



Data pubblicazione 28.05.2014

**La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale:
profili processuali e “sostanziali”**

di

Federico Ghera**

**1 – Il giudizio di ammissibilità delle questioni e i suoi possibili sviluppi sulle
modalità di accesso al giudizio incidentale.**

Il primo aspetto della sentenza n. 1 del 2014 su cui merita riflettere è quello di carattere strettamente processuale, concernente la decisione della Corte costituzionale di entrare nel merito delle questioni di costituzionalità che erano state sollevate dalla Cassazione.

E' appena il caso di rilevare che la decisione favorevole della Corte in punto di ammissibilità non era affatto scontata, dal momento che esisteva un orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale nel senso della impossibilità di attivare il sindacato incidentale per il tramite di un giudizio principale introdotto da una domanda diretta all'accertamento della lesione di un diritto soggettivo da parte di una legge incostituzionale¹. Tale orientamento era principalmente giustificato in base al rilievo che in casi del genere l'oggetto del giudizio principale si risolverebbe nella stessa questione di legittimità costituzionale, mentre il meccanismo incidentale di instaurazione del giudizio sulle leggi avrebbe come corollario che quella questione debba necessariamente rappresentare una “pregiudiziale” nel giudizio *a quo*. In questo modo la Corte aveva finito col configurare una sorta di requisito di ammissibilità della questione di costituzionalità, identificato nella “incidentalità”, che farebbe difetto

* Testo della relazione presentata al Convegno “La Costituzione e la sua revisione”, Università degli studi di Cassino (Cassino, 2 aprile 2014).

** Professore associato di Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Foggia.

¹ Tra le tante, cfr. Corte cost. sent. n. 84/2006, ord. n. 175/2003, sent. n. 17/1999 e n. 127/2008.

quando la questione medesima origini da azioni di mero accertamento della lesione di diritti da parte di atti legislativi ².

Questo essendo l'orientamento della Corte, comprensibilmente molti avevano sostenuto che le questioni di legittimità sollevate dalla Cassazione avrebbero dovuto essere dichiarate inammissibili ³.

La diversa conclusione raggiunta dalla sentenza n. 1 del 2014 è tuttavia da condividere, superando una strettoia nella via d'accesso al giudizio incidentale che, a ben vedere, non aveva ragion d'essere ⁴.

Si consideri, infatti, che il rapporto tra le due questioni - di legittimità costituzionale e di merito - nei giudizi aventi per *petitum* il mero accertamento della lesione di un diritto soggettivo da parte di una legge che si assume incostituzionale, non si pone in termini diversi rispetto a qualsiasi altro caso in cui il dubbio di costituzionalità investa – per usare una espressione tradizionale – l'ultimo anello della catena dei sillogismi giudiziari: e cioè la cd. questione principale di merito, che il giudice è chiamato a risolvere subito prima di decidere se concedere o meno il provvedimento giurisdizionale che gli è richiesto dall'attore ⁵.

Si pensi, ad esempio, alla questione di costituzionalità – da sempre ritenuta ammissibile nella giurisprudenza costituzionale, come ricordato dalla sentenza n. 1 del

² Così, ad es., Corte cost. sent. n. 84/2006: *“l'oggetto del giudizio incidentale coincide sostanzialmente con quello del presente giudizio e non sussiste il carattere di incidentalità della questione”*.

³ Cfr. ad es. A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una zona franca del giudizio di costituzionalità)*, in *Rivista AIC*, 3/2013.

⁴ Per una critica all'orientamento della Corte contrario alla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale originate da azioni di mero accertamento, v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 152 ss., il quale giustamente rileva che il controllo incidentale sottrae al giudice comune quella che altrimenti sarebbe una sua competenza - vale a dire l'accertamento *incidenter tantum* della incostituzionalità delle norme di legge – per cui è assurdo trarre da ciò la conseguenza che la divisione tra due giudici di quella che altrimenti sarebbe la competenza di uno solo di essi possa comportare una “dispersione di garanzie”, rendendo non proponibile una domanda che altrimenti lo sarebbe. In senso favorevole all'orientamento della Corte, v. invece G. ZAGREBELSKY – V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 286.

⁵ Cfr. E. FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Padova, 1992, 404 ss. per la identificazione di tale questione, nella giurisdizione civile, con la “situazione sostanziale” dedotta dall'attore e di cui questi chiede la tutela giurisdizionale, e dal cui positivo accertamento dipende la concessione o meno della misura richiesta al giudice.

