

12 SETTEMBRE 2018

Il ruolo della Corte nel contesto
storico-politico segnato dalla
bocciatura della riforma costituzionale

di **Luciana Pesole**

Professore associato di Giustizia costituzionale
Università degli Studi di Perugia



Il ruolo della Corte nel contesto storico-politico segnato dalla bocciatura della riforma costituzionale*

di Luciana Pesole

Professore associato di Giustizia costituzionale
Università degli Studi di Perugia

Sommario: 1. Premessa. 2. Il rinvio dell'udienza pubblica. 3. L'inerzia parlamentare successiva al referendum costituzionale. 4. L'intervento della Corte: incisivo ma non troppo.... 5. Il confronto con il precedente del 2014, tra continuità e maggiore politicità. 6. La situazione attuale: da una zona franca ad un'altra? 7. Il quadro necessariamente unitario che ricomprende referendum costituzionale e sentenza sull'*Italicum*.

1. Premessa

A distanza di oltre un anno (“a bocce ferme”), si vuole tentare in questa sede una breve analisi del contributo dato dalla Corte al respingimento della riforma “Renzi-Boschi”. L'intento che ci si prefigge è quello di valutare la sentenza di parziale incostituzionalità n.35 del 2017 nel contesto politico in cui è stata pronunciata. Non ci si soffermerà, pertanto, sulle numerose questioni tecniche ad essa sottese (del resto ampiamente affrontate dal dibattito dottrinale), ma si cercherà piuttosto di riflettere sul ruolo che di fatto la Corte si è trovata a svolgere nell'ambito della vicenda sfociata nell'esito referendario (negativo) del 4 dicembre 2016.

2. Il rinvio dell'udienza pubblica

L'operare della Corte non è avulso dalla realtà, non si risolve nella asettica verifica della conformità delle leggi alla Costituzione. La giurisprudenza costituzionale non può prescindere dal contesto socio-politico nel quale viene pronunciata: ne è condizionata e a sua volta lo condiziona, in misura più o meno palese a seconda delle peculiarità dei casi sottoposti al giudizio della Corte.

Questo elemento emergeva in modo evidente con la sentenza n.1 del 2014, che ha dichiarato in parte incostituzionale la legge elettorale 21 dicembre 2005, n.270, ma è sotteso anche alla sentenza n.35 del 2017, benché il contesto di riferimento risulti essere almeno in parte diverso. Nel primo caso si trattava di esercitare il sindacato di legittimità costituzionale su una legge elettorale da tutti avversata. L'intervento (parzialmente) demolitorio della Corte è stato fortemente sollecitato dall'opinione pubblica e anche dalle stesse forze politiche, unanimemente critiche nei confronti della legge ma incapaci di approvare le

* Articolo sottoposto a referaggio.

necessarie modifiche in sede parlamentare. Nel secondo caso la Corte si è trovata di fronte ad una legge elettorale pensata in vista di una riforma costituzionale che poi non è entrata in vigore perché bocciata in sede referendaria. Il contesto di riferimento non era altrettanto unanime: a mettere in dubbio la legittimità costituzionale della legge erano, inevitabilmente, soprattutto gli avversari della riforma costituzionale. Nel momento in cui la Corte decide, però, il fronte contrario alla riforma è risultato essere, grazie all'esito referendario, nettamente preponderante rispetto al fronte opposto favorevole alla riforma. La sentenza n.35 del 2017, quindi, viene adottata in un contesto che non è omogeneo come nel 2014, ma che ha comunque fatto emergere in modo chiaro la prevalenza di un orientamento ostile nei confronti della riforma costituzionale e della legge elettorale 6 maggio 2015, n.52, che ne presupponeva l'entrata in vigore.

Il discorso, in realtà, non è così semplice e non può esaurirsi dicendo che la Corte si è mossa nella direzione condivisa dalla maggioranza del corpo elettorale, anche perché si rischia di svilirne il ruolo.

Per cercare di inquadrare meglio la questione, occorre ripercorrere rapidamente le tappe che hanno condotto alla pronuncia della sentenza n.35.

A monte c'è la singolare scelta parlamentare di approvare una legge elettorale destinata ad essere applicata alla sola Camera dei deputati, in vista della (futura ed incerta) entrata in vigore di una riforma costituzionale volta al superamento del bicameralismo paritario. La legge n.52 reca la data del 6 maggio 2015, ma stabilisce che la Camera dei deputati sarà eletta sulla base di quanto disposto dalla legge stessa "a decorrere dal 1° luglio 2016". Fino a questa data la legge è in vigore ma non è applicabile. Questo differimento dell'efficacia si fonda sulla presuntuosa convinzione parlamentare che il 1°luglio 2016 l'iter della riforma costituzionale sarà non solo terminato ma anche andato a buon fine¹.

Come è noto, l'andamento dei fatti ha avuto uno svolgimento diverso. La l. n.52/2015 diventa pienamente operativa (il 1°luglio 2016) quando mancano ancora cinque mesi alla data del referendum costituzionale (4 dicembre 2016) che travolgerà la riforma costituzionale in funzione della quale la legge elettorale era stata pensata.

¹ L'illogicità della scelta parlamentare è sottolineata da M. LUCIANI, in *A lezione di storia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1/2017, p.2: sarebbe stato più corretto inserire una clausola di salvaguardia. Il profilo in questione diventa poi un elemento decisivo ai fini della ammissibilità del sindacato sulla legge elettorale. La Corte, nel punto 3.3 del *Considerato in diritto* della sentenza n.35/2017, afferma testualmente che "il legislatore... non ha previsto una condizione sospensiva dell'operatività di tali regole, legata al verificarsi di un evento di incerto accadimento futuro, ma ha indicato un termine certo nell'an e nel quando per la loro applicazione". P. CARNEVALE, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della corte costituzionale del 25 gennaio scorso... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non) lettura sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1/2017, pp.9-10, evidenzia che l'anticipazione a livello di legislazione ordinaria di future riforme costituzionali rappresenta una tendenza che va oltre il caso di specie (si pensi alla l. 15 marzo 1997, n.59 e alla l. 15 maggio 1997, n.127, le leggi Bassanini anticipatrici della riforma del titolo V della Costituzione del 2001, o alla l. 7 aprile 2014, n.56, c.d. legge Del Rio, anticipatrice dell'abolizione delle province da effettuarsi mediante legge costituzionale).

Nel frattempo (il 19 settembre 2016) la Corte costituzionale decide di rinviare a nuovo ruolo la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alla legge elettorale n.52/2015, inizialmente prevista per il 4 ottobre 2016. L'intento della Corte è palesemente quello di evitare di pronunciarsi sulla costituzionalità della legge n.52 prima dello svolgimento del referendum. Qualsiasi decisione antecedente rispetto alla manifestazione della volontà del corpo elettorale avrebbe avuto un impatto politico molto forte e si sarebbe prestata a facili strumentalizzazioni (la Corte ritenuta favorevole o contraria alla riforma, qualora avesse respinto o accolto i dubbi sulla costituzionalità della legge elettorale...). La Corte giustamente preferisce tenere separata la questione della legittimità costituzionale della legge elettorale dalla decisione sulla riforma che il corpo elettorale è chiamato a prendere in sede referendaria. In questo modo diviene possibile evitare sia la tentazione di giudicare la Corte schierata a favore o contro la riforma (con conseguente coinvolgimento della Corte stessa sul piano politico), sia la possibilità che la sentenza sulla legge elettorale possa rappresentare un elemento di condizionamento della volontà del corpo elettorale².

La scelta di rinviare l'udienza pubblica si fonda, quindi, su ragioni di opportunità: la Corte cerca di mantenersi distante dalla politica, pur con la consapevolezza che si tratta di un'impresa non semplice, visto che è chiamata in ogni caso a giudicare sulla costituzionalità della più politica delle leggi³.

L'udienza pubblica sarà poi fissata il 24 gennaio 2017, quindi a distanza di oltre un mese e mezzo dallo svolgimento del referendum costituzionale.

Occorre evidenziare che la Corte fa sapere che l'udienza pubblica relativa alla costituzionalità della legge elettorale n.52/2015 si svolgerà il 24 gennaio 2017 attraverso un comunicato stampa datato 6 dicembre 2016. Il giorno successivo emette un altro comunicato stampa per spiegare che la scelta del 24 gennaio è stata dettata dalla necessità di garantire alle parti i tempi necessari per costituirsi in giudizio e presentare

² G.M. SALERNO, *Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali: a proposito di alcune questioni di costituzionalità sollevate sull'Italicum*, in *federalismi.it*, n.2/2017, p.3, sottolinea che l'ipotesi di una decisione di incostituzionalità adottata prima del referendum costituzionale è stata interpretata in senso sia contrario che favorevole alla riforma costituzionale. Avrebbe potuto favorire un'interpretazione critica della riforma e, quindi, indurre al suo respingimento, ma avrebbe anche potuto incoraggiare il sostegno alla riforma considerata la presenza di una connessa legge elettorale ormai depurata dei profili di incostituzionalità. Si consideri anche l'orientamento per cui, in alcuni casi, l'appoggio alla riforma costituzionale è stato subordinato alla promessa di una futura modifica della legge elettorale (R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell' "Italicum": la Corte conferma il superamento della storica "zona franca" delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Foro it.*, 2017, I, p.782), ad ulteriore dimostrazione della inscindibilità delle due leggi (di riforma costituzionale ed elettorale).

