NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

APPUNTI SULLA GIUSTIZIABILITÀ DEI DIRITTI POLITICI *

di Massimo Siclari **

SOMMARIO: 1. A proposito della categoria dei diritti politici. – 2. L'ardua configurazione della giustiziabilità del diritto di petizione e dell'iniziativa legislativa popolare. – 3. La giustiziabilità del diritto di voto – 4. Notazioni conclusive.

1. A proposito della categoria dei diritti politici

La categoria dei diritti politici (al pari di tutti i tentativi di classificazione dei diritti costituzionali) è caratterizzata dall'indeterminatezza [1]. In essa, in via generale, possono includersi tutte le ipotesi *di diritti e libertà fondamentali che consentano – più o meno direttamente – la partecipazione democratica.* Dunque, fra i diritti politici in senso lato sono talvolta ricompresi – oltre al diritto di voto (nelle sue varie accezioni), al diritto di costituire partiti politici (o di aderirvi e non aderirvi o di dimettersi da essi), al diritto di petizione, all'iniziativa legislativa popolare – anche le libertà di espressione, di riunione, di associazione: «condizioni basilari di una democrazia vivace, "pietre angolari" di un ordinamento democratico e fattori costitutivi di un processo politico ispirato ai principi della democrazia liberale», com'è stato efficacemente sottolineato da Paolo Ridola [2]. E potrebbero arrivare a

* Il presente contributo (destinato al *Liber amicorum* in onore di Augusto Cerri) riprende e cerca di riordinare le considerazioni svolte dall'a, in occasione di alcuni incontri di studio svoltisi tra il 2014 ed il 2015, i cui atti non sono stati pubblicati (si tratta, in particolare del Seminario *"Ex voto",* organizzato dal CRISPEL presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi Roma Tre, il 13 febbraio 2014; .del Convegno *Diritti politici, Corte costituzionale forma di governo*, tenutosi il 10 ottobre 2014 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Salerno nonché *I costituzionalisti e le riforme. Dieci anni dopo*, Giornata di studi in ricordo di Sergio Panunzio, svoltosi nella Facoltà di giurisprudenza della Sapienza – Università di Roma il 27 marzo 2015.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze politiche – Università di Roma Tre.

[1] Di ciò vi era consapevolezza nella dottrina più risalente, v., ad es., A. Dallari, *Diritti politici*, in *Dig. It.*, vol. XI, pt. II, Torino Utet, 1898-1901, p. 762: «stante la incerta e vaga terminologia, purtroppo ancora usata dagli scrittori di diritto pubblico, ognuno di essi intende variamente il concetto di diritto politico, e, di conseguenza, vi comprende o meno certi diritti, che altri classifica in diversa maniera».

[2] P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, ne *I diritti costituzionali* a cura di P. Ridola e R. Nania, vol. I, Torino, Giappichelli, 2006, 2ª ed., p. 178. Ma si vedano, già, le osservazioni in tema di esercizio della sovranità popolare di C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione* (1948), ora in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 10 s. [«il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto). E che esso possa riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, possa iscriversi a partiti che influiscono sulle direttive di vita dello stato, e che esista libertà di stampa e libere elezioni popolari, e che siano esclusi dal voto solo gli incapaci, e che le

rientrare nel novero dei diritti politici anche diritti apparentemente lontanissimi da tale categoria, poiché funzionali all'esercizio di libertà politiche. Ad esempio (è un luogo comune ma val la pena di ripeterlo), le disponibilità patrimoniali di un soggetto incrementano l'effettività del suo diritto di elettorato passivo e, quindi, sono foriere di diseguaglianze nelle competizioni elettorali: così ragionando, anche le libertà economiche potrebbero essere considerate diritti politici [3]. Più in generale può osservarsi, seguendo l'insegnamento di Augusto Cerri, che «l'insieme dei diritti e delle autonomie riconosciute integra lo *stato-comunità*, che *interagisce*, a sua volta, *virtuosamente con lo stato-apparato*, esprimono un *pluralismo* che è parte essenziale del tipo di democrazia disegnato dalla Costituzione. Le medesime libertà ed autonomie possono, d'altra parte, dispiegare influenza sulle determinazioni collettive, così da assumere profili che confinano con il potere e la partecipazione» [4].

