

# **Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia.**

## **Aspetti processuali (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017)**

**Nicolò Zanon**

**(giudice della Corte costituzionale italiana)**

Sommario: **1.** Il tema: controllo di costituzionalità sulla legge elettorale politica e diritto processuale costituzionale – **2.** La legge elettorale politica come “zona franca” dal sindacato di costituzionalità nell’ordinamento italiano – **3.** La sentenza n. 1 del 2014: l’ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sulla legge elettorale politica sollevate nell’ambito di azioni di accertamento – **4.** Il contesto politico-istituzionale precedente alla sentenza n. 35 del 2017: riforme costituzionali e nuova legge elettorale – **5.** La sentenza n. 35 del 2017 – **6.** Effetti delle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 sul modello del giudizio incidentale di legittimità costituzionale delle leggi

**1.** Intendo soffermarmi su alcune peculiarità, dal punto di vista del diritto processuale costituzionale, del controllo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali politiche, quali evidenziatesi negli ultimi anni nell’esperienza della giustizia costituzionale italiana.

Più che sul merito delle soluzioni date dalla Corte costituzionale alle questioni di costituzionalità relative al sistema elettorale, richiamerò così l’attenzione su alcuni aspetti critici e delicati cui può confrontarsi il modello “classico” del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale sulle leggi, nell’ordinamento italiano, laddove posto di fronte ai problemi tipici del controllo di costituzionalità sulla legge elettorale per l’elezione del Parlamento.

Le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale hanno dichiarato costituzionalmente illegittime parti significative delle leggi elettorali previste per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Oltre ad aver ovviamente comportato rilevanti conseguenze sul piano politico-istituzionale, e ad aver posto la Corte costituzionale al centro di attenzioni non sempre benevole, tali sentenze si caratterizzano, come dicevo, per alcune evidenti peculiarità di natura processuale, che hanno attirato l’attenzione (talora critica) della dottrina.

**2.** Negli anni che precedono la sentenza n. 1 del 2014, il contesto era quello di una legge elettorale unanimemente e fortemente criticata, per ragioni di merito e di legittimità costituzionale, anche da moniti contenuti in sentenze della stessa Corte costituzionale. Su questa legge, tuttavia, le forze politiche parlamentari non erano riuscite a operare condivisi interventi di modifica.

D’altra parte, in Italia, le vie d’accesso della legge elettorale politica al controllo di legittimità costituzionale sono assai strette. Non è previsto un controllo di costituzionalità preventivo ed astratto sulle leggi in generale (e perciò neanche sulle leggi elettorali), sul modello francese o tedesco, eventualmente su

iniziativa di minoranze parlamentari o di altri soggetti legittimati. E le possibilità di sollevare questioni in via incidentale sono pressoché chiuse, prima delle elezioni, dall'assenza di giurisdizione del giudice comune (ordinario o amministrativo) sulle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche; dopo lo svolgimento delle elezioni, dal disposto costituzionale dell'art. 66 Cost., in virtù del quale sono le stesse Camere parlamentari a giudicare dei titoli di ammissione dei propri componenti, quindi delle relative controversie, nonché delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Si comprende del resto come gli organi interni delle Camere, quand'anche li si voglia qualificare giudici dal punto di vista della funzione obiettiva che svolgono, ovvero anche giudici "ai limitati fini" della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, abbiano scarsa propensione a sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle fonti del diritto che legittimano la loro stessa esistenza...

In questo quadro, se i ricorsi di candidati, di liste o di partiti, presentati prima o dopo le elezioni, hanno difficoltà a trovare un giudice competente - di fronte al quale si radichi la controversia e che possa sollevare in via incidentale questioni costituzionali su disposizioni della legge elettorale politica - si è assistito ad un cambio radicale di prospettiva: ed è accaduto che siano stati i cittadini elettori, in questa loro mera qualità, a presentare ricorsi di fronte al giudice ordinario.

La sentenza n. 1 del 2014 trova infatti origine da una serie di iniziative giudiziarie, sollecitate da gruppi di tenaci cittadini elettori i quali, dopo svariati tentativi falliti, riuscirono, alla fine, a convincere la Corte di Cassazione a sollevare sulla legge elettorale politica una serie di questioni di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale.