³ La qualifica della legge elettorale come la più politica delle leggi è stata più volte sottolineata dalla dottrina (v., ad es., G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2017, p.XXXII; M.C. GRISOLIA, *La legge elettorale tra la discrezionalità del Parlamento e i nuovi vincoli imposti dal sistema*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1/2017, p.2).

memorie⁴. La giustificazione ufficiale della Corte, quindi, è volta a contenere tutta la faccenda all'interno della giurisdizione, evitando l'assunzione di atteggiamenti che possano far pensare ad una Corte preoccupata dei risvolti politici⁵.

Se la decisione iniziale di posticipare l'udienza pubblica si fonda su valutazioni di opportunità, la successiva scelta di fissare l'udienza a distanza di oltre un mese e mezzo dallo svolgimento del referendum sembra risiedere più che altro su ragioni di natura processuale, anche se rimane comunque una scelta conforme all'intento della Corte di mantenere più separate possibile le due vicende (referendum costituzionale e decisione sull'*Italicum*).

“La pressione di contesto”, però, non è mutata con il rinvio dell'udienza pubblica: il rinvio non è stato sufficiente per garantire un operare della Corte spogliato da qualsiasi influenza proveniente dall'ambito politico⁶. A monte un condizionamento politico c'è stato, come dimostra il fatto stesso che la Corte non ha voluto decidere prima che si pronunciasse il corpo elettorale. Se in seguito viene fissata per l'udienza pubblica una data che non è a ridosso di quella del referendum (anche se come giustificazione ufficiale viene indicata la necessità di garantire alle parti i termini per poter intervenire nel processo costituzionale), ciò risulta comunque corrispondente all'esigenza della Corte di distanziarsi il più possibile dalla decisione presa dal corpo elettorale. Mantenere (o meglio, cercare di mantenere) il suo intervento sul piano della giurisdizione significa evitare che possa assumere una connotazione di conferma o di contrapposizione rispetto al risultato referendario.

3. L'inerzia parlamentare successiva al referendum costituzionale

C'è un ulteriore profilo da tenere presente con riferimento alla scelta della data del 24 gennaio per l'udienza pubblica. Il fatto che vi sia un lasso di tempo di oltre un mese e mezzo dal referendum costituzionale, crea anche le condizioni teoriche affinché le parti politiche possano accordarsi per approvare una nuova legge elettorale, in modo che l'eliminazione dell'*Italicum* venga fatta in sede parlamentare anziché attraverso una decisione di incostituzionalità⁷. Preso atto della bocciatura della

⁴ Sul punto v. D. TEGA, *Perché la Corte non decide prima*, in *Rivistaimulino.it*, 7 dicembre 2016: alle prime ordinanze di rimessione se ne sono in seguito aggiunte altre, con conseguente slittamento in avanti dei termini per la costituzione nel giudizio costituzionale delle parti dei giudizi principali che sono stati sospesi per ultimi in attesa della decisione costituzionale sulla legge elettorale n.52/2015.

⁵ M.C. GRISOLIA, *La legge elettorale tra la discrezionalità del Parlamento e i nuovi vincoli*, cit., p.2.

⁶ G.M. SALERNO, *Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali*, cit., pp.2-3. Dello stesso A. v. anche le considerazioni sui numerosi comunicati adottati dalla Corte con riferimento al giudizio sulla l. n.52/2015: *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, 2/2017, pp.262 ss.

⁷ Così M. SICLARI, *Prime considerazioni sul parziale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei riguardi della legge n. 52 del 2015, alla luce del comunicato emesso dalla Corte il 25 gennaio 2017*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1/2017, pp.1-2.

riforma (che ha comunque reso inservibile una legge destinata alla sola Camera dei deputati e pensata per un contesto di superamento del bicameralismo paritario)⁸, i parlamentari avrebbero potuto riappropriarsi del loro ruolo politico per anticipare l'intervento della Corte.

Una risoluzione del problema in ambito politico avrebbe avuto tutto un altro significato e, soprattutto, avrebbe evitato l'impatto indubbiamente più incisivo dell'intervento caducatorio della Corte (che sottintende di fatto anche una valutazione negativa nei confronti dell'operato di quelle parti politiche che non sono state in grado di approvare una legge elettorale conforme al dettato costituzionale).

Ma l'inerzia parlamentare si protrae anche dopo la decisione della Corte. Prima si aspetta di vedere che tipo di decisione adotterà la Corte, poi (dopo il comunicato del 25 gennaio 2017, con il quale la Corte spiega quali sono stati i profili della legge elettorale che ha ritenuto incostituzionali) si attendono le motivazioni della pronuncia costituzionale.

In un contesto che da tempo vede il Parlamento incapace di adottare con tempestività le scelte politiche di sua competenza, emerge in modo chiaro la tendenza a rimettersi passivamente alle indicazioni fornite dalla Corte (che, però, in questo modo rischia di essere trascinata in un ruolo politico estraneo alla funzione di garanzia che la Costituzione le ha affidato)⁹.

L'attesa delle motivazioni della sentenza sull'*Italicum* sembra sottintendere la speranza che la Corte detti al Parlamento le direttive per l'approvazione di una nuova legge elettorale¹⁰. Ma tale aspettativa resterà delusa perché la pronuncia della Corte lascia comunque un ampio spazio alla discrezionalità legislativa (ora richiamata con un'incisività maggiore di quella rinvenibile nel precedente del 2014)¹¹.

⁸ V. LIPPOLIS, *Le disavventure dell'Italicum e la Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n.2/2017, p.3: il ballottaggio di lista funziona correttamente se il bicameralismo non è paritario e la titolarità del rapporto di fiducia è prevista per una sola Camera. Analogamente C. SBAILÒ, *Legge elettorale: risposte ai quesiti della Prima Commissione della Camera dei deputati*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 3/2017, p.7.

⁹ Sul punto v. M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Riv. AIC*, n.1/2017, pp.3-4.

¹⁰ V. sempre M. LUCIANI, *Bis in idem*, cit., p.7. R. BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2017, parla al riguardo di "ipocrita attesa della motivazione della Corte costituzionale". L'atteggiamento attendista del Parlamento ha poi condotto le forze di maggioranza ad approvare solo a fine legislatura una nuova legge elettorale (la l. 3 novembre 2017, n.165, fondata su un "meccanismo elettorale a propria misura e convenienza"). V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la "maientica" della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità tra le sentenze n.1 del 2014 e n.35 del 2017*, in *Riv. AIC*, n.1/2018, p.7.

¹¹ A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Riv. AIC*, n.3/2017, p.10, sottolinea che la Corte nella sentenza n.35/2017 avrebbe lasciato al legislatore un margine di libertà più ampio rispetto a quanto rinvenibile nella sentenza n.1/2014. Il continuo riferimento alla discrezionalità legislativa che connota la sentenza n.35/2017 è evidenziato anche da A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Riv. AIC*, n.1/2017, p.2, il quale giustamente fa notare come in questo modo la Corte non dimostri soltanto rispetto nei confronti dell'istituzione parlamentare, ma esprima anche una forma di "pungolo-rimprovero" per l'atteggiamento di inerzia che i parlamentari hanno assunto in materia elettorale. Sul profilo in questione si veda, inoltre, più di recente, V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale*, cit., spec. p.7.

4. L'intervento della Corte: incisivo ma non troppo...

Proprio l'ampio riferimento alla discrezionalità legislativa rappresenta un elemento decisivo per capire il tipo di approccio utilizzato dalla Corte nell'effettuare il sindacato di legittimità costituzionale sulla legge n.52/2015. Per qualificare l'intervento della Corte sulla legge elettorale possiamo dire che la Corte ha deciso di decidere, ma mantenendo una prudenza di fondo (incisività da un lato, accortezza dall'altro).

Siamo di fronte ad un sindacato volto a sanzionare solo le ipotesi di esercizio manifestamente irragionevole della discrezionalità legislativa¹². La Corte, in sostanza, ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge n.52/2015, ma lo ha fatto limitando il suo intervento caducatorio alle parti della legge che potremmo definire affette da un'incostituzionalità palese. Ha demolito il minimo indispensabile, come si evince anche dall'articolato dispositivo della sentenza, che contiene due declaratorie di incostituzionalità, cinque di inammissibilità e cinque di infondatezza.