Vero è che tutti i diritti e le libertà costituzionali mal si prestano ad una classificazione che ne metta in luce solo una – sia pur rilevante – caratteristica, data la pluralità di dimensioni che le prescrizioni costituzionali e l'esperienza che sulla loro base si è andata svolgendo rivelano [5].

In questo contributo, ci limiteremo a prendere in esame solo alcuni dei diritti previsti con la finalità primaria di assicurare la partecipazione democratica, onde verificare l'effettività della loro tutela giurisdizionale (ove essa sia configurabile).

Va comunque ribadito che l'esistenza della tutela giurisdizionale non è condizione unica della concreta fruibilità dei diritti politici (più in generale dei diritti). Com'è stato felicemente osservato, infatti, «Il sistema costituzionale, in realtà, vive e si garantisce con l'apporto di tutti i suoi elementi ed, innanzi tutto, nella coscienza e nell'operare quotidiano della collettività generale; né potrebbe esistere un organo idoneo a difenderlo quando fossero consumate le sue radici storiche e sociali» [6]. La giurisdizione costituisce, in altri termini, solo *una delle componenti*, – sia pure di indubbio rilievo – del sistema pluralistico di garanzie positivamente prescritto [7].

---

decisioni degli organi supremi dello stato siano pubbliche e possibilmente prese innanzi al popolo in sedute pubbliche»] e di V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1958), in Id., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, *passim*, ma v., spec. p. 127: «anche attraverso il riconoscimento ai cittadini di talune libertà fondamentali, l'ordinamento statale perviene inoltre ad organizzare politicamente il popolo e, quindi, nei sistemi basati sulla sovranità popolare, a costituire ulteriori modi di esplicazione di questa, non più in forma unitaria, stavolta, ma bensì in forma di atti singoli e particolari, teoricamente imputabili a ciascun cittadino, in quanto membro del popolo e perseguente un interesse politico […]. Da questo punto di vista, meno consueto, dovrebbero essere ripresi in esame […], oltre ai diritti politici in senso stretto, anche certi altri di libertà che presentano omogeneità di carattere con quelli».

[3] Al riguardo, è opportuno ricordare che «una valutazione del ruolo della dimensione democratico-partecipativa dei diritti, e della sua incidenza sulle diverse esperienze costituzionali, debba tener conto di alcune variabili significative, quali la effettiva assicurazione della eguaglianza delle *chances* nella competizione e nella comunicazione politica, la presenza di congegni di fluidificazione del tessuto pluralistico e di argini al condizionamento finanziario del processo politico da parte dei poteri privati»: così P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., pp. 179 ss.

[4] A. Cerri, *Istituzioni di diritto pubblico nel contesto europeo*, Milano, Giuffrè, 2015, 5ª ed., p. 387.

[5] Cfr., ad es., F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, *passim*.

[6] A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, 4ª ed., p. VII. Si vedano altresì le pagine dedicate alle garanzie dei diritti costituzionali da A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale. *Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, 3ª ed., Padova, Cedam, 2003, pp. 177 ss.

[7] Riprendo l'ordine di idee già tracciato ad altro fine in M. Siclari, *Il procedimento in via incidentale,* in *Le zone d'ombra nella giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino, Giappichelli, 2007, p. 12.

2. L'ardua configurazione della giustiziabilità del diritto di petizione e dell'iniziativa legislativa popolare

Cominciando ad esaminare alcune ipotesi che possono farsi rientrare nella accezione più ristretta di diritti politici, troviamo che appare arduo ritenere che possano trovare tutela giurisdizionale, da un lato, l'esercizio del diritto di petizione alle Camere di cui all'art. 50 Cost., dall'altro, l'iniziativa legislativa popolare (che nel nostro ordinamento costituzionale è possibile esercitare sia a livello statale sia a livello regionale). Sono diritti che si esauriscono con la presentazione della petizione o del progetto di legge alle Camere. Non può esservi la pretesa di una loro presa in considerazione da tutelare in via giurisdizionale. Il seguito che possono avere petizioni e proposte di legge, una volta recapitate nelle sedi parlamentari, è determinato solo dalla discrezionalità delle forze politiche e non c'è alcun giudice che possa intervenire al riguardo, anche se, in sede parlamentare, è stata adombrata «la possibilità un conflitto di attribuzioni in caso di omesso esame ingiustificato di una petizione collettiva, configurata come espressione di un diritto politico costituzionalmente garantito a favore di una "frazione" (che sia consistente) della collettività organizzata dei cittadini [8]».