Vediamo con quale strumento processuale ciò è avvenuto.

**3.** La sentenza n. 1 del 2014 nasce dunque da questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale sulla legge elettorale politica da un giudice ordinario, appunto la Corte di Cassazione. Il giudice, a sua volta, era stato investito da cittadini elettori attraverso la proposizione di un'azione processuale cd. di accertamento, avente ad oggetto la richiesta al giudice di accertare la "pienezza" – ossia la conformità ai principi costituzionali – delle condizioni di esercizio del diritto costituzionale di voto. Un diritto fondamentale leso, secondo i ricorrenti, da alcune disposizioni contenute nella legislazione elettorale vigente.

Come si comprende, di fronte alla Corte costituzionale, l'ammissibilità stessa di questioni di legittimità costituzionale così poste si presentava incerta. Infatti, in questo particolare caso, l'azione di accertamento, intentata di fronte a un Tribunale, assomigliava da vicino a un ricorso "diretto" presentato dai cittadini contro la legge elettorale, alla cui stessa vigenza era direttamente imputata la lesione del diritto fondamentale di voto. Tale azione poteva incorrere nell'obiezione di essere priva di una domanda separata e distinta rispetto alle stesse censure di legittimità costituzionale relative alla legge elettorale politica. In effetti, nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale (sia in occasione del giudizio che diede origine alla sentenza 1 del 2014, sia in quello che condusse alla sentenza n. 35 del 2017) l'Avvocatura generale dello Stato eccepì l'irrelevanza delle questioni, lamentandone la carenza di concretezza e pregiudizialità.

La Corte costituzionale, tuttavia, concluse positivamente lo scrutinio preliminare di ammissibilità in punto di rilevanza, riportando e condividendo le affermazioni della Corte di cassazione.

Essa osservò che nel giudizio *a quo* era stata proposta un'azione di accertamento avente ad oggetto il diritto di voto, finalizzata ad accertare la portata di tale diritto, ritenuta incerta dai ricorrenti. Gli attori

avevano agito allo scopo di rimuovere un pregiudizio, frutto di una già avvenuta modificazione della realtà giuridica, che chiedeva di essere rimossa mediante un'ulteriore attività, giuridica e materiale, che consentisse ai cittadini elettori di esercitare il loro diritto di voto in modo conforme ai principi costituzionali. Perciò, gli attori avevano chiesto al giudice ordinario di accertare la portata del proprio diritto di voto, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, previa la sollevazione della relativa questione di fronte alla Corte costituzionale.

L'eventuale accoglimento delle questioni di costituzionalità non avrebbe esaurito, continuava la Corte costituzionale, la tutela richiesta nel giudizio a quo, che si sarebbe realizzata solo a seguito ed in virtù della pronuncia con la quale il giudice ordinario avrebbe poi accertato il contenuto del diritto dell'attore, all'esito della sentenza del giudice costituzionale.

In effetti, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in ordine ai presupposti della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, è risalente il principio per cui la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qual volta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla o dalle questioni di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi (sentenze n. 59 del 1957, e più di recente n. 4 del 2000), anche allo scopo di scongiurare la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo su taluni atti legislativi (come la legge elettorale politica).

Osservava la sentenza n. 1 del 2014 che nel caso di cui ragioniamo tale condizione era soddisfatta, perché il *petitum* oggetto del giudizio principale era costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza della Corte costituzionale, poiché sarebbe restata da svolgere la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto.

Per di più, nel caso di specie, la questione aveva ad oggetto un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione, appunto il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla portata effettiva del diritto in esame, determinata proprio da una già avvenuta modificazione della realtà giuridica, frutto delle norme della legge elettorale politica censurata.

In sintesi: l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale fu desunta dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rendeva incerta la portata.

L'ammissibilità costituiva anche, osservò la Corte, l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, in ipotesi pregiudicato da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante. E' quest'ultima un'affermazione importante, che, come vedremo, viene ripresa dalla sentenza n. 35 del 2017.

