

MARCO CROCE

Sull'opportunità dell'introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità sulla legge elettorale

SOMMARIO: Premessa. – 1. La sentenza n. 1/2014, la rivincita di Lavagna e il problema della delegittimazione del Parlamento. – 2. Per l'introduzione di un ricorso diretto come garanzia di effettività della tutela e di legittimazione del sistema. – 3. Conclusioni: quale ricorso diretto?

Premessa

Nei lavori della Commissione per le riforme costituzionali “Quagliariello” la Corte costituzionale è stata presa in considerazione marginalmente: nella *Relazione finale* del 17 settembre 2013, infatti, troviamo solamente un paio di accenni a modifiche riguardanti le competenze della Consulta nella sezione dedicata agli istituti di partecipazione popolare¹. Viceversa, alla legge elettorale è dedicata un'importante sezione e il progetto mira a “promuovere” la stessa al rango di legge organica².

Qualche attenzione in più per la Corte, invece, la troviamo negli *Approfondimenti* presentati assieme alla Relazione: si va dall'ipotesi di un generico ricorso per dirimere i conflitti da bicameralismo differenziato³, all'introduzione di un ricorso diretto degli enti

¹ A p. 34 si legge che “un numero significativo di cittadini, ad esempio 250.000, deposita presso la Corte costituzionale un progetto di legge redatto in articoli” e che “la Corte verifica la costituzionalità della proposta e il rispetto degli altri limiti sopraindicati”. Sia la Relazione che gli Approfondimenti sono disponibili in <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>.

² Le leggi organiche, si legge a p. 13, “si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie dalle quali non possono essere abrogate o modificate”. La funzione sarebbe quella di disciplinare materie “particolarmente significative per il sistema politico-costituzionale, come la legge elettorale” e “l'approvazione delle leggi organiche competerebbe alla sola Camera che dovrebbe esprimere il voto finale con la maggioranza assoluta dei deputati”. Inoltre, tali leggi “potrebbero essere modificate solo da altre leggi organiche e solo in forma esplicita”.

³ Anna Moscarini, a p. 25, propone un ricorso alla Corte, senza specificare mo-

locali⁴ o un ricorso diretto in generale⁵, fino alla modifica delle modalità di nomina ed elezione dei giudici costituzionali⁶.

In questo breve intervento si vorrebbero sostenere le ragioni di una modifica del nostro sistema di giustizia costituzionale proprio riguardo all'introduzione di un ricorso diretto in relazione al sindacato sulla legge elettorale, legge evidentemente ritenuta di qualità differente per la sua centralità nel determinare gli equilibri politici che danno linfa alla dinamica della forma di governo rispetto alle normali leggi ordinarie; tali rilievi erano evidentemente condivisi dagli studiosi che hanno elaborato la relazione, vista la proposta di ricomprendere tale atto normativo nella categoria delle c.d. leggi organiche.

1. *La sentenza n. 1/2014, la rivincita di Lavagna e il problema della delegittimazione del Parlamento*

La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, con la quale si è finalmente portata la luce su una delle zone d'ombra della giustizia costituzionale italiana che assomigliava, per la verità, sempre più a una vera e propria zona franca, potrebbe essere tranquillamente rubricata come "la rivincita di Lavagna": l'illustre autore aveva infatti sviluppato, con argomentazioni raffinate e lungimiranti (anche se ben poco apprezzate e sviluppate dalla dottrina maggioritaria del sessantennio seguente), una base teorica capace di sostenere e affermare un sindacato di costituzionalità sulla legge elettorale, valorizzando la par-

zialità, "ma solo quale *extrema ratio*, ed in tempi brevi e certi, all'esito negativo della soluzione politica dei conflitti".

⁴ Proposto da Ida Nicotra alle pp. 29-30: "Deve, dunque, porsi rimedio a questa anomalia del sistema italiano, consentendo anche agli enti locali di adire in via diretta la Corte costituzionale. Per evitare il rischio di un aumento eccessivo del contenzioso costituzionale sembra possibile porre dei filtri per l'accesso alla Corte".

