

18 GENNAIO 2017

# Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Napoli Federico II



# Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica\*

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Napoli Federico II

**Sommario:** 1. La smarrita incidentalità. 2. La Corte costituzionale attore politico. 3. Le «nuove» ordinanze di rimessione. 4. Che fare?

## 1. La smarrita incidentalità

Che la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 – ovvero, più esattamente, l'ammissione della domanda che a essa conduceva – avrebbe prodotto deformazioni considerevoli nel sistema dei rapporti tra decisore politico e giudice delle leggi era previsione facile e di perfetto buon senso.

Ma, come ormai accade ricorrentemente innanzi a decisioni della Corte ispirate a ragioni di «giustizia sostanziale», che si assume debbano fare premio sulle geometrie dei giuristi, molti annotatori – forse la maggioranza – hanno preferito giustificare valorizzando quelle ragioni, piuttosto che fare esercizio critico. E se critica v'è stata, essa ha assunto lo stesso segno sostanzialistico dell'orientamento criticato. Il che non sorprende. Qualcosa di analogo era già avvenuto – sempre in materia elettorale – con riferimento agli esiti manipolativi del referendum abrogativo, questione diversamente declinata dalla Corte in diverse fasi della parabola repubblicana e dunque diversamente valutata anche in ragione del suo segno latamente politico. Talvolta le critiche, anche quando provengono da giuristi «per professione», rinviano a orizzonti ideologici piuttosto nitidi, e capaci di attrarre in via tendenzialmente esclusiva ogni visione. E qualcosa di analogo presto ancora avverrà in materia di politiche economiche e del lavoro (previsione anch'essa facile, alla luce dei prodromi).

Sta di fatto che le cinque ordinanze di rimessione alla Corte di questioni di legittimità relative alla legge 6 maggio 2015, n. 52 (cosiddetto *Italicum*: se esiste un dio vindice del lessico, perdoni gli autori) rivelano la irriducibile sostanza dei problemi aperti con quella prima decisione della Corte in materia di accesso sulle leggi elettorali per il Parlamento.

\* L'articolo è una rielaborazione dell'intervento tenuto in occasione del Seminario “La Corte e l'Italicum” organizzato da *federalismi*, FormAP e Osservatorio sui processi di governo, Roma, 11 gennaio 2017.

La questione allora irrisolta – cioè proposta ed elusa, elusione consumata sotto le spoglie dell’ammissione dell’eccezione di costituzionalità nei casi di giudizio di accertamento o di «accertamento costitutivo» – fu quella dell’incidentalità come tratto distintivo del controllo giurisdizionale sulla legittimità della legge in Italia.

La limpida circostanza che per la violazione dei diritti consumata nella fase di applicazione della legge elettorale per il Parlamento non sia stabilita alcuna istanza giurisdizionale comune, in ragione della riserva all’autodichia delle Camere, aveva sempre fatto ritenere precluso l’accesso alla Corte costituzionale.

Ma nel 2014 le cose cambiano. Sotto l’impulso dei fattori di disfunzionalità introdotti nelle formule elettorali per Camera e Senato dalla legge n. 270 del 2005, e per il generale discredito cui tale legge era fatta segno (anche a causa delle dichiarazioni di chi l’aveva proposta e sostenuta, che ne confessava il movente a disilludere le aspettative della parte politica avversa e a rendere difficile l’operato della maggioranza sortita dalla sua applicazione), la Corte si orienta per l’ammissibilità e decide per l’illegittimità parziale, manipolando le formule elettorali, sul presupposto della intollerabilità di una «zona franca» dal suo giudizio.

La sentenza n. 1 del 2014 non riesce a dare una *dimostrazione* convincente dell’ammissibilità, per la quale si orienta seguendo in maniera piuttosto pedissequa l’approccio del giudice remittente, sotto i due connessi profili che vengono in considerazione: la diversità dei *petita* del giudizio *a quo* e del giudizio costituzionale; l’«autonomo svolgimento» del giudizio riassunto innanzi al giudice comune dopo la pronuncia della Corte.