La declaratoria di incostituzionalità, come è noto, ha colpito: *a)* la modalità con cui era disciplinato il ballottaggio (previsto tra le due liste più votate nell'ipotesi in cui non fosse scattato il premio di maggioranza per nessuna lista e destinato ad attribuire il 50% dei seggi alla lista vincente, che però nel primo turno potrebbe aver ottenuto una percentuale esigua di voti, con la conseguenza che in questo modo il perseguimento dell'obiettivo della stabilità di Governo comporta “uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto”) e *b)* l'opzione arbitraria che consentiva al capolista bloccato eletto in più collegi di prescegliere il collegio di elezione e quindi, indirettamente, di andare anche a designare il “rappresentante di un dato collegio elettorale” (opzione ritenuta dalla Corte lesiva sia del principio dell'uguaglianza del voto, sia della personalità del voto)¹³. Entrambi i profili mi pare che siano connotati da una incostituzionalità evidente, anche se non sono mancate valutazioni critiche in merito da parte di alcune posizioni dottrinali¹⁴.

¹² Così V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale*, cit., p.3.

¹³ V. rispettivamente punto 9.2 e punto 12.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n.35/2017.

¹⁴ Per quanto concerne l'incostituzionalità del turno di ballottaggio (non in sé ma per come) disciplinato dalla legge n.52/2015 sono state manifestate perplessità, p. es., in merito al fatto che la Corte ha fondato la propria decisione di incostituzionalità sul presupposto per cui il turno di ballottaggio sarebbe stato concepito nella legge come una prosecuzione del primo turno. Si vedano sul punto le considerazioni critiche di S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *federalismi.it*, n.4/2017, pp.3-4. V. anche, adesivamente, A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 2/2017, p.6. Ci si è pertanto chiesti se il ballottaggio sarebbe stato ugualmente dichiarato incostituzionale qualora non fosse stato considerabile come una prosecuzione del primo turno (M.M. MININCLERI, *Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, tra ruolo “legislativo” della Consulta, “moniti” al Parlamento ed ipotesi di introduzione del controllo preventivo*, in *Consulta Online*, 2017/III, p.424). Ritene, sulla base delle indicazioni ricavabili dalla sentenza n.35/2017, che il ballottaggio non sarebbe stato incostituzionale se fosse stato spezzato il legame tra primo e secondo turno (p. es. attribuendo anche alla lista perdente un modesto premio in seggi, anziché il numero di seggi ottenuti al primo turno), S. CURRERI, *Audizione sulle modifiche delle leggi*

Un intervento quantitativamente contenuto, dunque, ma che deve essere valutato, come si è detto, tenendo conto anche della significativa incisività che nel contempo lo contraddistingue¹⁵. L'intento della Corte non è stato quello di evitare lo smantellamento dell'*Italicum*¹⁶, quanto piuttosto quello di limitare il più possibile la sua ingerenza in un ambito fortemente connotato in senso politico (probabilmente non solo al fine di rispettare lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa, ma anche per sollecitare il Parlamento ad attivarsi in materia elettorale senza fare affidamento sull'intervento del Giudice delle leggi). La decisione della Corte di entrare (in parte) nel merito è stata sicuramente facilitata dall'esito referendario, che, come si è visto, ha di fatto reso la legge elettorale per la Camera dei deputati non più utilizzabile¹⁷. In questo modo l'intervento demolitorio del giudice costituzionale è stato indubbiamente

elettorali, in *federalismi.it*, n.8/2017, pp.5-6. Per quanto riguarda, invece, l'altro profilo oggetto della dichiarazione di incostituzionalità, le critiche della dottrina sono state rivolte soprattutto al criterio residuale del sorteggio (da utilizzare al posto della scelta arbitraria del candidato bloccato eletto in più collegi), che è stato indicato dalla Corte al fine di rendere la normativa di risulta immediatamente applicabile anche prima di un auspicabile intervento legislativo. Da più parti si è sottolineato che la Corte ha eliminato un difetto di costituzionalità ma affidandosi ad un criterio (per quanto provvisorio, vale a dire destinato ad essere utilizzato solo fin tanto che non interverrà il legislatore) tutt'altro che esente da dubbi di costituzionalità (E. CHELI, *Le riforme italiane: tra popolo, Parlamento e giudici*, in *Osservatorio cost. AIC*, n.3/2017, p.3; R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Riv. AIC*, n.3/2017, p.16; F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1/2017, p.12; sulle soluzioni adottabili in merito dal Parlamento v., inoltre, S. CURRERI, *Audizione sulle modifiche delle leggi elettorali*, cit., p.11).

¹⁵ Il fatto che la Corte abbia limitato la declaratoria di incostituzionalità a due profili soltanto non rende il suo operato meno significativo. Rimane comunque vero che, con le due sentenze relative alla legislazione elettorale nazionale, la Corte ha fatto "l'inimmaginabile". Così G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale*, cit., p. XXXII, che considera le due sentenze come due schiaffi inferti nei confronti degli altri poteri costituiti (Parlamento, Governo e anche rappresentanza popolare).

¹⁶ Non mancano letture della sentenza n.35/2017 che tendono a sminuire l'incisività di quanto disposto dalla Corte e ad evidenziare come l'impianto dell'*Italicum* non sia stato smantellato dalla decisione costituzionale. In tal senso, ad es., E. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, n.4/2017, p.3; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 2/2017, p.1 (quest'ultimo ritiene che l'intento dei giudici a *quibus* fosse quello di "contestare in radice l'impianto maggioritario contenuto nella legge", mentre la Corte ha respinto gran parte delle censure e ha dichiarato incostituzionali "due soli profili marcatamente marginali").

¹⁷ Così P. CARNEVALE, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della corte costituzionale*, cit., p.10, che sottolinea appunto come la legge elettorale sia uscita dal risultato referendario fortemente "depotenziata". Secondo E. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum*, cit., p.3, l'esito referendario non avrebbe inciso in modo significativo sul giudizio costituzionale. Diversa l'opinione in merito di S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017*, cit., p.3, che definisce inevitabile il condizionamento dell'esito del referendum sulla decisione costituzionale. La rilevanza del voto referendario, secondo l'A., emerge con evidenza in due punti della sentenza n.35/2017: nel monito finale che la Corte rivolge al legislatore, affinché si adoperi per impedire che due diversi sistemi elettorali per Camera e Senato vadano ad ostacolare la formazione di maggioranze parlamentari omogenee (in senso analogo N. LUPO, *Respinta dal referendum la riforma costituzionale, la Corte affronta alcuni snodi importanti del sistema delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1/2017), e laddove contesta il ballottaggio previsto in una sola Camera nell'ambito di un sistema in cui il bicameralismo ha mantenuto il suo carattere paritario. Su quest'ultimo punto si vedano anche A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum*, cit., p.4 (secondo il quale l'esito referendario avrebbe prodotto l'incostituzionalità sopravvenuta del ballottaggio); A. DI CHIARA, *Il magico mondo*

più indolore, soprattutto per quanto concerne l'impatto prodotto a livello politico. Ritengo, però, che non si debba cadere nell'errore di pensare che lo scrutinio di costituzionalità avrebbe potuto produrre un risultato di merito opposto se il referendum avesse approvato (e non bocciato) la riforma costituzionale. Per quanto fattori esterni al giudizio costituzionale possano essere determinanti per orientare il giudizio della Corte in un senso o in un altro (lo si è detto all'inizio e lo dimostrano in modo palese quei casi in cui la Corte ha evitato in un primo momento di emettere una pronuncia di incostituzionalità, per poi assumerla successivamente cambiando così radicalmente il suo orientamento giurisprudenziale)¹⁸, esiste comunque un margine di oggettività che non può (o non dovrebbe) essere oltrepassato. L'unica alternativa ipotizzabile in caso di esito referendario diverso sarebbe stata rinvenibile, semmai, sul piano delle decisioni meramente processuali. Come è noto, i presupposti per una pronuncia di inammissibilità volendo si trovano sempre¹⁹: quando la Corte entra nel merito vuol dire che ha deciso di decidere e non ha voluto rifugiarsi nella "via di fuga" rappresentata dall'inammissibilità. Ciò è tanto più vero in un caso come quello in esame, sulla cui ammissibilità erano stati manifestati da più parti forti dubbi, in misura addirittura maggiore rispetto a quanto verificatosi con riferimento alla precedente pronuncia di incostituzionalità di una legge elettorale nazionale (sentenza n.1 del 2014)²⁰.

del sindacato di costituzionalità su leggi elettorali nazionali, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 7/2017, p.16 (che definisce la decisione di incostituzionalità sul ballottaggio una scelta politica dettata dalla contingenza).

