

Notazioni a Corte cost. n. 1/2014 ad esaurimento del giudizio di rinvio

di **Mario Iannella** - PhD Candidate – Scuola Superiore Sant'Anna

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il profilo dell'ammissibilità e le indicazioni riguardo le modalità di accesso alla Corte costituzionale. - 2.1 L'ordinanza della Cassazione e le perplessità a riguardo. - 2.2 La motivazione della sentenza 1/2014 sul punto. - 2.3 Le indicazioni pro futuro quanto a rilevanza e zone franche. - 2.4 Le ricadute nel processo di merito, la sentenza della Corte di Cassazione nel giudizio di rinvio. - 3. Il premio di maggioranza della Camera dei deputati e del Senato, il test di proporzionalità della sent. n. 1/2014 ed in particolare la sua difficile riproducibilità. - 4. Il sistema delle liste bloccate e l'immediata applicabilità come criterio orientante la scelta del sistema di preferenza unica. - 5. La reale idoneità della normativa risultante a garantire il rinnovo dell'organo elettivo. - 6. Principio di retroattività delle sentenze e persistente funzionalità delle camera.

1. Premessa. Con la sentenza della Cassazione nel giudizio di rinvio del 4 aprile 2014,¹ l'iter riguardante la questione di incostituzionalità della legge elettorale si è definitivamente concluso e si presta ad un'analisi complessiva che cercherà di ripercorrere i dubbi antecedenti la pronuncia della Corte costituzionale, il percorso motivazionale della sentenza e le ricadute sul giudizio *a quo*.

La vicenda - ampiamente nota - viene riassunta brevemente come segue: il cittadino Aldo Bozzi nel novembre del 2009 citava in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno lamentando che la vigente legge elettorale comportasse un esercizio del voto secondo modalità non conformi al dettato costituzionale. Nello specifico, la personalità e la natura "diretta" del voto (art. 48 c. 2, art. 56 c. 1 e art. 58 c. 1 Cost.) sarebbero state lese dalla presenza delle liste bloccate. Si sosteneva inoltre che l'attribuzione di un premio di maggioranza senza soglia minima e la differenziazione tra i premi regionali configurassero una lesione del principio di uguaglianza del voto. La domanda che veniva posta dinanzi al giudice ordinaria era quindi di accertamento della

¹ Cass. Civ., I, n. 8878/2014

lesione del diritto di voto così come garantito dalla Costituzione - e dal protocollo Cedu, domanda assorbita dalla Corte costituzionale - e l'adozione di provvedimenti atti a ripristinare e consentire il pieno esercizio del voto come delineato dalle prescrizioni costituzionali.

2. Il profilo dell'ammissibilità e le indicazioni riguardo le modalità di accesso alla Corte costituzionale

2.1. L'ordinanza della Cassazione e le perplessità a riguardo. Il primo profilo critico dell'ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e conseguentemente della pronuncia della Corte costituzionale, riguardava la problematica dell'ammissibilità del giudizio. Si riscontrava anzitutto una portata innovativa nella stessa ordinanza di remissione della Corte di Cassazione, che in precedenza aveva sempre deciso nella direzione di escludere l'ammissibilità del giudizio di accertamento nella materia elettorale per difetto assoluto della giurisdizione.²

La dottrina aveva richiamato la distinzione tra l'accertamento dell'esistenza dell'interesse ad agire e la verifica della sussistenza del requisito di incidentalità della *quaestio*.³ In particolare, l'interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 c.p.c. è verificato dal giudice del processo principale. Nel caso in esame tanto nei giudizi precedenti quanto nella pronuncia della Cassazione si è riconosciuta l'esistenza di un'azione fondata sull'interesse dei ricorrenti alla rimozione di un pregiudizio, già arrecato, al loro diritto di voto. Anche tale ricostruzione appariva criticabile, considerando che la richiesta avveniva al di fuori del contesto di applicazione della legge ed anzi - pur coinvolgendo situazioni soggettive - ha riguardo esclusivamente all'accertamento e alla rimozione della lesione causata da una legge asseritamente incostituzionale.⁴

² Cass. SS. UU. n. 9151 e 9158 del 2008. Si v. anche F. Sgrò, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in www.forumcostituzionali.it, 7 febbraio 2014, pp. 6-11.

³ 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 A.I.C., n. 3/2013, p. 2.

⁴ Difatti la pretesa azionata dinanzi al giudice ordinario sembrava "costruita" in maniera tale da ottenere una declaratoria di incostituzionalità della legge, piuttosto che il ripristino nella sua integrità della situazione giuridica lesa - che essendo terminata la legislatura iniziata con l'esercizio del voto in esame risultava difficilmente ottenibile -. Potrebbe quindi considerarsi come una *lis ficta*, si v. M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, p. 112.

La Cassazione, con riguardo al punto in esame, sostiene - per giustificare la sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti - che non si tratti di un'azione di mero accertamento, ma di accertamento-costitutivo, individuando come oggetto della richiesta non la rimozione degli effetti pregiudizievoli sul voto già esercitato o sulle future ipotesi di esercizio dello stesso, ma quello di rimuovere gli effetti di una modificazione giuridica, C. Cass. civ., I, n. 12060/2013, par. 3.1.1.

La giurisprudenza della Corte costituzionale riteneva necessaria - per configurare la natura incidentale del giudizio - la sussistenza di due requisiti: a) la distinzione tra *petitum* del processo principale e *quaestio* di incostituzionalità; b) la necessità di ulteriore decisione del giudice remittente per assicurare la soddisfazione dell'interesse fatto valere nel giudizio *a quo*.⁵

Riguardo al primo elemento, la stessa Cassazione identifica l'interesse dei ricorrenti soprattutto “nel rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali”. La distinzione tra *petitum* del processo di merito e le censure di incostituzionalità appare difficilmente individuabile nell'ordinanza della Cassazione, anche in virtù della considerazione che la pienezza del voto - che l'attore mira a ripristinare tramite l'azione giudiziaria - è dalla stessa Corte fatta coincidere con la rimozione degli aspetti di illegittimità costituzionale che venivano sollevati dinanzi alla Consulta.⁶

In riferimento al secondo requisito sopra indicato, appariva complesso configurare gli spazi di ulteriore decisione rimessi al giudice ordinario, dato che le caratteristiche della asserita violazione risultavano tali da ipotizzare un giudizio principale meramente “ricognitivo” degli effetti ripristinatori della dichiarazione di incostituzionalità. Difatti è stato sottolineato come la tutela richiesta - avente natura dichiarativa - non potesse essere fornita dal giudice ordinario, nella cui competenza non rientra la possibilità di eliminare gli effetti pregiudizievoli derivanti da una legge - compiendo la “modificazione giuridica” oggetto del *petitum* secondo la Cassazione -, ma esclusivamente dalla Corte costituzionale. Anche a fronte della mera lettura dell'ordinanza con cui venivano sollevati i quesiti di incostituzionalità, risultava possibile considerare che il giudizio

⁵ C. Cost. n. 214/1986, «(Invece) l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 dispongono che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata nel corso del giudizio, il che sta a significare che occorre un giudizio che abbia un proprio oggetto, ossia un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice sia chiamato, per sua competenza, a decidere; abbia un proprio ed autonomo svolgimento che esiga una propria conclusione rispetto alla quale l'insorgere della questione di costituzionalità sia solo meramente eventuale, ossia un incidente.»