2014, a sostegno della medesima soluzione data a proposito delle questioni che era chiamata a decidere – sollevata nel corso di un giudizio amministrativo avente per oggetto la richiesta di annullamento di un provvedimento, sostenuta da un unico motivo di ricorso, nel quale si eccepisce la incostituzionalità della legge alla base dell'atto impugnato. E' evidente che in tale ipotesi la decisione della questione di merito del processo principale dipenderà interamente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, non diversamente da quanto avviene nel caso in cui l'attore richieda l'accertamento della lesione di uno suo diritto soggettivo, supportata esclusivamente dalla deduzione della incostituzionalità di talune norme di legge che su quel diritto incidono. In entrambi i casi, infatti, a seconda del modo in cui la Corte decida la questione di costituzionalità, si avrà come conseguenza necessaria la pronuncia o meno di una pronuncia favorevole all'attore.

Naturalmente, è pur vero che esiste una non trascurabile differenza tra le due ipotesi: mentre nell'una si ha un provvedimento di applicazione della astratta norma di legge, il quale andrà a colpire soggetti determinati - con conseguente insorgenza dell'interesse ad agire contro il provvedimento medesimo - viceversa nella seconda non si ha l'intermediazione di alcun atto applicativo. Ma tale differenza non ha alcuna incidenza sul rapporto logico che nel giudizio *a quo* si pone tra questione di legittimità costituzionale e questione di merito, mentre può assumere rilievo solo sul diverso piano della valutazione della effettiva sussistenza dell'interesse ad agire in capo al promotore di quel giudizio, che se è evidente nella prima ipotesi, può non esserlo altrettanto nella seconda, in relazione alla quale può essere lecito dubitare che la azione del *quisque de populo*, diretta a fare accertare la lesione di un suo diritto soggettivo da parte di un atto di portata generale e astratta, sia effettivamente sorretta dal predetto interesse. E' però questo un problema che investe la ammissibilità della azione introduttiva del giudizio *a quo*, e non della questione di legittimità costituzionale rimessa alla Corte; o, per meglio dire, lo investe soltanto indirettamente, per la influenza che qualsiasi questione pregiudiziale del giudizio principale esercita sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale che nel medesimo giudizio si

pone come strumentale al merito (o, comunque, in posizione successiva rispetto all'ordine logico delle questioni da affrontare)⁶.

Ma se è così, è da trarsi la conclusione che la ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito di giudizi di mero accertamento della lesione di diritti soggettivi da parte di atti legislativi che si assumono incostituzionali, costituisca una problematica di pertinenza del diritto processuale civile, prima ancora che del diritto processuale costituzionale. Si tratta infatti di appurare se – dal punto di vista processual-civilistico – siano ammissibili azioni miranti ad ottenere una pronuncia di mero accertamento della lesione di un diritto soggettivo da parte di un atto legislativo, avulsa dalla contestuale impugnazione o contestazione di qualsiasi atto applicativo.

E' da ritenersi che la questione non possa che avere soluzione affermativa, data la generale ammissibilità delle azioni di mero accertamento nel nostro sistema processuale civile⁷. Ritenere proponibili azioni di questo tipo significa infatti ravvisare la sussistenza dell'interesse ad agire (art. 100 c.p.c.) anche soltanto in rapporto a situazioni di mera incertezza sulla esistenza o la portata di diritti soggettivi, originate dalla contestazione altrui; e proprio una situazione di questo tipo, pur con le sue ovvie peculiarità, si ha in presenza di una legge il cui contenuto dispositivo sia oggettivamente incompatibile con l'affermazione della titolarità di un diritto soggettivo, o di poteri o facoltà (che si assumono) in esso compresi. A ben vedere, anzi, nel conflitto tra un diritto soggettivo ed un atto legislativo, si avrà normalmente qualcosa in più: e cioè la affermazione che il secondo abbia non semplicemente negato la sussistenza o consistenza del primo, ma che lo abbia concretamente menomato,

⁶ Sul condizionamento esercitato dalle cd. pregiudiziali del processo principale sulla rilevanza della questione di costituzionalità v. il classico studio di M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, 65 ss., nonché, le approfondite riflessioni di A. CERRI, *Corso*, cit., 168 ss.