La Corte concluse sul punto ricordando l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe col

creare una “zona franca” nel sistema di giustizia costituzionale, proprio in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l’ordinamento costituzionale complessivamente considerato.

Il passaggio al merito consentì alla Corte costituzionale di dichiarare costituzionalmente illegittime alcune parti della legge elettorale per la Camera e per il Senato.

4. Dopo la sentenza n. 1 del 2014, il travaglio del sistema politico-istituzionale italiano è proseguito con vicende complesse.

Basti qui ricordare che la stagione delle riforme sembrò trovare nuovo slancio; e contemporaneamente all’avvio di un processo di revisione costituzionale – volto soprattutto a modificare l’assetto bicamerale perfetto del nostro sistema parlamentare, in vista della trasformazione del Senato della Repubblica in un organo rappresentativo delle autonomie regionali e locali (quindi non più eletto direttamente da tutti i cittadini e non più titolare del rapporto fiduciario con il Governo) – fu approvata una nuova legge elettorale per la sola Camera dei deputati (la legge n. 52 del 2015 cd. “italicum”).

Tale legge si incaricava, da un lato, di rimediare ai vizi di costituzionalità evidenziati dalla sentenza n. 1 del 2014, dall’altro di accompagnare armonicamente la transizione ad un sistema parlamentare rinnovato, in cui una sola Camera elettiva avrebbe dovuto votare la fiducia al Governo.

Tra le sue varie peculiarità, la legge elettorale n. 52 del 2015 presentava proprio quella di essere pensata per la sola Camera dei deputati (e non più per il Senato). Essendo stata approvata nel corso del 2015, quando ancora la Costituzione vigente – che prevede due camere elettive – non aveva subito modifiche (il ricordato procedimento di revisione costituzionale era *in itinere*), essa conteneva una disposizione che ne sanciva l’efficacia differita a decorrere dalla data del 1° luglio 2016. La legge era cioè in vigore dal 2015, ma le sue disposizioni sarebbero state applicabili solo da quella successiva data (e fino a quel momento, vigevano ovviamente le due leggi elettorali esistenti). Tale soluzione, indubbiamente fantasiosa, era motivata, da un lato, dalla necessità di non precludere la possibilità dello scioglimento anticipato, in qualunque momento, delle (due!) camere elettive allo stato ancora previste dalla Costituzione vigente, e, dall’altro, dalla (ottimistica) previsione che, alla data del 1° luglio 2016, il procedimento di revisione costituzionale sarebbe stato concluso, e il nuovo assetto costituzionale si sarebbe, appunto armonicamente, accompagnato alla nuova legge elettorale monocamerale.

Le cose non sono andate così.

La nuova legge elettorale fu immediatamente oggetto di ricorsi, presentati da cittadini elettori, di fronte a numerosi Tribunali ordinari, sulla base della stessa via processuale che abbiamo prima illustrato: azioni di accertamento, indirizzate a chiedere la rimozione di uno stato di incertezza circa la conformità della legge elettorale ai principi costituzionali in tema di diritto di voto. E molti fra questi Tribunali, fondandosi sull’ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, prima illustrata, sollevarono questioni di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, che si è trovata così nuovamente investita di una cruciale e delicatissima questione di rilievo sia costituzionale, sia politico-istituzionale.

Con una complicazione ulteriore.

Per ritardi dovuti alla complessità del procedimento di revisione della Costituzione, il referendum popolare che avrebbe dovuto approvare o respingere il progetto di riforma fu infine convocato per il 4 dicembre

2016, mentre le questioni di legittimità costituzionale sulla legge elettorale “Italicum” erano state originariamente fissate per una discussione in udienza pubblica nel mese di ottobre 2016.

La Corte costituzionale decise così di rinviare l’udienza di discussione delle questioni sulla legge elettorale ad una data successiva allo svolgimento della consultazione referendaria: troppo grande risultava il rischio che la pronuncia venisse accusata di voler influenzare, in una direzione o nell’altra, l’esito del referendum, considerando soprattutto il legame sostanziale tra il nuovo assetto istituzionale proposto dalla revisione costituzionale e la nuova legge elettorale.

