

Osservatorio sulle fonti

QUALCHE OSSERVAZIONE SULLA PROPOSTA DI INTRODUZIONE DEL RICORSO PREVENTIVO DI COSTITUZIONALITÀ AVVERSO LE LEGGI ELETTORALI*

di *Francesco Dal Canto***

1. E' mia intenzione svolgere alcune sintetiche osservazioni sull'art. 13, comma 1, del disegno di legge costituzionale n. 1429/2015, approvato in sede di prima deliberazione dalla Camera dei deputati lo scorso 10 marzo, nella parte in cui lo stesso prevede che "le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata". La norma prosegue stabilendo, altresì, che "la Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata".

Si tratta di una novità di indubbio rilievo, con la quale, com'è evidente, il legislatore costituzionale si propone di introdurre delle contromisure rispetto alla prospettiva aperta all'indomani della sent. della Corte costituzionale n. 1/2014, che, com'è noto, ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge elettorale n. 270/2005. Dopo decenni nei quali la possibilità di promuovere una questione di costituzionalità in materia elettorale era sembrata del tutto irrealistica, in ragione delle caratteristiche del nostro sistema di controllo della costituzionalità delle leggi¹, tanto da far considerare le leggi elettorali come una delle più ampie "zone franche" della giustizia costituzionale, con la pronuncia del 2015 la prospettiva si è drasticamente ribaltata e si sono concretizzati timori di segno opposto.

Dinanzi a tali rischi, ecco dunque la risposta del legislatore costituzionale.

2. Ciò premesso, una precisazione. Nell'affrontare tale tema ritengo di attenermi all'invito, ragionevolmente avanzato dagli organizzatori dell'incontro di oggi, di concentrare l'attenzione soltanto sulle disposizioni modificate da ultimo dalla Camera, le sole sulle quali, ai sensi dell'art. 104 Reg. Senato, l'altro ramo del Parlamento avrà possibilità di tornare. Com'è noto tale disposizione stabilisce che, "se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale.

* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

** Professore di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pisa.

¹ Cfr., per tutti, V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, ESI, Napoli, 2006, p. 553 ss.

Osservatorio sulle fonti

Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati”.

In proposito ritengo, come altri, che, su una materia delicata quale quella costituzionale, sia legittimo attendersi da parte del Senato un’interpretazione non eccessivamente rigorosa di tale disposizione, così che sia possibile intervenire, per venire al tema che vorrei affrontare, sull’intero istituto del sindacato preventivo di costituzionalità, di per sé fatto oggetto soltanto di alcune puntuali, ancorché non irrilevanti, modifiche da parte della Camera dei deputati lo scorso marzo.

3. Vengo dunque al tema. Come nel dibattito di questi giorni è stato subito sottolineato, l’introduzione di un controllo preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali presenta indubbiamente elementi di forza ed elementi di criticità.

Il principale elemento di forza, a mio giudizio, consiste nel tentativo, quasi palesato nel dibattito parlamentare, di limitare in futuro il ricorso al controllo successivo di costituzionalità sulle leggi elettorali rendendo, allo stesso tempo, il sindacato sulla legge elettorale maggiormente effettivo². In effetti, per quanto la Corte, in occasione della sent. n. 1/2014, abbia aperto la strada al controllo sulle leggi elettorali innescato per via incidentale, è pur vero che il relativo giudizio si realizza inevitabilmente “a cose fatte”; vale a dire, quando la legge è già stata applicata e quando, dunque, in osservanza della stessa, è stato già eletto un Parlamento.

Proprio allo scopo di evitare l’effetto di annullamento delle elezioni svolte in conformità alla legge dichiarata incostituzionale, del resto, la Corte, nella recente occasione, si è trovata costretta ad affermare che gli effetti della sua pronuncia si sarebbero prodotti soltanto a partire dalla successiva legislatura, accogliendo una non scontata interpretazione del concetto di “rapporti esauriti” letto alla luce del principio di continuità degli organi costituzionali.

Tutto ciò, al fine di attestare la legittimità delle attività già compiute dal Parlamento e, soprattutto, la sua piena legittimazione in vista di quelle future.

Argomentazione, forse, anche accettabile da un punto di vista strettamente giuridico³, ma certamente molto delicata avendo a cuore la sostanza delle cose, essendo senza dubbio politicamente assai debole la posizione di un Parlamento che continua ad esercitare le sue funzioni ancorché composto da deputati e senatori eletti sulla base di una disciplina dichiarata incostituzionale.