⁷ Cfr. A. CERRI, *Corso*, cit., 153, per il rilievo che se nel giudizio *a quo* ricorrono i requisiti della legittimazione e dell'interesse, tanto è sufficiente ai fini della ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, poiché si ha la difesa di un bene della vita correttamente riferibile al soggetto che lo pretende. Sulla possibilità di intraprendere azioni di mero accertamento nel processo civile - pur in assenza di una espressa previsione in tal senso, a differenza ad esempio di quanto avviene nell'ordinamento tedesco - cfr. A. PROTO PISANI, *Diritto processuale civile*, Napoli, 1999, 143 ss.

comprimendo o addirittura eliminando facoltà o poteri che si assumono compresi nel diritto soggettivo. Ciò che costituirà un argomento ulteriore a favore della sussistenza dell'interesse ad agire, dal momento che la azione potrà giustificarsi come diretta a rimediare ad una lesione della situazione giuridica soggettiva che non si prospetta derivare semplicemente da uno stato di incertezza/contestazione, ma da una modificazione del patrimonio giuridico del soggetto agente.

Naturalmente, non si può negare che una volta ritenute ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso di processi originati da domande di mero accertamento della violazione di diritti da parte di leggi ritenute incostituzionali, si finisce per consentire qualcosa di assai prossimo ad una azione diretta del singolo contro gli atti legislativi⁸. Sembra però che ciò costituisca un esito inevitabile della combinazione tra la possibilità di accesso alla Corte per il tramite di un qualsiasi procedimento giurisdizionale - alla sola condizione che nel suo ambito debba farsi applicazione di una norma legislativa di dubbia costituzionalità - ed il principio generale della ammissibilità delle azioni civili di mero accertamento.

Si consideri del resto che la mancanza del ricorso diretto alla Corte costituzionale contro gli atti legislativi non costituisce certo un pregio del nostro sistema di giustizia costituzionale, ma semmai un difetto. Ammettere la possibilità di proporre azioni civili di mero accertamento dei diritti in rapporto alla compressione di essi derivante da atti legislativi che si assumono incostituzionali, e riconoscere altresì la possibilità di sollevare alla Corte costituzionale le questioni di costituzionalità pregiudiziali alla decisione di tali azioni da parte del giudice civile, significa dunque impedire che venga in evidenza quella che altrimenti sarebbe una lacuna del sistema di giustizia costituzionale (naturalmente intesa in senso deontologico, e cioè come la mancanza di una soluzione di cui, se non vi fosse, si avvertirebbe la opportunità).

Sotto questo aspetto è da considerare che la rimessione alla Corte di questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso di giudizi di mero accertamento della lesione di diritti soggettivi da parte di atti legislativi, se può risultare in molti casi uno

⁸ Come già prima della sentenza n. 1 del 2014 sottolineava, a commento della ordinanza di rinvio, 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, 1836 ss.

strumento non indispensabile al fine di tutelare al tempo stesso il principio di legalità costituzionale e la posizione soggettiva del soggetto leso – potendo darsi un successivo atto applicativo contro cui attivare un procedimento giurisdizionale, e da qui sollevare la questione di costituzionalità della legge – in altri casi, viceversa, si configura come l'unico rimedio possibile. Ciò, come noto, essendovi leggi che, per loro natura, non danno luogo ad atti applicativi impugnabili per le comuni vie giudiziarie ⁹. E proprio questo – come è altrettanto risaputo – è il caso delle leggi elettorali, dato che il sistema costituzionale riserva alle stesse Camere il giudizio sulla validità delle elezioni dei propri componenti (art. 66 Cost.). Nel corso del quale la rimessione di questioni di costituzionalità alla Corte è da ritenersi tecnicamente possibile – data la natura oggettivamente giurisdizionale della funzione svolta ¹⁰– e però, in pratica, evenienza ben difficile a realizzarsi, in considerazione della particolare natura e composizione dell'organo giudicante, che lo portano ad operare sulla base di considerazioni politiche piuttosto che giuridiche. Senza contare che il cittadino-elettore rimane comunque estraneo ai giudizi di convalida delle elezioni dei parlamentari, per cui ad esso è preclusa la possibilità di tutelarsi in quella sede nei confronti di atti legislativi lesivi del proprio diritto di voto.

Nella motivazione del giudizio di ammissibilità, la sentenza n. 1 del 2014 non ha mancato di sottolineare la natura peculiare della legge elettorale e la conseguente difficoltà che la stessa possa essere portata al proprio sindacato “per altra via”. Tuttavia non è ben chiaro che peso tale rilievo abbia avuto nella decisione della Corte: e cioè se abbia rappresentato la ragione determinante della decisione nel senso della ammissibilità.

