

IL ROSATELLUM “SOTTO ATTACCO”: NUOVE AZIONI DI ACCERTAMENTO DEL DIRITTO DI VOTO “CONTRO” LA LEGGE ELETTORALE NAZIONALE*

di Antonio Chiusolo **
(10 settembre 2018)

Sommario: 1. L'accertamento del diritto di voto: un'azione esperibile da chiunque e in qualunque tempo? – 2. Nuove questioni di legittimità sulla disciplina elettorale vigente: i casi di Firenze, L'Aquila e Roma – 3. (segue) La denuncia d'illegittimità delle disposizioni elettorali del Trentino Alto Adige/Südtirol – 4. I ricorsi ancora pendenti sulla previgente legge elettorale – 5. Qualche considerazione sui trend della giurisprudenza

1. L'accertamento del diritto di voto: un'azione esperibile da chiunque e in qualunque tempo?

La giurisprudenza costituzionale in materia elettorale è (ancora) difficilmente sistematizzabile, vuoi per l'approccio – a tratti “ondivago”¹ – con cui la Corte costituzionale ha affrontato le diverse questioni di legittimità sul tema, vuoi per alcune peculiarità che contraddistinguono tale disciplina dal contenuto strettamente politico².

Un aspetto che di queste pronunce, pur nella sua criticità, sembra essere andato via via consolidandosi è però quello processuale inerente all'ammissibilità delle questioni sollevate.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Ci si riferisce, in particolare, a come determinati canoni del processo incidentale siano stati interpretati, nella più recente giurisprudenza costituzionale in ambito elettorale, secondo un approccio del tutto casistico. Su tutti, la vicenda probabilmente più eclatante ha riguardato l'interpretazione della “rilevanza” della questione di legittimità proposta in merito alla legge elettorale della regione Lombardia (sent. n. 193/2015) rispetto ad altri casi non così dissimili. Nel caso di specie, il Tar, chiamato a pronunciarsi sull'annullamento del verbale delle operazioni elettorali regionali, aveva dubitato della costituzionalità, tra le altre, della norma che prevedeva un premio di maggioranza senza il raggiungimento di una soglia minima di voti e lo aveva attribuito in base ai consensi ottenuti dal Presidente eletto, anziché a quelli conseguiti dalle liste a lui collegate, alterando la volontà di tutti gli elettori che avevano espresso un voto disgiunto. Nel pronunciarsi per l'inammissibilità della questione, il giudice delle leggi ha sostenuto che «nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non avesse prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal giudice a *quo*»: i risultati elettorali avevano infatti registrato un esito tale per cui la maggioranza assoluta dei seggi non era stata assegnata ad una coalizione votata da una minuscola frazione di voti, né in presenza di numerosi voti disgiunti. Ciò – ad avviso della Corte – aveva reso la questione meramente ipotetica e non rilevante. In modo del tutto differente, qualche mese prima, nella sent. n. 1/2014, la Corte si era al contrario limitata ad un controllo sulla rilevanza della questione di legittimità, circoscrivendolo alla «non implausibilità» della motivazione dell'ordinanza prospettata dal giudice a *quo*. Così come un anno dopo, nella sent. n. 35/2017, riproponendo un'analoga interpretazione, il giudice costituzionale ha accolto una nuova censura riguardante la normativa nazionale (l. n. 52/2015) senza che la stessa avesse ancora avuto una concreta applicazione in alcuna competizione elettorale.

² Per un *excursus* sulle peculiarità che contraddistinguono legge elettorale e sindacato di costituzionalità si v., su tutti, A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un difficile controllo*, in *Quad. Cost.*, fasc. 1/2015, 135 – 153.

Il costante *trend* della giurisprudenza dimostra infatti come l'azione di accertamento del diritto di voto sia divenuto lo strumento preferenziale per sottoporre il (solo³) sistema elettorale nazionale al controllo della Corte costituzionale.

In quest'ottica, l'intento del presente scritto non è quello di ripercorrere problematiche o criticità concernenti le sentenze passate, ma dimostrerò come, in seguito alle stesse, le domande di accertamento del diritto di voto siano esponenzialmente aumentate, arrivando a coinvolgere, oggi, anche diversi aspetti della vigente disciplina elettorale (l. 3 dicembre 2017, n. 165).

Una premessa sui casi precedenti appare tuttavia necessaria.

L'impianto processuale della sentenza n. 1 del 2014, confermato dalla successiva decisione n. 35 del 2017, ha consentito di "allargare" definitivamente le strettoie che fino a qualche anno fa avevano caratterizzato il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali nazionali⁴. Entrambe le decisioni hanno avuto origine da identiche azioni di accertamento, promosse da cittadini elettori, volte a verificare lo stato di oggettiva incertezza del diritto di voto, leso – secondo gli stessi ricorrenti – dall'incostituzionalità delle normative elettorali rispetto alle quali, insieme alla domanda principale, venivano sollevate pregiudizialmente questioni di legittimità.