⁶ C. Cass. civ., I, n. 12060/2013, par. 3.

dinanzi alla Cassazione risultava non avere alcun valore *ex se*, ma costituiva un mero controllo di ammissibilità al ricorso costituzionale.⁷

La Cassazione fa ricorso ad un ulteriore profilo per cui ritenere ammissibile il giudizio dinanzi alla Consulta, ovvero quello secondo cui **il meccanismo di incidentalità non possa costituire un ostacolo all'accertamento e alla rimozione di violazioni della Carta Costituzionale**, suggerendo quanto la corte definirà come l'impossibile sussistenza di una zona franca sottratta al sindacato di costituzionalità.⁸

I dubbi su tale ricostruzione sollevati dalla dottrina attenevano al fatto che accettare una modificazione della procedura costituzionale nella direzione di consentire un giudizio assimilabile ad un ricorso in via principale si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art.1 della l.cost. 1 del 1948 e dalla l. cost. n. 87 del 1953, generando difatti un'ipotesi di utilizzazione del giudizio di costituzionalità non prevista da questi riferimenti normativi e rendendo il giudice "una sorta di pubblico ministero incaricato di perseguire l'interesse obiettivo della legalità costituzionale".⁹

2.2. La motivazione della sentenza 1/2014 sul punto. La sentenza della Corte costituzionale riguardo al controllo di ammissibilità – effettuato ai sensi dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953 n. 87 – richiama la giurisprudenza antecedente e ritiene che vada «limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sui quale il giudice remittente sia chiamato a decidere».¹⁰ Gli accertamenti riguardanti **interesse ad agire, legittimazione e giurisdizione** sono, pertanto, rimessi

⁷ B. BRANCATI, *Le questioni della Cassazione sulla legge elettorale: una vicenda "imbarazzante" per la Corte costituzionale?* (nota a Cass., I sez. civ., n. 12060/2013 del 17 maggio 2013), in www.giurcost.org, pp. 4-5.

⁸ Ritiene infatti - fornendo spunti ulteriori anche sulla sussistenza dell'interesse ad agire e sul *petitum* del processo di merito - che nella situazione sottoposta, la lesione deriverebbe *ex se* dalla legge e che in tale ipotesi l'azione di accertamento che punta ad una sua rimozione non possa incontrare un ostacolo nella normativa disciplinante l'accesso alla Corte costituzionale, C. Cass. civ., I, n. 12060/2013, par. 3.2.2, «Come osservato da una autorevole dottrina, ci sono leggi che creano in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, i quali nel momento stesso in cui la legge entra in vigore si trovano già pregiudicati da esse, senza bisogno dell'avverarsi di un fatto che trasformi l'ipotesi legislativa in un concreto comando. (...) L'esistenza nel nostro ordinamento di un filtro per l'accesso alla Corte costituzionale che è subordinato alla rilevanza della questione di costituzionalità rispetto alla definizione di un giudizio comune, di certo non può tradursi in un ostacolo che precluda quell'accesso qualora si debba rimuovere un'effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari.»

⁹ A. ANZON-DEMMING, *Un tentativo coraggioso ma improprio*, cit., pp.4-5.

¹⁰ C. Cost. 263/1994

alla valutazione del giudice *a quo* - purchè non implausibilmente motivati -.¹¹ Ritiene quindi che la Corte di Cassazione abbia ampiamente motivato sia con riguardo alla pregiudizialità sia alla rilevanza delle questioni. In particolare con riguardo al profilo dell'interesse ad agire, considera formato un giudicato interno sufficiente ad evitare un riesame di questo elemento ad opera della Consulta.¹²

Sul piano della rilevanza, la Corte richiama la giurisprudenza antecedente, sottolineando come «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 qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi.»¹³

Il requisito indicato risulterebbe soddisfatto per due ordini di motivi: a) al giudice residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto; b) il diritto di voto in esame presenta un collegamento con un interesse del corpo sociale del suo insieme e pertanto sussiste un interesse all'accertamento dell'effettiva portata di tale diritto ed alla fine delle incertezze riguardo la sua effettiva portata.

La corte ricostruisce - per affermare la rilevanza della questione sottoposta - la situazione giuridica nei termini per cui: a) esiste un diritto, oggetto di accertamento; b) è riscontrabile un'incertezza riguardo la sua portata derivante dalla disciplina legislativa, per i suoi asseriti profili di illegittimità costituzionale; c) risulta possibile dedurre la configurabilità di una violazione del principio che impone di assicurare una piena tutela del diritto di voto anche da tale mero stato di incertezza, prescindendo da una concreta applicazione della legge stessa.

Laddove la Corte si astenesse dall'intervenire in un caso del genere, **si finirebbe per creare una "zona franca"** sottratta al giudizio di sindacabilità della Corte, in una materia che si contraddistingue per la centralità nelle dinamiche di funzionamento del sistema istituzionale al punto da essere considerata quale "peculiare".¹⁴

¹¹ Si v. C. Cost.. 91/2013, 280/2012, 279/2012, 61/2012, 270/2010

¹² C. Cost. n. 1/2014, Considerato in diritto n. 2, par. 2-3

¹³ C. Cost. n. 59/1957

¹⁴ C. Cost. n. 1/2014, Considerato in diritto n. 2, par. 7-8

2.3. Le indicazioni pro futuro quanto a rilevanza e zone franche. Tenendo conto dei dubbi sovra riportati ed espressi in riferimento all'ordinanza della Cassazione, appare con immediata evidenza la portata innovativa della sentenza sul piano procedurale. La Consulta ripropone la distinzione tra i profili della **legittimazione e dell'interesse ad agire** - rimessi alle valutazioni del giudice remittente - e quello **della natura incidentale** del processo in esame.

Il primo profilo è risolto dalla Corte costituzionale con una limitazione del perimetro della propria verifica - per il resto di competenza del giudice ordinario - al ricorrere di ipotesi di **motivazione implausibile** - da intendersi quale palese illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà delle stesse -. ¹⁵ Tale approccio appare senz'altro condivisibile e, tuttavia, pare opportuno segnalare che non sempre la corte aveva rispettato questo perimetro. ¹⁶ Con riguardo alla possibile **carenza di giurisdizione** del giudice ordinario in materia elettorale, la Cassazione aveva offerto alla Corte costituzionale due possibili percorsi: a) una restrizione della autodichia delle camere (come disposta dal combinato dell'art. 66 della Cost. e dall'art. 87 c.1 del d.p.r. 361/1957) alla sola materia della verifica dei poteri e non in grado di interferire con la competenza del giudice ordinario con riguardo alla tutela di diritti fondamentali; ovvero b) un percorso avente natura processuale e consistente nel ritenere formatosi un giudicato interno sul profilo, stante la non riproposizione della questione dinanzi alla Cassazione, infine preferito dalla Consulta. ¹⁷

Decisamente più problematica appare la ricostruzione operata con riguardo al profilo della natura **incidentale** del processo costituzionale. Accogliendo le istanze della Cassazione, la Corte costituzionale motiva la sussistenza di questo nesso utilizzando due argomenti che risultano non pienamente soddisfacenti. Anzitutto afferma l'esistenza di una distinzione tra *petitum* del processo e *quaestio* sollevata dinanzi ad essa e ritiene che la tutela richiesta possa essere realizzata solo a seguito della pronuncia del giudice ordinario, cui "residua la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il diritto di voto." ¹⁸ La Consulta si limita quindi ad indicare la presenza di questi ulteriori elementi e per il resto rimanda alle valutazioni esplicitate nella motivazione della Cassazione, circa la loro concreta rilevanza nel giudizio *a quo*. Rimaneva in pratica non chiaro

¹⁵ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 2, par. 1

¹⁶ Si v. ad esempio C. Cost. n. 117/ 2011

¹⁷ F. DAL CANTO, *Corte Costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in www.confronticostituzionali.eu, 16 gennaio 2014.