Se così fosse, si potrebbe avere un seguito di tale pronuncia assai meno “rivoluzionario” per il nostro sistema di giustizia costituzionale di quanto altrimenti non sarebbe. La ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito di giudizi di mero accertamento della lesione di diritti soggettivi da parte di atti legislativi risulterebbe infatti circoscritta ai soli casi in cui, per la peculiare natura

⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENO', *Giustizia*, cit., 304-305.

¹⁰ In questo senso, v. ad es. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, 338.

di tali atti, la promozione di giudizi di questo tipo rappresenti l'unica via per far pervenire alla Corte le questioni di legittimità costituzionale.

A stretto rigore, una tale soluzione presterebbe il fianco a due critiche. Anzitutto, in quanto - una volta ritenuto che la azione del *quisque de populo* diretta all'accertamento della lesione di un diritto soggettivo da parte di una legge sia sorretta dall'interesse ad agire - non si vede per quale ragione una tale soluzione debba rimanere circoscritta ai soli atti legislativi insuscettibili, o difficilmente suscettibili, di venire altrimenti in rilievo nei procedimenti giurisdizionali. Dal punto di vista della valida instaurazione del giudizio *a quo*, infatti, non vi è alcuna differenza tra le due ipotesi, in quanto delle due l'una: o l'interesse ad agire è ritenuto esistente per il puro e semplice fatto che vi è un atto legislativo il cui contenuto è incompatibile con la affermazione della titolarità di un diritto soggettivo avente un determinato contenuto – ed allora il giudizio principale dovrà ritenersi validamente instaurato, sia o meno l'atto legislativo ritenuto lesivo suscettibile di dare luogo ad atti applicativi a loro volta impugnabili - oppure non lo è, ed allora il procedimento *a quo* dovrà in entrambe le ipotesi ritenersi sfornito di uno dei suoi imprescindibili presupposti processuali.

La seconda critica cui presterebbe il fianco la soluzione ipotizzata è che il giudizio sulla sussistenza dell'interesse ad agire rientra nella competenza del giudice *a quo*, mentre la Corte costituzionale dovrebbe limitarsi a verificarne la esistenza e la correttezza logica. E proprio la sentenza n. 1 del 2014 non ha mancato di ricordarlo, sottolineando poi come nella specie ci si trovasse in presenza di un'ordinanza di rinvio contenente una estesa e convincente argomentazione sulla sussistenza dell'interesse ad agire.

E' noto peraltro come la medesima Corte – nonostante le ripetute affermazioni di principio in tal senso – non sempre si limiti a svolgere un controllo di questo tipo, talvolta entrando nel merito del giudizio compiuto dal remittente per ribaltarlo ¹¹.

¹¹ Come notato da A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale*, in *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2012, 704. Per una critica a questo orientamento della Corte v. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENO', *Giustizia*, cit., 291 (ed ivi il rilievo che il giudice delle leggi non dovrebbe eccedere il limite di un controllo esterno di "plausibilità" sul giudizio di rilevanza compiuto dal giudizio *a quo*).

Non è dunque difficile immaginare che se la Corte vorrà in futuro - e purché non si sia formato un giudicato interno sul punto, se si vuole dare fede a quanto affermato in proposito dalla sentenza n. 1 del 2014, nella parte in cui ha comunque escluso di potere ribaltare il giudizio positivo sulla sussistenza dell'interesse ad agire che era stato dato sia nel primo che nel secondo grado del giudizio *a quo*, non essendo ciò poi stato contestato nel giudizio di cassazione con apposito ricorso incidentale ¹²- potrà limitare la "affluenza" di questioni di legittimità costituzionale originare da azioni di mero accertamento, consentendola nei soli casi in cui la loro proposizione costituisca l'unico rimedio possibile per tutelare al contempo il principio di legalità costituzionale e la posizione soggettiva del singolo contro una legge di dubbia costituzionalità. Il che rappresenterebbe pur sempre un progresso rispetto al precedente orientamento della giurisprudenza costituzionale.

2 – Gli effetti della pronuncia.