La loro tutela, dunque, risulta rimessa alla effettività delle norme dei regolamenti parlamentari rivolte a consentirne la presa in esame da parte delle Commissioni competenti [9].

3. La giustiziabilità del diritto di voto

E veniamo al diritto di voto, espressione che sintetizza in realtà una pluralità di diritti, giacché esso può esercitarsi per designare i rappresentanti nei vari livelli di rappresentanza politica ovvero (sotto il profilo passivo) per esservi eletti o, ancora, per esprimere delle scelte nei vari *referendum* ammessi dal nostro ordinamento costituzionale. Ora non è dubbio che l'espressione del voto riceva tutela giurisdizionale e non è acquisizione recente: la repressione penale dei delitti contro i diritti politici dei cittadini, ad esempio (sia pure con diversa dizione, ma il bene tutelato era lo stesso), risale almeno al Codice penale del 1889. Più recente, per fare un altro esempio, è il passaggio alla giurisdizione amministrativa del contenzioso elettorale degli enti territoriali.

Una vera e propria novità è stata l'azione di accertamento circa il mancato esercizio del diritto al voto in coerenza con i principi costituzionali, nell'ambito della quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale politica risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014. Con essa sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative sulle elezioni della Camera e del Senato relative ai premi di maggioranza ed alle liste bloccate. Si tratta di una pronuncia assai

[8] Così V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 5ª ed., pp. 702 ss., ove possono riscontrarsi indicazioni sugli atti parlamentari al riguardo.

[9] Per le petizioni, cfr. artt. 109 Reg. Camera e 140-141 Reg. Senato. Per i disegni di legge d'iniziativa popolare, v. art. 68, Reg. Camera e 74 Reg. Senato.

rilevante, sia sotto il profilo processuale, sia per gli aspetti di merito che affronta e risolve, e che immediatamente ha provocato un interessante dibattito fra gli studiosi [10] e nella pubblica opinione. In particolare, la Corte ha svolto importanti argomentazioni circa i principi che debbono ispirare la disciplina delle elezioni politiche (e che non sembra siano stati adeguatamente colti neanche dalla legge elettorale successivamente approvata dalle Camere [11], tanto da provocare reazioni di diverso segno nel dibattito scientifico [12] e da essere già destinataria di seri dubbi di costituzionalità, oggetto di un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale [13]). Il premio di maggioranza – pur non costituzionalmente illegittimo in se e per se – «determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'*alterazione profonda* della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale *si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente*»; le liste bloccate sono «tali da alterare *per l'intero complesso dei parlamentari* il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, *coartano la libertà di scelta degli elettori* nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto *contraddicono il principio democratico*, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.». Parole come pietre, che denotano quanto profondo fosse il *vulnus* al regime democratico apportato da tale legge, frutto dell'ideologia maturata nell'ultimo ventennio nella classe politica e nell'opinione pubblica e volta ad irreggimentare le dinamiche politiche in un innaturale schema bipolare e ad isterilire la dialettica politica, ad immiserire il