¹⁸ Si vedano al riguardo le recenti considerazioni di N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Riv. AIC*, n.4/2017, con peculiare riferimento all'evoluzione della coscienza sociale come possibile fattore di condizionamento delle decisioni costituzionali. Ovviamente il caso adesso in esame riguarda un'ipotesi diversa: il condizionamento nei confronti della Corte costituzionale di cui si discute non si collega all'evolversi nel tempo di una situazione, ma al verificarsi di un evento puntuale (il referendum costituzionale, appunto) dall'esito non scontato.

¹⁹ Mi sembrano significative le considerazioni espresse sul punto dai due autorevoli A. che hanno scritto sull'esperienza vissuta all'interno della Corte in qualità di giudici costituzionali (G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Torino, 2005, pp.77-78; S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, p.95). In entrambi i casi si sottolinea come la strada dell'inammissibilità sia di fatto sempre percorribile (volendo, una causa di inammissibilità si trova sempre). Ne consegue che, quando la Corte risolve nel merito questioni particolarmente delicate (quale quella in esame), vuol dire che ha voluto decidere, ha deciso di decidere.

²⁰ Prima che la Corte decidesse sull'*Italicum* un'ampia parte della dottrina si era espressa per l'inammissibilità, auspicando un ritorno indietro rispetto alla sentenza n.1/2014, in modo da lasciare soltanto alla politica l'intervento in materia elettorale. L'aspetto in questione è sottolineato da B. CARAVITA, nell'Editoriale *Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario*, in *federalismi.it*, n.2/2017, p.3, e trova conferma in diversi degli Interventi al Seminario *La Corte e l'Italicum*, svoltosi a Roma l'11 gennaio 2017, quindi prima della pronuncia della Corte, e pubblicati sempre in *federalismi.it*, n.2/2017 (v. G. DEMURO, *La Corte e la tutela del diritto di voto*, pp.5-6; V. LIPPOLIS, *Le disavventure dell'Italicum*, cit., p.6; A. CIANCIO, *L'Italicum all'esame della Corte costituzionale: alcune osservazioni a sostegno dell'inammissibilità*); in alcuni di questi Interventi l'inammissibilità viene indicata come un'ipotesi auspicabile ma poco realistica (A. LUCARELLI e S. LIETO, *Considerazioni in merito al controllo di costituzionalità dell'Italicum*, pp.2-3; S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, pp.10 ss.; F. FABRIZZI, *La Corte, L'Italicum e gli altri (Il Presidente della Repubblica, il Parlamento, il Governo)*, pp.3 ss.). Sui delicati problemi rilevati in merito all'ammissibilità del sindacato costituzionale sulla legge elettorale n.52/2015, v. § successivo.

Ma, alla luce di quanto si è verificato (“col senno di poi”), una pronuncia di inammissibilità avrebbe significato mantenere operativa una legge elettorale contenente parti palesemente incostituzionali (e scarsi effetti avrebbero sortito eventuali moniti rivolti al legislatore, come si evince chiaramente dalla gran parte delle ipotesi in cui la giurisprudenza costituzionale ha fatto uso dello strumento monitorio). Di fronte alla prospettiva di lasciare in vita di una legge incostituzionale, rimane sempre preferibile una decisione che entra nel merito e, quindi, esamina e risolve la questione di legittimità costituzionale.

Se ciò è vero sul piano delle considerazioni di ordine generale, il caso adesso in esame va, però, soppesato tenendo conto di un ulteriore elemento: il ruolo di supplenza che la Corte si trova a svolgere nei confronti del Parlamento ogni volta che viene chiamata a decidere sulla costituzionalità di una legge elettorale (ruolo che, consolidandosi, porta inevitabilmente ad uno snaturamento della funzione di garanzia istituzionalmente e costituzionalmente riservata alla Corte).

Alla fine le variabili in gioco sono tali e tante che diventa difficile tracciare un quadro netto e chiaro delle diverse soluzioni ipotizzabili. Mi piace, comunque, pensare che l’esito referendario abbia rappresentato un fattore che può aver semplicemente reso più facile la declaratoria di incostituzionalità, ma non fino al punto di essere stato a tal fine decisivo.

5. Il confronto con il precedente del 2014, tra continuità e maggiore politicità

Per mettere pienamente a fuoco l’intervento demolitorio effettuato con la sentenza n.35 del 2017 è necessario rapportarlo con il precedente del 2014.

La Corte costruisce la pronuncia più recente evidenziandone ripetutamente il legame e la continuità rispetto a quanto disposto tre anni prima²¹, anche se alcuni profili distintivi tra le due sentenze si possono comunque facilmente individuare²².

La lettura congiunta delle due sentenze permette di chiarire la posizione assunta dalla Corte in merito al sindacato costituzionale sulle leggi elettorali nazionali, soprattutto per quanto concerne il discusso profilo

²¹ Sulle conferme contenute nella sentenza n.35/2017 rispetto al precedente del 2014 v. M. LUCIANI, *Bis in idem*, cit., pp.3-4, il quale sottolinea la perfetta sovrapposibilità di alcuni dei passaggi contenuti nelle due sentenze. La sostanziale continuità tra le due sentenze è evidenziata anche da T.F. GIUPPONI, *La “democrazia elettorale”, tra rappresentatività e governabilità*, in *federalismi.it*, Focus *Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n.1 del 02/10/2017, p.3.

²² B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *federalismi.it*, n.20/2017, p.3, ad es., ravvisa nella sentenza n.35 dei “segnali di ripensamento”, dopo l’apertura delle porte del giudizio costituzionale alle leggi elettorali nazionali, che sono state così sottoposte al rischio di continui ricorsi. In particolare le numerose pronunce di inammissibilità contenute nella sentenza vengono interpretate come un segnale di avversione nei confronti di un uso “un po’ casuale e strumentale degli argomenti di incostituzionalità”. Siamo nell’ambito dello stesso contesto precedentemente esaminato: v. l’uso contenuto della declaratoria di incostituzionalità (§ 4) e l’ampio spazio lasciato alla discrezionalità legislativa (nota 11).

dell'ammissibilità. è ormai chiaro che la giurisprudenza costituzionale ha predisposto una corsia preferenziale per consentire a tali leggi elettorali l'accesso in via incidentale al processo costituzionale.

Il quadro completo va ricostruito tenendo conto, oltre che delle due sentenze che hanno dichiarato parzialmente incostituzionali due leggi elettorali nazionali, anche di altre pronunce costituzionali adottate nel corso dei tre anni che separano le due decisioni in questione. Un fattore indubbio da tenere presente concerne la tendenza ad impugnare legislazioni elettorali dinanzi alla Corte, dopo che questa ha dichiarato parzialmente incostituzionale la l. n.270 del 2005 (sentenza n.1 del 2014). La "disponibilità" della Corte ad esercitare il suo sindacato su una legge elettorale ha incrementato la prospettazione di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto leggi che disciplinano la materia elettorale. Nel periodo di tempo che va dalla sentenza n.1/2014 alla sentenza n.35/2017 vengono, quindi, emesse diverse decisioni in materia, ma nessuna di queste si pronuncia per l'incostituzionalità²³. Sembrava che la Corte fosse orientata a lasciare isolato il precedente del 2014, come decisione adottata *una tantum* in via eccezionale e non destinata ad instaurare un orientamento giurisprudenziale disponibile ad incidere sulle leggi elettorali.

In realtà le leggi elettorali impuginate nel corso dei tre anni che precedono la sentenza n.35 del 2017 non riguardano la legislazione nazionale²⁴ (vale a dire normative volte a disciplinare il rinnovo delle Camere

²³ Per una rassegna dettagliata della giurisprudenza costituzionale adottata in materia elettorale nei tre anni successivi alla sentenza n.1/2014 e precedenti alla sentenza n.35/2017 si veda A. CHIUSOLO, *Una rilettura della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: dalla sent. 1/2014 alla sent. 35/2017, tra revirements e conferme*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 10/2017, pp.5 ss.