Un altro aspetto di carattere processuale del massimo interesse riguarda la parte finale della motivazione della sentenza n. 1 del 2014, nella quale la Corte afferma che la propria decisione: a) non è destinata ad incidere sulla composizione al momento in essere delle Camere, in quanto i relativi procedimenti di elezione si sarebbero "esauriti" con la proclamazione degli eletti; b) non comporta neppure alcuna influenza sulla validità degli atti che le Camere hanno posto in essere dal 2006 in poi e che continueranno a porre in essere, sino a quando non vengano rinnovate. Per cui, secondo la Corte, solo a questo punto si potrebbero avvertire gli effetti della propria decisione, poiché - a meno che le Camere non abbiano nel frattempo approvato nuove leggi elettorali, cosa che sarebbero nel pieno diritto di fare, come pure ha ritenuto di

¹² Con la ovvia conseguenza – come sottolineato dalla Corte – che il riesame di tale profilo doveva ritenersi "definitivamente precluso". Tale conclusione – che comunque non sembra affatto avere avuto un peso determinante, visto che la Corte ha chiaramente affermato di condividere il giudizio che era stato dato dalla Cassazione sulla sussistenza dell'interesse ad agire – è stata però criticata in dottrina, in base al rilievo che spetterebbe alla Corte costituzionale l'ultima parola sulla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che le vengono rimesse (F. BILANCIA, "Ri-porcellum" e giudicato costituzionale, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013).

puntualizzare la sentenza n. 1 del 2014 - le elezioni si terrebbero sulla base delle vigenti leggi elettorali, depurate dalle norme dichiarate incostituzionali dalla pronuncia della Consulta (e dunque con un sistema proporzionale senza premio di maggioranza che consenta di esprimere una preferenza per i candidati al momento del voto).

Su questa parte della decisione non si possono che condividere alcune perplessità che - dopo un iniziale atteggiamento di generale consenso che ha circondato l'intervento della Corte, specie sui grandi quotidiani nazionali - sempre più stanno serpeggiando nella dottrina costituzionalistica ¹³.

Anzitutto, è da ritenersi destituito di fondamento il primo assunto che si è menzionato, secondo cui la sentenza n. 1 del 2014 non potrebbe incidere sulla attuale composizione delle Camere, dal momento che i relativi procedimenti di elezione si sarebbero "esauriti" con la proclamazione degli eletti.

Il concetto di "rapporti esauriti", come risaputo, comprende tutte quelle "situazioni" che, pur essendo sorte per effetto di norme dichiarate incostituzionali, ciò nonostante non possono essere rimosse o modificate, in quanto non più contestabili davanti ad un organo che abbia il potere di sanzionarne la illegittimità, essendo la attivazione del relativo controllo preclusa da istituti generali dell'ordinamento, quali il giudicato, la prescrizione e la decadenza ¹⁴.

Ma se è così, è di tutta evidenza che la "proclamazione degli eletti" non vale affatto a rendere in questo senso "esauriti" i risultati delle elezioni, al contrario la Costituzione prevedendo la possibilità di rimuoverne gli effetti attraverso il giudizio di convalida affidato alle Camere (art. 66 Cost.). Le quali in tale sede certamente dovrebbero astenersi dall'applicare le norme elettorali dichiarate incostituzionali dalla Corte. E ciò per il generale principio per cui, dopo che una norma è stata dichiarata incostituzionale, la stessa non può più ricevere applicazione (artt. 136 Cost. e 30, co. 3, l. n. 87/1953).

E' invece da condividere il secondo degli assunti della Corte, secondo cui la sua pronuncia, pur avendo accertato l'incostituzionalità delle norme secondo cui le Camere

¹³ Cfr. ad es. G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 7 ss.

¹⁴ Cfr. ad es. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENO', *Giustizia*, cit., 351-354.

sono state elette dal 2006 in poi, non potrebbe avere alcuna influenza sulla validità degli atti posti in essere dalle stesse Camere nelle precedenti legislature ed in quella in corso. Non sembra infatti contestabile l'esistenza del principio – richiamato dalla sentenza n. 1 del 2014 – della continuità dello Stato, il quale postula il funzionamento ininterrotto nel tempo dei suoi organi fondamentali. Da qui la conclusione che la incostituzionalità di alcuni aspetti del sistema di elezione delle Camere non possa avere conseguenze sul loro funzionamento, né per il periodo precedente all'accertamento della Corte, né per quello successivo. Si consideri del resto che è un fenomeno tutt'altro che inconsueto per il diritto pubblico quello per cui è da riconoscersi la legittimità di provvedimenti presi da soggetti che hanno assunto illegittimamente l'esercizio di funzioni pubbliche (cd. dottrina del "funzionario di fatto").

