

## **Operazione di chirurgia elettorale**

### **Note a margine della sentenza n. 1 del 2014**

di **Rosa Pastena** dottoranda in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa

**SOMMARIO:** 1. Una sentenza, tante letture. 2. L'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale. 2.1. La motivazione in punto di rilevanza. 2.2. Un nuovo criterio per valutare l'ammissibilità: la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento. 3. Effetti della pronuncia 4. Quale futuro per il Parlamento ed i suoi componenti?

*1. Una sentenza, tante letture.*

Con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale prende posizione su un tema finora confinato tra le cosiddette “zone franche” del giudizio di legittimità costituzionale e, accogliendo la questione sollevata dalla Corte di cassazione, dichiara l'incostituzionalità del *Porcellum* (l. 21 dicembre 2005, n. 270), sanzionando il meccanismo del premio di maggioranza e quello delle liste bloccate.

E' una sentenza controversa, molto discussa e discutibile, che si presta a tante letture. In *primis* si può distinguere una lettura in chiave politica da quella in chiave giuridica.

Sotto il profilo politico è senza dubbio una pronuncia coraggiosa, in cui la Corte non “sfrutta” l'inammissibilità come via di fuga, ma consapevole del suo compito di organo di garanzia, agisce per eliminare i dubbi, le incertezze, ma soprattutto, l'inattività della classe politica. Ha un fondamentale ruolo di impulso, mettendo alle strette il Parlamento e fornendo delle linee guida per la scelta del futuro sistema elettorale.

Sotto il profilo giuridico però, deve affermarsi, allo stesso tempo, che siamo davanti a una pronuncia dal basso tono costituzionale. E' evidente la forzatura a cui la Corte è stata costretta per superare i fondati dubbi di inammissibilità della questione di legittimità. Forse più grave è

constatare che i giudici sembrano non considerare fino in fondo le inevitabili conseguenze che questa pronuncia avrà sulla struttura del giudizio in via incidentale, sui canoni che una legge elettorale dovrebbe rispettare, nonché sul Parlamento in carica.

Ogni singolo punto della sentenza in oggetto offre il fianco a molte interpretazioni, riflessioni o critiche. Tuttavia, in questa sede, si darà conto solo degli aspetti formali, nonché degli effetti della sentenza, lasciando da parte le questioni di merito<sup>1</sup>.

## *2. L'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.*

### *2.1. La motivazione in punto di rilevanza.*

Come correttamente riportato dalla Corte<sup>2</sup> il controllo di ammissibilità ai sensi dell'art 23 l. 11 marzo 1953, n. 87 va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale.

Ai fini dell'apprezzamento della rilevanza sono rimessi al giudice *a quo* sia il riscontro dell'interesse ad agire sia la legittimazione delle parti nonché la giurisdizione del giudice rimettente e la Corte non potrà effettuare un riesame dei suddetti presupposti quando siano sorretti da una motivazione non implausibile. Quindi laddove il giudice *a quo* fornisca una motivazione plausibile in ordine alla pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto al giudizio in via principale nonché della rilevanza, secondo la pronuncia della corte non c'è margine per una differente valutazione da parte del giudice costituzionale<sup>3</sup>.

La Corte fa un passo indietro rispetto a quanto richiesto in punto di ammissibilità. Ad oggi la Corte costituzionale richiedeva di motivare specificamente sia in punto di rilevanza che di manifesta infondatezza<sup>4</sup>. Ora sembra che basti una motivazione non implausibile. Cosa poi in concreto voglia significare questo “nuovo requisito” è difficile dirsi.

---

1 Per un'analisi dei profili di merito cfr. DICKMANN R., *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, su [Federalismi.it](#); CARAVITA B., *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, su [Federalismi.it](#); GUZZETTA G., *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, su [Forum di Quaderni Costituzionali](#); NICOTRA I., *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [Giurcost.org](#), 2014; SEVERINI A., *Luci ed ombre della sentenza n. 1 del 2014*, in questa rivista.

2 Corte costituzionale sent. 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. n. 2

3 Corte costituzionale sent. 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. n. 2

4 Corte costituzionale sent. 7 aprile 2011, n. 117

Il giudice delle leggi sembra quindi discostarsi dalla più classica definizione del controllo sulla rilevanza.