²⁴ Le decisioni costituzionali in materia elettorale adottate nel corso dei tre anni che separano le due pronunce relative alle elezioni politiche riguardano: *a*) la legislazione elettorale comunale (in particolare quella per l'elezione del sindaco e dei consigli dei comuni del Trentino Alto Adige con una popolazione superiore ai 3000 abitanti): la Corte, con la sentenza n.275/2014, dichiara infondata la contestazione concernente l'attribuzione del premio di maggioranza indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti da parte della lista o delle coalizioni di liste collegate con il sindaco eletto, ritenendo tale normativa non comparabile con quella nazionale; *b*) la legge per l'elezione del Parlamento europeo, con peculiare riferimento alla soglia di sbarramento del 4%: in questo caso la Corte si pronuncia per l'inammissibilità (sentenza n.110/2015), evidenziando come, a differenza di quanto previsto per le elezioni del Parlamento nazionale i cui risultati sono sottoposti al controllo della Camera di appartenenza ai sensi dell'art.66 Cost., per il Parlamento europeo è previsto il ricorso ai normali rimedi endogiurisdizionali, nel cui ambito è possibile svolgere ogni accertamento per la tutela del diritto di voto e sollevare eventuali questioni in via incidentale (non siamo quindi di fronte ad una possibile zona franca, che giustificerebbe un'azione per l'accertamento in astratto del contenuto del diritto di voto); *c*) la legislazione elettorale regionale (in particolare la legge per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione Lombardia): la Corte, con sentenza n.193/2015, decide nel senso dell'inammissibilità (della questione avente ad oggetto l'attribuzione di un premio di maggioranza indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti) e dell'infondatezza (della questione concernente la previsione di soglie di sbarramento). Con riferimento a quest'ultima sentenza più volte è stata sottolineata la diversa valutazione della rilevanza data dalla Corte rispetto alla sentenza n.1/2014, che è connotata da un giudizio in merito molto meno rigoroso. La pronuncia di inammissibilità contenuta nella decisione relativa alla legislazione elettorale della Lombardia viene giustificata con la considerazione che "nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente" (sentenza n.193/2015, punto 3.1 del *Considerato in diritto*). La valutazione della rilevanza fatta dalla Corte, fondata sull'applicazione della legge, risulta in contrasto con la sentenza n.1/2014, ma ancora di più con la successiva sentenza n.35/2017, concernente una legge elettorale nazionale mai applicata (su tale

parlamentari). Nel momento in cui viene nuovamente sottoposta al giudizio di legittimità costituzionale una legge elettorale nazionale, la Corte ritorna ad essere disponibile ad entrare nel merito, quindi ad adottare criteri di ammissibilità meno rigidi, e anche ad emettere una decisione di accoglimento.

Alla luce della sentenza n.35 del 2017 risulta ormai chiaro che in materia elettorale la giurisprudenza costituzionale è “a maglie larghe” solo se il giudizio ha per oggetto la disciplina elettorale parlamentare.

In questo modo trova conferma quanto disposto nel 2014: le condizioni necessarie per impugnare una legge in via incidentale devono essere interpretate con maggiore elasticità se la legge in questione è di natura elettorale e concerne le Camere parlamentari.

Alla base di questo atteggiamento “poco rigoroso” c’è la preoccupazione di evitare che in materia si formi una “zona franca”, sottratta al controllo di costituzionalità²⁵.

Per tentare una ricostruzione sintetica del quadro di riferimento, può essere utile tenere presenti i chiarimenti forniti in merito dalla stessa Corte costituzionale, attraverso le parole del giudice relatore-redattore della sentenza n.35 del 2017²⁶, che ci permettono di affermare quanto segue:

a) La Costituzione stabilisce che sia la Camera di appartenenza del parlamentare a giudicare dei titoli di ammissione e delle sopraggiunte cause di ineleggibilità e incompatibilità (art.66). Ciò significa che in ambito parlamentare non è prevista la possibilità di rivolgersi ad un giudice comune, a differenza di quanto stabilito per le altre legislazioni elettorali, che risultano pertanto impugnabili davanti alla Corte attraverso le regole dell’incidentalità. Non sarebbe risolutivo riconoscere alle Camere che operano ai sensi dell’art.66 Cost. un ruolo giurisdizionale “ai limitati fini” di acquisire legittimazione come giudici *a quibus*, perché difficilmente sarebbero propense a sollevare questioni di legittimità costituzionale concernenti la loro esistenza²⁷.

b) Le due leggi elettorali politiche scrutinate nel merito (con le sentenze n.1/2014 e n.35/2017) sono state impuginate davanti alla Corte grazie all’iniziativa di alcuni cittadini elettori, che si sono rivolti ad un giudice

questione v. più avanti nel testo). R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale*, cit., p.14, nota 24; A. CHIUSOLO, *Una rilettura della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale*, cit., pp.12 ss.

²⁵ Una significativa conferma del fatto che la Corte è disponibile ad “allargare” le porte del giudizio incidentale solo al fine di evitare una zona franca si ha anche guardando alla giurisprudenza successiva alla sentenza n.35/2017. L’ordinanza n.63/2018 ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa alla modalità del voto per corrispondenza, prevista per gli italiani residenti all’estero (nel caso di specie trattavasi del voto da esercitare in sede referendaria), in particolare per carenza dell’interesse ad agire nel giudizio *a quo* e per l’assenza di una zona franca (essendo prevista la possibilità di rivolgersi all’Ufficio centrale per la circoscrizione Estero). A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l’azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le “zone franche”*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 4/2018, pp.1 ss.

²⁶ N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche. Aspetti processuali (sentenze n.1 del 2014 e n.35 del 2017)*, Relazione all’Incontro Istituzionale su *I diritti umani nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea e negli ordinamenti nazionali* (Siviglia, 27 ottobre 2017), in *Cortecostituzionale.it*

²⁷ Così, in particolare, N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche*, cit., p.2.

per chiedere l'accertamento della conformità ai principi costituzionali del diritto di voto (azione processuale di accertamento), ritenendo tale diritto leso dalla legislazione elettorale. L'iniziativa assunta da questi cittadini elettori ha così acquisito caratteristiche molto simili al ricorso diretto: il giudice viene adito al fine di contestare la costituzionalità della legge elettorale, con la conseguenza che si rischia la sovrapposizione (e, quindi, la non facile distinguibilità) del *petitum* del processo *a quo* con quello del processo costituzionale²⁸ (lo dimostra il fatto stesso che sia nel 2014, sia nel 2017, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'irrelevanza delle questioni sollevate). Ciò nonostante la Corte si è pronunciata nel senso dell'ammissibilità, considerando rispettata la regola per cui il processo principale deve avere un oggetto più ampio del processo costituzionale, in quanto l'accertamento relativo al diritto di voto che ha determinato l'instaurazione del processo principale è condizionato dalla pronuncia costituzionale ma non si esaurisce nella risoluzione delle questioni di costituzionalità, dal momento che "residuerrebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto" (sentenza n.1/2014, punto 2 del *Considerato in diritto*). Siamo di fronte ad un utilizzo elastico delle regole del giudizio incidentale, fatto con l'intento di evitare che le leggi elettorali politiche risultino sottratte al controllo di costituzionalità²⁹, sottrazione che si ripercuoterebbe negativamente sulla possibilità di garantire tutela costituzionale al diritto fondamentale di voto. "L'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale fu desunta dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rendeva incerta la portata"³⁰;

c) La situazione risulta ancora più complessa nel 2017, quando la Corte viene chiamata a pronunciarsi sulla l. n.52/2015, che non è mai stata applicata (addirittura una delle ordinanze di rimessione, quella del Tribunale di Messina, risale al periodo antecedente al 1° luglio 2016, quando la legge era in vigore ma non era ancora applicabile). In un contesto del genere si moltiplicano i dubbi sull'ammissibilità, ma la Corte anche questa volta ha ritenuto di poter entrare nel merito, consolidando così l'orientamento propenso ad

²⁸ Tali profili problematici sono evidenziati e riconosciuti dallo stesso N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche*, cit., p.2.

²⁹ È stato notato che la via più corretta da seguire per garantire il sindacato costituzionale sulle leggi elettorali politiche non sarebbe quella di forzare le regole dell'accesso in via incidentale (come ha fatto la Corte), ma piuttosto quella di eliminare la riserva a favore delle Camere di cui all'art.66 Cost., in modo da garantire anche con riferimento a tali leggi elettorali la possibilità di ricorrere ad un giudice comune, che potrebbe poi eventualmente rivolgersi alla Corte attraverso le ordinarie regole dell'incidentalità. Così R. BIN, *Chi è responsabile delle "zone franche"? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 6/2017, il quale sottolinea che la stessa Corte nella sentenza n.35/2017, al punto 3.1 del *Considerato in diritto*, fa riferimento alla mancata attuazione della delega contenuta nell'art.44 della legge 18 giugno 2009, n.69, che prevedeva l'introduzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie relative al procedimento elettorale preparatorio anche per le elezioni delle due Camere parlamentari. In posizione analoga anche T.F. GIUPPONI, *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, cit., p.9.

