

 *federalismi.it*
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

19 SETTEMBRE 2016

La Corte e l'Italicum

di Alberto Lucarelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

e Sara Lieto

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli Federico II



La Corte e l'*Italicum**

di Alberto Lucrelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

e Sara Lieto

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Possibili scenari all'udienza del quattro ottobre 2016: inammissibilità e due ipotesi di rinvio. **3.** Quattro ottobre 2016 e gli scenari della decisione: accoglimento o rigetto?

1. Premessa

L'approssimarsi dell'udienza pubblica fissata per il quattro ottobre sia per l'ordinanza del Tribunale di Messina che per quella del Tribunale di Torino per il controllo di costituzionalità dell'*Italicum* sollecita non pochi interrogativi sulle possibili posizioni che assumerà a riguardo la Corte costituzionale.

Se essa dovesse entrare nel merito delle questioni sollevate, in un senso o nell'altro, gli effetti della decisione sull'esito dell'imminente referendum costituzionale sarebbero piuttosto inevitabili.

In relazione alla riforma costituzionale e alla nuova legge elettorale per la Camera dei deputati si è infatti consolidata nell'opinione pubblica l'idea del «combinato disposto», ragion per cui le sorti dell'una sembrano strettamente connesse a quelle dell'altra.

A questo proposito, si è anche ipotizzato che un intervento nel merito, da parte della Corte, per realizzare qualche correzione al testo della legge, potrebbe essere accolto positivamente, con conseguenze favorevoli per la riforma costituzionale. Tuttavia, se la Corte costituzionale dovesse intervenire nel merito, accogliendo le questioni, sia pure in un'ottica di ridefinizione di alcuni aspetti della legge, meno dirimenti sul piano politico, il messaggio che verrebbe trasmesso sarebbe, nella sostanza, di incostituzionalità, con possibili conseguenze sul referendum costituzionale.

* Intervento al Seminario "La Corte e l'*Italicum*", tenutosi a Roma il 12 settembre 2016, organizzato da *federalismi*, Osservatorio sui processi di governo e FormAP.



Non è questa la sede per andare a fondo a questo tipo di considerazioni, fermo restando che va segnalata la mozione parlamentare (n. 1-01314), presentata da Sinistra italiana il 28 giugno 2016, nella quale su alcuni profili di supposta incostituzionalità della legge si sollecita il Parlamento ad intervenire prima che si pronunci la Corte costituzionale. La mozione sarà discussa il 19 settembre e votata il 21.

Sull'opportunità che un qualsiasi intervento sulla legge elettorale debba essere il prodotto di una scelta politica e che pertanto solo il Parlamento possa considerarsi la sede naturale per l'elaborazione delle regole elettorali che determinano la forma di governo, non si nutrono particolari dubbi. Resta tuttavia nella recente esperienza istituzionale italiana un precedente del calibro della sentenza n. 1 del 2014, con il quale è inevitabile il confronto e che tanto potrebbe rimanere un caso isolato, quanto definirsi come il punto di partenza di un nuovo corso di smantellamento delle c.d. *zone franche* della legislazione, in particolare quella elettorale.

Come è stato opportunamente osservato, tuttavia, la sentenza n. 1 del 2014 va inquadrata in un contesto politico e istituzionale molto diverso da quello attuale¹. All'epoca infatti la Corte poteva contare anche sul sostegno di un'opinione pubblica, in senso ampio, unanimemente critica nei confronti della legge Calderoli. Il contesto attuale è molto diverso e soprattutto coincide con la fase terminale del procedimento di revisione costituzionale, sul quale una decisione della Corte, nel merito, potrebbe produrre evidenti conseguenze, tanto da potersi configurare in astratto quasi un'interferenza con l'iter aggravato di revisione, nella sua fase conclusiva che rimette agli elettori la decisione definitiva.

Va poi sottolineato che una nuova ordinanza di rimessione per il controllo di costituzionalità dell'*Italicum* è stata presentata agli inizi di settembre dal Tribunale di Perugia, circostanza quest'ultima che – come spiegheremo meglio in seguito – potrebbe rappresentare un motivo di carattere procedurale per prendere, nel caso, in considerazione la possibilità di un rinvio².

¹ Sul punto cfr. P. Pasquino e S. Lieto, *Corte costituzionale e Italicum prima del referendum confermativo*, in Forum di Quaderni costituzionali, 21 agosto 2016.

