulta decidesse di sospendere quest'ultima si porrebbe un'alternativa: o far svolgere le elezioni con un sistema proporzionale puro, senza premio (seppure con soglie di sbarramento), oppure rinviare le elezioni. Nella prima ipotesi si determinerebbe una forte modifica del testo di legge, e quindi dell'esito delle elezioni politiche, che non parrebbe poter scaturire da un giudizio sommario quale è, per sua natura, quello cautelare. Soltanto una approfondita riflessione, la quale non potrebbe che avvenire in un giudizio di merito, potrebbe determinare eventualmente un così prorompente effetto.

Anche l'altra ipotesi, tuttavia, ci sembra non priva di problemi. Il rinvio delle elezioni dovrebbe, infatti, essere connesso all'esito del giudizio davanti alla Corte: soltanto dopo la sentenza definitiva il procedimento potrebbe ripartire. In tal caso potrebbe avvenire che la Corte dichiari infondata la questione, ed allora le elezioni potrebbero svolgersi con la legge oggi vigente. Ma se la Corte la dichiarasse incostituzionale si aprirebbe un'ulteriore alternativa: se infatti tale pronuncia fosse *"self-executing"* il Governo potrebbe indire o confermare le elezioni che si terrebbero con la legge "modificata" dalla Corte; se, invece, la pronuncia della Corte richiedesse un nuovo intervento del legislatore questo allungherebbe assai l'indizione delle nuove elezioni: con gravi ripercussioni sulla durata del Parlamento (oltre che, in generale, sulla vita complessiva delle istituzioni).

Davvero un bel pasticcio, dunque, che fa ragionevolmente ritenere che la Corte, ancorché fosse investita della questione, troverebbe comunque il modo per evitare la pronuncia di incostituzionalità (e prima ancora la concessione

della sospensiva), così trasferendo sul nuovo Parlamento (magari con qualche "monito" ben assestato) l'attesa verso un "adeguamento costituzionale" della legge elettorale, almeno limitatamente alle parti più vistosamente incostituzionali sopra evidenziate. Ciò, tuttavia, non può che evidenziare che, in ipotesi come queste, l'intervento del Capo dello Stato in sede di promulgazione assume un rilievo assai maggiore rispetto ai casi nei quali sia più facilmente realizzabile un intervento della Corte costituzionale.

\* Professore associato di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