[10] V. infatti, senza pretesa di completezza, B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *www.federalismi.it* (17 gennaio 2014); R. Dickmann, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, *ibidem*; G. Guzzetta, La *sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una* prima lettura. in *www.forumcostituzionale.it* (14 gennaio 2014); A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, *ivi* (4 febbraio 2014); L. Spadacini, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, *ivi,* A. Morrone, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in *www.confronticostituzionali.eu* (14 gennaio 2014) F. Dal Canto, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, *ibidem* (16 gennaio 2014); A. Poggi, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni sulla sentenza n. 1 del 2014*, *ibidem* (16 gennaio 2014); G. Azzariti, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.costituzionalismo.it* (20 gennaio 2014); F. Bilancia, *Ri-porcellum e giudicato costituzionale*, *ibidem* (24 gennaio 2014); E. Catelani, *"Due pesi e due misure" nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: ammette una fictio litis, ma non amplia il parametro di costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere*; in *www.confronticostituzionali.eu* (27 gennaio 2014); A D'Aloia, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*,in *ivi* (30 gennaio 2014); F. S. Marini, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, *ibidem*; G. Scaccia, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, *ibidem*; S. Gianello, *La legge elettorale davanti alla Corte Costituzionale: alcune riflessioni a margine della sentenza n. 1/2014*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2014; I. Nicotra, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella Sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.giurcost.org*; G.U. Rescigno, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 27 ss.; A. Anzon Demmig, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo della Corte costituzionale*, *ibidem,* 34 ss.; A. D'Andrea, *La riforma elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, *ibidem*, 38 ss.; A Morrone, *L'eguaglianza del voto* anche *in uscita: falso idolo o principio?*; *ibidem*, 47 ss.; E. Lehner, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, *ibidem*, ;*G.* Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 2989 ss.

[11] Legge 6 maggio 2015, n. 52, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*.

[12] In proposito, v.. ad es., gli Atti del Seminario *I pro e contro dell'italicum*, con contributi di A. Gigliotti, F. Lanchester, G. Azzariti, S. Ceccanti, in *http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/01/I-pro-e-contro-Italicum_Nomos3-2015.pdf*. Per una visione critica tendente a sottolineare più i rischi di malfunzionamento del sistema che i profili d'incostituzionalità, v. C. Pinelli, *Cinque pezzi facili sulla legge elettorale*, in *http://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:2808*.

[13] V., infatti, Tribunale di Messina,17 febbraio 2026, in *http://www.osservatorioaic.it/tribunale-di-messina-del-17-febbraio-2016-416.html*, a proposito di essa , v. M. Cosulich, *Contra Italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *http://www.osservatorioaic.it/contra-italicum-ovvero-dell-ordinanza-del-tribunale-di-messina-del-17-febbraio-2016-nota-editoriale.html*.

ruolo del Parlamento in una sede di mera ratifica delle decisioni governative. Parole che, comunque, trovano un precedente importante – pur se non in termini – costituito dalla sentenza n. 16 del 1978 (e dalla giurisprudenza che ne è scaturita) con riferimento alla necessaria omogeneità e coerenza dei quesiti referendari indispensabili per garantire la libertà di scelta dell'elettore.

Se, dunque il merito delle questioni affrontate dalla Corte riguardano il cuore pulsante dell'ordinamento costituzionale e del regime politico che nel suo alveo può legittimamente instaurarsi, non di scarso rilievo sono gli aspetti processuali.

In particolare, credo che il profilo dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sia di grande interesse, perché le leggi elettorali politiche, prima della sentenza, potevano ragionevolmente considerarsi una vera e propria "zona franca" dal giudizio sulle leggi [14]. Cospirava a favore della loro insindacabilità la circostanza che le controversie circa la loro applicazione sono sottratte alla cognizione degli organi del potere giurisdizionale, in forza dell'art. 66 Cost., per essere affidate alle Camere; d'altro canto, non era (e non è) assolutamente pacifico che le Camere – o le rispettive Giunte per le elezioni – siano organi giurisdizionali pur se «ai limitati fini della sollevabilità del giudizio di costituzionalità» [15]. Al riguardo, risposte non univoche hanno dato, nel tempo, le Camere stesse [16] ed, in dottrina, l'ipotesi non ha trovato molti sostenitori [17]; infine, non va sottovalutato il fatto che – pur avendo la Corte costituzionale affermato, sia pur di sfuggita e ad altro fine, la natura giurisdizionale della Giunta per le elezioni [18] – la Corte stessa abbia sottolineato, in altra occasione, che «il Parlamento può in qualsiasi momento adottare una specifica normativa della materia, fondata su adeguati punti di equilibrio fra i fondamentali beni costituzionali coinvolti» [19] e dunque si potrebbe ritenere non ammissibile la questione di costituzionalità sollevata da un organo parlamentare [20]. Tale argomento, tuttavia, rischia di provare troppo, considerando che «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70 Cost.) e che potrebbe ben darsi il caso di diversi orientamenti dei due rami del Parlamento in ordine alla costituzionalità di una legge [21].