² Tale ipotesi era stata avanzata circa un mese fa, prima che fosse calendarizzata sempre per il 4 ottobre l'udienza per l'ordinanza del Tribunale di Torino; si v. in questo senso P. Pasquino e S. Lieto, *Corte costituzionale e Italicum prima del referendum confermativo*, cit.



Senza alcuna pretesa di previsione e nel pieno rispetto del ruolo della Corte, va tuttavia evidenziato che mai come in questa specifica circostanza essa – sulla base del precedente della n. 1 del 2014 – sembra poter optare per molteplici soluzioni³.

2. Possibili scenari all'udienza del quattro ottobre 2016: inammissibilità e due ipotesi di rinvio

Ipotesi A. Una prima ipotesi potrebbe essere di carattere preliminare, nel senso dell'inammissibilità delle questioni. Un primo motivo di inammissibilità – come si accennava – potrebbe essere ricondotto all'ipotesi di interferenza con l'iter aggravato di revisione e al possibile conflitto di attribuzione. L'argomento potrebbe essere incentrato sull'introduzione del modello di controllo *ex ante* se passasse la riforma. Sono infatti evidenti, in relazione in particolare all'ordinanza del Tribunale di Messina, i caratteri della *fiction litis* e dell'astrattezza del ricorso rispetto ad una legge, la cui entrata in vigore decorre da una data successiva (primo luglio 2016) rispetto all'istruzione della causa e alla decisione del giudice *a quo* di sollevare la questione. In questa specifica circostanza va infatti rilevato che la legge elettorale al momento dell'ordinanza non era neppure una legge astrattamente applicabile, ragion per cui il controllo attivato in quella sede presenterebbe connotazioni tali da essere inquadrabile come un vero e proprio controllo *ex ante*, che tuttavia non è previsto dal nostro ordinamento, a meno che non passi la riforma e con essa anche la nuova modalità di controllo delle leggi elettorali. Su questo specifico aspetto, pertanto, sarebbe ragionevole pensare che sia opportuno attendere l'esito della revisione costituzionale, affinché il controllo di costituzionalità della legge elettorale avvenga nella sua sede naturale, cessando in questo modo di configurarsi come zona franca.

Tuttavia l'argomento della inapplicabilità della legge, non solo in concreto ma anche in astratto, può rilevare nel caso dell'ordinanza di Messina, ma non nel caso dell'ordinanza di Torino che è datata 5 luglio, quindi di qualche giorno successiva alla decorrenza dell'*Italicum*. Potrebbero pertanto configurarsi due posizioni diverse della Corte rispetto alle due questioni, per motivi di carattere procedurale e formale.

³ Per un approfondimento dei motivi dell'ordinanza del Tribunale di Torino, si v. P. Pasquino e S. Lieto, *Corte costituzionale e Italicum prima del referendum confermativo*, cit.; ed inoltre e più diffusamente, sia sui motivi sollevati dal Tribunale di Torino che sui motivi di quello di Messina, si v. G.M. Salerno, *L'Italicum davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, in questa Rivista, n. 17/2016.



Ipotesi B. Una seconda ipotesi potrebbe essere quella che il quattro ottobre la Corte decida di rinviare entrambe le cause con le seguenti motivazioni:

- 1) per riunire i procedimenti, essendo nel frattempo stata sollevata la questione anche dal Tribunale di Perugia;
- 2) per poter decidere sulle questioni sollevate sulla base del contesto che si definirà qualora passasse la riforma.

Nell'ipotesi 1), si tratterebbe di una soluzione tecnica, che non chiama in causa la revisione costituzionale, ma che si fonda esclusivamente sulla necessità, dato il medesimo oggetto delle ordinanze, di riunire i procedimenti per esigenze di economia processuale e per consentire che ci siano i tempi necessari per le notifiche alle parti.

Nell'ipotesi 2), la Corte potrebbe trovare un argomento laddove l'*Italicum* è una legge che riguarda la sola Camera dei deputati e che una sua valutazione andrebbe fatta in relazione all'assetto costituzionale a bicameralismo differenziato che si verrebbe a delineare se la riforma passasse.

In altre parole, il rinvio potrebbe essere giustificato dalla necessità di adeguare il giudizio alle effettive risultanze della revisione, piuttosto che allo stato attuale di bicameralismo perfetto, che tra l'altro vede Camera dei deputati e Senato regolati da due leggi elettorali (*Italicum* e *Consultellum*) difficilmente conciliabili.