¹⁸ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 2, par. 5

come le altre condizioni specificate dalla legge potessero legittimare un giudizio che non fosse meramente ricognitivo della pronuncia di incostituzionalità.¹⁹

Anzi, ad ipotizzare quali potessero essere tali ulteriori requisiti, si rientrava per lo più nella verifica della sussistenza di tutti gli elementi – ad esempio la cittadinanza – tali da poter configurare l’elettorato attivo dell’attore. Ma la carenza di uno di questi elementi non potrebbe costituire oggetto della valutazione del giudice in una fase conclusiva del procedimento, costituendo piuttosto condizione preliminare alla proponibilità del giudizio ed in particolare componente essenziale per individuare una legittimazione ad agire dei ricorrenti. Invero tali elementi non influiscono concretamente sull’accertamento di una lesione dei ricorrenti, la quale deriva invece direttamente dall’incostituzionalità del dettato legislativo. In definitiva, proprio tale ultimo punto induceva a ritenere come - anche addivenendo a ricostruire una differenza in senso formale tra *petitum* del processo di merito e quello del giudizio *a quo* - proprio la natura della lesione e della tutela dichiarativa richiesta erano tali da ritenere che il giudice del rinvio non avesse *ab origine* il potere di accordare quanto richiesto, facoltà detenuta unicamente dalla Corte costituzionale - tramite l’eliminazione dei profili di lesione del diritto, così come costituzionalmente garantito, operati dalla legge -. Per cui, anche ad acceder ad una distinzione meramente formale – su cui come detto si potrebbe dissentire -, il giudizio *a quo* risultava privo di autonoma rilevanza e di un autonomo *petitum*, consistendo nel mero rinvio alla pronuncia della Consulta per ottenere la tutela richiesta.²⁰

Desta ancora maggiori perplessità il secondo argomento utilizzato dalla Corte per legittimare l’ammissibilità. Ovvero quello secondo cui la **peculiarità ed il rilievo costituzionale** delle leggi oggetto d’esame imporrebbero di considerare ammissibile la questione, stante la **impossibilità di creare una zona franca** sottratta al sindacato di costituzionalità della corte.²¹ Ed il sotteso pare

¹⁹ R. PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale – Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, in Osservatorio A.I.C., febbraio 2014, p. 4.

²⁰ B. BRANCATI, *Le questioni della Cassazione sulla legge elettorale*, cit., pp. 8-9

²¹ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 2, par. 8, in cui afferma «Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con 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 con il 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.»

essere, prescindendo dalla natura incidentale o meno del giudizio *a quo*. Ci sono alcuni elementi di tale conclusione che presentano delle criticità ed avrebbero probabilmente meritato una motivazione più completa.

Anzitutto, mancano riferimenti normativi o indicazioni di precedenti tali da giustificare la peculiarità della materia in esame. L'unico riferimento operato è all'importanza per il funzionamento delle istituzioni delle leggi, ma pare essere insufficiente. Non spiega, né individua i caratteri distintivi di questa materia rispetto ad altre ugualmente importanti in senso istituzionale e quindi non fornisce gli elementi necessari a definirne la **peculiarità**, in termini tali da escludere l'applicazione ad altri diritti e quindi limitare l'espansione operata dalla corte. Difatti, se per un verso la corte sembra provare a seguire la strada di un'incidentalità "ai limitati fini",²² dall'altro la carenza di individuazione lascia intuire come in realtà il vero requisito rilevante ai fini del ragionamento sia solo quello della **rilevanza costituzionale** della materia. Invero l'interpretazione della Corte costituzionale pare operare una "torsione" in senso istituzionale del diritto di voto del singolo, quale portatore di esigenze non individuali ma di salvaguardia collettiva delle istituzioni o, ancor meglio, quale strumento per accedere alla tutela di queste ultime.

In secondo luogo, risultano assenti parametri e riferimenti normativi riguardo all'impossibile sussistenza di "zone franche" sottratte al sindacato di costituzionalità della corte, specie se si considera come - fino alla sentenza in esame - le stesse erano considerate quale un elemento naturale del giudizio di costituzionalità. Questo elemento appare più che motivato, **posto**, come elemento necessario del sistema di giustizia costituzionale. In realtà sussistono elementi che potrebbero indurre a ritenere accettabile la sussistenza di "zone franche" sottratte al sistema di giustizia costituzionale, o quantomeno che dovrebbero indurre a ritenere che un'eventuale differente perimetrazione delle aree di intervento della Corte andrebbe attentamente motivata. Difatti, potrebbe argomentarsi che la sottrazione di alcune aree al sindacato di costituzionalità della Consulta non è altro che il risultato diretto della scelta operata dal legislatore che - nel momento in cui introduce un sistema di accesso al controllo della Corte costituzionale con le caratteristiche dell'incidentalità - presuppone che vi possano essere zone del sistema giuridico che risultino sottratte all'operatività di tale sistema, in quanto non possono essere oggetto di un'azione

²² Come suggerito da P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione alla Suprema Corte*, in *Nomos*, n. 1/2013.

giudiziaria dinanzi al giudice ordinario. Potrebbe quindi inquadrarsi la scelta operata con la l. cost. n. 1 del 1948 come un'ipotesi di un bilanciamento tra le aree sottoposte al controllo della Consulta ed aree ad essa sottratte in ragione della tutela di ulteriori interessi che il legislatore teneva in considerazione – ad esempio la c.d. ragion di stato -. Se inquadrata in quest'ottica la scelta operata con il sistema di accesso alla corte implicherebbe in una certa misura la possibile sussistenza di “zone franche” sottratte al sindacato della stessa.²³

L'esistenza di queste ultime pone, in quest'ottica, un problema di conflittualità tra norme costituzionali - considerando anche la peculiare tutela offerta alle leggi costituzionali dall'art. 138 della Costituzione – che tuttavia non è esplicitato dalla sentenza n. 1 del 2014, né motivato. L'unico percorso concettuale possibile per consentire alla Corte costituzionale di aggirare i vincoli derivanti dalla natura del giudizio dinanzi ad essa – e tale da eliminare la possibile sussistenza di “zone franche” sottratte al suo sindacato - è quello di **operare un bilanciamento**. Ma questo non avviene tra norme disciplinanti materie ed interessi - più o meno posti su un piano paritario - ma tra **regole processuali e principi**. Ora appare evidente che, se si ammette la possibilità di sottoporre le norme riguardanti il processo ad un bilanciamento, queste non potranno che essere sacrificate all'esito del giudizio. Si apre insomma la porta ad una modifica, in via pretoria, delle regole processuali operata dallo stesso giudice ad esse sottoposto, oltre i parametri di una mera interpretazione delle stesse.