La sentenza assume che il *petitum* del giudizio principale consista nella «pronuncia di accertamento del diritto azionato», in quanto esso sia «reso incerto» dalla legge elettorale della cui incostituzionalità si dubita; il *petitum* del giudizio costituzionale viene fatto consistere *invece* nella dichiarazione di illegittimità della stessa legge. La linea di demarcazione è sottilissima, così sottile che, a ben guardarla, si dissolve: nel giudizio principale si tratterebbe di accertare la «portata» del diritto costituzionalmente protetto, trattandosi di risolvere l’incertezza derivante da una norma legislativa ordinaria, cioè, guardando alla sostanza, si dovrebbe accettare che vi sia stata una lesione costituzionale, trattandosi di un diritto costituzionalmente protetto, consistente nella produzione dello stato di incertezza circa detta «portata» del diritto controverso. Ma solo la Corte costituzionale potrebbe – in ragione della titolarità esclusiva del giudizio di legittimità costituzionale – ricondurre a certezza la «portata» del diritto. La diversità del *petitum* deriverebbe dalla diversa natura dell’attività giurisdizionale rispettivamente svolta: di accertamento (o di accertamento costitutivo), da parte del giudice comune; costitutiva dell’effetto caducatorio della legge, da parte del giudice costituzionale. Nella prima sede, l’accertamento sarebbe l’oggetto del giudizio; nell’altra

sarebbe il presupposto dell'effetto costitutivo della dichiarazione di illegittimità. Si può, se si vuole, lasciarsi avvolgere nella spirale di una siffatta argomentazione, e accettare la traslazione di piano logico che la caratterizza: la diversità di *petitum* deriverebbe dalla diversità nei poteri dei giudici implicati nella vicenda; la medesima incertezza circa la lesione del diritto costituzionalmente protetto sarebbe davanti a entrambi i giudici, comune e costituzionale, ma solo quest'ultimo potrebbe caducare la legge lesiva. La diversità del *petitum* coinciderebbe con la diversità del tipo di giurisdizione svolta; cioè con la «portata» non del diritto violato, ma del potere del giudice decidente. Ma anche a non pretendere perfetta politezza logica, magari interpretando la diversità nell'oggetto come diversità nell'oggetto processuale o nella *causa petendi* (ma né il giudice *a quo* né il giudice costituzionale hanno argomentato in tal senso), resta una questione invalicabile: in un sistema fondato sull'incidentalità, il giudizio, una volta riassunto davanti al giudice *a quo* dopo la pronuncia della Corte, dovrà avere «autonomo svolgimento», cioè al giudice comune dovrà residuare un accertamento non assorbito dalla decisione del giudice costituzionale. La giurisprudenza della stessa Corte costituzionale è stata sempre molto ferma sul punto, con l'unica eccezione di una lontana pronuncia relativa alla legislazione provvedimentale della riforma agraria (sent. n. 59 del 1957), che nella sentenza n. 1 del 2014 è in effetti richiamata, ma senza alcuna considerazione della peculiarità di quella vicenda, peculiarità segnalata invece da Costantino Mortati, che ne rilevava la deviazione dal modello dell'incidentalità (*Le leggi provvedimento*, Milano 1968, 159 ss.).