³ L'ammissibilità dell'azione di accertamento, come dimostrano anche le sent. nn. 1/2014 e 35/2017, è condizionata dalla volontà di evitare pregiudizi intollerabili al diritto di voto in riferimento alle sole elezioni politiche, la cui regolamentazione, altrimenti, diverrebbe parte di una zona franca dell'ordinamento. Queste ultime sono infatti le uniche disposizioni in materia elettorale ad avere incontrato "difficoltà" a pervenire ad un controllo della Corte costituzionale. L'art. 66 Cost. e l'art. 87 del d.P.R. n. 361/1957, non prevedendo un'effettiva tutela giurisdizionale rispetto alle procedure che attestano la regolarità della formazione delle Assemblee legislative, ma rimettendo la competenza sul contenzioso elettorale (precedente e successivo alle votazioni) esclusivamente ad organi parlamentari interni (l'assemblea e le giunte delle elezioni), hanno precluso qualsivoglia sindacato di legittimità rispetto alla disciplina elettorale nazionale. È infatti tuttora discusso se, nel corso dell'attività della verifica dei poteri, gli organi parlamentari svolgano una attività propriamente giurisdizionale e possano ritenersi giudici *a quibus*. Le vicende riguardanti le elezioni amministrative, regionali ed europee (ex art. 129 e ss., d.lgs. n. 104/2010) sono al contrario sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi qualsivoglia accertamento relativo alla tutela del diritto di voto ed essere sollevate incidentalmente questioni di legittimità relative alle norme che lo disciplinano. Tale "asimmetria" è alla base del diverso atteggiamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità: in particolare, si v. sul punto la sent. n. 110/2015 e le ord. nn. 165/2016 e 63/2018, aventi ad oggetto la disciplina per le elezioni del Parlamento europeo, nelle quali viene confermato come l'azione di accertamento, proposta direttamente dagli elettori-cittadini, con le peculiarità processuali che la contraddistinguono, sia ammissibile esclusivamente per quelle leggi che altrimenti rimarrebbero sottratte alla possibilità di accedere ad un controllo di costituzionalità. Al di fuori di questi (cioè al di fuori di quelli concernenti la legge elettorale nazionale) l'azione di accertamento viene giudicata inammissibile: in questi casi il giudizio incidentale non conosce deroghe processuali e dovrà essere il giudice competente, nell'ambito della verifica della regolarità delle elezioni, a sollevare dubbi di legittimità. Al riguardo si v., altresì, N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia. Aspetti processuali (sent. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017)*, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari, 8 e 9.

⁴ Quando si utilizza il termine "strettoie" ci si riferisce generalmente a problematiche concernenti il giudizio incidentale. Per un approfondimento sulle difficoltà incontrate dalla legge che regola le elezioni politiche a pervenire ad un controllo della Corte costituzionale, si rimanda, su tutti a: M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, 25 – 27; A. ODDI, *La nozione di giudice a quo*, 50 – 52 e F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, 90 – 96, tutti in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra dell'ordinamento della giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

Nonostante queste ultime avvicinassero, praticamente sovrapponendo, il contenuto dei *petita* dei due giudizi (quello principale e quello costituzionale), non sono state giudicate inammissibili e hanno permesso di accedere in modo sostanzialmente diretto al giudice delle leggi⁵. Nei casi in questione la Corte costituzionale ha infatti escluso la carenza dell'incidentalità, seguendo le argomentazioni proposte per la prima volta dalla Corte di cassazione⁶, secondo cui era dubbio che quella avanzata dagli attori fosse «realmente un'azione di mero accertamento, posto che l'interesse dei ricorrenti non è – *in questi casi* – quello di sapere di non aver potuto esercitare (nelle elezioni già svolte) il diritto fondamentale di voto in modo conforme a Costituzione, ma [...] di rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza, ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà [...], che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale⁷». L'incidente è dato dal fatto che «il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità, non risultando quanto richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza della Corte costituzionale, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto⁸».

Il giudice delle leggi ha poi introdotto in entrambe le pronunce diverse ragioni di ordine più sostanziale che formale, proprio nell'intento di rafforzare la tesi

5 Oggi è possibile dimostrare ciò anche osservando il prosieguo dei procedimenti di merito, a seguito del giudizio della Corte costituzionale. Se si prende, ad esempio, la sentenza n. 8878/2014 con cui la Corte di cassazione ha definitivamente risolto il giudizio a seguito della decisione n. 1/2014, pur ribadendo la stessa come «l'accoglimento delle questioni di costituzionalità non avesse esaurito la tutela invocata dai ricorrenti nel giudizio principale», in realtà altro non ha fatto se non recepire quanto affermato dai giudici del Palazzo della Consulta. Da un lato, deducendo la lesione del diritto di voto subito dagli attori per il periodo di vigenza delle disposizioni incostituzionali, dall'altro, affermando addirittura che tale lesione avesse già avuto una tutela «pienamente soddisfattiva per effetto della sentenza costituzionale», mettendo così in serio dubbio che vi fosse, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale, uno spazio ulteriore proprio del solo giudice comune. Analogamente si può affermare ciò leggendo il contenuto dell'ordinanza del tribunale di Torino (r.g. n. 27796/2015, udienza del 22/12/2017), successiva alla sentenza n. 35/2017. La decisione, infatti, altro non fa che ribadire la pronuncia del giudice delle leggi e precisamente così afferma: «La sentenza n. 35/2017 consente al tribunale di accertare che la legge n. 52/2015, per il periodo che ha avuto in vigore e fino all'intervento della Corte costituzionale, conteneva disposizioni lesive del diritto di voto dei cittadini elettori sottoposto a sproporzionate e irragionevoli distorsioni in uscita. Tale lesione ha avuto piena riparazione attraverso l'eliminazione dalla legge delle disposizioni non conformi a Costituzione».

6 La Corte di cassazione è stata il primo giudice *a quo* ad essere riuscito a sollevare questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto una legge elettorale nazionale. Sul punto si rimanda a Corte Cass. ord. n. 12060/2013.

7 Si v. Corte cass., ord. n. 12060/2013, 3.1.1. del *Diritto*. Il corsivo è un'integrazione dell'autore del presente scritto.