Se da un lato è vero che il controllo sulla rilevanza da parte della Corte è meramente “esterno”, restando il giudizio di rilevanza una prerogativa del giudice *a quo* ed è vero anche che il giudizio *a quo* e quello di costituzionalità siano in un rapporto di pregiudizialità, non può sicuramente dirsi che i due siano in un rapporto di dipendenza; l'oggetto dei due giudizi, in generale, è essenzialmente diverso: da un lato la tutela di una situazione giuridica soggettiva dall'altro l'accertamento della costituzionalità della legge. Non è ammissibile un'azione davanti a un giudice comune che abbia come pretesa la sola dichiarazione di incostituzionalità, è necessario un interesse ulteriore al soddisfacimento di una concreta pretesa. Quando questo non accade, e si è di fronte a una c.d. *fictio litis*, spetterà al giudice *a quo* rilevare l'inammissibilità della domanda. Ove il giudice rimettente non la rilevi, spetterà alla Corte costituzionale dichiarare l'inammissibilità per difetto di rilevanza perchè la questione di costituzionalità assorbirebbe in sé integralmente l'oggetto della causa principale<sup>5</sup>.

La Corte costituzionale supera la definizione di ammissibilità così riportata e si limita ad affermare che la Cassazione con argomentazioni plausibili ha sottolineato che gli attori hanno chiesto al giudice ordinario di accertare la portata del proprio diritto di voto, in qualche modo menomata dalla normativa elettorale che si presume incostituzionale. Secondo la Corte per questo motivo non ci sarebbe identità di *petitum* in quanto l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale non esaurirebbe la tutela richiesta dal giudizio principale che si realizzerebbe solo a seguito ed in virtù della pronuncia con la quale il giudice ordinario accerta il contenuto del diritto dell'attore, all'esito della sentenza della Corte costituzionale.

Il ragionamento della Corte di cassazione è essenzialmente il seguente: non si può dire che l'oggetto del giudizio di merito e quello del giudizio costituzionale coincidano, perché quest'ultimo verte sull'incostituzionalità della legge per violazione dei parametri costituzionali relativi al diritto di voto, mentre il primo verte sulla domanda con cui si chiede di accertare che il diritto di voto di singoli cittadini è stato leso direttamente dalla legge e di ripristinare tale diritto nella sua pienezza originaria.

---

5 ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia Costituzionale*, Bologna, 2012, 286

Questa distinzione appare molto, forse troppo sottile, tanto da essere impercettibile. La lesione del diritto di voto discende esclusivamente dall'accertamento della violazione dei parametri costituzionali da parte della legge elettorale. Infatti la riespansione del diritto leso agirebbe di diritto a seguito della pronuncia di incostituzionalità. Quest'ultima ha effetto *erga omnes*: la lesione del diritto viene così accertata e rimossa automaticamente. Quale spazio residua quindi per il giudice ordinario? Vi potrebbe essere solo una pronuncia ricognitiva dell'effetto ripristinatorio prodotto dalla sentenza costituzionale.

La risposta che dà la Corte è che la pronuncia del giudice ordinario accerta il contenuto del diritto dell'attore, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto.

La motivazione data dalla Corte non può dirsi esaustiva, soprattutto in considerazione del fatto che allargare così tanto le maglie del controllo sulla rilevanza, incide direttamente sulla fisionomia del giudizio di legittimità. Non si premura di individuare precisi limiti ad un'interpretazione così estensiva della rilevanza. Non si tratta dell'auspicata ammissibilità “ai limitati fini”<sup>6</sup> ma di una semplice rilettura della sua giurisprudenza sulla *fictio litis* in chiave decisamente estensiva.

La Corte ritiene di poter qui superare quanto costantemente affermato nella sua giurisprudenza ovvero che la coincidenza tra l'oggetto del giudizio principale e quello del giudizio di costituzionalità escluda «il carattere di incidentalità della questione. Quest'ultimo presuppone che il *petitum* del giudizio, nel corso del quale viene sollevata la questione, non si identifichi con l'oggetto della questione stessa (ordinanza n. 175 del 2003; sentenze n. 17 del 1999 e n. 127 del 1998)»<sup>7</sup>.

Fino ad oggi la Corte costituzionale ha costantemente concluso per l'inammissibilità della questione ogniquale volta che, venuta meno per effetto della decisione stessa la norma censurata, non sia stata ravvisabile la necessità di un ulteriore provvedimento del giudice *a quo* al fine di prestare la tutela richiesta (cfr. sent. nn. 65 del 1964; 256 del 1982; 349 del 1985; 214 del 1986; 291 del 1986; 127 del 1998; 49 del 2000 ecc.).

---

6 CARNEVALE P. *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, su *Nomos* propone una lettura dell'incidentalità “ai limitati fini”, laddove la Corte, nei giudizi di accertamento riguardanti il diritto di elettorato attivo, potrebbe circoscrivere la sua verifica alla sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire.