Ma proprio sull'«autonomo svolgimento» la linea argomentativa della Corte costituzionale si fa molto nebulosa, in un irrisolto gioco di rispecchiamenti con il giudice remittente: quest'ultimo, nell'ordinanza di rimessione, allude alla verifica di «altre condizioni» da cui far dipendere l'esercizio del diritto di voto (Corte cass., I Sez. civile, ord. 21 marzo 2013, n. 1260). La Corte consegue, asserendo che al giudice *a quo* «residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto». La notazione è generica, poiché non è detto quali o almeno di quale tipo siano tali condizioni: se implichino accertamenti di fatto, o se consistano in presupposti di diritto diversi da quelli considerati dal giudice costituzionale. Si può però dire che esse sono *altre* rispetto a quelle considerate dal giudice della legittimità della legge e, come tali, dovrebbero qualificare il *petitum* innanzi al giudice *a quo* distinguendolo dal *petitum* innanzi alla Corte. Ma quando poi infine il giudice remittente decide nel merito (Corte cass., I Sez. civ., sent. 4 aprile 2014, n. 8878), esso esclude di dover svolgere verifiche sulla sussistenza di «altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto», affermando che, dopo la sentenza della Corte costituzionale, al giudice ordinario residua di accertare «le conseguenze della pronuncia costituzionale e, in particolare, se vi sia stata una lesione giuridicamente rilevante del diritto di voto». Non si tratta di accettare, dunque, né condizioni di diritto né circostanze di fatto (la Corte di

cassazione dichiara peraltro che non vi sono «ulteriori accertamenti di fatto da svolgere»): la prospettazione in proposito della Corte costituzionale è del tutto disattesa.

Se ci si interroga sulle attività che debba svolgere in questa fase il giudice remittente, si trova nella richiamata decisione della Corte di cassazione una risposta che si riferisce alle «conseguenze della pronuncia costituzionale», e «in particolare» all'avvenuta «lesione giuridicamente rilevante del diritto di voto». Il giudice di merito afferma che, in ordine a tali conseguenze e «in particolare» a tale lesione, gli spetta un «accertamento», che tuttavia gli è precluso fino a quando non si sia pronunciata la Corte costituzionale. Tale «accertamento delle conseguenze» costituisce l'autonomo oggetto del suo giudizio, che è distinto da quello innanzi alla Corte, e, nella costruzione proposta, non può *logicamente* coincidere con esso, poiché la decisione del giudice costituzionale è condizione del suo svolgimento.

Sennonché il carattere pleonastico della sequenza argomentativa seguita dal giudice di merito si rileva agevolmente nella innegabile circostanza che, nel dar corso alla decisione della Corte costituzionale in seguito alla riassunzione, esso non ha da svolgere alcun «accertamento» né di elementi di diritto né di circostanze di fatto; ha solo da dare applicazione alla sentenza sulla legittimità costituzionale della legge, un'attività che non eccede la mera interpretazione del testo di un comando giuridico. In proposito, restano valide le osservazioni di Costantino Mortati, riferite a quel lontano precedente assunto a riferimento dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014: «... la sentenza della Corte, accertativa dell'incostituzionalità della legge, viene a togliere ogni contenuto dispositivo alla pronuncia richiesta nel giudizio di merito», essendo evidente «il difetto di autonomia di quest'ultimo rispetto a quello di costituzionalità, per l'impossibilità di differenziarli o sulla base del diverso *petitum*, o della posizione di strumentalità che esse rivesta in confronto al primo. L'atto introduttivo del giudizio infatti, per intrinseca e ineliminabile necessità, non può contenere che una sola domanda, cioè quella rivolta a ottenere l'annullamento della legge ...», sicché «non residua al giudice *a quo* alcun altro accertamento, né gli compete alcuna vera pronuncia di merito, ma solo l'emanazione di provvedimenti di mera esecuzione del giudicato costituzionale ...» (op. loc. cit.).

Ma allora non può darsi campo neppure all'argomento «sistemico» della «intollerabilità», per il principio di legittimità costituzionale, di «zone franche» dal giudizio della Corte. È invero il concetto stesso di «zona franca» a dover essere chiarito, potendo essere applicato ai casi in cui il controllo di legittimità costituzionale, che pure dovrebbe essere consentito alla luce della normazione che definisce le funzioni della Corte costituzionale, sia eluso. Per le leggi elettorali non è così. Esse sono sottratte alla cognizione di legittimità della Corte per implicazione del carattere incidentale dell'accesso. Per attrarre nella sua sfera di giudizio la Corte medesima ha dovuto forzare i confini della propria competenza e deformare il sistema di controllo sulle leggi.