8 Si cfr. Corte cost. n. 1/2014, 2 del *Considerato in diritto*, che continua sostenendo che «in tal modo ci si allontana dall'archetipo delle azioni di mero accertamento per avvicinarsi a quelle costitutive o di accertamento-costitutive». A commento di tale passaggio, C. CONSOLO, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta online*, 2013, sostiene che tale conclusione appaia eccessiva: il fatto che l'interesse dell'attore consista non nella rimozione della legge incostituzionale, non significa che il *petitum* sia l'annullamento di tale legge. Secondo l'autore, i ricorrenti chiedono al giudice comune l'accertamento del proprio diritto di voto, previa remissione della questione di costituzionalità alla Corte. L'annullamento è lo scopo dell'azione, non l'oggetto della domanda giudiziale.

sull'ammissibilità delle censure prospettate: da un lato, richiamando l'esigenza di tutelare l'integrità del principio di costituzionalità, non ritenendo tollerabile la presenza di zone franche nell'ordinamento, soprattutto se riguardanti regole per la composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico rappresentativo; dall'altro, soffermandosi sul rilievo del diritto fondamentale di voto, rispetto al quale risulta preminente la necessità di evitare qualsivoglia pregiudizio. L'ammissibilità è così stata eccezionalmente intesa quale ineludibile corollario di diversi fattori non strettamente processuali. In particolare nella pronuncia del 2017, oltre a confermare tale assunto, i giudici costituzionali ne hanno in qualche modo ampliato la portata, superando le eccezioni dell'Avvocatura dello Stato in ordine al difetto di rilevanza delle questioni. Sia quelle concernenti il *tempus quaestionis* – e, tra queste, quelle riguardanti l'ordinanza di uno dei giudici *a quibus* (il tribunale di Messina), che aveva rimesso gli atti alla Corte in una data antecedente a quella in cui il legislatore aveva differito la concreta applicazione della legge – sia quelle relative al fatto che il sistema elettorale non fosse ancora mai stato applicato in alcuna competizione elettorale⁹. Ciò poiché, ai fini della proponibilità dell'azione di accertamento, è considerata sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sulla portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte legale, indipendentemente dalla previa lesione in concreto dello stesso: lo scopo di tale domanda è infatti quello di scongiurare future lesioni del diritto rivendicato. È così dimostrato perché l'azione di accertamento del diritto di voto sia reputata, oggi, «esperibile da chiunque e in qualunque tempo»¹⁰ e ritenuta il più agevole strumento attraverso cui sottoporre la legislazione elettorale nazionale al sindacato di legittimità della Corte costituzionale.

2. Nuove questioni di legittimità sulla disciplina elettorale vigente: i casi di Firenze, L'Aquila e Roma

⁹ Secondo A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, in *Forum di quaderni costituzionali*, pubblicato il 17.06.2018, buona parte della motivazione sull'ammissibilità si è giocata proprio sulla distinzione tra norma applicata e norma applicabile. L'autore ritiene che, abbandonata l'idea del carattere necessariamente concreto della controversia, su cui normalmente si sarebbe pronunciata la Corte, secondo un ragionamento per cui dinanzi ad una norma oggetto mai applicata la questione sarebbe stata definita inammissibile, la sentenza n. 35/2017, al contrario, dimostra come ormai per l'ammissibilità di un dubbio è sufficiente che lo stesso abbia ad oggetto una disciplina anche solo applicabile (e non già applicata). Nel caso di specie, infatti, la legge elettorale n. 52/2015, al momento della prospettazione dei dubbi di legittimità, è stata ritenuta efficace e suscettibile di applicazione in ogni momento, nonostante fosse entrata in vigore ad efficacia differita e non fosse ancora mai stata concretamente utilizzata in alcuna competizione elettorale. Tale peculiarità, combinata alla natura dell'azione di accertamento, è così riuscita a mettere in crisi le tradizionali classificazioni del processo costituzionale (giudizio astratto/preventivo; concreto/successivo). La Corte, non avendo gli attori richiesto un intervento ripristinatorio di una lesione già avvenuta, ma soltanto un accertamento della portata dei loro diritti, si è conseguentemente trovata dinanzi alla distinzione tra applicazione e applicabilità, arrivando a negare che la questione sollevata fosse astratta, riguardando una legge comunque vigente nell'ordinamento, ancorché mai concretamente applicata.

¹⁰ Così sostiene, tra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2017, 317 e ss.

A meno di due mesi dall'approvazione dell'ultima riforma elettorale, avvenuta il 26 ottobre 2017, diversi elettori hanno nuovamente intentato – presso i tribunali di Firenze, L'Aquila e Roma – altre azioni di accertamento del diritto a votare in conformità alla Costituzione, ritenendo lo stesso violato dalle disposizioni appena entrate in vigore, sulle quali promuovevano pregiudiziali questioni di legittimità.

Contestualmente ai procedimenti ordinari, i ricorrenti hanno intentato anche un'inedita richiesta cautelare ex art. 700 c.p.c. al fine di vedere rimessi anticipatamente gli atti alla Corte costituzionale¹¹. Al pari dei casi precedenti, gli attori ritenevano che non vi fossero ostacoli per ottenere anche attraverso la via cautelare una pronuncia del giudice delle leggi, nel caso di specie prima che le elezioni – previste per il successivo 4 marzo 2018 – si fossero celebrate e, pertanto, prima che si verificasse una nuova lesione del diritto di voto. Del resto, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, l'azione di accertamento si caratterizza per essere esperita, indipendentemente della avvenuta lesione del diritto, in forza della mera contestazione o dell'incertezza obiettiva sulla portata dello stesso e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico¹². Sarebbe proprio lo stato di incertezza ad essere la fonte di un pregiudizio concreto che, in quanto tale, giustificerebbe la meritevolezza dell'interesse ad agire degli attori.

Fulcro di suddetti ricorsi è però stata la motivazione concernente il *periculum in mora*. Ad avviso dei ricorrenti, infatti, l'imminente svolgimento delle elezioni politiche configurava motivo di lesione irreparabile al diritto di voto, il quale, in assenza di una anticipazione del sindacato di legittimità, rischiava di subire una ripetuta e ingiustificata compressione, non tutelabile se non in sede cautelare (meno che mai, date le brevi tempistiche a disposizione prima dello svolgimento delle votazioni, in un ordinario giudizio di cognizione). Anche a causa della "tardiva" adozione delle nuove regole per la composizione di Camera e Senato, approvate solo al termine della XVII legislatura, l'unico rimedio in grado di tutelare il diritto in gioco sembrava così essere il procedimento di urgenza.