In definitiva, tramite questo inciso, la Corte costituzionale opera un'apertura del perimetro dell'ammissibilità che non risulta limitabile, - stante la difficile individuazione del requisito della peculiarità sopra indicata - *ratione materiae*, né il processo di individuazione ed eliminazione delle “zone franche” può incontrare – per definizione - limiti teorici. Si potrebbe quindi configurare un'apertura ad ipotesi di accesso in via principale alla corte, al semplice ricorrere del presupposto della rilevanza costituzionale della materia, avente carattere **generale**.²⁴

2.4. Le ricadute nel processo di merito, la sentenza della Corte di Cassazione nel giudizio di rinvio. Le perplessità riportate in precedenza risultano sostanzialmente confermate dall'analisi delle

²³ D'altronde la sussistenza di aree sottratte alla possibilità di sindacato della consulta era stata considerata sussistente da gran parte della dottrina, per quanto anche con accenni critici, si v. ad es. A. PIZZORUSSO, “Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, in www.giurcost.org

²⁴ F. DAL CANTO, *Corte Costituzionale, diritto di voto e legge elettorale*, cit.

motivazioni della decisione della Corte di Cassazione nel giudizio di rinvio.²⁵ La Cassazione tenta di rinvenire un proprio spazio decisionale proponendo una ricostruzione secondo cui la Corte costituzionale avrebbe ripristinato *pro futuro* la possibilità dei cittadini di esercitare il diritto di voto secondo modalità conformi a Costituzione, mentre l'accertamento degli effetti della lesione nel periodo della vigenza delle norme censurate non è oggetto della pronuncia della Consulta e costituisce compito di spettanza del giudice ordinario.²⁶ Si cerca di applicare quindi alla materia in esame una scissione tra le competenze delle corti simile a quella che avviene nell'ipotesi di annullamento di un atto amministrativo il cui unico vizio consista nell'incostituzionalità della norma che lo disciplina in maniera, tuttavia, non del tutto convincente.²⁷

Tale ricostruzione risulta, anzitutto, incompatibile con la valenza di azione “accertativa-costitutiva” che la Cassazione aveva cercato di delineare come oggetto del *petitum* nell'ordinanza di remissione. Si ammette, difatti, che la rimozione della modificazione giuridica che avrebbe contraddistinto in questa direzione l'azione proposta discende direttamente dalla sentenza della Corte costituzionale e non richiede un ulteriore intervento del giudice ordinario.

Si torna, quindi, ad un'azione di accertamento semplice e dalla sentenza risulta essenzialmente confermata l'ipotesi di un giudizio meramente “ricognitivo” degli effetti della sentenza della Consulta. La ricostruzione della divisione di competenze che viene proposta dalla Cassazione risulta difficilmente conciliabile con gli effetti dell'annullamento *ex tunc* delle norme incompatibili con la Costituzione e con l'esigenza per la Corte costituzionale di disciplinare gli effetti intertemporali e retroattivi della emananda pronuncia. L'accertamento della sussistenza di una lesione del diritto degli attori nel periodo di vigenza della legge si riduce ad un'argomentazione in cui si sostiene che vi è stata una lesione del diritto al voto degli attori perché la normativa elettorale comprometteva – come affermato dalla sentenza 1/2014 della c.cost. – il diritto costituzionalmente garantito ad un voto personale, eguale, libero e diretto.²⁸ L'accertamento consiste quindi nel ripetere

²⁵ C. Cass. Civ., I, 8878/2014, 4 aprile 2014

²⁶ C. Cass. Civ., I, 8878/2014, Motivi della decisione, 2.1.5

²⁷ In riferimento alla difficoltà di operare tale simile applicazione alle due ipotesi si v. G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità costituzionale*, in Rivista AIC, 1/2014, 21/03/2014, p. 5. Una compiuta analisi della prassi giurisprudenziale che ritiene sussistente il requisito dell'incidentalità nell'ipotesi dell'annullamento dell'atto amministrativo conseguente all'applicazione di una legge asseritamente incostituzionale ed unicamente viziato per tale via si rinvia a N. PIGNATELLI, *Le “interazioni” fra processo amministrativo e processo costituzionale*, Torino, 2008.

²⁸ C. Cass. Civ., I, 8878/2014, . Motivi della decisione, 3.2

il giudizio di costituzionalità della corte sulle norme - senza operare alcun tipo di verifica della sussistenza di requisiti ulteriori -, affermandosi solo che questo avveniva anche nel periodo antecedente la pronuncia - ovvero nel periodo di vigenza della legge stessa - e risulta essere affermazione in definitiva superflua.

Neanche l'altro elemento che la Cassazione ritiene di sua spettanza - l'accertamento delle conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità - risulta foriero di particolari attività da parte della stessa. Dato che gli effetti della declaratoria - quanto all'operatività degli organi assembleari - sono stati disciplinati dalla sentenza della Corte costituzionale e che altri effetti non risultano conseguibili, la Cassazione si limita a deliberare riguardo le spese processuali.

Anzi, affermando esplicitamente che «la tutela riconosciuta dall'ordinamento ai ricorrenti elettori, oltre all'accertamento per il passato della lesione subita e del diritto al rimborso delle spese sostenute per conseguire tale risultato processuale, è quella, pienamente soddisfattiva, della riparazione in forma specifica per effetto della sentenza costituzionale che ha ripristinato la legalità costituzionale, potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014, ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali»,²⁹ palesa quanto era stato ipotizzato sin dall'ordinanza di remissione. Ovvero che ci si ritrova di fronte ad un'azione in cui la tutela richiesta può essere concessa esclusivamente dal giudice costituzionale e consiste nell'eliminazione delle norme incostituzionali. Il giudice ordinario non svolge alcun compito, se non quello della formulazione dei quesiti di costituzionalità e dell'accertamento della sussistenza dei requisiti di ammissibilità del giudizio. Ma l'oggetto della controversia è la compatibilità delle norme della legge elettorale con il diritto al voto e le sue garanzie costituzionali ed è di competenza della Corte costituzionale deliberare a riguardo. Conseguentemente, la tutela che viene richiesta del diritto eventualmente leso è l'eliminazione delle norme che pregiudicano il diritto, la declaratoria di incostituzionalità delle stesse. L'intera controversia risulta costituita sin dalle domande attorie come una richiesta di dichiarare l'incostituzionalità delle norme della legge elettorale. Il procedimento dinanzi al giudice ordinario e la sentenza conclusiva dell'iter, non fanno che confermare l'intento - peraltro conseguito - di camuffare dietro una richiesta di accertamento, l'attivazione di un giudizio "in via principale". Concludendo sul punto, dal quadro sovra esposto e dall'analisi della sentenza della Corte di Cassazione, risulta possibile dedurre che la *ratio* effettiva della decisione circa il profilo