Deve tuttavia rilevarsi che sarebbe stato non solo opportuno, ma forse pure doveroso per la Corte costituzionale puntualizzare che tutto ciò non può significare che le Camere nella loro attuale composizione possano tranquillamente continuare ad operare come se nulla fosse, sino alla scadenza naturale della legislatura. Se è vero, infatti, che le stesse sono state elette sulla base di un meccanismo che distorce la volontà degli elettori in modo incostituzionale - in quanto assegna un premio di maggioranza senza soglia minima - e per di più ledendo la libertà di voto dei cittadini (in quanto ha impedito loro di esprimere la scelta per questo o quel candidato); se è vero insomma che attualmente in Italia si ha un Parlamento eletto in modo non rispettoso di principi costituzionali basilari, sarebbe stato logico che la Corte escludesse esplicitamente come ipotesi assurda e non rispettosa della Costituzione che un tale Parlamento possa rimanere in carica, svolgendo le fondamentali funzioni che il sistema costituzionale gli assegna, sino alla naturale scadenza della legislatura. E ciò non avrebbe potuto fare che richiamando la necessità di un intervento dell'altro fondamentale organo di garanzia del sistema - il Presidente della Repubblica - affinché si avvalga degli strumenti di cui dispone (scioglimento anticipato) per scongiurare che una tale assurda ipotesi possa divenire realtà.

C'è dunque nella sentenza n. 1 del 2014 - come è stato giustamente sottolineato da una parte della dottrina ¹⁵- una incredibile divaricazione tra la gravità delle censure accertate e la debolezza degli effetti che vorrebbe produrre sull'attuale corso della legislatura.

3 – Davvero incostituzionali le norme censurate dalla Corte?

Nel merito la sentenza n. 1 del 2014 ha suscitato un generale consenso nella dottrina costituzionalistica ¹⁶; la quale, del resto, già prima della pronuncia, se aveva mostrato perplessità sulla ammissibilità delle questioni che erano state sollevate dalla Cassazione, viceversa si era largamente espressa a favore delle censure da essa avanzate.

Tuttavia la motivazione della decisione francamente suscita qualche perplessità.

Il punto di partenza del ragionamento della Corte è rappresentato dal duplice assunto che il Costituente ha intenzionalmente lasciato al legislatore ordinario la scelta del sistema elettorale – respingendo la proposta di fare proprio il principio proporzionale – e che la discrezionalità di cui la legge ordinaria gode in materia è estremamente ampia. Tuttavia, anziché trarre da queste premesse – come forse sarebbe stato logico – la conclusione della necessità di svolgere un sindacato estremamente “deferente” nei confronti delle norme elettorali impugnate, la Corte ha invece deciso di svolgere un sindacato decisamente penetrante, caratterizzato da un impiego davvero incisivo del principio di ragionevolezza.

Di tale parametro la sentenza n. 1 del 2014 si è avvalsa in modo particolare per censurare le norme che prevedevano un premio di maggioranza senza soglie alla Camera ed al Senato, che è stato infatti per l'appunto giudicato “irragionevole”.

Più precisamente, ha sostenuto la Consulta che “governabilità” e “rappresentatività” siano principi che devono essere ragionevolmente bilanciati, mentre ciò non avrebbe fatto il legislatore del 2005, nel momento in cui ha previsto la

¹⁵ G. SERGES, *op. ult. cit.*, 12.

¹⁶ Cfr. ad es. V. BALDINI, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in questa Rivista.

assegnazione di un premio – tale da fare conseguire la maggioranza dei seggi alla Camera – alla lista (o coalizione di liste) che abbia ottenuto più consensi, senza subordinare l’operatività del meccanismo al raggiungimento di una soglia minima di voti (o di seggi). In questo modo, infatti, potrebbe aversi “una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto [si] consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi”.

Non si può tuttavia fare a meno di osservare che ciò costituisce un esito in linea di principio possibile per buona parte dei sistemi elettorali di tipo non meramente proiettivo noti alla esperienza storica e comparata, ed in modo particolare per quelli maggioritari basati sul voto con unico turno in collegi uninominali. Si dovrebbe dunque concludere – a stretto rigore – che per il nostro ordinamento costituzionale i sistemi elettorali maggioritari sarebbero illegittimi, secondo una risalente opinione dottrinale¹⁷. Ciò che, però, la stessa Corte si è ben guardata dall’affermare; e, anzi, in qualche modo, ha forse persino inteso escludere, nel momento in cui - rifacendosi alle argomentazioni di una nota pronuncia del giudice costituzionale tedesco - ha sottolineato che la incostituzionalità/irragionevolezza del meccanismo elettorale censurato derivava dal fatto che lo stesso si innestava su un sistema proporzionale, la cui logica è quella di una tendenziale corrispondenza tra voti e seggi, finendo poi per rovesciarlo. Valorizzando questa parte del ragionamento della sentenza n. 1 del 2014, si potrebbe dunque concludere che per la Corte i sistemi elettorali non proiettivi siano legittimi solo se “genuinamente” maggioritari, e non invece se frutto della commistione