Il 4 dicembre 2016, il corpo elettorale respinse, con una percentuale superiore al 60% dei voti, il progetto di revisione costituzionale.

Il sistema parlamentare restava perciò bicamerale, con due camere entrambe elette direttamente. Le due leggi in vigore risultavano assai diverse: l’una, per l’elezione del Senato, frutto della sentenza n. 1 del 2014, di impianto proporzionale; l’altra, il cd. “italicum” per la Camera dei deputati (nel frattempo effettivamente applicabile), un sistema con premio di maggioranza alla lista che raggiungesse almeno il 40% dei voti al primo turno e, in mancanza, la previsione di un turno di ballottaggio (a collegio unico nazionale) riservato alle due liste che avessero raggiunto più voti al primo turno, con attribuzione alla lista prevalente della maggioranza assoluta dei seggi.

A referendum costituzionale svolto, la Corte fissò, per il 24 gennaio 2017, la discussione sulle questioni di legittimità costituzionali relative alla legge elettorale “Italicum”, legge elettorale relativa – è bene ripeterlo – la sola Camera dei deputati.

5. Il problema della ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sulla legge elettorale politica, sollevate nell’ambito di giudizi introdotti da azioni di accertamento aventi ad oggetto la conformità ai principi costituzionali delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto, risultava già sostanzialmente risolto dalle scelte compiute dalla Corte costituzionale con la ricordata sentenza n. 1 del 2014. E a tutte queste scelte – afferma perentoriamente la sentenza n. 35 del 2017 – si doveva restar fermi.

Come ho evidenziato, tuttavia, sussisteva una differenza di non poco momento tra la fattispecie decisa attraverso la sentenza n. 1 del 2014 e quella che ha dato luogo alla sentenza n. 35 del 2017.

In primo luogo, la legge elettorale “Italicum” sulla quale erano state sollevate le nuove censure di legittimità costituzionale non era ancora stata applicata in alcuna elezione politica (a differenza della precedente, con la quale si erano già svolte, al momento della pronuncia della Corte costituzionale, tre tornate elettorali).

In secondo luogo, una delle ordinanze di rimessione sottoposte al giudizio della Corte costituzionale era stata pronunciata in una data (17 febbraio 2016) nella quale la legge elettorale censurata era bensì in vigore, ma non risultava ancora applicabile, poiché, come ricordato, essa recava norme ad efficacia differita al 1° luglio 2016.

Ebbene, queste differenze non sono state ritenute tali da compromettere il giudizio positivo sull’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

Nella sentenza n. 35 del 2017 la Corte costituzionale ha infatti ritenuto che i giudici *a quibus* avessero ben illustrato le ragioni per le quali sussisteva, in capo ai ricorrenti, l’interesse ad agire, nonostante le peculiarità ricordate.

I rimettenti avevano affermato che, ai fini della proponibilità delle azioni di accertamento, sarebbe sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico anche di fonte legale; che tale incertezza è idonea di per sé a provocare un ingiusto pregiudizio, non evitabile se non per il tramite dell'accertamento giudiziale circa l'incidenza della legge sul diritto di voto. E avevano insistito sul fatto che l'espressione del voto costituisce oggetto di un diritto inviolabile e «permanente» dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in ogni momento; pertanto, lo stato di incertezza al riguardo integra un pregiudizio concreto, di per sé sufficiente a fondare la sussistenza dell'interesse ad agire.

Essi avevano ricordato che le azioni di accertamento non richiedono la previa lesione in concreto del diritto rivendicato, ma sono esperibili anche al fine di scongiurare che tale lesione avvenga in futuro. Osservavano, del resto, che subordinare la proponibilità dell'azione alla previa applicazione della legge, cioè allo svolgimento stesso delle elezioni, determinerebbe la lesione dei parametri costituzionali che garantiscono l'effettività e la tempestività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113, secondo comma, Cost.).