²⁹ C. Cass. Civ., I, 8878/2014, . Motivi della decisione, 5

dell'ammissibilità operata dalla Corte costituzionale, è da rinvenirsi nell'inciso riguardante la necessità di eliminare una zona franca sottratta al sindacato della stessa e non nella motivazione in cui si affermava la sussistenza di un *petitum* difforme e degli ulteriori adempimenti che il giudice del rinvio era tenuto ad effettuare per soddisfare le richieste attorie – come previsto rivelatesi insussistenti -.³⁰

3. Il premio di maggioranza della Camera dei deputati e del Senato, il test di proporzionalità della sent. n. 1/2014 ed in particolare la sua difficile riproducibilità. Risulta opportuno sottolineare anche alcuni aspetti attinenti al merito della sentenza della Corte costituzionale. La Corte di Cassazione aveva censurato anzitutto i premi di maggioranza della camera e del senato ritenendo che potessero configurare una violazione dell'art. 3 Cost., congiuntamente agli artt. 1 c. 2 e 67, a causa della grave alterazione della rappresentanza democratica che ne risultava. La distorsione sarebbe stata altresì **irragionevole**, in quanto non in grado di garantire la governabilità – piuttosto incentivante la formazione di cartelli potenzialmente conflittuali - e per altro verso avrebbe comportato una alterazione degli equilibri istituzionali. Riteneva infine che la distorsione potesse configurare una violazione anche dell'art. 48 c.2 Cost. con riguardo al profilo dell'uguaglianza del voto. Il premio di maggioranza del Senato era sottoposto ad ulteriori autonome censure in quanto realizzante un meccanismo intrinsecamente irrazionale – con riguardo all'obiettivo di garantire la governabilità - tramite il risultato del tutto casuale generato sommatoria dei premi regionali. Ed inoltre, la diversità dell'entità del premio tra le regioni avrebbe configurato una violazione degli artt. 3 e 48 c. 2 con riguardo all'uguaglianza del voto a favore delle regioni maggiormente popolate.

La Corte costituzionale ha ribadito - conformemente alla propria giurisprudenza antecedente - che non è ravvisabile in Costituzione una indicazione specifica circa un modello di sistema elettorale e che il principio di uguaglianza è, anzitutto, da considerarsi nell'ottica di una sua valutazione in entrata e non di una garanzia circa gli esiti all' "uscita": «Il principio costituzionale di eguaglianza del voto esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto "ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi

³⁰ Le conseguenze innovatrici della declaratoria di incostituzionalità sono state di recente evidenziate da alcune ipotesi in cui è stata sollevata questione di compatibilità costituzionale della legge elettorale per le europee, in cui – a fronte delle obiezioni in rito mosse dall'Avvocatura di Stato – il giudice remittente ha citato il precedente in analisi, si v. Trib. di Cagliari, ord. n. 5/2014, 12 maggio 2014; Trib. di Venezia, sez. III, ord. n. 1025/2014, 5 maggio 2014

elettivi” (Sentenza n. 43 del 1961) ma “non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle Consultazioni popolari” (sentenza n. 43 del 1961)». ³¹

Data l’ampia discrezionalità legislativa nella materia, il sindacato della corte può ravvisarsi solo quando questa è esercitata secondo modalità **manifestamente irragionevoli**.³² Nella disciplina censurata si ravvisa una distorsione eccessiva fra voti espressi ed attribuzione dei seggi, derivante dalla carenza di una soglia minima per l’assegnazione del premio di maggioranza e tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto.

La Corte effettua quindi un test di **proporzionalità** della norma. L’obiettivo cui mira la norma censurata è quello di garantire la formazione di una maggioranza assembleare e di assicurare per conseguenza la stabilità e rapidità di formazione dei governi e delle loro decisioni ed è senz’altro da considerarsi **obiettivo costituzionalmente legittimo**. Lo strumento prescelto tuttavia, «non si limita(no) ad introdurre un correttivo [...] al sistema di trasformazione dei voti in seggi “in ragione proporzionale” [...] ma rovescia(no) la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell’assemblea parlamentare.» In carenza di una soglia minima di voti ai fini del conseguimento del premio di maggioranza, il sistema potrebbe generare in ipotesi una «illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (Art. 67 Cost.)»³³ La lesione generata alla rappresentanza delle assemblee ed all’uguaglianza del diritto di voto (tutelati dagli artt. 1 c. 2, 3, 48 c. 2 e 67), pur al fine del perseguimento di un interesse meritevole di tutela non supera il test di proporzionalità con riguardo al mancato rispetto del vincolo del **minor sacrificio possibile**.

Le norme censurate con riguardo al Senato falliscono anch’esse il test di proporzionalità oltre che per ragioni di **eccessivo sacrificio** del principio di rappresentanza delle assemblee e di uguaglianza del voto - per ragioni consimili a quelle indicate per il premio della Camera -, anche

³¹ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 3.1, par. 1

³² C. Cost. 242/2012, 107/1996; ordinanza n. 260/2002

³³ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 3.1, par. 7-13

per la loro **inidoneità** al conseguimento dell'obiettivo di stabilità che le stesse si prefiggono e che anzi, essendo il risultato solo casuale della sommatoria di premi di maggioranza regionale, sembrano proprio contrastare.³⁴

La Corte costituzionale nella motivazione riprende i propri precedenti nella direzione di confermare come l'ampia discrezionalità legislativa nella materia elettorale comporti un sindacato limitato agli esiti **manifestamente irragionevoli** dell'esercizio della stessa e tuttavia effettua tale valutazione alla luce di due parametri non precedentemente considerati.

Anzitutto ritiene che l'esigenza di **coerenza del sistema** operi nella direzione per cui risulta necessario tutelare l'aspettativa dell'elettore di non incorrere all'interno di un sistema dichiaratamente proporzionale in eccessivi correttivi in senso maggioritario.³⁵ Tale requisito - che potrebbe essere utilizzato in chiave restrittiva dell'adozione di sistemi misti -³⁶ non risulta particolarmente motivato, né con riguardo alla sua base normativa, né soprattutto con riferimento al bilanciamento con la discrezionalità legislativa precedentemente richiamata. Peraltro, proprio tenendo conto che il sindacato della corte sulla materia è dalla stessa ristretto al verificarsi di ipotesi di manifesta irragionevolezza nelle scelte riguardanti il sistema elettorale, un'affermazione di principio come quella della coerenza tra etichettatura formale e concreto meccanismo di trasformazione del voto in seggi appare difficilmente riconducibile a tale ipotesi. Di fatto presupporrebbe una serie di fattori – ad esempio che i cittadini concretamente orientino le proprie decisioni elettorali sulla base del *nomen* del sistema e non della sua concreta funzionalità – tali da influire concretamente sulle dinamiche elettorali e rendere l'irragionevolezza di una scelta terminologica, manifesta e quindi censurabile; diversamente una considerazione – sotto il punto di vista del parametro individuato - della scelta operata dal legislatore di bilanciare in un sistema elettorale governabilità e rappresentanza dovrebbe prescindere della sua etichettatura formale e riguardare al più l'esito concreto del bilanciamento operato³⁷

In secondo luogo è considerato il criterio **dell'uguaglianza del voto in uscita** – irragionevolmente compreso – a fronte di una consolidata posizione volta ad una sua principale

³⁴ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 4, par. 3

³⁵ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 3.1, par. 10

³⁶ A. PERTICI, *La Corte Costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in www.forumcostituzionali.it, 4 febbraio 2014, p. 5.