7 Corte costituzionale sent. 3 marzo 2006, n. 84, cons. dir. 4.2

La Corte ha sempre affermato la necessità «che il giudizio abbia un proprio oggetto e un proprio autonomo svolgimento: un proprio oggetto, vale a dire un *petitum* che sia separato o distinto dalla questione di legittimità costituzionale, e sul quale il giudice ordinario sia chiamato per sua competenza a decidere; un proprio autonomo svolgimento, nel senso che il giudizio sia tale, in base alle norme che attualmente ne governano la materia, da poter essere indirizzato per suo conto ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale. Nella dottrina e nella prassi, una siffatta autonoma individualità del giudizio si è andata affermando, oltre tutto, col sorgere delle note denominazioni: giudizio "principale", giudizio "di merito", controversia "di merito", processo "ordinario", ecc. Sicché, come esattamente è stato affermato, la esistenza del processo di merito si presenta addirittura come pregiudiziale rispetto al processo instaurato dinanzi alla Corte costituzionale»<sup>8</sup>.

Il giudice delle leggi supera in poche battute quanto fin'ora affermato sul tema, pur rendendosi in qualche modo rendersi conto della debolezza della propria motivazione laddove precisa che l'ammissibilità della questione si desume soprattutto dal rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento.

## *2.2. Un nuovo criterio per valutare l'ammissibilità: la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento.*

La Corte dopo aver affermato, più o meno tautologicamente, la non identità del *petitum*, cerca ulteriori appigli a sostegno dell'ammissibilità della questione di legittimità. Lascia da parte le questioni di forma sottolineando che “per di più” la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale caratterizzato «per il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme». L'ammissibilità si desumerebbe, ad avviso dei giudici costituzionali, «precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento» e «dalla legge che per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata». Il diritto di voto, in quanto inviolabile, deve essere tutelato soprattutto perchè pregiudicato da una normativa elettorale incostituzionale che in quanto tale rende incerto l'esercizio del diritto.

Quindi, l'ammissibilità di una questione sembrerebbe collegata all'importanza del diritto che si presume leso dalla legge incostituzionale: «L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità

---

<sup>8</sup> Corte costituzionale sent. 30 giugno 1964, n. 65,

rende quindi imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte – che “deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico” (sent. n. 387 del 1996) – anche sulle leggi, (...) che più difficilmente verrebbero per altra via ad esse sottoposte”(sent. n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976)»<sup>9</sup>

Sembra quasi che la Corte investa il giudice ordinario di un nuovo ruolo, quello di perseguire a tutti i costi la legalità costituzionale, a scapito della concretezza e dell'incidentalità del giudizio di costituzionalità.

Non sono più ammissibili zone franche nel sistema di giustizia costituzionale, soprattutto in un ambito così strettamente connesso con l'assetto democratico, incidendo sul diritto fondamentale di voto e «determinando un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato».

Sembrerebbe che dalla carenza di garanzia per alcuni diritti fondamentali, si possa ricavare una sufficiente giustificazione a superare i dubbi di ammissibilità, aprendo le porte a una nuova forma di accesso alla Corte costituzionale.

Nel bilanciamento tra la tutela del diritto fondamentale di voto e la tutela del sistema di accesso costituzionale, la Corte ha ritenuto più rilevante il primo non riuscendo però a fugare tutti i dubbi relativi alla sostenibilità di tale opzione.

### *3. Effetti della pronuncia*

Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte sente la necessità di specificare quali saranno gli effetti della sua decisione. Non è una prassi usuale, perchè di solito l'applicazione della sentenza è rimessa ai suoi interpreti: i giudici e in alcuni casi al Parlamento.

Tuttavia, in questo caso, la Corte spiega che la decisione produrrà i suoi effetti solo in caso di una nuova consultazione elettorale, che sarà svolta secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della pronuncia di costituzionalità<sup>10</sup>. La normativa di risulta infatti è di per se idonea a consentire lo svolgimento delle elezioni. Tralasciando, in questa sede, la chiave interpretativa che la Corte ha fornito della normativa di risulta, è doveroso soffermarsi sulla limitazione degli effetti individuata dalla Corte. Quest'ultima ha stabilito che non sono toccati gli

<sup>9</sup> Corte costituzionale sent. 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. n. 2

<sup>10</sup> Corte costituzionale sent. 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. n. 7

atti posti in essere durante il vigore delle norme annullate compresi gli esiti delle elezioni e gli atti del Parlamento eletto. Questi vengono considerati alla stregua dei rapporti esauriti, e per questo regolati dalla norma dichiarata invalida.

Autorevole dottrina<sup>11</sup> classifica le leggi elettorali tra le c.d. leggi irreversibili per ragioni di fatto, postulando infatti l'assurdità di un Parlamento dichiarato decaduto per incostituzionalità della legge elettorale proclamata dalla Corte. Il conflitto politico costituzionale sarebbe troppo alto. Tuttavia pur non ritenendo necessaria la decadenza del Parlamento, potrebbe configurarsi lo spazio per una ipotesi di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica (v. infra).