⁵ Lorenza Violini, alle pp. 136-137, propone un ricorso diretto di un terzo o un quarto dei membri della Camera dei deputati e si pone il problema della possibile politicizzazione del giudizio di incostituzionalità, risolvendo però i suoi dubbi in senso positivo: "questo strumento potrebbe contribuire a collocare il giudice costituzionale, in un certo qual modo, nell'arena politica. Tuttavia potrebbe avere anche molti effetti benefici, perché – stante il potere dissuasivo della minaccia di un ricorso alla Corte costituzionale – potrebbe accrescere la responsabilità costituzionale delle forze politiche, evitando che esse pongano in essere quegli interventi legislativi di più dubbia costituzionalità".

⁶ Giuseppe Di Federico, alle pp. 166-168, lamentando la politicità dei giudici costituzionali, piuttosto curiosamente propone di modificare i meccanismi di elezione proponendo l'aumento dei giudici scelti dalle istituzioni democraticamente elette.

ticolare concezione della rappresentanza politica e della rappresentatività delle assemblee elettive desumibili dal nostro testo costituzionale unitamente a una forte sottolineatura della centralità del principio dell'eguaglianza del voto in uscita⁷; tale ricostruzione sembra essere stata alla base e delle motivazioni giuridiche che hanno condotto all'azione giudiziale di accertamento, e della storica, e in gran parte soddisfacente, sentenza della Consulta.

La Corte costituzionale, stimolata dall'ordinanza di rimessione della Cassazione, riprende in più punti il linguaggio del famoso saggio del 1952: si pongono a sostegno argomentativo della dichiarazione di incostituzionalità le lesioni *a)* del concetto di rappresentanza politica desumibile dalla Costituzione⁸, *b)* delle necessità di rappresentatività che sorgono dalle funzioni di garanzia del Parlamento⁹ e *c)* dell'eguaglianza del voto in uscita, valutando la sua compressione in termini di proporzionalità e ragionevolezza¹⁰.

⁷ Cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 849 ss. Considerazioni pressoché identiche da parte del medesimo autore possono essere viste in *Id.*, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3ª ed., UTET, Torino 1976, pp. 543 ss., dove però si considera non illegittimo costituzionalmente il premio di maggioranza, purché non "troppo elevato" o attribuito a maggioranze "molto relative". Sul pensiero di tale autore cfr. F. LANCHESTER, *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Giuffrè, Milano 1996, in particolare il saggio di A. BARBERA, *Sistema elettorale e forma di governo in Carlo Lavagna*, pp. 245 ss. Cfr. pure, volendo, quanto si era sostenuto, nel tentativo di applicare le tesi di Lavagna alla l. n. 270/2005, in M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e leggi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *www.rivistaaic.it* (n. 1/2011).

⁸ "In tal modo, dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost." (Punto 3.1 del Considerato in diritto).

⁹ "Risulta, pertanto, palese che in tal modo esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» ... fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali" (*Ibidem*).

¹⁰ "Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti mi-

Le brevi riflessioni che si desidererebbe svolgere in questo intervento riguardano però non gli aspetti di merito specifico della dichiarazione di incostituzionalità: si vorrebbe invece discutere, e portare qualche argomento a favore di una revisione costituzionale specifica, della necessità che il giudizio di costituzionalità sulla legge elettorale venga posto in essere anteriormente alla prima applicazione di ogni nuova normativa avente a oggetto la regolazione delle elezioni. E anche a questo proposito è da notare come il pensiero di Lavagna fosse preveggen- te: scriveva infatti l'autore che "per le leggi elettorali, sorgono alcuni delicati problemi relativi al loro stesso controllo di legittimità costituzionale", giacché il giudizio in via incidentale "mal si adatta alle leggi elettorali, che ne restano praticamente al di fuori; se non altro per la parte relativa al tipo o sistema di elezione", concludendo acutamente che "ancorché tali questioni si potessero sollevare, esse condurrebbero, in pratica, a decisioni successive all'espletamento delle elezioni; con quali complicate conseguenze è facile prevedere"¹¹.

E queste conseguenze le abbiamo oggi sotto i nostri occhi, in tutta la loro portata deflagrante: non ci si può nascondere, infatti, che la pur meritoria operazione della Consulta arrivi tardi, troppo tardi; un giudizio di questo tipo che viene fornito dopo così tanti anni e tre legislature "incostituzionali" non può che esser percepito come un fatto intollerabile, e il rifugiarsi nella teoria della continuità dello Stato e in quella dei c.d. rapporti esauriti per non determinare conseguenze sconvolgenti appare non solo poco appagante dal punto di vista formale¹²,

nima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'al- terazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)" (*Ibidem*).