C'erano stati vari tentativi per espugnare la "fortezza" delle leggi elettorali, il cui fallimento pareva confermare la sussistenza di una "zona franca". Nel 2006 è stata dichiarata

---

[14] Al riguardo, sia consentito rinviare a M. Siclari, *Il procedimento in via incidentale,* in *Le zone d'ombra nella giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi* a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 25 ss; ma già G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, pp. 606 ss.

[15] Così Corte cost., 2 febbraio 1971, n. 12, a proposito della Sezione disciplinare del C.S.M. quale giudice *a quo*.

[16] Per un quadro aggiornato della casistica sul punto, v. L. Ciaurro – V. Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 241 ss.

[17] G. Abbamonte, *Il processo costituzionale italiano*, vol. I, Napoli, Jovene, 1957, 123; L. Elia, *Elezioni. VII. Elezioni politiche. b) Contenzioso*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 789 ss.; V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Elezioni. IV. Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, p. 21.

[18] Corte cost., 23 marzo 2006, n. 117; Id., 19 ottobre 2009, n. 259.

[19] Così, Corte cost., 8 ottobre 2008, n. 334, nel dichiarare inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica nei confronti della Corte di cassazione e della Corte di appello di Milano a proposito del c.d. "caso Englaro".

[20] In tal senso, mi sono espresso, sia pur di sfuggita in un paio di occasioni; v., infatti, M. Siclari, *Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di cassazione* (Intervento a *Le Corti e il voto. Seminario sull'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione e le prospettive della innovazione costituzionale italiana* – Sapienza Università di Roma – Facoltà di Scienze politiche – 12 giugno 2013), in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2013, n. 1; Id., *L'incandidabilità non è una pena*, ne *Il fatto quotidiano*, 29 agosto 2013.

[21] Sul punto, v. L. Ciaurro – V. Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 241 ss.

l'inammissibilità di un conflitto di attribuzioni sollevato contro le regole che presidiano la presentazione delle liste, in quanto sollevato da un partito politico [22]. Né maggiore fortuna hanno sortito i tentativi di far sollevare alla Corte costituzionale di fronte a se stessa questioni di costituzionalità, nei giudizi di ammissibilità dei *referendum* proposti per l'abrogazione di varie disposizioni della legge n. 270 del 2005 [23]. La Corte ha ribadito in tali occasioni come le sia precluso di autoinvestirsi del giudizio di costituzionalità nell'ambito del giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo pur se sottolineando un profilo d'incostituzionalità della legge, destinato a trovare accoglimento nella sent. n. 1 del 2014. Così, nella sent. n. 15 del 2008 si rilevava come, «L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi» [24]. Com'è noto, tuttavia, tale monito non ha avuto alcun seguito legislativo. E, comunque, fino all'ordinanza della prima sezione della Corte di Cassazione 17 maggio 2013, n. 12060, con la quale è stata sollevata la questione di costituzionalità risolta dalla sentenza n. 1 del 2014, sembrava confermarsi l'esistenza di una "zona franca" dell'ordinamento [25].

L'ammissibilità delle questioni risolte dalla Corte costituzionale con tale pronuncia, incontrava diffidenze già fra i commentatori dell'ordinanza di rimessione, i quali, soprattutto, mettevano in risalto la mancanza di distinzione tra il *petitum* del giudizio di costituzionalità e quello del giudizio comune [26]. In realtà, pur se un po' contraddittoriamente, tale diversità era in qualche modo dimostrata dall'ordinanza di rimessione.