Se nessun problema si pone nei confronti dei rapporti esauriti, volendo ritenere che il Parlamento eletto goda comunque di pieni poteri, con la conseguente validità degli atti che le Camere adotteranno e ignorando quindi, nei fatti, qualsiasi ipotesi di delegittimazione politica (come richiesto dalla stessa Corte) in nome del principio di continuità dello Stato, qualche problema giuridico creano quei rapporti che non sono esauriti e derivano direttamente dall'applicazione della legge elettorale: molti parlamentari sono ancora in attesa di convalida. Qual è il loro destino?

Può essere convalidata l'elezione di chi è risultato vincitore solo in virtù del premio di maggioranza? L'illegittimità dell'assenza del voto di preferenza è di per sé idonea a far cadere il risultato delle elezioni per intero? Dovrà essere applicata nel procedimento di convalida la nuova legge come risultante dall'operazione della Corte o la vecchia, ma illegittima, legge elettorale?

La soluzione della Corte è quella di ritenere il rapporto esaurito con la proclamazione. Ma la proclamazione è sempre definitiva?

Forse la Corte avrebbe fatto meglio a non addentrarsi in questioni di così difficile soluzione.

#### *4. Quale futuro per il Parlamento ed i suoi componenti?*

Al di fuori delle indicazioni date dalla Corte, non può tacersi il paradosso di ritenere che le Camere elette sulla base di una legge incostituzionale siano totalmente legittime e godano di pieni poteri.

E' la stessa Corte che a proposito delle liste bloccate afferma che «è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. (...) Le

---

11 ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia Costituzionale*, Bologna, 2012, 305

condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978)»<sup>12</sup>

In altre parole, l'intero Parlamento è stato eletto in violazione del principio democratico e della libertà di voto.

Come può allora ritenersi che le attuali Camere godano di pieni poteri? Si pensi alla riforma costituzionale fulcro del programma del governo Letta. E' auspicabile che questo Parlamento ponga in essere anche la riforma della Costituzione?

Dovrebbe limitarsi ad approvare quanto prima la nuova legge elettorale. A questo punto sarà possibile (se non necessario e dovuto) uno scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica, così da consentire nuove elezioni.

Dopotutto lo scioglimento anticipato delle Camere nel 1994 da parte del Presidente Scalfaro poggiava su fattori meno gravi di quelli attuali. Il 16 gennaio 1994 Scalfaro decideva di sciogliere le assemblee per c.d. "deficit di rappresentatività" che poggiava su tre motivi di fondo: il primo riguardava un'esigenza di rinnovamento della classe parlamentare a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge elettorale che aveva destabilizzando il sistema. Il secondo, discendeva invece dall'esito delle elezioni amministrative del 1994, da cui traspariva una maggioranza popolare fortemente diversa da quella parlamentare, ragion per cui, non vi era più corrispondenza tra elettori ed eletti. Infine, un ruolo non certo marginale fu giocato dall'inchiesta giudiziaria di quegli anni, Tangentopoli, che proseguendo il suo corso aveva colpito l'intera classe politica<sup>13</sup>. Queste motivazioni per quanto rilevanti, sono giuridicamente, prima che politicamente, meno gravi della dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale con cui è stato eletto il Parlamento in carica.

L'ampio disegno di riforma costituzionale di cui si discute da mesi, non può essere posto in essere da questo Parlamento, il quale è chiamato oggi a un atto di responsabilità: autolimitare i propri

---

<sup>12</sup> Corte costituzionale sent. 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. n. 5.1

<sup>13</sup> DE GIROLAMO C., *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, *Quaderni costituzionali*, 2011

poteri e procedere speditamente all'approvazione di una legge elettorale. A questo punto sarà compito del Presidente della Repubblica indire nuove elezioni, dopo aver sciolto le Camere.

Certo, le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 non facilitano il lavoro del legislatore, il quale si trova costretto a rispettare nuovi e stringenti limiti soprattutto con riferimento al sistema proporzionale, con tutta l'aleatorietà che circonda il c.d. Test di proporzionalità e ragionevolezza previsto nella motivazione della Corte.

Questa e molte altre sono le questioni lasciate aperte dalla sentenza n. 1 del 2014. Deve tuttavia riconoscersi il ruolo propulsore della Corte, la quale ha coraggiosamente colto l'occasione di “svelare il vaso di pandora”, costringendo le forze politiche ad attivarsi per trovare presto un accordo sulla nuova legge elettorale.