Uno dei Tribunali (quello di Messina), in particolare, riconosceva che al momento del promovimento delle questioni di legittimità costituzionale (17 febbraio 2016), le disposizioni censurate erano entrate in vigore, ma risultavano ad efficacia differita, poiché, come abbiamo già ricordato, il legislatore (all'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015) aveva stabilito che il nuovo sistema elettorale si sarebbe applicato per l'elezione della Camera dei deputati solo a decorrere dal 1° luglio 2016.

Su questo punto, il giudice *a quo* osservava che l'interesse ad agire dei ricorrenti sussisteva comunque, poiché le disposizioni censurate erano già entrate in vigore al momento in cui le questioni erano state effettivamente sollevate. Essendo inoltre stabilito nella legge che esse sarebbero state efficaci a partire da una data certa, non sussisteva alcun dubbio, né sull'*an*, né sul *quando*, in ordine alla loro idoneità ad incidere sul diritto di voto, del quale i ricorrenti del giudizio principale chiedevano fosse accertata la portata.

Il rimettente aggiungeva, anche sotto tale profilo, che l'interesse ad agire in un'azione di mero accertamento non implica necessariamente l'attualità della lesione di un diritto, risultando sufficiente che l'attore se ne qualifichi come titolare e lamenti uno stato di incertezza oggettiva sulla sua portata. E osservava che la stessa entrata in vigore di una legge elettorale, sia pur contenente norme ad efficacia differita (ma a data certa), alimenta tale condizione oggettiva di incertezza circa la pienezza (conforme a Costituzione) del diritto fondamentale di voto.

Prendendo atto di tutti questi argomenti, la Corte costituzionale, nella sentenza 35 del 2017, ha precisato che, secondo la propria giurisprudenza, una motivazione sufficiente e non implausibile sulla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti basta ad escludere un riesame dell'apprezzamento compiuto dal giudice *a quo* ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale (con riferimento alle stesse azioni di accertamento in materia elettorale, ciò è affermato nelle sentenze n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014; ordinanza n. 165 del 2016; più in generale, anche nelle sentenze n. 154 del 2015, n. 91 del 2013 e n. 50 del 2007).

Del resto, l'apprezzamento su una condizione dell'azione quale l'interesse ad agire è tipicamente compito del giudice rimettente.

La Corte ha poi ritenuto che le non implausibili ragioni addotte dai giudici *a quibus* trovassero peraltro riscontro e conferma in argomentazioni ulteriori, congruenti con quelle addotte da questi ultimi.

Ed ha affermato che nel caso delle questioni relative al cd. "Italicum", l'incertezza oggettiva sulla portata del diritto di voto era direttamente ricollegabile alla modificazione dell'ordinamento giuridico dovuta alla stessa entrata in vigore della legge elettorale, alla luce dei contenuti di disciplina che essa ha introdotto nell'ordinamento.

Non rilevava la circostanza che, come avviene in questo caso, le disposizioni della legge fossero ad efficacia differita, poiché il legislatore – stabilendo che le nuove regole elettorali siano efficaci a partire dal 1° luglio 2016 – non aveva previsto una condizione sospensiva dell'operatività di tali regole, legata al verificarsi di un evento di incerto accadimento futuro, ma aveva indicato un termine certo nell'*an* e nel *quando* per la loro applicazione. Il fatto costitutivo che giustificava l'interesse ad agire era dunque ragionevolmente individuabile nella disciplina legislativa già entrata in vigore, sebbene non ancora applicabile al momento della rimessione della questione, oppure al momento dell'esperimento dell'azione di accertamento: le norme elettorali regolano il diritto di voto e l'incertezza riguarda la portata di quest'ultimo, con il corollario di potenzialità lesiva, già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicazione (a decorrere dal 1° luglio 2016).

La Corte afferma, insomma, che la rimozione di tale incertezza rappresenta, quindi, un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice. Ne derivò la sussistenza, nei giudizi *a quibus*, di un interesse ad agire in mero accertamento.