L'azione si prefiggeva due obiettivi: evitare che si tenessero elezioni regolate da una legge su cui era pendente un giudizio di legittimità, auspicando una sospensione dell'atto sottoposto al sindacato e un eventuale rinvio delle consultazioni elettorali, o, alternativamente tentare, attraverso la via processuale più breve, di ottenere comunque una declaratoria del giudice delle leggi prima del voto, così da correggere in via preventiva le eventuali irrazionalità della legge n. 165 del 2017. I ricorsi, a tal proposito, invocavano un intervento cautelare della Corte, che, seppur non espressamente previsto in Costituzione, veniva definito «comunque immanente e ricavabile dall'art. 136¹³». L'intento era dunque quello di scongiurare che una decisione del

11 Sul punto si vedano gli atti dei procedimenti cautelari instaurati presso il tribunale di Firenze, r.g. n. 17940/2017; il tribunale di L'Aquila, r.g. n. 3197/2017 e il tribunale di Roma, r.g. n. 84682/2017.

12 Si rimanda, su tutti, a Corte cass., n. 16162/2015; Corte cass. n. 12893/2015; Corte cass. n. 7096/2012; Corte cass. n. 13556/2008; Corte cass. n. 4496/2008; Corte cass. n. 1952/76; Corte cass. n. 2209/66; e al richiamo compiuto al riguardo in Corte cost. n. 35/2017, 3.3. del *Considerato in diritto*.

13 Così afferma espressamente il ricorso cautelare intentato presso il tribunale di Roma. Tutti gli altri procedimenti richiamano analogamente il potere di intervento cautelare della Corte costituzionale, omettendo, però, che lo stesso sia disciplinato dall'art. 35 della legge n. 87/1953 in esclusivo riferimento alle questioni di legittimità sollevate in via principale.

giudice delle leggi venisse emessa, nelle more dei giudizi di merito, a seguito della competizione elettorale del 4 marzo perché ciò avrebbe comportato nuovamente una elezione del Parlamento sulla base di norme ritenute illegittime.

I giudici, tuttavia, hanno rigettato le richieste definendole «distorsive della funzione del giudizio cautelare»¹⁴, così finalizzato esclusivamente ad accedere al vaglio costituzionale, e le hanno ritenute carenti dei requisiti di strumentalità e urgenza, necessari per instaurare un giudizio *ante causam*. La rimessione anticipatoria delle questioni di legittimità non sarebbe stata funzionale ad impedire la temuta lesione del diritto di voto: una volta indette le elezioni, infatti, i giudici hanno sottolineato l'impossibilità di rimettere gli atti alla Corte in meno di un mese e mezzo (cioè prima dello svolgimento delle elezioni) e hanno ritenuto che anche la via dell'urgenza non potesse condurre ad una sentenza in termini utili né per impedire lo svolgimento delle operazioni elettorali, né per anticipare, altrimenti, la prima riunione delle Camere e, quindi, la convalida degli eletti. Fermo restando – hanno espressamente ribadito i provvedimenti – che nulla vieta al giudizio di accertamento di proseguire o riprendere in sede di merito dove può essere valutata la pregiudizialità/rilevanza e la non manifesta infondatezza delle censure proposte. Certo, l'eventuale intervento della Corte potrà così valere, in conformità alla pregressa giurisprudenza¹⁵, solo rispetto a future elezioni, non coinvolgendo quelle appena intercorse e con esse i c.d. rapporti esauriti, conformemente al principio fondamentale della continuità degli organi costituzionali¹⁶.

È dunque nel corso dei giudizi di merito che i ricorrenti hanno denunciato l'illegittimità della vigente disciplina elettorale, in particolare con riferimento: a) alle soglie di sbarramento, sia perché previste in assenza di un meccanismo che assicuri la governabilità, sia perché quantificate in modo analogo in entrambi i rami del Parlamento¹⁷, sia perché computate, per l'elezione del Senato, a livello nazionale e non regione per regione, in violazione dell'art. 57, l. c. Cost.¹⁸ Per gli attori è inoltre «del tutto irragionevole e lesivo del principio di eguaglianza del voto che il conseguimento di magari numerosi collegi uninominali non determini alcun effetto sui collegi plurinominali, come invece avviene per le liste che rappresentano le minoranze linguistiche¹⁹»; b) al

14 In tutti i provvedimenti, i giudici sottolineano come manchi un legame di strumentalità cautelare tra la anticipata (rispetto al giudizio di merito) rimessione della questione costituzionale e la dedotta lesione del diritto a votare secondo Costituzione. In particolare, si cfr. tribunale civ. di Firenze, r.g. n. 17940/2017, ordinanza del 25.01.2018; tribunale civ. di Roma, r.g. n. 84682/2017, ordinanza del 23.02.2018; tribunale civ. di L'Aquila, r.g. n. 3197/2017, ordinanza del 05.02.2018.

15 Si veda, Corte cost. n. 1/2014, 7 del *Considerato in diritto*.

16 Tale principio, come sostenuto anche nella sent. Corte cost. n. 1/2014, 7 del *Considerato in diritto*, diviene concreto, proprio nel rispetto della continuità degli organi costituzionali, a cominciare dall'elezione del Parlamento.

17 Ciò – ad avviso dei ricorrenti – comporterebbe un eccessivo sacrificio per la Camera dei deputati, che conta il doppio dei membri del Senato.