Né v'è, nel sistema, alcuna istanza che possa contrastare un simile orientamento, in ragione dell'art. 137, c. 3, Cost., restando soltanto salvo (ma quanto al riparo da interventi di «rimodulazione» della stessa Corte?) un improbabile intervento del legislatore che chiarisca i confini della giurisdizione costituzionale, come si è tentato senza successo prospettando il controllo preventivo sulle leggi elettorali, con l'implicazione attesa (non è dato ormai sapere quanto plausibilmente) di moderare il controllo successivo.

## 2. La Corte costituzionale attore politico

Certo è che la rottura dei confini ha un prezzo: la Corte è implicata nella contingenza politica; le sue decisioni sono percepite come intese a uno scopo di immediata politicità, benché ammantate dal linguaggio della giurisdizione e manifestate nelle forme di questa; linguaggio e forme che appaiono come retoriche discorsive del comando.

Tanto più che l'attivismo della Corte quanto alla legge elettorale n. 270 del 2005 coincide con l'applicazione al caso del «test di proporzionalità», applicazione per la prima volta esplicita, non frammista o sovrapposta alla verifica di ragionevolezza, e riferita in via diretta alla dottrina cui se ne deve l'elaborazione: la sentenza n. 1 del 2014 fa espresso riferimento al «difetto di proporzionalità in senso stretto», cioè all'accezione di proporzionalità che si rinviene a chiusura della sequenza applicativa del test secondo la teoria «tetrafasica» di Robert Alexy (ovviamente l'autore non è designato per nome nella decisione della Corte, ma ne è puntualmente richiamato l'apparato concettuale: basti confrontare R. Alexy, *Kollision und Abwägung als Grundprobleme der Grundrechtsdogmatik*, nella traduzione di Massimo La Torre, *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino 2002, e Id., *Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*, Frankfurt am Main 1978, trad. it. *Teoria dell'argomentazione giuridica. La teoria del discorso razionale come teoria della motivazione giuridica*, Milano 1998; e seguendo la biografia scientifica di taluno tra i giudici costituzionali in carica si potrebbe persino riconoscere la fonte soggettiva della traslazione).

Purtroppo, l'importazione di questi contributi non sembra tener conto del fatto che essi dovrebbero essere collocati entro una teoria della giustizia costituzionale e rimodellati sui tratti peculiari del sistema italiano.

È lo stesso Alexy a rilevare «le particolarità istituzionali delle delibere della Corte costituzionale», poiché «... la teoria dell'argomentazione di diritto costituzionale non è una teoria meramente metodologica ed ermeneutica», in particolare «quando si tratta del controllo da parte del legislatore con riguardo al criterio dei diritti fondamentali. Ogni delibera presa in questo ambito rappresenta non solo una delibera sulla questione di quali diritti il cittadino dispone, bensì anche una delibera circa la suddivisione delle

competenze tra la Corte costituzionale e il legislatore democraticamente legittimato. Anche questo argomenta. In altre parole, si tratta di una concorrenza tra i discorsi della Corte costituzionale e del Parlamento. Nella soluzione di questo problema hanno un ruolo essenziale da un lato le ragioni che giustificano le decisioni della Corte costituzionale e dall'altro quelle che si utilizzano a favore dei provvedimenti del Parlamento. Queste ragioni possono essere formulate come principi formali ... » (*Collisione e bilanciamento*, cit., 44). E la soluzione per Alexy è di collocare il principio di proporzionalità entro una teoria generale del discorso pratico razionale, discorso altamente formalizzato («... un complesso di ventidue regole esplicitamente formulate e condivise in cinque gruppi, e da una tavola di sei forme di argomenti»: *Teoria dell'argomentazione giuridica*, cit., 17 ss.).