Da quanto rilevato, è derivata inoltre, e *a fortiori* secondo la Corte, il rigetto dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in relazione alle questioni prospettate da quattro altri Tribunali (Torino, Perugia, Trieste e Genova), di cui si contestava la rilevanza, alla luce della circostanza che le disposizioni censurate non avessero mai trovato applicazione, nessuna elezione essendosi mai svolta sulla base di esse.

Afferma sul punto la sentenza n. 35 del 2017 che dalla giurisprudenza della Corte di cassazione si evince, in generale, che è la natura dell'azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 10 novembre 2016, n. 22946; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 23 giugno 2015, n. 12893; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 31 luglio 2015, n. 16262).

In particolare, la sentenza n. 35 del 2017 ha richiamato, anche sotto questo profilo, la sentenza n. 1 del 2014, ove, con specifico riferimento alle sole elezioni del Parlamento nazionale, si è affermato che l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in giudizio «costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato – secondo l'ordinanza del giudice rimettente – da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante».

La sentenza n. 35 del 2017 ha infine confermato che neppure aveva fondamento l'obiezione secondo la quale le questioni sollevate difettavano di pregiudizialità, essendo impossibile distinguere tra oggetto dei giudizi *a quibus* e oggetto del controllo di costituzionalità.

Come già osservato infatti in precedenti pronunce (sentenze n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014), nel giudizio principale, il *petitum* consiste nella richiesta di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto; nel

giudizio costituzionale, invece, si chiede di dichiarare che il diritto di voto è pregiudicato dalla disciplina vigente.

Tale pregiudizialità, afferma la sentenza n. 35 del 2017, sussiste anche nei casi relativi alla legge elettorale cd. "Italicum", nei quali la legge elettorale pur non aveva ancora trovato in concreto applicazione, poiché la domanda dei ricorrenti è pur sempre quella di accertare la portata del diritto di voto, e tale accertamento prescinde dalla sua già avvenuta lesione in una tornata elettorale.

#### 6. Quali insegnamenti trarre da queste sentenze?

E' ovviamente compito della dottrina e non dei giudici commentare le sentenze. Ma la Corte costituzionale è ben consapevole di alcune implicazioni, sia processuali che istituzionali, delle pronunce che essa ha reso, e ritengo che in questo consesso si possano svolgere, sul punto, alcune sintetiche osservazioni:

a) Il Parlamento che approva nuove leggi elettorali sa di lavorare "sotto l'occhio" dei giudici comuni e della stessa Corte costituzionale, vista la relativa facilità con la quale è ormai possibile, per cittadini elettori, promuovere dinnanzi ai tribunali ordinari azioni di accertamento della conformità del diritto fondamentale di voto alla Costituzione, e vista la giurisprudenza costituzionale attuale sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in quei giudizi sollevate. Questo, da un lato, è un bene, perché dovrebbe indurre il legislatore a cautela e attenzione. Dall'altro lato, determina la potenziale (e permanente) sovraesposizione "politica" della Corte costituzionale in questioni relative ai contenuti stessi della legge elettorale politica, in un settore (appunto quello della scelta della legge elettorale) nel quale massima dovrebbe invece essere la discrezionalità del legislatore. L'Italia è, peraltro, caso peculiare anche in questo: dopo la sentenza n. 35 del 2017, il Parlamento è rimasto inerte e non ha prodotto interventi legislativi in materia. Sicché sono vigenti, per il Senato, la legge elettorale così come modificata dalla sentenza n. 1 del 2014, e per la Camera quella risultante dalla sentenza n. 35 del 2017: due leggi fortemente disarmoniche, la cui applicazione alle prossime elezioni rischia di rendere difficile la formazione di maggioranze coerenti nei due rami del Parlamento. Ed è forte la tentazione – del tutto *unfair* – di commentatori e politici di attribuire la responsabilità di ciò alla Corte costituzionale, anziché all'inerzia del legislatore, benché proprio le righe finali della sentenza n. 35 del 2017 abbiano chiaramente invitato il Parlamento a intervenire per evitare conseguenze del genere;