18 Il quale prevede che la seconda camera sia eletta «a base regionale».

19 Queste ultime, infatti, accedono alla ripartizione dei seggi senatoriali in deroga alle soglie nazionali, se raggiungono almeno il 20 per cento dei consensi nel territorio regionale o almeno due eletti nei collegi uninominali della medesima circoscrizione. È bene premettere che la legge n. 165/2017 prospetta: per l'elezione del Senato della Repubblica una soglia di sbarramento generalizzata e alternativa a quelle nazionali che ammette al riparto dei seggi le liste (collegate o meno a coalizioni) che abbiano conseguito

meccanismo di dispersione dei voti sotto la soglia dell'1 e del 3 per cento dei consensi²⁰; c) alle pluricandidature e all'automatica proclamazione del plurieletto nel collegio in cui la lista abbia ottenuto la minor percentuale di voti validi²¹; d) alle liste bloccate che, insieme alle candidature in più collegi, escluderebbero ogni facoltà del cittadino di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti; e) alle disposizioni che, non consentendo un voto disgiunto tra componente maggioritaria e proporzionale, determinano un effetto di trascinamento tra collegi uninominali e plurinominali, in lesione del principio del voto libero e diretto, ex art. 48 Cost.

Il tribunale di Firenze, il 7 giugno 2018, si è espresso per primo giudicando l'infondatezza del ricorso in tutte le sue parti²², negando la possibilità di rimettere le questioni alla Corte costituzionale.

Secondo il giudice *a quo*, le eccezioni relative alle soglie di sbarramento risultano del tutto illogiche. Gli attori avevano sottolineato come l'attuale sistema, dismettendo da un lato il correttivo del premio di maggioranza, e prevedendo dall'altro l'esclusione delle liste che non superano il 3 per cento dei voti validi, avrebbe escluso forze politiche in grado di raggiungere anche più di un milione di voti. La legge, non prefissandosi come obiettivo primario quello della governabilità, si considerava sacrificasse eccessivamente la rappresentatività, «in palese violazione del principio di ragionevolezza ed eguaglianza del voto» (ex artt. 3 e 48 Cost.). Tuttavia, secondo il giudice fiorentino, la mancanza di un premio di maggioranza e la contestuale presenza di correttivi in entrata possono coabitare legittimamente. Le soglie mirano, infatti, ad evitare un'eccessiva frammentazione del quadro partitico e facilitano, così, la conclusione di accordi politici che, in un sistema prevalentemente proporzionale, sono inevitabili, salvo il conseguimento della maggioranza assoluta dei seggi da parte di una sola forza. Nessun *vulnus* costituzionale viene nemmeno ravvisato nella previsione di un conteggio su base nazionale delle soglie stabilite per l'elezione del Senato – assoluta novità della vigente legge elettorale – visto che la disposizione non è di per sé incompatibile con l'art. 57 Cost. e, anzi, è in qualche modo “temperata” dalla presenza di un diverso sbarramento computato a livello regionale. Manifestamente infondato è parimenti ritenuto il dubbio di legittimità sulla mancata considerazione del conseguimento dei seggi uninominali ai fini del superamento delle soglie. Altrimenti si rischierebbe di attribuire, senza alcuna concreta necessità, un peso impari al voto uninominale rispetto a quello dei collegi plurinominali.

almeno il 20 per cento dei voti in regione; per la Camera dei deputati, invece, la norma derogatoria è in vigore solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate in circoscrizioni comprese in regioni ad autonomia speciale, il cui statuto preveda per queste una particolare tutela. Solo per suddette minoranze è altresì posta una clausola ulteriore consistente nell'aver conseguito eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione.

20 Nel primo dei due casi, la legge prevede che i consensi vengano riversati proporzionalmente a favore delle altre liste della coalizione; mentre nel secondo che non vengano neppure conteggiati.

21 Le pluricandidature potrebbero – secondo i ricorrenti – condurre ad un risultato del tutto paradossale, ovverosia l'elezione, con il sistema proporzionale, di un candidato sconfitto nell'uninominali. Inoltre, creano di per sé una mobilità di candidati che non consente di rendere gli stessi effettivamente conoscibili al corpo elettorale (in violazione degli artt. 48, 56 e 58 Cost., nonché in difformità con quanto stabilito nella sent. 1/2014). Le censure che riguardano l'automatica proclamazione del deputato plurieletto, invece, sono censurate poiché ritenute in evidente «scollamento con la volontà degli elettori».

22 Per eventuali approfondimenti, si v. tribunale di Firenze, r.g. n. 2205/2018, udienza del 7/06/2018.

Sempre volto ad evitare la frammentazione partitica è il meccanismo di dispersione dei voti delle liste che non abbiano raggiunto l'1 e il 3 per cento dei consensi, ritenuto dai ricorrenti lesivo degli artt. 48, 56 e 58 Cost. Il tribunale di Firenze, al contrario, non riscontra in tal senso alcuna compressione del diritto di voto: l'elettore prima della competizione, conoscendo il funzionamento del sistema elettorale e quali liste siano tra loro coalizzate, è consapevole di quante tra queste possano avvantaggiarsi dal "recupero" dei seggi e può, di conseguenza, decidere liberamente come esprimere il proprio voto.

Parimenti infondate vengono inoltre giudicate le questioni concernenti le pluricandidature: posto che un voto più diretto ed immediato di quello espresso nei collegi uninominali non esiste, il giudice sottolinea come rientri nella discrezionalità del partito o del movimento politico stabilire (purché nei limiti imposti dalla legge) se, in quali e in quanti collegi predisporre candidature plurime; ciò non inficia né la libertà, né l'eguaglianza né tantomeno la segretezza del voto. In una forma di governo parlamentare, infine, nemmeno il divieto di voto disgiunto integra di per sé un dubbio fondato: il legislatore lo ha vietato – secondo il giudice – proprio per limitare «un risultato elettorale confuso e di difficile lettura».

Sugli stessi rilievi sono stati successivamente interrogati i tribunali di L'Aquila e Roma: il primo ha, analogamente al caso precedente, rigettato il ricorso per manifesta infondatezza delle questioni sollevate²³; il secondo, invece, non si pronuncerà prima del prossimo ottobre, anche se è possibile prevedere che l'esito di quest'ultimo non si discosterà dagli altri provvedimenti (peraltro entrambi già appellati), alla luce dell'uniformità riscontrata anche nelle precedenti decisioni riguardanti le richieste cautelari.