Poiché siffatti problemi teorici non sono affatto risolti, anzi neppure affrontati, la Corte italiana compie un impiego decontestuale del principio di proporzionalità, demolendone lo stesso presupposto sistematico – la elevata formalizzazione del discorso giudiziale – e facendone una modalità di prevalenza di una valutazione politica, la valutazione della Corte, su altra valutazione politica, quella del legislatore, del tutto equivalenti per qualità, cioè entrambe rivolte al perseguimento di un indirizzo, alla scelta di mezzi e modi per perseguirolo, nella ricerca del consenso interno a una singola specifica decisione.

Infatti, ritenuta la propria competenza, la Corte è costretta a compiere scelte di merito altamente discrezionali, sostituendo una formula elettorale di propria produzione a quella scelta dal legislatore.

Ed è del tutto congruente che la Corte si veda ora attratta in una fitta rete di relazioni con le sedi della decisione politica: attese tattiche che paventano il suo attivismo o fanno affidamento su di esso; ricostruzioni e interpretazioni degli orientamenti da essa già espressi o che si ritiene plausibile si affermino, per assumerle a riferimento nella scelta delle formule elettorali; previsioni circa le sorti del governo in carica e circa la durata della legislatura in ragione del segno delle decisioni attese. Essa diviene uno degli attori che incidono in via immediata sulle dinamiche della forma di governo.

### 3. Le «nuove» ordinanze di rimessione

Non v'era da attendersi che le ordinanze pronunciate sulle eccezioni di legittimità della legge 6 maggio 2015, n. 52 manifestassero una rimeditazione sulle questioni di sistema aperte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. Se così fosse stato, forse ne sarebbe sortita una nuova profilatura della rilevanza. Ma non è quello presente il tempo delle rimeditazioni. È, al contrario, tempo di rinnovata e più intensa pulsione verso l'estensione pervasiva della giurisdizione.

In punto di rilevanza e di conformità al modello incidentale di accesso al giudizio sulle leggi, le ordinanze ripropongono pedissequamente in parte gli assunti dell'atto di rimessione che condusse alla sent. n. 1 del 2014, in parte quelli contenuti in quest'ultima.

Si postula dunque l'«autonomia tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello che dovrebbe definire il giudizio di merito», poiché «quest'ultima dovrebbe accertare l'avvenuta lesione del diritto azionato e dovrebbe, in ipotesi di accoglimento della questione di costituzionalità, ripristinare tale diritto “nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale” [in questo punto è riprodotta testualmente la citata ordinanza di rimessione n. 1260 del 2013, pronunciata dalla Corte di cassazione] con l'eliminazione dall'ordinamento delle norme ritenute lesive della posizione giuridica fatta valere dai ricorrenti, come elettori che intendono esercitare il loro diritto di voto in conformità ai precetti costituzionali». Tuttavia l'argomentazione di tale «autonomia» non viene svolta, bensì assunta per rinvio alla richiamata ordinanza di rimessione n. 1260 del 2013 o alla richiamata decisione di merito dello stesso giudice, n. 8878 del 2014; mentre, per l'esistenza di «petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale sul quale il giudice remittente sia chiamato a pronunciarsi», il rinvio è all'antica sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 1957 (nella totale pretermissione di ogni notazione critica della dottrina, che pure ora dovrebbe essere nota): così il Tribunale di Torino, I Sez. civile, ord. 5 luglio 2016, n. 163; il Tribunale di Trieste, ord. 5 ottobre 2016, n. 265; il Tribunale di Perugia, II Sez. civile, ord. 6 settembre 2016, n. 192 (in questo caso, della sent. n. 59 del 1957 viene meramente riprodotto il testo, non citati gli estremi); il Tribunale di Genova, I Sez. civile, 16 novembre 2016, n. 268; Tribunale di Messina, Collegio per le cause in materia di diritti elettorali, ord. 17 febbraio 2016, n. 69).