b) la giurisprudenza sull'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate nell'ambito delle descritte azioni di accertamento pone problemi processuali seri, che ampia dottrina ha evidenziato criticamente. In particolare: l'azione di accertamento sarebbe un inammissibile surrogato del ricorso diretto dei cittadini contro la legge, creato in via pretoria, soprattutto se si considera che tale ammissibilità potrebbe essere generalizzata per tutti i diritti fondamentali e non solo per quello di voto; la pregiudizialità richiesta tipicamente nel giudizio in via incidentale sarebbe inesistente in questioni sollevate in tal modo, poiché in esse, nonostante le precisazioni della Corte costituzionale, oggetto del giudizio *a quo* e oggetto del giudizio costituzionale coinciderebbero del tutto; il controllo di costituzionalità sarebbe svolto in astratto, in contraddizione con la logica del giudizio in via incidentale, in quanto – soprattutto alla luce della sentenza n. 35 del 2017 - attivabile su leggi non ancora applicate e addirittura su leggi in vigore ma ad efficacia differita.

Queste notazioni critiche sono importanti per la Corte, ma è possibile qualche risposta "razionalizzatrice".

Mi limito a evidenziare, innanzitutto, che, nelle pronunce n. 110 del 2015, n. 165 del 2016 e n. 35 del 2017, la Corte costituzionale ha affermato che la giurisprudenza sull'ammissibilità delle questioni di

costituzionalità sollevate nell'ambito delle azioni di accertamento vale soltanto per le questioni relative alla legge elettorale politica, in connessione quindi con il diritto fondamentale di voto in tale genere di elezioni. Con riferimento alla tutela del diritto di voto in altre competizioni elettorali (elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, elezioni regionali e locali) questioni di costituzionalità sulle disposizioni delle relative leggi elettorali possono pervenire all'attenzione della Corte costituzionale attraverso "normali" giudizi su controversie originatesi nel procedimento elettorale, per le quali esiste un giudice competente. Mentre, come ho chiarito, la scelta relativa alle questioni sollevate sulla legge elettorale politica è stata chiaramente ancorata alla necessità di non consentire alcuna zona franca dal sindacato di costituzionalità, che in Italia è dovuta essenzialmente al contenuto dell'art. 66 della Costituzione e al significato che ad esso è stato attribuito dalla interpretazione prevalente. Per tutti gli altri diritti fondamentali, i timori avanzati in dottrina, circa la generalizzazione di un ricorso diretto mascherato, dovrebbero essere infondati.

Infine, la circostanza che il giudizio della Corte costituzionale abbia riguardato, particolarmente nella sentenza 35 del 2017, una legge (elettorale) mai applicata o addirittura (nel momento in cui la questione fu sollevata) non applicabile perché ad efficacia differita, accentua di certo il carattere preventivo ed astratto del sindacato di costituzionalità condotto in tale particolare ipotesi.

Si ponga tuttavia mente a ciò: la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge elettorale già utilizzata per eleggere un Parlamento determina serie difficoltà giuridico-istituzionali ed ha insidiose implicazioni politiche. E' legittimo un Parlamento in carica eletto con una legge poi dichiarata per qualche aspetto illegittima? Il riferimento ai principi in tema di necessaria continuità degli organi costituzionali dello Stato, e in particolare del Parlamento, può essere sufficiente? Questo è stato uno dei problemi maggiori cui si è trovata di fronte la sentenza n. 1 del 2014, avendo dichiarato illegittima parte della legge elettorale applicata per eleggere il Parlamento in carica al momento della pronuncia. Essa ha affermato che, ovviamente, la pronuncia avrebbe prodotto i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, e che, appunto in nome del principio di continuità, la sentenza non avrebbe prodotto alcuna conseguenza né sul Parlamento eletto in quanto tale, né sugli atti da questo fino a quel momento approvati. Ma il problema, anche in termini di dirompente de-legittimazione politica, si è sicuramente posto: si pensi che quello stesso Parlamento si è ritenuto legittimato ad approvare un progetto di revisione costituzionale (poi bocciato al referendum del 4 dicembre 2016).

Da questo punto di vista, la sentenza n. 35 del 2017, al netto di tutte le legittime critiche, ha almeno il merito di non aver determinato conseguenze negative di questa specifica natura.