¹⁷ La tesi della incompatibilità con la Costituzione dei sistemi elettorali di tipo maggioritario, come noto, fu sostenuta da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849. E si noti che il medesimo A. del tutto coerentemente con la impostazione alla base di tale tesi – per cui dalla Costituzione sarebbe desumibile un principio di proiettività della rappresentanza dei partiti nel Parlamento – sosteneva pure quella della incostituzionalità dei premi di maggioranza innestati nel corpo di sistemi elettorali proporzionali (a meno che non siano di talmente esigui da non deformare il carattere proporzionale del sistema, come precisato dallo stesso A., *op. ult. cit.*, 873-874). Ciò sembra una riprova di quanto sostenuto nel testo a proposito della contraddittorietà tra ritenere incostituzionale i premi di maggioranza e non i sistemi maggioritari del tipo di quello britannico. Per una recente ripresa della tesi secondo cui la Costituzione imporrebbe sistemi di elezione delle Camere di tipo proporzionale, v. C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di C. De Fiores, Torino, 2007, 11 ss.

tra formule proporzionali e correttivi ispirati da logiche maggioritarie. Conclusione, questa, che però desta perplessità, dato che i sistemi maggioritari “puri” possono portare ad un sacrificio del principio della rappresentanza delle minoranze ben superiore di quanto non facciano i sistemi proporzionali corretti in senso maggioritario. La stessa legge n. 270/2005, in particolare, era da questo punto di vista garantista, dal momento che assicurava la presenza in Parlamento delle forze politiche che avessero superato una percentuale di voti non troppo elevata (per la Camera dei Deputati, come noto, era infatti richiesto appena il 2% per le liste che si fossero presentate in coalizioni che avessero superato il 10%, ed il 4% per quelle che si fossero presentate da sole ovvero in collegamento con coalizioni che non avessero superato la predetta soglia).

Si consideri poi che una volta posto il principio che il premio di maggioranza esige il raggiungimento di una soglia minima di voti, si pone il problema di individuare in concreto quanti suffragi occorra raggiungere per beneficiare del premio. Al riguardo, è da dire che il ragionamento seguito dalla Corte sembra postulare una soglia assai elevata, poiché altrimenti si avrebbe comunque una eccessiva divaricazione tra voti e seggi, in contrasto con la logica della tendenziale corrispondenza tra gli uni e gli altri che viceversa, per la sentenza n. 1 del 2014, qualsiasi sistema elettorale non genuinamente maggioritario dovrebbe rispettare. Ma a quel punto resterebbe da capire che cosa prevedere in caso di mancato raggiungimento della soglia. Un passaggio della pronuncia, sembra lasciare chiaramente intendere come soluzione possibile, se non auspicata, quella di un secondo turno per la assegnazione del premio (*“Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza [...] in quanto combinato con l’assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all’assegnazione del premio, è [...] tale da determinare un’alterazione del circuito democratico [...]”*). Tuttavia, si potrebbe eccepire che mostrando il suo favore per tale soluzione, la Corte abbia finito per entrare in contraddizione con quanto poco prima affermato sulla necessità che il legislatore, una volta prescelta una formula proporzionale di trasformazione dei voti in seggi, non finisca poi per rovesciarla con la previsione di meccanismi improntati a logiche maggioritarie, quale indubbiamente è da ritenersi il secondo turno per la assegnazione del premio di maggioranza.

Discorso a parte va poi fatto per la censura del premio di maggioranza al Senato. A prima vista, le argomentazioni che la sorreggono potrebbero sembrare del tutto immuni da critiche. Essendo attribuito a livello regionale anziché nazionale - è stata la premessa del ragionamento - il premio al Senato non è neppure in grado di garantire il raggiungimento della formazione di una maggioranza, e tanto meno uguale a quella della Camera. Per cui – ha potuto agevolmente concludere la Corte – in questo caso il vizio di irragionevolezza è ancora più evidente, il sacrificio sul principio di rappresentatività essendo recato da un meccanismo che non è neppure in grado di garantire in maniera efficace il concorrente principio della governabilità.