3. (segue) La denuncia d'illegittimità delle disposizioni elettorali del Trentino Alto Adige/Südtirol

Un ulteriore ma sempre recente tentativo di sottoporre la disciplina elettorale all'attenzione della Corte costituzionale è stato avanzato anche presso il tribunale di Trento.

Nell'occasione nove attori, in qualità di cittadini elettori tutti iscritti nelle liste dei comuni alto-atesini (molti dei quali, peraltro, esponenti di differenti partiti politici), hanno intentato contro il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'Interno *pro-tempore* un'azione di accertamento dei diritti elettorali attivi, ritenuti lesi dall'incostituzionalità della legge n. 165 del 2017, su cui chiedevano che venissero sollevate questioni di legittimità.

Al di là delle censure identiche a quelle poc'anzi esposte (in particolare, riguardo le liste bloccate, la soglia di sbarramento nazionale al Senato e il voto disgiunto), i ricorrenti hanno ampliato il novero dei dubbi di legittimità alle modalità di approvazione della riforma elettorale e alle norme che dispongono l'assegnazione dei seggi nella regione Trentino Alto Adige/Südtirol.

Il giudice di merito anche in questa circostanza ha rigettato il ricorso, giudicando la manifesta infondatezza di tutte le eccezioni proposte²⁴.

²³ Si v. tribunale di L'Aquila, r.g. 188/2018, ordinanza del 16.06.2018.

²⁴ Per approfondimenti si v. tribunale civ. di Trento, r.g. n. 4007/2017, ordinanza del 29.05.2018.

Nel dettaglio, il provvedimento nega che il voto di fiducia leda – come invocato dai ricorrenti – l’art. 72, I e IV c. Cost. Quest’ultimo, infatti, imponendo ad alcuni specifici disegni di legge, tra cui quelli in materia elettorale, di seguire l’*iter* legislativo ordinario, esclude solamente che gli stessi possano essere sottoposti ad un esame e ad una votazione totalmente interna alle commissioni parlamentari, non impedendo, invece, la possibilità che il Governo ponga su di essi questioni di fiducia. La riserva d’assemblea, così intesa, è ritenuta conforme – contrariamente a quanto sostenuto dagli attori – alla disposizione regolamentare della Camera e nello specifico all’art. 116, che non annovera la legge elettorale tra le norme a cui è formalmente precluso un voto fiduciario²⁵.

Quanto alle disposizioni concernenti l’assegnazione dei seggi per il Trentino Alto Adige/Südtirol, il ricorso rilevava la contrarietà delle stesse al principio di eguaglianza, nonché l’inidoneità ad assicurare «il pluralismo politico “nelle e delle” tre comunità linguistiche» presenti nella regione. In particolare, ciò veniva ascritto alla prevalenza di seggi assegnati con formula maggioritaria e conseguente alterazione, rispetto alla disciplina nazionale, del rapporto tra collegi uninominali e plurinominali; nonché alle soglie di sbarramento per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, ritenute «su misura per un solo partito, la Südtiroler Volkspartei» e, dunque, lesive dei diritti delle minoranze.

Sul punto occorre premettere che la legge elettorale, entrata in vigore nel 2017, ha previsto una suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni elettorali a loro volta ripartite, tanto per la composizione della Camera, quanto per quella del Senato, in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. Il Trentino Alto Adige/Südtirol conta, in esecuzione dell’accordo internazionale stipulato nel 1946 tra i governi italiano e austriaco²⁶ e in conformità alle successive modifiche dello Statuto, sei collegi uninominali per l’elezione dei senatori, a cui va aggiunto un settimo seggio assegnato in unico collegio plurinominali con formula proporzionale. Alla Camera, invece, pur aumentando il numero dei seggi, sei sono eletti con il sistema maggioritario e cinque vengono assegnati con metodo proporzionale, sempre in un unico collegio. È dunque evidente l’asimmetria tra il sistema elettorale nazionale e il meccanismo di trasformazione dei voti stabilito per la sola regione autonoma, in cui la maggioranza dei seggi è determinata dal voto dei collegi uninominali e, quindi, dal solo sistema maggioritario. Ciò nonostante – secondo il tribunale di Trento – tale ripartizione è direttamente conseguente al tentativo di tutelare il valore costituzionalmente protetto delle minoranze linguistiche, in modo da garantire loro una rappresentanza e, prima ancora, la possibilità di partecipare alla competizione elettorale con potenzialità di successo. La scelta su come perseguire tale obiettivo, oltre a rientrare nella piena discrezionalità del legislatore, non integra alcuna lesione dell’art. 3 Cost.: al contrario, in conformità al principio di eguaglianza sostanziale, proprio la particolare

25 L’art. 116 Reg. Cam. vieta espressamente un voto di fiducia sulle proposte di inchieste parlamentari, sulle modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e, in generale, su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti gli argomenti per cui il regolamento prescriva votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto.

26 Più conosciuto come accordo De Gasperi – Gruber.

conformazione etnolinguistica della regione trentina ha richiesto – secondo l'organo giudicante – una disparità di trattamento e condizioni differenziate rispetto al resto del territorio nazionale e ciò è stato reso possibile attraverso una normativa *ad hoc* che non appare, nel caso di specie, né sproporzionata, né tantomeno viziata da manifesta irragionevolezza.

Rispetto alla disciplina delle soglie di sbarramento, i ricorrenti ritenevano corretto che le minoranze linguistiche fossero sottratte a quelle calcolate a livello nazionale, ma eccepivano la manifesta irragionevolezza della regola derogatoria, ovverosia il raggiungimento di almeno il 20 per cento dei voti validi nel territorio regionale. Tale soglia impediva una rappresentanza pluralistica delle minoranze e favoriva l'unico partito regionale in grado di superarla. Il giudice, definendo «fattuale e contingente» il dato politico riportato alla sua attenzione, concernente i rapporti di forza tra le varie formazioni regionali, ha circoscritto il campo d'indagine ai soli elementi giuridici del ricorso che, nel caso di specie, non hanno ravvisato alcuna criticità, posto che la legge elettorale deve consentire lo svolgimento di una competizione in condizioni di effettiva parità, consentendo a tutte le forze di gareggiare secondo pari opportunità; profilo, quest'ultimo, in relazione al quale, peraltro, i ricorrenti non hanno formulato alcuna specifica censura. L'avanzata richiesta di sostituire la soglia prevista con una diversa e meno elevata solleciterebbe, invece, un intervento additivo della Corte in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, essendo le clausole di sbarramento tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore nel caso in cui si intenda ridurre la frammentazione della rappresentanza politica, contribuendo alla stabilità dell'esecutivo.