³⁰ Così testualmente N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche*, cit., p.3.

un uso meno rigoroso delle regole dell'incidentalità quando le leggi impugnate riguardano la legislazione elettorale politica³¹. In particolare la Corte ha evidenziato che da parte dei giudici *a quibus* c'è stata una chiara enunciazione delle motivazioni per cui, nonostante le peculiarità del caso, deve ritenersi sussistente l'interesse ad agire dei ricorrenti. Il diritto di voto è un diritto "permanente" (nel senso che si può essere chiamati ad esercitarlo in qualsiasi momento), che viene ad essere pregiudicato anche da uno stato di incertezza sulla sua effettiva portata. L'azione di accertamento può essere esperita anche per evitare la lesione futura di un diritto. La sufficienza delle motivazioni addotte dai giudici *a quibus* sulla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti ha reso, quindi, non necessario il riesame da parte della Corte delle condizioni di ammissibilità delle questioni prospettate. Per quanto concerne la difficoltà di distinguere l'oggetto dei giudizi principali dall'oggetto del giudizio costituzionale, la Corte conferma quanto già affermato nel 2014. Nel processo principale si chiede di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto; nel processo costituzionale, invece, si chiede di riconoscere che il diritto di voto è stato leso dalla legge elettorale impugnata.

La peculiarità della situazione che ha condotto alla pronuncia della sentenza n.35 del 2017 rende comunque necessario un minimo di approfondimento (a prescindere dalle argomentazioni utilizzate dalla Corte per giustificare la sua decisione di entrare nel merito). La mancanza di applicazione della l. n.52/2015 rappresenta l'elemento maggiormente distintivo rispetto al precedente del 2014³². Se le due sentenze sono legate da un rapporto di continuità per quanto concerne i presupposti per l'accesso in via incidentale (più precisamente, l'applicazione elastica di tali presupposti), l'aspetto specifico di una legge mai applicata rende la seconda ipotesi molto più connotata in senso politico. Il sindacato esercitato dalla Corte ha assunto di fatto un accentuato carattere preventivo e astratto³³, due aspetti che sollevano diverse considerazioni critiche.

Nel 2014 la Corte si era trovata a giudicare di una legge in vigore da quasi dieci anni e utilizzata nel corso di tre tornate elettorali, nel 2017 si trova di fronte ad una legge appena approvata e mai utilizzata. La seconda situazione ha una valenza politica indubbiamente maggiore e il controllo di costituzionalità esercitato dalla Corte si caratterizza per essere molto simile al giudizio preventivo che la riforma "Renzi-Boschi" avrebbe voluto introdurre per le leggi elettorali nazionali³⁴.

³¹ Si vedano in merito i chiarimenti forniti da N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche*, cit., pp.5 ss., che si sintetizzano nel prosieguo del testo.

³² Lo stesso N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche*, cit., p.5, parla al riguardo di una "differenza di non poco momento" tra le due fattispecie oggetto dei due giudizi costituzionali.

³³ V. sempre N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche*, cit., p.9.

³⁴ P. CARNEVALE, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della corte costituzionale*, cit., p.4.

Anche dopo il referendum del 4 dicembre 2016 si è più volte ritornati sull'opportunità di prevedere un sindacato preventivo per le leggi elettorali nazionali³⁵. L'intento di chi sostiene tale possibilità è comprensibile: si vuole evitare l'entrata in vigore di una legge elettorale affetta da vizi di costituzionalità (il pensiero va soprattutto alla situazione venutasi a creare dopo la sentenza n.1 del 2014, che ha visto la permanenza in carica di Camere elette con una legge incostituzionale). Ma resto convinta della non auspicabilità di un'ipotesi del genere. Il sindacato preventivo implica un giudizio costituzionale su una legge approvata dal Parlamento ma non ancora entrata in vigore. L'intervento della Corte si inserisce nel corso dell'*iter* di formazione della legge assumendo inevitabilmente una forte valenza politica. La previsione di un sindacato preventivo sulle leggi elettorali connoterebbe il sindacato costituzionale come elemento non solo facente parte del procedimento di formazione, ma anche destinato probabilmente ad essere attivato ogni volta che il Parlamento si apprestasse ad approvare una legge elettorale (il rischio di un coinvolgimento della Corte, già ora elevato, aumenterebbe ulteriormente). Il fatto che il sindacato sulla legge n.52/2015 sia stato esercitato quando la legge non era ancora stata applicata, ma dopo la sua entrata in vigore, quindi dopo la definitiva chiusura del procedimento di formazione, ha reso l'intervento della Corte più distaccato dal dibattito politico. La politicità che ha comunque connotato tale intervento sarebbe stata sicuramente maggiore se si fosse verificato all'interno del procedimento di formazione della legge e, quindi, con un carattere effettivamente preventivo.

Per quanto concerne l'astrattezza che ha caratterizzato il controllo di costituzionalità esercitato sulla l. n.52/2015, si tratta di un ulteriore profilo legato alla mancanza di applicazione della legge, che, al di là delle giustificazioni addotte dalla Corte, risulta difficilmente conciliabile con le caratteristiche che siamo abituati a pensare per il giudizio incidentale. Nella giustizia costituzionale italiana l'accesso in via incidentale si distingue da quello in via d'azione (riservato allo Stato e alle Regioni) proprio per il fatto che non va ad impugnare una legge da poco approvata e considerata nella sua astrattezza (vale a dire per come è stata formulata dal Parlamento indipendentemente dalla sua applicazione ad un caso concreto), ma prende invece in considerazione una legge che sta per essere utilizzata nel corso di un giudizio e che per questo assume una valenza indubbiamente concreta (non è una legge uscita dalle Aule parlamentari e non ancora presa in considerazione in funzione di un caso concreto, ma è una legge che il giudice ha interpretato ai fini della risoluzione di un giudizio). Queste caratteristiche non possono dirsi presenti nei

³⁵ In tal senso, ad es., G. SOBRINO, *L'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale*, in *federalismi.it*, n.15/2017, pp.37-38, che ritiene necessaria l'introduzione di un controllo di costituzionalità preventivo sulle leggi elettorali nazionali, che escluda anche la possibilità di una loro impugnazione successiva in via incidentale. Anche M.M. MININCLERI, *Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali*, cit., pp.4-5, fa riferimento all'opportunità di riconsiderare l'ipotesi di introdurre il ricorso preventivo per la legislazione elettorale parlamentare, proprio alla luce della natura sostanzialmente preventiva del sindacato esercitato nella sentenza n.35/2017.

giudizi *a quibus* che hanno portato all'impugnazione davanti alla Corte della legge elettorale sindacata con la sentenza n.35 del 2017. L'accesso alla Corte è stato effettuato utilizzando formalmente la via incidentale, ma sostanzialmente la via del ricorso diretto, che va ad impugnare una legge considerata di per sé (e, quindi, in astratto) e non in funzione della risoluzione di una controversia concreta³⁶. Nella prospettiva della Corte ha prevalso l'intento di evitare una zona franca coincidente con l'ambito, cruciale ai fini dell'assetto democratico di un ordinamento, della legislazione elettorale, a sua volta inscindibilmente connessa con il diritto fondamentale di voto. La scelta della Corte si giustifica, quindi, alla luce della particolarità del contesto legislativo interessato e del diritto fondamentale che ad esso si ricollega. Ciò non toglie comunque che soprattutto la sentenza n.35 del 2017 risulti costruita su logiche non pienamente adattabili alle categorie classiche del giudizio incidentale.

6. La situazione attuale: da una zona franca ad un'altra?

L'argomento della zona franca rappresenta il motivo centrale e determinante delle particolari modalità utilizzate dalla Corte per scrutinare nel merito le due leggi elettorali politiche sottoposte al suo giudizio. È necessario sottolineare che non è tanto la presenza in sé di una legge elettorale politica a rendere necessaria un'applicazione elastica delle regole dell'incidentalità, quanto piuttosto il fatto che eventuali contestazioni relative all'applicazione di una legge del genere non possono essere prospettate dinanzi ad un giudice, ma richiedono l'intervento della Camera di appartenenza del parlamentare interessato, ai sensi dell'art.66 Cost. In questo modo viene meno la possibilità di utilizzare la via incidentale secondo i canoni classici. Da qui l'esigenza di evitare che la legislazione elettorale politica possa costituire una zona franca, sottratta al controllo di costituzionalità, esigenza che rappresenta appunto la causa che ha portato la Corte ad allargare le porte dell'accesso incidentale³⁷.

³⁶ Con riferimento alla sentenza n.35/2017 risulta ancora più evidente che l'azione di accertamento dei ricorrenti ha assunto le caratteristiche di un ricorso diretto "mascherato". Così A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un equilibrio*, cit., p.5, il quale sottolinea che è venuto meno uno degli aspetti più caratterizzanti del giudizio incidentale: "lo svolgimento del sindacato su una norma alla luce delle esigenze dell'applicazione". In senso critico nei confronti dei criteri di ammissibilità utilizzati dalla Corte anche F. FERRARIS, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n.35/2017*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 2/2017, pp.1 ss. Più propensa, invece, a condividere l'impostazione seguita dalla Corte, la ricostruzione di A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 6/2018, pp.1 ss.