4. D’altra parte, elementi di criticità possono essere individuati nella circostanza che, con l’introduzione del ricorso diretto collocato nella fase integrativa dell’efficacia del procedimento legislativo, la Corte costituzionale si troverebbe ad essere maggiormente coinvolta nell’arena politica, maggiormente esposta a pressioni e condizionamenti ester-

² Cfr. M. CROCE, *Sull’opportunità dell’introduzione di un ricorso diretto e preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014, p. 289 ss.

³ In senso diverso, tra gli altri, v. G. GUZZETTA, *La sent. n. 1/2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in www.forumcostituzionale.it

Osservatorio sulle fonti

ni, con l'inevitabile rischio di una sua possibile delegittimazione.

Non che la Corte, soprattutto negli ultimi anni, abbia dato prova di grande *self restraint* dinanzi a questioni caratterizzate dall'alto tasso di politicità, come mostra, tra le altre, proprio la vicenda riguardante la legge elettorale; e tuttavia, non vi è dubbio che anticipare il controllo ad una fase subito successiva all'approvazione parlamentare scaricherebbe sulla stessa una pressione più intensa, anche per il rischio concreto che il ricorso possa essere utilizzato dalle opposizioni come uno strumento per proseguire la lotta politica con mezzi di natura giuridica. Senza contare la delicatezza dovuta alla prossimità di tale controllo con quello del Presidente della Repubblica, cui pure continuerebbe a spettare, subito dopo il giudizio della Corte, l'accertamento di eventuali vizi (manifesti) di costituzionalità.

Si tratta, dunque, di trovare il miglior punto di equilibrio nel contemperare i rischi di delegittimazione di due organi distinti: il Parlamento e la Corte costituzionale. Si tratta, in fondo, di una valutazione prevalentemente di opportunità.

Nessun dubbio, invece, a mio giudizio, sulla legittimità di una modifica di questo tenore, a differenza di quanto sembrerebbe ricavarci dalle recenti affermazioni del Presidente della Corte costituzionale, che, in occasione della relazione annuale sulla giurisprudenza del 2014, ha criticato tale prospettiva affermando che la riforma attribuirebbe alla Corte un "compito che non le spetta".

Se è vero, infatti, che il sistema italiano di controllo di costituzionalità è incentrato prevalentemente sul giudizio di tipo successivo, sebbene sia preventivo il controllo della Corte sugli Statuti regionali, è vero pure che ciò deriva da una scelta non irreversibile del legislatore costituzionale. Peraltro, com'è noto, tale scelta non risulta espressa nel testo della Costituzione, che nel 1948, con la sola eccezione del giudizio in via principale di cui all'art. 127 Cost. – giudizio in origine sia preventivo che successivo – si è limitata, con riguardo alle vie di accesso alla giustizia costituzionale, a rinviare a una successiva legge costituzionale (cfr. art. 137, comma 1, Cost.).

Mi pare pacifico, in altre parole, che la decisione circa i compiti che devono essere attribuiti alla Corte, così come le modalità di accesso alla stessa, rientrino nella piena disponibilità del Parlamento. Si tratta di scegliere, quindi, ponderando ragionevolmente rischi e benefici.

5. A mio parere, si tratta di una soluzione che potrebbe valer la pena percorrere a patto che la ricordata aspettativa di un'effettiva riduzione del contenzioso successivo sulla legge elettorale fosse davvero concreta. Ed è proprio su questo punto che mi permetto di manifestare qualche dubbio.

In linea generale, il giudizio preventivo affidato alla Corte costituzionale non esclude affatto che la questione di costituzionalità avverso la legge elettorale possa essere comunque promossa successivamente per la via incidentale. Una volta che la Corte, con la più volte richiamata sent. n. 1/2014, ha ammesso il suo sindacato sulla legge elettorale nell'ipotesi di presunta violazione del diritto di voto, introducendo, nella sostanza,

Osservatorio sulle fonti

una forma di accesso analoga ad un ricorso diretto per la tutela di diritti costituzionali⁴, è facile prevedere, almeno per un certo periodo di tempo, che alla stessa giungeranno comunque, malgrado il controllo preventivo, un certo numero di questioni sulla disciplina elettorale, sollevate, su impulso di parte, da giudici *a quibus* con riguardo ai più svariati profili di presunta violazione delle prerogative elettorali del cittadino.

Più nello specifico, poi, pare utile soffermarsi sulla più rilevante modifica che la Camera ha apportato al testo licenziato dal Senato⁵, laddove è stato soppresso l'inciso ai sensi del quale il ricorso doveva recare "l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità".