Altresì, poteva dubitarsi dell'autoapplicatività della normativa risultante a seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale. Tuttavia la giurisprudenza del 1993, in tema di ammissibilità dei *referendum* elettorali – che ne aveva consentito lo svolgimento, pur nella consapevolezza di "inconvenienti" a seguito dell'abrogazione popolare [27] – ha influenzato la

[22] Corte cost., 24 febbraio 2006, n. 79.
[23] Corte cost., 30 gennaio 2008, n. 15 e 16; Id., 24 gennaio 2012, n. 13.
[24] Così, in particolare, Corte cost., 30 gennaio 2008, n. 16.
[25] Vedila in http://*www.osservatorioaic.it/corte-di-cassazione-ord-i-sez-civ-17-maggio-2013-n-12060.html.*
[26] Sull'ordinanza, v., in vario modo, E. Rossi, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *www.federalismi.it*, n.12/2013; *Le corti e il voto. Seminario sull'ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e le prospettive dell'innovazione elettorale in Italia* (Roma 13 giugno 2013), con contributi di F. Lanchester, A. Anzon Demmig, G. Azzariti, R. Borrello, P. Carnevale, A. Cerri, A. Gigliotti, O. Massari, M. Siclari, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 1/2013; G. Repetto, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale, 21/09/2013*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2013; U. De Siervo, *Alla consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa,* 29/11/2013; E. Olivito, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2013. In generale, sulla problematica della *fictio litis*, per tutti, v. la magistrale trattazione di A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., pp. 165 ss.
[27] V., in particolare, Corte costituzionale, 4 febbraio 1993, n. 32: «La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro – fermi restando gli artt. 9, secondo comma, e 28 della legge n. 29 del 1948 – gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua».

decisione favorevole all'ammissibilità della questione. La Corte, difatti, afferma la possibilità di intervenire al riguardo anche in via regolamentare, nel rigoroso rispetto di principi desumibili dalla legislazione elettorale vigente e validi per altre consultazioni. Un punto assai delicato, dato che riguarda il cuore della normativa elettorale e cioè la trasformazione dei voti in seggi, per la quale si ritiene sussista una riserva assoluta di legge, che consente l'esercizio della potestà regolamentare di mera esecuzione dei suddetti principi legislativi.

Un ultimo aspetto che avrebbe potuto condurre al rigetto per motivi di rito, consiste nell'inammissibilità necessaria di una questione che, una volta accolta con efficacia differita, come poi è avvenuto, potrebbe rischiare di non produrre effetti nel giudizio *a quo*. Il ricorso in cassazione era stato proposto «deducendo che nelle elezioni per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica svoltesi successivamente all'entrata in vigore della L. n. 270 del 2005, e, in particolare, nelle elezioni del 2006 e 2008, egli aveva potuto esercitare (e potrebbe esercitare ancora nel futuro) il diritto di voto secondo modalità configurate dalla predetta Legge in senso contrario a principi costituzionali del voto "personale ed eguale, libero e segreto" (art. 48 Cost., comma 2) e "a suffragio universale e diretto" (art. 56 Cost., comma 1, e art. 58 Cost., comma 1)». In realtà, è solo quell'inciso riferito al futuro esercizio del diritto di voto che ha consentito l'ammissibilità della questione (pur se sul punto la Corte costituzionale tace) come mi pare dimostri la pronuncia adottata dalla Cassazione una volta riassunto il giudizio [28], ove si afferma, conclusivamente, «la tutela riconosciuta dall'ordinamento ai ricorrenti elettori, oltre all'accertamento per il passato della lesione subita e del diritto al rimborso delle spese sostenute per conseguire tale risultato processuale (…), è quella, *pienamente satisfattiva*, *della riparazione in forma specifica per effetto della sentenza costituzionale che ha ripristinato la legalità costituzionale, potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014 ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali*» (corsivi miei).

Ma al di là dei raffinatissimi problemi cui si è ora rapidamente accennato, la Corte, per sua stessa ammissione, è stata indotta a tale soluzione sulla base del rilievo delle questioni di merito. Invero, la sentenza sottolinea che «le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con *l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato*. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe *un* vulnus *intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato*» (corsivi miei).

[28] Corte di cassazione, Sez. I civile, 16 aprile 2014, n. 8878.