³⁷ Secondo G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n.1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, p.2961, una "ragione costituzionale superiore" ha portato la Corte a "non sottilizzare sugli aspetti processuali della vicenda". La sussistenza di una zona franca è divenuta uno degli elementi costitutivi della pregiudizialità costituzionale. Così G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, Napoli, 2017, p.53, il quale sottolinea anche la forte "torsione astratta" che caratterizza la decisione costituzionale sulla legge n.52/2015, nel cui ambito la Corte ha assunto un ruolo di supponenza politica con un'evidenza difficilmente riscontrabile in altri momenti storici (spec. pp.55-56).

Nella situazione attuale non si può parlare più di zona franca con riferimento alle leggi elettorali nazionali. Anzi è possibile affermare che tali leggi sono ormai sempre impugnabili in sede di giudizio costituzionale, anche quando non hanno avuto alcuna applicazione, e questo le espone ad un “rischio di conflittualità permanente”³⁸. La Corte, in sostanza, ha stabilito dei presupposti che di fatto rendono estremamente facile sottoporre al suo controllo la legislazione elettorale politica.

Di fronte al ruolo di primo piano svolto dall’esigenza di evitare una zona franca, risulta quasi paradossale che la stessa Corte abbia fissato in materia una regola che determina la creazione di una nuova zona franca. Si fa riferimento alla trasposizione nel giudizio di legittimità costituzionale del principio, originariamente previsto nell’ambito del referendum abrogativo, per cui una legge elettorale non può mai essere eliminata *in toto*: sia dall’abrogazione referendaria sia dalla declaratoria di incostituzionalità deve residuare una parte della legge elettorale in grado di consentire in qualsiasi momento il rinnovo dell’organo interessato. Ciò significa che è preclusa la possibilità di dichiarare incostituzionale un’intera legge elettorale.

Si tratta di un profilo che ha sollevato diverse considerazioni critiche³⁹. Una legge elettorale dal contenuto totalmente incostituzionale costringerebbe la Corte a pronunciarsi nel senso dell’inammissibilità e, quindi, a non espungerla dall’ordinamento.

La regola dell’incostituzionalità necessariamente parziale delle leggi elettorali, nel momento in cui è stata esplicitata dalla Corte, ha prodotto delle forzature per evitare l’adozione di una decisione contrastante con il principio per cui la normativa di risulta deve avere un contenuto tale da non paralizzare la possibilità di rinnovo dell’organo. Sono forzature che si possono facilmente individuare sia nella sentenza del 2014, sia in quella del 2017. Nella prima viene pronunciata una decisione di tipo additivo (la legge n.270/2005 è incostituzionale nella parte in cui non prevede il voto di preferenza nell’ambito di liste lunghe), ma senza che siano presenti le “rime obbligate”. L’introduzione del voto di preferenza viene demandata alla normazione di rango secondario, mediante un’operazione creativa che suscita diverse perplessità. Qualcosa di analogo si è verificato anche nella sentenza n.35 del 2017 con riferimento al criterio del sorteggio, indicato dalla Corte come criterio residuale rispetto alla declaratoria di incostituzionalità della

³⁸ Così G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il “seguito” della sent. 35/2017*, Osservatorio sulle fonti, n.1/2017, p.3.

³⁹ R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale*, cit., pp.15 ss. e *L’incostituzionalità dell’“Italicum”*, cit., pp.788 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale?*, cit., p.4; F. BIONDI, *Auto-applicabilità della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell’ordine democratico? Prime note sulle conseguenze dell’accoglimento di questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna 11/2017, pp.2 ss. Quest’ultima passa anche in rassegna le pronunce costituzionali adottate in materia elettorale prima della sentenza n.1/2014 (sia nei giudizi in via principale sia in quelli in via incidentale) (spec. pp.6 ss.), per dimostrare che anche prima del 2014 la Corte si è preoccupata di non creare vuoti normativi che impedissero la rielezione dell’organo. La Corte, quindi, ha sempre avuto un’attenzione particolare per le conseguenze determinate dalle sue decisioni in materia elettorale.

possibilità di scegliere il collegio di elezione, prevista a favore dei capilista bloccati che risultino eletti in più collegi⁴⁰. In entrambi i casi la Corte adotta tecniche manipolative nonostante l'assenza di "rime obbligate".

Il percorso seguito dalla Corte si può riassumere in questi termini: l'accesso in via incidentale viene garantito alle leggi elettorali politiche ricorrendo ad un'interpretazione elastica dei principi che governano tale tipologia di giudizio, in maniera tale che non si venga a formare in materia una zona franca; nel contempo viene però stabilita la regola (desunta dalle decisioni costituzionali adottate sull'ammissibilità del referendum abrogativo) per cui una legge elettorale può essere eliminata (anche in sede di legittimità costituzionale) solo parzialmente, per evitare la creazione di un vuoto normativo che impedirebbe il rinnovo dell'organo; ciò significa che la parte residua della legge che rimane in vigore deve comunque avere un contenuto tale da garantire la rielezione dell'organo in qualsiasi momento; questa regola a sua volta ha prodotto un'ulteriore interpretazione elastica: quella dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, con specifico riferimento ad interventi di natura manipolativa, che vengono di solito ritenuti ammissibili solo in presenza di "rime obbligate".

In sostanza la legislazione elettorale politica sembra costringere la Corte ad utilizzare, anche in relazione al profilo in esame, criteri di giudizio molto meno rigorosi rispetto a quelli usuali.

Se questo quadro può destare perplessità, occorre però considerare la *ratio* che sta dietro la decisione della Corte di eliminare una zona franca per poi crearne subito dopo un'altra nello stesso ambito. Il principio che preclude la declaratoria di incostituzionalità di un'intera legge elettorale va collocato in un contesto, quello italiano, connotato frequentemente da una scarsa solerzia da parte delle forze parlamentari. L'idea del vuoto in materia elettorale, con un'elevata probabilità che possa protrarsi anche a lungo nel tempo, ha spinto la Corte ad estendere nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale la regola originariamente pensata per il referendum abrogativo. Si tratta, quindi, di un ulteriore profilo che vede la decisione costituzionale condizionata dal contesto storico-politico nell'ambito del quale viene pronunciata.

⁴⁰ Sul punto v. le critiche formulate dalla dottrina che si è indicata alla nota 14. Nel caso di specie (quello di cui alla sentenza n.35/2017) la tipologia decisoria utilizzata non sembra qualificabile come additiva, ma semmai come forma di "accoglimento parziale" ("nella parte in cui prevede..."). Ciò nonostante la regola della necessaria possibilità di rinnovo dell'organo fissata dalla Corte rende comunque necessaria l'individuazione, nel contesto legislativo di riferimento, di un criterio da impiegare al posto di quello originariamente previsto nella legge (la tecnica da utilizzare sarebbe stata quella delle pronunce sostitutive). In questo senso anche in questo caso sarebbero state necessarie le "rime obbligate" (per evitare un intervento creativo della Corte). Il criterio residuale del sorteggio risulta l'unico utilizzabile in modo immediato, ma con conseguenze di dubbia compatibilità con i principi costituzionali. L'esigenza di una normativa di risulta tale da garantire la possibilità di nuove elezioni induce la Corte ad effettuare delle forzature giustamente valutate in modo critico.

7. Il quadro necessariamente unitario che ricomprende referendum costituzionale e sentenza sull'*Italicum*

Il quadro tracciato fin qui permette di tirare alcune conclusioni, riallacciandoci ad alcune delle considerazioni fatte all'inizio, con riferimento al contesto storico-politico in cui è stata pronunciata la sentenza n.35 del 2017.

La Corte, allargando le maglie dell'accesso incidentale, ha creato le condizioni per poter impugnare in sede costituzionale le leggi elettorali politiche. Se l'intento che ha determinato questo orientamento (quello di evitare una zona franca in un ambito fondamentale per un ordinamento democratico) è comprensibile e condivisibile, pone qualche perplessità la sovraesposizione politica della Corte che ne è derivata. L'interpretazione elastica delle regole dell'incidentalità ha inciso sull'equilibrio tra le due componenti che caratterizzano il ruolo della Corte costituzionale: le forme della giurisdizione del suo operare e la valenza (anche) politica delle sue decisioni, determinata dal fatto che giudicano della legge, l'atto politico per eccellenza⁴¹. Si è venuto a creare uno sbilanciamento a favore del versante politico, che probabilmente rappresenta un fenomeno tipico del nostro tempo, che va al di là delle vicende legate al sindacato sulle leggi elettorali politiche⁴².