³⁷ F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in www.confrontocostituzionali.eu, 30 gennaio 2014.

valutazione all' "entrata", finendo per porre un limite anche alle distorsioni all'esito della procedura elettorale, più che altro richiamando la giurisprudenza del Tribunale Federale tedesco.³⁸ Difatti, ragionando in un'ottica strettamente legata al concetto di uguaglianza in entrata, difficilmente potrebbe ravvisarsi una lesione nel premio della Camera, essendo sempre astrattamente possibile che qualsiasi coalizione votata dall'elettore raggiunga il premio, parificando la valenza individuale degli stessi.³⁹

Anche il **test di proporzionalità** presta il fianco ad alcune considerazioni critiche. Difatti, la corte asserisce il mancato superamento dello stesso con riguardo allo **strumento** utilizzato, non essendo quello che importa il **minor sacrificio possibile**.⁴⁰ La qual cosa è in genere dimostrata, nelle corti che consuetamente adottano tale test da un'esemplificazione o indicazione dello o degli strumenti alternativi che potrebbero rispettare tale parametro. La Consulta invece, non opera un'individuazione nel sistema vigente di tali strumenti - effettuando invece astratti riferimenti a liste bloccate o maggioritarie di collegio -, la qual cosa comporta alcune conseguenze.⁴¹ Anzitutto, la sentenza della Corte finisce per **non essere bilanciata**. Dei due interessi in gioco, governabilità e rappresentanza, uno finisce per essere *in toto* sacrificato, quasi ad indicare che il secondo non debba essere bilanciato.⁴² In secondo luogo - e primariamente quanto a rilevanza nelle dinamiche istituzionali - genera **incertezza** con riguardo alle future scelte normative. Difatti ci sono state diverse ricostruzioni ed ipotesi riguardo a quale potrebbe essere un bilanciamento costituzionalmente accettabile ed in particolare cercando di individuare la soglia massima affinché una distorsione della rappresentanza proporzionale possa risultare compatibile con la pronuncia

³⁸ Difatti dalla sentenza traspare un'impostazione che collegando all'art. 67 Cost. il concetto di rappresentatività e richiamando il parametro dell'art. 48 c. 2 Cost., finisce per essere contraddistinta da un'impronta proporzionalistica per cui, la rappresentanza politica finirebbe - secondo alcune analisi della sentenza della dottrina - per essere «quantomeno in principio, *rappresentanza eguale di ogni voto*: (...) sul legislatore - il quale voglia "distorcere" questo presupposto - incomberebbe non solo il difficile compito di farlo in modo efficace, ma anche l'onere di provare di averlo fatto "ragionevolmente".»; N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in www.forumcostituzionali.it, 5 marzo 2013, pp. 1-2

³⁹ A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in Osservatorio A.I.C., febbraio 2014, p. 5

⁴⁰ F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, cit.

⁴¹ Riguardo agli effetti delle carenze del test di proporzionalità si v. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in www.Cortecostituzionale.it

⁴² A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale*, cit., p. 5. Nella stessa direzione, ovvero che sia possibile ipotizzare un effetto distorsivo eccessivo in un sistema di proporzionale "puro" a favore del potere decisionale dei piccoli partiti - seppure in termini di provocazione - si v. N. ZANON, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 2 maggio 2014, p. 3.

della Corte costituzionale.⁴³ Diversità di opinioni ed ipotesi che nascondono il fatto che un'indicazione univoca in merito a quale sia o meno un bilanciamento *non manifestamente irragionevole*, manchi. In pratica, la carenza di indicazioni date dalla Corte rende il **test di proporzionalità** – quantomeno - **difficilmente riproducibile**, a tutto detrimento delle certezze del legislatore al momento della riforma.⁴⁴

Né la Corte considera adeguatamente o risolve un elemento che pure nel test di proporzionalità avrebbe potuto influire, l'esistenza di un meccanismo di bicameralismo perfetto e la connessa esigenza di ottenere la fiducia in due assemblee, elette sulla base dell'espressione di voto distinte di due elettorati passivi diversamente composti. Difatti nessuna legge elettorale potrebbe impedire la formazione di maggioranze diverse nei due rami, sia che abbiano lo stesso meccanismo di trasformazione in seggi dell'espressione di voto dell'elettorato, sia che abbiano caratteristiche completamente difformi – come ad esempio accade con l'attuale proposta di legge elettorale, il c.d. *Italicum* -. Da questo elemento potrebbe dedursi che più che con riguardo al c.d. minor sacrificio possibile, l'ostacolo all'interno di un test di proporzionalità più elevato per un premio di

⁴³ Ad esempio, si è ipotizzato che un sistema elettorale che non comprometta eccessivamente il principio dell'uguaglianza del voto "in uscita" sia quello che non consenta che all'esito dell'applicazione dei meccanismi di trasformazione in seggi, il voto espresso da un singolo elettore valga il doppio o più di quello di chiunque altro. Sulla base di tale parametro si è quindi formulata una valutazione dei premi di maggioranza tale da impedirne la conformità a costituzione laddove non impongano una soglia minima pari al 40% dei voti espressi per l'assegnazione di un premio di maggioranza che consenta alla coalizione vincente di pervenire all'assegnazione del 55% dei seggi. G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in www.confrontocostituzionali.eu, 30 gennaio 2014. E tuttavia tale ricostruzione - apprezzabile quanto a rigore e nel tentativo di fondare su elementi razionali le indicazioni deducibili dalla sentenza per il legislatore - non aggira l'ostacolo che il criterio numerico (il doppio) – per quanto si cerchi di fondarlo sull'applicazione del criterio della "valenza individuale" del voto all'esito del procedimento - rimane ad ogni buon conto un elemento che l'autore decide in maniera discrezionale e che potrebbe essere diversamente individuato o bilanciato, con gli stessi margini di apprezzabilità.

Lo stesso a. applica con rigore matematico il criterio sovra individuato e ne spiega la *ratio* costituzionalistica in un ulteriore contributo, pervenendo alla formulazione di un'equazione che combina soglie minime ed entità del premio di maggioranza, in G. LODATO – S. PAJNO – G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico – matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, 9/2014, 24 aprile 2014, pp. 9-10. Nello stesso contributo si segnala in particolare l'analisi volta a sottolineare come la presenza di soglie di sbarramento non rilevi ai fini delle considerazioni circa l'entità degli effetti distorsivi del premio di maggioranza - con riguardo alla problematica delle liste che contribuiscono al raggiungimento della soglia per la sua attribuzione ma non partecipano al riparto dei seggi-. Ciò in ragione del collegamento di coalizione delle liste che consente di inquadrare nel voto espresso dal cittadino una triplice scelta, del candidato, della lista e della coalizione stessa, che risulta quindi avere una legittimazione all'ottenimento del premio anche da parte degli elettori di liste che non riescano ad ottenere l'assegnazione dei seggi e di cui risulta opportuno tener conto, si v. G. LODATO – S. PAJNO – G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza?*, cit., pp. 18-19

⁴⁴ Alcune delle critiche mosse risultano condivise in N. Zanon, *Fare la legge elettorale*, cit. pp. 5-6

maggioranza è costituito dall'idoneità del meccanismo a raggiungere l'obiettivo che si prefigge, la governabilità.⁴⁵

4. Il sistema delle liste bloccate e l'immediata applicabilità come criterio orientante la scelta del sistema di preferenza unica. L'ordinanza della Cassazione censurava il sistema del voto con lista bloccata, ritenendo che si potesse configurare una violazione di diversi parametri costituzionali, ed in particolare degli artt. 56 c. 1 e 58 c. 1 Cost., dell'art. 48 c. 2 - con riferimento alla personalità e libertà del voto -, dell'art. 117 c. 1 - in relazione al richiamo all'art. 3 del protocollo 1 della CEDU - e dell'art. 49 Cost., ritenendo che tramite la scelta vincolata su liste si configurasse un sistema di elezione "indiretto" a vantaggio dei partiti – realmente operanti la selezione dei candidati -.