Nel complesso, la questione – dirimente e centrale – dell'ammissibilità del giudizio costituzionale sulle leggi elettorali, in ragione della deviazione che esso comporta dal modello dell'incidentalità, non essendo configurabile l'«autonomo svolgimento» del giudizio riassunto davanti al giudice *a quo*, rimane marginale nella motivazione delle ordinanze di rimessione, affidata com'è alla riproduzione tralatizia di formule tratte dagli atti della vicenda culminata nella sentenza n. 1 del 2014, che, nel mutato contesto, quasi divengono apodittiche clausole di stile.

Una più articolata considerazione del tema è solo nell'ordinanza del Tribunale di Messina, poiché essa è stata pronunciata prima del maturare del termine – 1° luglio 2016 – cui era stata differita l'efficacia della legge n. 52 del 2015, sicché veniva sollevata questione di legittimità costituzionale su una legge in concreto non ancora applicabile. Ma l'approfondimento è solo apparente: l'ordinanza riproduce parti della motivazione sulla rilevanza recata dal provvedimento di rimessione della Corte di cassazione n. 12060 del 2013 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, al fine di inferirne che, nel contesto così definito, non è preclusa l'ammissione a giudizio di legittimità della legge elettorale, benché questa sia destinata all'applicazione futura, avendo essa a oggetto «un diritto inviolabile e permanente, il cui esercizio da parte dei cittadini può avvenire in qualunque momento» (peraltro l'argomento del Tribunale di Messina non sembra del tutto coerente, poiché assimila il caso di una legge entrata in vigore e applicabile «in

qualsiasi momento» a quello di una legge approvata, ma in ogni caso non applicabile fino al decorrere del termine di differimento: dall'entrata in vigore della legge 52 del 2015 fino al 1° luglio 2016, il diritto elettorale non avrebbe potuto essere esercitato «in qualsiasi momento» nell'applicazione di essa, sicché nulla esclude che la Corte, se si fosse pronunciata in detto periodo intermedio, avrebbe potuto risolversi per l'inammissibilità).

Fatto è che, liquidata per rapidi tratti la questione della rilevanza, le ordinanze si inerpicano sull'impervio terreno dello scrutinio di legittimità delle singole norme che definiscono la formula elettorale, maneggiando quello strumento di recente impiego «puro», dato dalla proporzionalità, come «vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti» con i quali entrino in tensione gli obiettivi perseguiti dalla legge (il concetto è esplicitato nella riproduzione dell'enunciato contenuta nell'ordinanza del Tribunale di Genova).

Terreno sul quale lo slittamento verso la sovrapposizione del giudizio politico del giudice a quello del legislatore e verso la critica di merito alle politiche legislative è rischio permanente, e talvolta in tutta evidenza si compie.

Così i giudici remittenti si chiedono quanta distorsività in senso maggioritario a discapito della rappresentatività sia accettabile derivi da soglie di sbarramento e premio di maggioranza; quanto margine di scelta sia sacrificabile con il sistema delle liste bloccate e delle candidature plurime dei capilista, e quanto tali liste debbano essere «corte»; quanto debba essere rappresentativo in termini di dimensione del consenso, cioè di «adeguato radicamento» (ordinanza del Tribunale di Genova), il partito ammesso al ballottaggio.

Si chiedono, ancora, fino a che punto sia accettabile una diversità di composizione di Camera e Senato derivante dalle diversità nelle formule elettorali (domanda che attiene alla funzionalità della forma di governo).

E per rispondere si danno un metodo per stabilire quale sia il «limite ontologico di rappresentanza di una lista» per poter partecipare a un «ballottaggio di tipo binario» (ordinanza del Tribunale di Torino). Ricercano, sulla base di un calcolo aritmetico «oggettivo», quale sia l'indice di disproporzionalità della legge elettorale e se esso sia accettabile (ancora ordinanza del Tribunale di Torino e ordinanza del Tribunale di Trieste).