Il rischio tangibile determinato da questa situazione concerne il ruolo di supplenza nei confronti del legislatore, che la Corte viene tendenzialmente chiamata a svolgere. Con le due sentenze che hanno inciso sulla legislazione elettorale nazionale c'è stato un intervento sulla legge più connotata in senso politico (quella elettorale), che di fatto si è tradotta in una definizione del sistema elettorale, che sarebbe spettata alle scelte parlamentari⁴³. Ci troviamo di fronte a "garanti [che] si fanno decisori politici, al posto dei decisori per Costituzione", con un'evidente confusione dei ruoli istituzionali⁴⁴.

Resto convinta del fatto che il sindacato costituzionale sulle leggi elettorali politiche rappresenti un fenomeno patologico, che dovrebbe costituire l'eccezione e non la regola. Ma non è questa la direzione che attualmente è stata intrapresa. Ammettendo il sindacato sulla legislazione elettorale politica, a partire

⁴¹ S. STAIANO, *La rappresentanza*, Relazione al XXXI Convegno annuale AIC, Trento 11-12 novembre 2016, in *Riv. AIC*, n.3/2017, pp.31 ss. (spec. p.32).

⁴² R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale*, cit., p.4, sottolinea lo spostamento verso l'anima politica della Corte, che negli ultimi anni si è verificato in una misura maggiore di quanto non sia mai avvenuto in precedenza; analogamente A. RUGGERI, *Appunti per uno studio delle più salienti vicende della giustizia costituzionale in Italia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1/2017, pp.7-8. La giurisprudenza costituzionale (ma non solo) tende a sostituirsi al legislatore, in un contesto segnato dalla perdita di centralità del principio rappresentativo. I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, Relazione al XXXI Convegno annuale AIC, Trento 11-12 novembre 2016, in *Riv. AIC*, n.3/2017, pp.15-16.

⁴³ In questo senso G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale*, cit., p.XXXII. Con specifico riferimento agli effetti della sentenza del 2014, G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n.1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., p.2979, afferma che "si può tranquillamente parlare di legge in forma di sentenza".

⁴⁴ A. RUGGERI, *Appunti per uno studio delle più salienti vicende*, cit., p.15.

dalla sentenza n.1 del 2014, la Corte stessa è stata l'artefice di quell'orientamento che rischia di sfociare in una continua proposizione di ricorsi in materia elettorale. La relativa facilità con cui è divenuto possibile sottoporre al giudizio costituzionale una legge elettorale nazionale ha innescato la tendenza ad invocare l'intervento della Corte su qualsiasi problema concernente la legislazione elettorale. In tale ambito la propensione a "tirare in ballo" la Corte costituzionale è fin troppo alta. Ci si rivolge istintivamente alla Corte di fronte a qualunque criticità che si presenti in materia elettorale, con il rischio talvolta di invocare il suo intervento anche su questioni dalla valenza solo politica (il piano delle critiche politiche viene confuso con quello delle questioni di costituzionalità)⁴⁵.

Questa propensione ad attivare il processo costituzionale si può riscontrare con riferimento ai cittadini elettori (che si sono rivolti ad un giudice per contestare la legittimità costituzionale di una legge elettorale), ai giudici (che si sono dimostrati disponibili ad impugnare una legge elettorale dinanzi alla Corte), e allo stesso Parlamento (che, come si è visto, si è messo in attesa di conoscere la decisione della Corte, sperando di ricavarne indicazioni puntuali sulla legislazione elettorale da adottare).

Si ha l'impressione che la Corte costituzionale sia percepita come la soluzione di tutti i mali presenti in ambito elettorale. Sono espressione della stessa tendenza anche i diversi tentativi di sollevare conflitto di attribuzione con riferimento al discusso *iter* di formazione della legge elettorale attualmente in vigore (l. 3 novembre 2017, n.165), tutti dichiarati inammissibili⁴⁶.

Questo coinvolgimento della Corte in un ambito dall'alta valenza politica, con le conseguenze che si sono tentate di descrivere, assume un carattere particolarmente accentuato con la sentenza n.35 del 2017, visto il contesto nel quale è stata pronunciata.

⁴⁵ B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, cit., p.3.

⁴⁶ Ordinanze nn. 277 e 280 del 2017. La prima ordinanza riguarda il conflitto sollevato dal CODACONS, da un senatore e da un cittadino elettore contro la delibera del Governo che ha dato l'assenso a porre la questione di fiducia sull'approvazione, "senza emendamenti né articoli aggiuntivi", della legge elettorale: la Corte lo ha dichiarato inammissibile per insussistenza sia del requisito soggettivo (non sono legittimati a sollevare conflitto in qualità di poteri dello Stato né il CODACONS, né il cittadino elettore, né, con riferimento al caso di specie, il senatore), sia del requisito oggettivo (la posizione della questione di fiducia non può ritenersi lesiva della libertà di voto dei cittadini, ma semmai delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato). La seconda ordinanza riguarda i conflitti sollevati da alcuni cittadini elettori e parlamentari del MoVimento 5 Stelle contro la Camera dei deputati (e, ove occorra, contro il Governo), con riferimento all'*iter* seguito per l'approvazione della legge elettorale: la Corte li ha dichiarati inammissibili per carenze degli atti introduttivi, che non consentono alla Corte di decidere nel merito (in particolare "nessuno dei tre ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa"). Su tali vicende conflittuali, esaminate nell'ambito della tendenza a richiedere il giudizio della Corte su questioni inerenti alla legislazione elettorale, v. G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *federalismi.it*, Focus – Riforme istituzionali e sistema parlamentare n.1 – 23/02/2018, p.14; A. D'ANDREA, *La Corte frena la corsa all'impazzata dei ricorsi contro le leggi elettorali*, in *la.Costituzione.info*, 22 dicembre 2017.

Si è già evidenziato l'atteggiamento ambivalente della Corte, che si può cogliere tra le righe della sentenza⁴⁷: da una parte continuità con il precedente del 2014 e, quindi, conferma della sindacabilità delle leggi elettorali politiche; dall'altra tentativo di arginare e circoscrivere il sindacato costituzionale in materia elettorale, attraverso un uso significativo delle pronunce di inammissibilità, un richiamo continuo alla discrezionalità legislativa, il tentativo di distacco dalla vicenda referendaria.

La Corte mantiene fermi e consolida i principi fissati con la sentenza n.1 del 2014, ma al tempo stesso si preoccupa di limitare l'impatto politico del suo intervento e, quindi, di assumere una posizione più distaccata possibile dalle situazioni politiche connesse alle questioni scrutinate.

La preoccupazione della Corte, però, non è riuscita a scalfire il legame inscindibile creatosi tra la sentenza n.35 del 2017 ed il referendum costituzionale che ha portato a respingere la riforma costituzionale "Renzi-Boschi". Le due vicende vengono quasi sempre accostate per essere sottoposte ad una lettura congiunta. Non risulta possibile valutare la sentenza n.35 del 2017 senza tener conto del referendum del 4 dicembre 2016, al punto che, secondo qualcuno, la decisione costituzionale sarebbe stata condizionata in misura significativa dall'esito referendario⁴⁸. Con il referendum del 4 dicembre 2016, quindi ancora prima della decisione costituzionale, si è verificato il crollo di entrambi i pilastri su cui si reggeva la riforma istituzionale (la legge costituzionale di riforma e la legge elettorale pensata in funzione della sua entrata in vigore)⁴⁹. La Corte, quindi, avrebbe semplicemente completato l'opera demolitoria iniziata dal corpo elettorale.

La declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza viene tendenzialmente interpretata come un ulteriore tassello del percorso che ha condotto alla bocciatura della riforma costituzionale.

Viene delineato un quadro che vede la presenza di due vincitori e uno sconfitto: il popolo e la Corte costituzionale da un lato, il Parlamento dall'altro⁵⁰. Il referendum e la decisione costituzionale vengono interpretati unitariamente, come segnali di una possibile svolta, che potrebbe sollecitare una nuova riflessione sui principi che reggono gli ordinamenti democratici⁵¹.

La decisione sulla legge elettorale n.52/2015 viene pertanto ineluttabilmente collocata nel contesto che ha visto respingere la riforma costituzionale che avrebbe dovuto superare il bicameralismo paritario, per essere percepita come un contributo alla bocciatura della riforma. L'intervento della Corte in questo modo ha acquisito una valenza simbolica che probabilmente va al di là delle intenzioni della Corte stessa

⁴⁷ V. note 21 e 22.

⁴⁸ V. nota 17.

⁴⁹ F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1/2017, p.1. V. anche nota 8.

⁵⁰ E. CHELI, *Le riforme italiane: tra popolo, Parlamento e giudici*, cit., p.1.

⁵¹ G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n.2/2017, pp.5-6.



(visto il tentativo di creare le condizioni per distaccarsi il più possibile dall'ambito politico strettamente inteso, che si intuisce dalla lettura della sentenza e dalle vicende che hanno preceduto e accompagnato la sua pronuncia...).