La *ratio* di tale soppressione, come risulta dal dibattito parlamentare, è quella di consentire una verifica sull'intera legge e con riguardo a tutti i potenziali profili di incostituzionalità. Tale proposito è coerente con quanto sopra ricordato: l'introduzione del ricorso preventivo sulle leggi elettorali si giustifica soltanto nella misura in cui il giudizio che ne consegue si estende a tutti i possibili vizi delle stesse, e non soltanto alcuni di essi, poiché soltanto in questo modo si limita (anche se non si esclude) l'eventualità di un ricorso sulla stessa legge elettorale all'indomani della sua pubblicazione.

L'intento sembra condivisibile. E tuttavia, esso appare perseguito con una certa dose di approssimazione e/o ingenuità.

Sembra di comprendere che la fonte di ispirazione della riforma, come della modifica ora segnalata, sia rappresentata dal sistema francese di controllo preventivo di costituzionalità (dal 2008, com'è noto, integrato, a seguito di una riforma costituzionale, dalla "questione prioritaria di costituzionalità", un giudizio di tipo successivo promosso dall'autorità giudiziaria, del tipo del nostro controllo incidentale).

Ricordo che, ai sensi degli artt. 61ss. della Costituzione francese, il *Conseil constitutionnel* svolge un controllo preventivo di tipo astratto sulle leggi organiche e sui regolamenti delle assemblee parlamentari, nonché, su richiesta del Presidente della Repubblica, del Primo ministro, del Presidente dell'Assemblea nazionale e del Presidente del Senato, anche sulle altre leggi; in caso di esito negativo del controllo, la legge "non può essere promulgata". Il *Conseil*, in particolare, dichiara la "conformità", ovvero la "non conformità", della legge alla Costituzione, fornendo, nel primo caso, una vera e propria "patente di legittimità costituzionale" al testo normativo.

Si tratta, dunque, di un sistema ben diverso da quello in cui opera la Corte costituzionale italiana, la quale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953, si pronuncia "nei limiti dell'impugnazione", ovvero sia è tenuta, ad oggi, e a prescindere dalla formula

⁴ R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, p. 1836 ss.

⁵ L'altra novità consiste nell'aver differenziato tra Camera e Senato con riguardo alla percentuale di parlamentari che possono presentare il ricorso: mentre nel testo licenziato dal Senato si parlava di "un terzo dei componenti di una Camera", ora si prevede "almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica". Per inciso, appare non del tutto comprensibile, dato il ruolo che il Senato assumerà con la riforma, che una minoranza di senatori possa essere titolare della prerogativa di impugnare la legge elettorale della Camera, anche in considerazione della circostanza che, mentre la legge elettorale per il Senato è bicamerale (cfr. art. 57, comma 6, del disegno di legge di revisione costituzionale), quella della Camera non lo è.

Osservatorio sulle fonti

recata dalla disposizione costituzionale qui esaminata, soltanto a rispondere con riguardo a specifici rilievi di incostituzionalità, in osservanza del principio processuale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. In altre parole, un ricorso che, come ora sembrerebbe prospettare il nuovo testo dell'art. 13 del progetto di revisione costituzionale, non contenesse l'indicazione delle specifiche censure di incostituzionalità, sarebbe destinato ad essere dichiarato inammissibile in ragione della sua genericità.

Certo, si potrebbe obiettare che, a fronte di un'attribuzione della Corte costituzionale del tutto nuova, non sarebbe possibile utilizzare gli stessi principi processuali stabiliti nella legge n. 87/1953, essendo dunque necessaria una disciplina di attuazione *ad hoc*, idonea a regolamentare il nuovo istituto. In particolare, una riforma della legge n. 87 che si muovesse in questa direzione dovrebbe prevedere, nel caso di controllo preventivo sulle leggi elettorali, una disposizione che consenta in questo caso di poter derogare al principio del chiesto-pronunciato, con la possibilità per la Corte di scrutinare "in automatico" tutti i possibili vizi della legge.

Ma dubito che sia questa la prospettiva dalla quale muove il legislatore costituzionale. Una prospettiva di questo tipo, infatti, comporterebbe l'impossibilità di applicare il nuovo istituto sin dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, in attesa della successiva, necessaria novella della legge n. 87/1953. Al contrario, risulta piuttosto chiaro dal dibattito parlamentare che l'intento è invece quello di rendere su questo punto la riforma operativa fin da subito, come del resto si ricava anche dall'art. 39, comma 10, delle Disposizioni transitorie, ove si stabilisce, in sede di prima applicazione, che "nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato *entro dieci giorni da tale data* [...], le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" (vale a dire l'*Italicum*), "possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale", la quale "si pronuncia entro il termine di trenta giorni" (corsivi aggiunti).

6. Da qui, conclusivamente, i dubbi circa la concreta idoneità dell'istituto, come congegnato nel testo licenziato dalla Camera dei deputati, a cogliere quegli obiettivi per i quali è stato in effetti concepito.