4. I ricorsi ancora pendenti sulla previgente legge elettorale

Un ultimo “filone” giurisprudenziale, avente ad oggetto sempre l'azione di accertamento del diritto di voto, riguarda, infine, tutti quei ricorsi intentati con riferimento alla previgente normativa elettorale (l. n. 52 del 2015)²⁷, a tutt'oggi ancora pendenti. Molti di questi, in seguito all'approvazione dell'attuale sistema, hanno tentato di veicolare su di esso diverse questioni di legittimità, sollevandone al contempo di nuove.

Su tutti, di particolare interesse, è il giudizio azionato presso il tribunale di Messina che, come si ricorderà, figurava tra i giudici che hanno sollevato le questioni da cui ha poi avuto origine la sentenza n. 35 del 2017. Dopo la declaratoria di illegittimità del gennaio scorso, nella riassunzione del procedimento, i ricorrenti hanno chiesto al giudice messinese un termine per introdurre domande relative alla nuova legge, adottata proprio nel corso del giudizio di accertamento. Gli stessi, in parte, hanno rinunciato alle censure ritenute non più attuali poiché riferibili alla sola disciplina previgente già

²⁷ Lo si definisce per semplicità “filone” perché riguarda diversi procedimenti ancora pendenti, aventi ad oggetto la previgente normativa elettorale, n. 52/2015, di cui, però, non si tratterà specificamente nel presente scritto. Su tutti, si può riferirsi, ad esempio, al giudizio presso la Corte d'Appello di Trento in cui diversi cittadini elettori chiedono che venga accertata la nullità dell'ordinanza decisoria del tribunale civ. di Trento, r.g. n. 3143/2016 (emessa in data 22.01.2018), che ha rigettato in primo grado i ricorsi di accertamento del diritto di voto e le pregiudiziali questioni di legittimità proposte in merito alla legge del 2015.

dichiarata illegittima; in parte hanno insistito su alcune doglianze, considerate invece riproponibili, poiché riguardanti la legittimità dell'*iter* legislativo della nuova legge, sostanzialmente identico a quello seguito in precedenza. Tra queste veniva denunciata l'irragionevolezza delle soglie di sbarramento, fissate ancora al 3 per cento dei voti validi; la distribuzione dei seggi sulla base dei voti conseguiti nelle singole regioni piuttosto che in sede nazionale e, inoltre, due inediti dubbi di legittimità riguardavano il voto congiunto e l'irragionevole esenzione alla raccolta delle firme per le sole liste collegate ai gruppi parlamentari costituiti al 15.04.2017.

Il tribunale, però, accogliendo le eccezioni dell'Avvocatura dello Stato, ha dichiarato, da un lato, la cessazione della materia del contendere per essere venuta meno la legge oggetto dell'originaria doglianza giudiziale, e, dall'altro, l'inammissibilità delle domande relative alla normativa entrata in vigore nel 2017, per avvenuta *mutatio libelli*²⁸.

Il provvedimento, oltre a ribadire la possibilità di prendere in considerazione lo *ius superveniens* in qualsiasi momento del giudizio di primo grado, potendo quindi sollevare nel corso dello stesso censure su una nuova normativa, sottolinea come non si possa tralasciare la peculiarità della fattispecie in esame: l'azione elettorale riguarda, infatti, la lesione del diritto di voto costituzionalmente previsto e tutelato, per come configurato da una specifica e concreta legge ritenuta non conforme alla Costituzione. Tale normativa non costituisce, quindi «il presupposto normativo della situazione giuridica dedotta in giudizio, come normalmente accade, ma è essa stessa – e qui sta la peculiarità [...] – il fatto asseritamente lesivo del diritto che si intenda tutelare». Nonostante venga ritenuto che la particolare conformazione del giudizio *a quo* non comporti in questo caso l'assorbimento dell'attività del giudice comune a quella compiuta dalla Corte, tra il procedimento di merito e quello costituzionale – secondo il giudice ordinario – verrebbe a determinarsi una connessione materiale da cui si dedurrebbe la natura materiale e non autenticamente giuridica della normativa che si pretende lesiva del diritto azionato e che è destinata a formare oggetto del giudizio di legittimità. Conseguenza di ciò è che essa andrebbe ad individuare la pretesa azionata in giudizio quale suo elemento sostanziale, nonché connotativo della *causa petendi*. Per questa ragione le domande introdotte a seguito del mutamento della disciplina elettorale, modificando per l'appunto la *causa petendi*, proporrebbero, sì, un *petitum* sostanzialmente identico (l'accertamento della lesione del diritto di voto), ma fondato su un fatto costitutivo completamente nuovo rispetto a quanto avanzato originariamente.

L'ordinanza del tribunale di Messina, sostenendo quindi che la legge n. 165 del 2017 costituisca il fatto materiale a lesione del diritto di voto (e non ciò che, se mai, pregiudica il suo concreto esercizio), sembra aver fatto venir meno la distinzione, sostenuta invece nelle decisioni della Corte costituzionale a giustificazione dell'ammissibilità delle questioni, tra pregiudizio (anche potenziale) dell'esercizio del diritto a votare in conformità alla Costituzione (ovverosia quello specifico fatto materiale che provoca la lesione e che si concretizza con l'atto elettorale o con il rischio che lo stesso sia pregiudicato) e la normativa che in via generale e astratta trasforma i voti in seggi (che non è

28 Si v., sul punto, tribunale civ. di Messina, r.g. n. 6316/2015, ordinanza del 14.03.2018.

dunque essa stessa oggetto dell'accertamento). Nonostante questo specifico aspetto potesse forse essere oggetto di impugnazione, i ricorrenti hanno preferito non appellare la decisione, ritenendo probabilmente che l'ostacolo processuale fosse più facilmente aggirabile presentando un nuovo ricorso, nel quale riproporre *ab origine* analoghe e diverse censure.