Prendono posizione sull'«oscillante dibattito» nella «dottrina costituzionalistica» in merito alla base di calcolo per l'attribuzione del premio di maggioranza – voti validi o complesso degli aventi diritto al voto – aderendo alla «acuta» posizione di chi paventa l'esito di «liberare le decisioni della più forte minoranza da ogni controllo dell'elettorato» (ordinanza del Tribunale di Messina: l'autore non è nominato, ma è reso

identificabile dalla citazione testuale, in deroga all'orientamento che preclude ai giudici il riferimento alla dottrina).

Taluno dei giudici remittenti è giunto a prospettare la lesione degli equilibri costituzionali derivanti dall'approvazione della revisione costituzionale, poi impedita dall'esito sfavorevole del referendum, in concomitanza con la vigenza della legge n. 52 del 2015. Le ordinanze del Tribunale di Torino e del Tribunale di Genova (questa seconda facendo testuale richiamo alla prima, che la precede nel tempo) rilevano «... L'evidente strumentalità della nuova legge elettorale rispetto al previsto, ma non ancora attuato, quadro di riforme istituzionali a livello costituzionale», che «ha indotto i commentatori, ed anche i ricorrenti, a valutare la tenuta costituzionale non solo sulla base del testo della Carta fondamentale oggi vigente, ma anche in base all'assetto istituzionale che risulterà dalla (eventuale) entrata in vigore del disegno di riforma, rilevando come, in un sistema come quello sopra delineato, il legislatore dovrebbe tener conto, in modo ancora più puntuale, del rispetto della sovranità e rappresentatività popolare espressi attraverso il diritto di voto, rispetto alle esigenze di governabilità, essendo ormai la sola Camera dei Deputati ad essere rappresentativa della Nazione in quanto l'unica eletta direttamente e a suffragio universale» (laddove, per inciso, il fatto che la rappresentanza parlamentare sia riferita alla Nazione, dice qualcosa di non irrilevante sulla cultura istituzionale di taluno tra i giudici). Naturalmente, soggiungono le ordinanze, «dette valutazioni non possono assumere rilievo nel presente giudizio quali parametri di verifica di conformità alla Costituzione delle norme censurate dai ricorrenti, in relazione al diritto di voto come delineato dall'art. 48 Costituzione, per l'evidente ragione che non è possibile, oggi, prendere in considerazione un testo della Costituzione non ancora in vigore e la cui entrata in vigore è, inoltre, solo eventuale, dipendendo essa dall'esito del referendum costituzionale ...». Naturalmente. Ma intanto i giudici remittenti si diffondono sul tema, col più largo impiego della figura retorica della preterizione, manifestando un giudizio almeno assai problematico, se non in principio negativo, sulla revisione costituzionale *in itinere* e indirizzando una notazione a futura memoria alla Corte per il caso dell'approvazione di essa (poi non intervenuta).

Insomma, un crogiuolo di valutazioni, in cui eccezione di legittimità e opzioni politiche e di merito si intrecciano in un coacervo all'apparenza inestricabile, che la Corte costituzionale dovrebbe dipanare (o tagliare).

#### 4. Che fare?

Ma che farà, che potrà fare la Corte?