Tuttavia qualche dubbio potrebbe sorgere anche sulla persuasività di questa parte della sentenza n. 1 del 2014, ove si consideri che la previsione di un premio di maggioranza su scala regionale rappresenta una soluzione, forse non necessitata, ma pur sempre in linea con la previsione costituzionale per cui il Senato deve essere eletto su base regionale (art. 57, co. 1, Cost.), cui dunque finisce per dare svolgimento. E quanto al rilievo che tale soluzione non è in grado di garantire la formazione di una maggioranza, potrebbe replicarsi che lo è in misura pur sempre maggiore di quanto lo sarebbe un sistema proporzionale che operasse senza il suo correttivo. Tanto meno, poi, appare condivisibile ravvisare una ragione di incostituzionalità nel fatto che il meccanismo dei premi regionali fosse suscettibile di produrre al Senato una maggioranza disomogenea rispetto a quella della Camera: è infatti la Costituzione che da un lato prevede elementi di differenziazione nella formazione dei due organi parlamentari, ma dall'altro istituisce un rapporto di fiducia tra il Governo ed entrambi i rami del Parlamento, evidentemente non avvertendo come un inconveniente che la instaurazione di tale rapporto possa anche richiedere la convergenza su un medesimo programma politico di due maggioranze parlamentari non perfettamente coincidenti.

Venendo infine alla censura del voto di lista, anche qui non si possono nascondere delle perplessità. Anzitutto, per la considerazione che si tratta di una soluzione ampiamente diffusa in ordinamenti omogenei a quello italiano, per cui potrebbe apparire singolare che per esso sia invece incostituzionale. In secondo luogo, perché sembra eccessivamente riduttiva la ricostruzione data dalla Corte del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti politici. Il vero, infatti, è che essi sono individuati

dall'art. 49 come lo strumento attraverso il quale i cittadini possono concorrere alla determinazione della politica nazionale: e ciò, evidentemente, anzitutto proprio attraverso la competizione elettorale per il rinnovo della Camere. Le elezioni parlamentari, dunque, diversamente che negli Stati ottocenteschi, si presentano per la stessa Costituzione anzitutto come una competizione tra partiti¹⁸. Ma se è così, sembra difficile negare la legittimità di una soluzione quale il voto bloccato, che serve a rafforzare proprio il raccordo tra elettori e partiti, dal momento che consente a questi ultimi, una volta ottenuta la maggioranza parlamentare, di perseguire più efficacemente - grazie alla disciplina di partito - la realizzazione del programma politico che ha ricevuto la approvazione della maggioranza degli elettori¹⁹.

4 – Considerazioni conclusive.

I meccanismi elettorali censurati dalla sentenza n. 1 del 2014 erano da tempo circondati da discredito nella pubblica opinione, e sull'obiettivo del loro superamento convergevano la generalità delle forze politiche, le quali tuttavia non erano riuscite a realizzarlo, così aggravando la crisi di fiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni.

Tenuto conto di tale contesto, potrebbe aversi l'impressione di un intervento della Consulta dettato più che altro dalla esigenza di supplire ad un legislatore rivelatosi incapace di raccogliere le istanze provenienti dalla società in merito al superamento del sistema elettorale. In quest'ottica, finirebbe pure per trovare in qualche modo una spiegazione la stessa scelta della Corte - assai poco convincente da un punto di vista strettamente giuridico - di "sdrammatizzare" al massimo i possibili effetti della sua pronuncia, tentando di configurarli in termini meramente abrogativi - e dunque senza

¹⁸ Cfr. C. LAVAGNA, *op. ult. cit.*, 858, per la tesi che dall'art. 49 Cost. si ricava il corollario che le elezioni delle Camere siano essenzialmente competizioni tra partiti politici; analogamente, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico. I*, 463, per il rilievo che l'art. 49 Cost. riflette l'evoluzione democratica dei sistemi politici, nei quali al voto più che una funzione di scelta del singolo candidato si attribuisce quella di opzione tra i diversi programmi politici di cui sono portatori i partiti politici.

¹⁹ Cfr. A. BARBERA - S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, 1995, 87 ss. sul rilievo dato dal Mortati, nella fase più matura del suo pensiero, alla disciplina di partito, considerata essenziale affinché con il voto i cittadini possano effettivamente scegliere i programmi politici che ispireranno la direzione dello Stato.

ricadute sulla legislatura - al pari di quelli che sarebbero derivati da un intervento legislativo.