5. Qualche considerazione sui *trend* della giurisprudenza

Benché la tendenza di tutte le decisioni esposte sembrerebbe far registrare un atteggiamento di "chiusura" da parte dei giudici comuni a sollevare nuove questioni di legittimità sulla legge elettorale in vigore, il dato che – ad avviso di chi scrive – le accomuna appare un altro.

Nessuno dei provvedimenti si è concentrato, infatti, sull'incidentalità o la rilevanza delle questioni prospettate, con ciò sottolineando una costante divenuta ormai non più eccezionale, ma certa ed acquisita.

Le criticità che in precedenza si erano rese "protagoniste" in ordine all'ammissibilità delle azioni di accertamento del diritto di voto, in particolare rispetto al divieto di *fictio litis* e alla rilevanza delle questioni, non appaiono più attuali. Tali aspetti sono stati affrontati e definitivamente risolti dall'ordinanza n. 12060 del 2013 con cui la Corte di cassazione ha per la prima volta sollevato i dubbi di legittimità sulla normativa che regola le elezioni politiche, a cui si sono uniformati – si potrebbe dire all'unanimità – i giudici di merito, rendendo probabilmente tale decisione il "vero" precedente vincolante in materia elettorale.

Ad oggi si è quindi definitivamente cristallizzata l'idea che l'azione di accertamento del diritto di voto non venga assorbita dal sindacato di costituzionalità, ma che, anzi, lasci uno spazio ulteriore ad un'attività necessaria del giudice comune: esclusivamente a costui, dopo l'intervento della Corte, spetta infatti accertare l'avvenuta lesione del diritto azionato e ripristinarlo nella pienezza della sua espansione, seppur per il tramite della pronuncia costituzionale. Ciò è limitato, in termini spaziali, al solo diritto di voto riguardante le elezioni politiche²⁹, il cui contenzioso è l'unico sottratto alla giurisdizione di un giudice, nonché, di conseguenza, al potenziale controllo di legittimità.

Ampliate così le strettoie del giudizio incidentale, disancorato lo stesso dalla concreta applicazione della legge su cui verte il dubbio, la disciplina che trasforma i voti in seggi ha inevitabilmente subito un processo di giurisdizionalizzazione che non sembra destinato ad interrompersi, nemmeno dinanzi alle pronunce di manifesta infondatezza, poc'anzi analizzate. Nella maggior parte dei casi, le stesse si sono unicamente focalizzate sul merito delle argomentazioni prospettate dai ricorrenti, "rimettendo" al giudice comune il compito di offrire una lettura costituzionalmente orientata della disciplina

29 Secondo G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 130 e 138, l'ammissibilità delle questioni in materia elettorale è circoscritta dal punto di vista spaziale al diritto di voto concernente le elezioni politiche, dal punto di vista temporale fino al momento in cui non verrà assicurata allo stesso idonea tutela giurisdizionale alternativa. In questi termini, però, non è da considerarsi residuale l'azione di accertamento in sé o la sua ammissibilità, bensì la tutela giuridica accordata con questo strumento, nella misura in cui non è ottenuta altrimenti.

elettorale, se non addirittura una sorta di primo controllo di legittimità della stessa.

Tracciata ormai la via processuale per adire la Corte, finché non sarà altrimenti assicurata una tutela giurisdizionale al diritto di voto³⁰ (magari con una modifica dell'art. 66 Cost.), il giudice delle leggi continuerà ad essere chiamato, attraverso la via dell'accertamento, a pronunciarsi sulla costituzionalità della normativa elettorale, se non per il merito delle doglianze poc'anzi esposte, certamente su diverse e nuove questioni che non sembra tarderanno ad essere sollevate.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

30 Ciò è quindi da leggersi in stretta connessione alla necessità, esposta sia in Corte cost. sent. n. 1/2014, sia in Corte cost. sent. n. 35/2017, di evitare la creazione di una zona franca nell'ordinamento riguardante un diritto, come quello di voto, di particolare rilievo costituzionale. Non pochi sono gli autori che rispetto al tema dell'ammissibilità delle questioni in materia elettorale nazionale hanno sottolineato una contraddittorietà nella giurisprudenza costituzionale, in riferimento ai *distinguishing* operati rispetto all'inammissibilità di tutte le questioni di legittimità sollevate rispetto ad altre leggi elettorali, amministrative, regionali ed europee (in quanto non ritenute parte di una zona franca dell'ordinamento; si rimanda, sul punto a nota 3). Su tutti ci si riferisce a F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giur. cost.*, 2015, 888, il quale afferma specificamente: «[...] se l'azione di accertamento del diritto elettorale (in ipotesi) violato o in pericolo di esserlo è ammissibile, essa lo sarà tanto nel caso delle leggi elettorali per la Camera o il Senato, quanto in quello delle leggi elettorali di altro tipo», anche se per queste c'è la possibilità di una impugnazione alternativa (da parte del giudice competente a dirimere il relativo contenzioso elettorale, pur non rischiando le stesse di ledere l'integrità del principio di costituzionalità). Analog. G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 57, ritiene che non si veda perché la preclusione operante per una determinata categoria di leggi elettorali – quelle politiche – a far valere l'illegittimità costituzionale, debba costituire motivo per restringere il canale di accesso anche per le altre leggi elettorali (amministrative, regionali ed europee) che una simile preclusione invece non incontrano.