La Corte costituzionale ha sottolineato come il sistema delineato dalle normative, tanto del Senato quanto della Camera - seppur con basi circoscrizionali differenti - operi nella direzione della presentazione di una lista lunga, pari in ipotesi a tutti i seggi disponibili e fissa nel suo ordine scalare. Tale modalità di composizione delle liste genera un problema con riguardo alla conoscibilità dei candidati ed al soggetto che concretamente opera la individuazione dei rappresentanti. Difatti per rientrare nella tutela di cui all'art. 49 della Cost. le funzioni dei partiti "devono essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati."⁴⁶ Le liste con scelta dell'ordine rimessa ai proponenti avevano superato il vaglio della Corte nei sistemi in cui erano bilanciate dalla libertà concessa ai cittadini di operare all'interno delle stesse una selezione dei rappresentanti tramite il voto di preferenza. Nel sistema in esame **tale libertà è assente**. Le norme impegnando il cittadino alla scelta di una lista lunga e non conoscibile di candidati, non troverebbero riferimenti paragonabili in altri ordinamenti e ledono l'effettività della scelta e la libertà del voto. Inoltre, **alterando il rapporto di rappresentanza**, configurano anche una violazione della libertà di voto garantita dall'art. 48 della Cost. .⁴⁷

⁴⁵ A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale*, cit., pp. 6-7

⁴⁶ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 5.1, par. 4

⁴⁷ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 5.1, par. 8

La Corte formula una motivazione complessivamente soddisfacente, pure allontanandosi da alcune interpretazioni classiche degli articoli costituzionali asseritamente violati. Anzitutto - e prima ancora di procedere con una valutazione puntuale dei passaggi della motivazione della sentenza- pare opportuno sottolineare come il riferimento all'assenza di sistemi comparabili a quello in essere è veritiero solo in misura parziale. Difatti, se non esistono sistemi con liste lunghe paragonabili a quelle italiane, d'altro canto ad un'analisi dei principali paesi europei che risultano adottare un sistema proporzionale, la prevalenza della scelta del sistema delle liste bloccate è netta, eccezion fatta per Cipro, Estonia, Lituania, Polonia e San Marino.⁴⁸ Con riguardo invece ai parametri costituzionali violati, l'incostituzionalità del sistema di preferenza sembrerebbe discendere principalmente da una violazione del combinato disposto degli artt. 48 e 49 della Costituzione. Il principio della personalità, in particolare, è interpretato non solo nel senso dell'espressione ad opera del singolo elettore del voto, ma anche della necessità che venga indirizzato ad una singola persona.⁴⁹ Per questo, rimettendo la scelta dei soggetti componenti la lista elettorale ai partiti se ne snatura la funzione di agevolazione alla partecipazione dei cittadini - delineata dall'art. 49 della Costituzione - e si rimette ad essi la scelta sostanziale dei rappresentanti nelle assemblee.

Risulta più complesso condividere come da un quadro siffatto, la corte decida di optare per la scelta di un sistema basato sulle preferenze, ed in particolare sulla *preferenza unica*.⁵⁰ Essendo peraltro costituzionalmente possibili anche scelte di tenore differente l'opzione in favore della preferenza appare discendere da due ordini di ragioni, **la minore invasività possibile** e il tentativo di cercare uno strumento che consentisse una **immediata applicabilità** della legge.⁵¹ L'opzione in favore della **preferenza unica** è motivata alla luce del referendum del 1991, che senz'altro appare un riferimento ragionevole, ma della cui vincolatività per il legislatore - decorsi più di venti anni dalla data di espressione del corpo elettorale - è quantomeno possibile questionare. Peraltro se il parametro orientativo da utilizzare fosse concretamente quello della volontà referendaria, la corte più congruamente avrebbe dovuto optare per un sistema a caratterizzazione maggioritaria, come

⁴⁸ Sul punto si rimanda a M. Armanno, *Il sistema delle liste bloccate. Riflessioni tra retorica democratica, divieto di mandato imperativo e ruolo dei partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 24/2013, pp. 11-13, ed alla sentenza della Corte EDU, *Saccomanno e altri c. Italia*, 13 marzo 2012.

⁴⁹ Come aveva sostenuto ad es. G. CORSO, *L'elettore confiscato*, in *Nuove Autonomie*, 2008, p. 6.

⁵⁰ G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in www.forumcostituzionali.it, 14 gennaio 2014, p. 2.

⁵¹ F. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale*, cit., p. 8

indicato dagli elettori in una tornata successiva e quindi temporalmente prevalente rispetto a quella utilizzata quale riferimento dalla corte. Tuttavia, pervenire ad un sistema di questo tipo sarebbe risultato complesso in termini di interventi sul tessuto normativo esistente – o del tutto non conseguibile -. Tale difficoltà sembra essere la *ratio* di fondo della scelta della Corte costituzionale. In altri termini è l'esigenza di assicurare l' "immediata applicabilità" della normativa risultante dalla sentenza ad assurgere a **criterio orientativo** nella scelta del sistema di preferenze delineato dalla corte - sul punto si tornerà nella parte seguente della trattazione -

Dalla scelta e dalle motivazioni della corte risulta possibile trarre alcune indicazioni circa le **liste bloccate**: risultano consentite, a condizione che siano corte e quindi tali da consentire la *conoscibilità* dei candidati. Qualche dubbio è stato avanzato in dottrina con riguardo alle **candidature plurime**.⁵² Tuttavia, un'eventuale incompatibilità di queste ultime con la disciplina costituzionalistica, potrebbe discendere esclusivamente da un'interpretazione volta a dedurre dalla sentenza della Corte Costituzionale un obbligo di **conoscibilità degli eletti**. Ma contro tale ricostruzione - prima ancora di criteri interpretativi delle indicazioni contenute nella sentenza n. 1 del 2014 -, si pone una difficoltà logica. Difatti la condizione essenziale per garantire la conoscibilità degli eletti è di poter ipotizzare, al momento del voto la cognizione di una serie di elementi ulteriori – ad esempio la percentuale nazionale del partito e la ripartizione tra le circoscrizioni dei seggi ad esso spettanti – della lista che ci si dispone a votare. La conoscibilità di tali ulteriori componenti non può essere in alcun modo garantita giuridicamente e, quindi, non possono costituire parametro per valutare la costituzionalità di una legge elettorale. Ragionando, invece, avendo come parametro quello della **conoscibilità dei candidati** presenti nella lista, le candidature plurime in presenza di liste corte non risultano porre particolari difficoltà. Al momento del voto difatti si accetta di votare una lista composta da diverse persone, se ne accetta tanto l'ordine scalare quanto la possibilità che la selezione degli eletti dipenda dalla successione in questo ordine. Il voto è quindi espresso in ragione della composizione complessiva della lista e costituisce una forma di adesione anche al criterio di successione tra i componenti in essa inclusi. L'elemento per cui tale successione dipende dalla mera volontà dei soggetti posti nelle posizioni apicali della