Al di là delle ipotesi di rinvio, non va tralasciato lo scenario della decisione, ovvero che la Corte dichiari l'ammissibilità dei ricorsi, non ritenga che siano le condizioni per un rinvio e decida di entrare nel merito pronunciando sentenza di accoglimento o di rigetto. Infatti, seppur prima che emergesse la terza ordinanza, quella di Perugia, il Presidente della Corte aveva fissato l'udienza del quattro ottobre, per esaminare entrambe le ordinanze, con la probabile intenzione della Corte di voler decidere, a prescindere dal referendum costituzionale, entrando nel merito, sottolineando, sul piano delle attribuzioni, una differenza sostanziale tra i due percorsi.

Se così fosse, c'è quindi da aspettarsi per il quattro ottobre una decisione di merito, da definirsi nei giorni a seguire, non essendo prestabilita la durata della camera di consiglio, successiva all'udienza pubblica, che potrebbe vedere i giudici impegnati anche per qualche giorno.

3. Quattro ottobre 2016 e gli scenari della decisione: accoglimento o rigetto?

Al di là delle ipotesi di rinvio, non va tralasciato lo scenario della decisione, ovvero che la Corte dichiari l'ammissibilità dei ricorsi, non ritenga che ci siano le condizioni per un rinvio e decida di entrare nel merito, pronunciando sentenza di accoglimento o di rigetto. Infatti, seppur prima che emergesse la terza ordinanza, quella di Perugia, il Presidente della Corte aveva fissato l'udienza del quattro ottobre, per esaminare entrambe le ordinanze, con la probabile intenzione da parte della Corte di voler decidere, a prescindere dal referendum costituzionale.

Se così fosse, c'è quindi da aspettarsi per il quattro ottobre una decisione di merito, da definirsi nei giorni a seguire, non essendo prestabilita la durata della camera di consiglio, successiva all'udienza pubblica, che potrebbe vedere i giudici impegnati anche per qualche giorno.

A. L'ipotesi di una sentenza di accoglimento: sua debolezza sistemica

Qualora la Corte volesse ripercorrere il precedente del 2014, potrebbe decidere per un accoglimento parziale di tipo monitorio, suggerendo al legislatore dei correttivi. In quest'ipotesi, tuttavia, il lavoro della Corte potrebbe rivelarsi superfluo, in quanto comunque la tenuta dell'*Italicum* è strettamente connessa all'esito del referendum.

- Se infatti quest'ultimo dovesse avere esito negativo, con la vittoria del «NO» a quel punto l'assetto *Italicum/Consultellum* richiederebbe inevitabilmente un intervento del legislatore in materia elettorale per riconfigurarne la struttura del sistema elettorale nel suo complesso.

- Se dovesse invece vincere il «SI», a quel punto la Corte si troverebbe nuovamente investita del controllo della legge elettorale, in quanto al di là dell'introduzione del modello *ex ante*, le disposizioni transitorie del disegno di legge prevedono proprio nel caso dell'*Italicum* un controllo da parte della Corte a carattere eccezionale.

Non si tratterebbe propriamente di un controllo *ex ante*, in quanto relativo ad una legge già in vigore.

Restano poi in sospeso tutta una serie di interrogativi su come verrebbe strutturato questo tipo di ricorso dalle minoranze parlamentari legittimate a sollevarlo, e cioè se lo stesso investa tutta la legge nel suo complesso o valga anche in questo caso la regola del *petitum*, ovvero una delimitazione del *thema decidendum* ad alcuni aspetti specifici della legge con l'espressa indicazione dei parametri costituzionali che si suppongono violati.



B. L'ipotesi di una sentenza di rigetto

Non è questa la sede per un'analisi di dettaglio dei motivi di supposta incostituzionalità dell'*Italicum* sollevati dai Tribunali di Messina e Torino. Tuttavia va rilevato che le argomentazioni poste a sostegno dai giudici *a quibus* non appaiano tali da presentare evidenti profili di incostituzionalità. Ciò ci induce a immaginare più realisticamente che qualora la Corte dovesse entrare nel merito si determini in una dichiarazione di manifesta infondatezza, dunque di rigetto.

Lo scenario che, pertanto, si profila alla vigilia del quattro ottobre, data fatidica che potrebbe però non rivelarsi tale, è, come si è cercato di dimostrare, seppur velocemente, molto complesso e carico di incognite, che potrebbero però dipanarsi con soluzioni ragionevoli che evitino sovrapposizioni e preservino le rispettive istituzioni e le loro specifiche attribuzioni.