4. Notazioni conclusive

Dunque, la sentenza n. 1 del 2014 va letta come l'*extrema ratio*, in un contesto politico istituzionale, nel quale al diffuso riconoscimento dell'illegittimità costituzionale (oltre che dell'inadeguatezza) del sistema elettorale introdotto nel 2015 faceva riscontro l'incapacità di adottare nuove regole che consentissero un'effettiva rappresentatività delle Camere e la possibilità di libera espressione del voto conformemente al dettato costituzionale. Probabilmente, proprio per questo suo carattere *eccezionale*, difficile dire se sia destinata a costituire un precedente atto a dar luogo ad un ampio contenzioso sulla legislazione elettorale dinanzi al giudice delle leggi in assenza di una situazione "bloccata" quale quella realizzatasi all'epoca della decisione.

Detto diversamente, l'intervento della Corte appare essere stato effettuato, *consapevolmente*, in supplenza di un sistema politico che si dimostra sempre più incapace di risolvere al suo interno le controversie d'indole politica.

Ulteriore testimonianza di ciò è costituita dal disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi [29], che contempla la possibilità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale azionabile da parte di un quarto dei componenti della Camera dei deputati o di un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione di una legge elettorale [30]. Al riguardo, nel corso della Conferenza Stampa tenuta il 12 marzo 2015 [31]), sono state espresse alcune perplessità da parte del Presidente della Corte costituzionale al tempo in carica, Alessandro Criscuolo, timoroso di un'eccessiva sovraesposizione della Corte costituzionale, sempre più spesso chiamata a risolvere controversie ad alto tasso di politicità. Non pare che tale monito sia stato tenuto in seria considerazione, visto che le previsioni relative al ricorso diretto sono uscite indenni dalle successive "letture" del disegno di legge costituzionale da parte dei due rami del Parlamento.

Se si pensa alle irridenti espressioni con cui Vezio Crisafulli, ancora nell'edizione del 1984 delle sue magistrali *Lezioni* sulla Corte, sottolineava la sostanziale superfluità della previsione dell'art. 134 relativa ai conflitti di attribuzioni [32], può misurarsi la siderale distanza culturale

---

[29] Atti Camera, XVII Legislatura, Disegno di legge costituzionale, n. 2613-D, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V*.

[30] Questo il testo dell'innovazione proposta: «ART. 13. (Modifiche agli articoli 73 e 13 della Costituzione).// 1. All'articolo 73 della Costituzione, il primo comma è sostituito dai seguenti:"Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale
su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata".// 2. All'articolo 134 della Costituzione, dopo il primo comma è aggiunto il seguente: "La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'articolo 73 secondo comma"».

[31] La notizia, ripresa da vari giornali, può trovarsi in *http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2015/03/12/consulta-criscuolo-corte-garante-di-diritti-inviolabili_6302445a-4034-4328-a674-521bdf4666bc.html.*

[32] V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova Cedam, 5ª ed., p. 411: «Il disegno, di impronta "illuministica" (come tante parti della vigente Costituzione), di rendere *justiciables* anche quei conflitti tra i massimi poteri dello Stato che, per solito, venivano e vengono risolti nella concreta dinamica delle forze politiche attive, rassomiglia molto alle generose

percorsa dal nostro sistema politico istituzionale in poco più di un trentennio. La previsione del ricorso diretto sulle leggi elettorali rappresenta l'ennesima abdicazione delle forze politiche a svolgere il loro ruolo nel sistema. Ne deriva un perenne spostamento dei confini fra politica e giurisdizione (costituzionale e non) a favore di quest'ultima, alla luce del quale perdono di qualsivoglia credibilità le ricorrenti polemiche sull'eccessivo attivismo dei giudici.

A conclusione di queste note si può osservare che la garanzia dei diritti politici, in mancanza di un'inversione di tendenza (al momento difficilmente immaginabile), pare destinata a trovare attuazione sempre più ampia in sede giurisdizionale.

utopie che – sul piano dei rapporti interstatali – hanno ispirato ed ispirano, con scarsi risultati pratici ed ingente dispendio di mezzi finanziari, le organizzazioni del tipo Società delle Nazioni, un tempo, ed Organizzazione delle Nazioni Unite, oggi.