Se volesse tener conto delle conseguenze sistemiche derivanti dalla sentenza n. 1 del 2014 – forse indesiderate se la valutazione allora compiuta si fondava sul convincimento che il suo intervento sarebbe

stato episodico, valendo per una sola volta quale stimolo al legislatore a uscire dall'inerzia e a correggere i propri errori – la Corte potrebbe tornare sulla questione dell'ammissibilità. E farlo per la via maestra: quel gioco di rispecchiamenti di cui si discorreva quanto alla vicenda del 2013-2014, in cui ripetutamente giudice remittente e Corte evocavano un oggetto da decidere nell'«autonomo svolgimento» del giudizio di merito dopo la riassunzione, il quale però svaniva nella sentenza finale della Corte di cassazione, potrebbe essere richiamato e indurre il giudice costituzionale a cambiare orientamento. Forse uno spiraglio verso questo esito si potrebbe ricavare dalla sent. 14 maggio-15 giugno 2015, n. 110, che, nel suo tenore generale, conferma l'impianto della sent. n. 1 del 2014, ma che, senza alcuna necessità nella linea dell'argomentazione, richiama l'assunto per il quale la residua verifica «da parte del giudice a quo delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto» sia stata idonea a «integrare il requisito della pregiudizialità» in quel primo giudizio sulla legge elettorale: quasi un *obiter*, dunque, e poiché noi sappiamo che il giudice di merito non ha svolto in realtà alcuna «residua verifica» e anzi ha dichiarato di non doverla svolgere, la Corte avrebbe lo strumento per dichiarare stavolta l'inammissibilità sia pure nell'apparente continuità con il suo – unico – precedente.

Altre vie, secondarie e più strette, potrebbero essere, in alternativa, praticate, sempre per pervenire alla dichiarazione di inammissibilità.

Tutti i giudici remittenti hanno deciso in composizione monocratica l'accesso alla Corte, sul presupposto che non sia in discussione lo *status* di elettore, ma l'accertamento della lesione del diritto di voto. Tutti, tranne il Tribunale di Messina, che ha ritenuto di decidere in composizione collegiale, trattandosi di un giudizio attinente «ai diritti politici connessi a quel particolare *status* della persona che inerisce alla qualità di cittadino-elettore».

Solo una di queste due posizioni, nella radicale alternatività che le caratterizza, può essere ritenuta fondata e valere a legittimare il giudice a quo.

Quanto poi all'ordinanza del Tribunale di Messina, essa rimette alla Corte la questione di legittimità di una legge ad applicazione differita, nel periodo in cui essa non era applicabile (vero è, peraltro, che, al momento in cui la Corte decide, la legge è divenuta applicabile, essendo decorso il termine di differimento, e non è agevole immaginare una posizione del giudice costituzionale tanto formalistica da negare il «trascinamento» temporale della questione di legittimità).

Occorre però riconoscere che la pressione del contesto politico è tale che l'ipotesi di una decisione di inammissibilità, per quanto fortemente auspicabile, con il ritorno della giurisdizione costituzionale entro i confini dell'incidentalità, può essere irrealistica: una volta che la giurisdizione sia divenuta una variabile politica contingente è difficile sottrarla al ruolo.

E allora la Corte potrebbe essere chiamata a un difficile compito di rimaneggiamento della formula elettorale, operando con il proprio sperimentato armamentario: accoglimento parziale, manipolazione additiva o perfino sostituzione. Non sembra, però, che possa riuscire a rendere omogenee le formule elettorali per i due rami del Parlamento.

Ritorna dunque la necessità dell'intervento nelle sedi della rappresentanza politica.

E torna la domanda intorno alle ragioni dello stato delle cose: alla quale si può rispondere osservando che se ridondanza della giurisdizione v'è, essa non dipende certo da una pulsione perversa dei giudici, ma dal loro sentirsi investiti del compito storico di razionalizzare il sistema (in alcuni ambiti anche di provocarne la palingenesi), poiché a tali convincimenti li conduce la debolezza, l'irresolutezza, l'inanità delle rappresentanze politiche.

Non importa sapere se la supplenza della giurisdizione sia un compito per essa «non desiderato»; importa sapere che essa si compie per responsabilità maggiore del supplito.

E quando la supplenza interviene anche sulle decisioni che toccano la struttura e il funzionamento della forma di governo, essa conduce a una restrizione della democrazia quasi intollerabile.