⁵² G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005*, cit., «E' invece dubbia la compatibilità del meccanismo delle candidature plurime con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore. Il voto espresso dall'elettore è infatti in questo caso affidato nella sua effettività, alle scelte del candidato "plurieletto", che diventa cos' titolare di un potere improprio di designazione del rappresentante di una certa circoscrizione territoriale, sottraendo questa scelta all'elettore.»

stessa non inficia la ricostruzione. Difatti a ben vedere, risulta sempre possibile per questi, anche in presenza di candidature singole, disporre attraverso dimissioni del proprio seggio e consentire il subentro.

5. *La reale idoneità della normativa risultante a garantire il rinnovo dell'organo elettivo.* Data la natura di norma *costituzionalmente necessaria* della legge elettorale, la Corte si preoccupa - in linea con la sua costante giurisprudenza - di garantirne la persistente funzionalità, delineando un sistema operante sulla base del testo della 270 del 2005 - privata dei premi di maggioranza e con l'introduzione della selezione tramite preferenze -. Ritene che eventuali dubbi circa la concreta possibilità di esprimere il voto di preferenza «comunque non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo», potendo essere risolti secondo **ordinari criteri di interpretazione** delle altre norme della legge elettorale su cui non si è intervenuto, o **tramite interventi normativi secondari**, meramente applicativi della pronuncia della corte.⁵³

La Corte non accoglie le richieste - pur rappresentate dal giudice remittente, di procedere a dichiarazioni di incostituzionalità **conseguenziale** - ai sensi dell'art. 27 della l. n. 87/1953 - di tutte le norme non compatibili con il nuovo assetto derivante dalla declaratoria.⁵⁴ Tuttavia tale scelta genera delle difficoltà palesi nella motivazione con riguardo alla "autoapplicabilità". Anzitutto, una difficile **congruità logica** per cui, se il sistema deve essere immediatamente funzionante, lo deve essere *in toto*, senza l'esigenza di dover adottare **atti normativi secondari**.

Appare, inoltre, difficilmente comprensibile come possano essere risolti problemi di compatibilità di dettati normativi presenti in fonti di rango primario, tramite strumenti normativi di rango secondario, come suggerirebbe la corte. L'incostituzionalità sostanziale di detti provvedimenti, non è sufficiente a giustificare **effetti delegificanti**, né a consentirne un'abrogazione implicita, con efficacia *erga omnes*, in assenza di una declaratoria formale della Corte.⁵⁵ Residua quindi la strada dell'applicazione degli **ordinari criteri di interpretazione**. Tuttavia questi ultimi trovano, per loro natura, un ostacolo insormontabile nel dettato della legge e nelle difficoltà di

⁵³ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 6, par. 4

⁵⁴ C. Cass. civ., I, n. 12060/2013, par. 5.1.4. Peraltro tale astensione rientra nelle tendenze di politica giudiziaria della corte, assai poco incline a procedere alla laboriosa attività di individuazione delle norme consequenziali ed alla loro eliminazione, in ragione di esigenze di economia processuale e di sollecita attività della stessa.

⁵⁵ R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale puro fondato su una preferenza. (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, in *Federalismi*, 2/2014, p. 9

colmare per intero alcuni vuoti normativi, ad esempio: a) con riferimento alla **preferenza unica**, non si riscontrano riferimenti normativi tali da consentirne la materiale espressione e regolazione, ad esempio con riguardo alle modalità materiali di espressione della stessa (nominativa, numerale, con crocetta di fianco al nome);⁵⁶ b) la **scheda elettorale** - il cui modello è allegato ai testi unici n. 361 del 1957 e n. 533 del 1993 - andrebbe necessariamente modificata per l'inclusione, al minimo, dello spazio necessario per esprimere la preferenza; c) passare all'ordine di proclamazione secondo preferenza richiede un'interpretazione contro il dettato letterale dell'art. 84 c. 1 del d.p.r. 361 del 1957 che recita "Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, [...] proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, **secondo l'ordine di presentazione**."; d) similmente avviene con riguardo alle norme per il subentro dei parlamentari nei seggi vacanti, (art. 84 c. 3 d.p.r. 361 del 1957 e art. 19 d.lgs. n. 533 del 1993)

Perlomeno su tali incongruità appare necessaria l'adozione di una **legge**, al fine di consentire la concreta funzionalità del sistema delineato dalla corte, la qual cosa sembra contraddire il postulato della persistente funzionalità delle norme elettorali pure affermato dalla Corte Costituzionale.

6. Principio di retroattività delle sentenze e persistente funzionalità delle camere. La Consulta sottolinea, infine, come gli effetti retroattivi della sentenza non comportino la lesione di alcuna prerogativa, né della legittimità del parlamento in essere per due ordini di ragioni: anzitutto avendo riguardo esclusivamente a **rapporti pendenti** non si applicano alle Camere risultanti da un processo elettorale concluso;⁵⁷ in secondo luogo il **principio fondamentale di continuità dello Stato** impone la permanente sussistenza di Camere idonee a deliberare, come testimoniato ad esempio dalla norma sulla *prorogatio* prevista in Costituzione.⁵⁸

Di quest'ultimo passaggio argomentativo della sentenza appare in realtà ambiguo il riferimento all'istituto della *prorogatio*. Se si ribadisce la piena funzionalità delle camere e la loro attitudine a procedere ad ogni tipo di riforma, il riferimento a camere sciolte e con poteri di ordinaria amministrazione, risulta erroneo.⁵⁹ Non si tratta difatti di una proroga di camere sciolte, ma del

⁵⁶ F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale*, cit., p. 18

⁵⁷ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 7, par. 1-2

⁵⁸ C. Cost. n. 1/2014 Considerato in diritto n. 7, par. 5

⁵⁹ G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005*, cit.

prosieguo naturale dell'iter della legislatura. Questo perché, con riferimento agli effetti della sentenza con riguardo agli eletti, la Corte sembra adottare un'impostazione che vede nella **proclamazione** il momento conclusivo della procedura di elezione, mentre alla **convalida** effettuata dal parlamento sarebbe da assegnare la funzione di **condizione risolutiva** - e non di **condizione sospensiva** dell'efficacia della stessa -.⁶⁰ In tale ottica appare evidente come essendo avvenuta regolarmente e nel rispetto delle leggi la proclamazione degli eletti delle attuali assemblee, il perdurare della procedura di verifica non ne infici minimamente né la legittimazione, né i poteri.

⁶⁰ R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza*, cit., p. 12