¹¹ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 851. Sulla stessa linea si pone A. GARDINO CARLI, *Corte costituzionale e cambiamento del sistema elettorale*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di ???), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino 1993, p. 65, laddove afferma che il controllo a posteriori delle leggi in materia elettorale "(quand'anche si riuscissero a superare tutte le difficoltà ... che si frappongono alla sua attivazione) comporterebbe o il traumatizzante annullamento delle elezioni svolte o, per evitare ciò, uno slittamento nel tempo dell'efficacia della sentenza dichiarativa della loro incostituzionalità, con sicura delegittimazione dell'organo eletto sulla base di una normativa il cui vizio è già stato acclarato".

¹² Giudica poco convincente il Punto 7 del Considerato in diritto della sentenza n. 1/2014 G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale* a una prima lettura, in *www.forumcostituzionale.it* (Rassegna n. 1/2014), p. 4, che fa notare come le asserzioni della Corte sugli effetti della decisione a partire dalla prossima consultazione elettorale, con conseguente salvezza e degli atti passati e degli atti futuri della legislatura in corso, siano altamente problematiche: "Se ciò è senz'altro indubitabile

ma davvero insostenibile dal punto di vista della legittimazione sostanziale delle Camere sia per quanto concerne gli atti posti in essere nel passato¹³, che, soprattutto, per quanto riguarda l'attività futura¹⁴.

Pare dunque evidente come in questa materia vi sia l'assoluta necessità di predisporre un rimedio preventivo, capace di fugare ogni dubbio di tale immensa portata sulla legge elettorale prima dell'espletamento della tornata elettorale, in modo da garantire la corretta espressione del principio democratico e, soprattutto, in modo da evitare il rischio di trovarsi in questa situazione di deciso "imbarazzo costituzionale" formale e sostanziale.

2. *Per l'introduzione di un ricorso diretto come garanzia di effettività della tutela e di legittimazione del sistema*

La sentenza n. 1/2014 ha avuto il merito di far emergere questi ineludibili problemi e lo ha fatto accogliendo la prospettazione dell'ordinanza di rimessione della Cassazione che faceva leva sul principio di effettività della tutela: la Corte, dopo essere stata forse eccessivamente timida in sede di giudizio di ammissibilità referendaria e aver negato per ben due volte la possibilità di auto-rimessione in quella sede¹⁵, ha allargato le maglie processuali che a parere della maggioranza della dottrina avrebbero dovuto portare alla dichiarazione di inammissibilità della questione, giungendo finalmente, anche se tar-

quanto agli atti precedentemente compiuti dalle Camere, i cui effetti si siano ormai esauriti, appare più problematico condividere le conclusioni che nessuna conseguenza discenda rispetto alla *status* dei parlamentari e agli ulteriori atti che verranno compiuti". E fa riferimento, in particolare, ai giudizi di convalida non ancora svolti e alla debole legittimazione del Parlamento in carica che avrebbe consigliato, semmai, di considerarlo in una sorta di regime di *prorogatio*, con i conseguenti più deboli poteri (sempre p. 4).

¹³ In maniera molto efficace G.L. CONTI, *Il terremoto costituzionale*, in *www.jusbox.net* (5/12/2013), sottolinea come, in ogni caso, "resterà la sostanza del problema, evidente come una ferita aperta e vergognosa: negli ultimi sette anni, la nostra Costituzione ha potuto e saputo tollerare una sospensione del principio democratico, ovvero ha accettato l'intollerabile".

¹⁴ Tanto che forse l'esito di questa vicenda che appare a chi scrive più corretto costituzionalmente sembrerebbe essere quello dello scioglimento anticipato delle Camere e dello svolgimento delle elezioni sulla base della normativa risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità.

¹⁵ Si vedano le sentenze n. 15 e 16 del 2008, nonché la sentenza n. 13 del 2012. Cfr., volendo, le riflessioni critiche che sul punto si erano svolte in M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, in *www.astrid-online.it*.

divamente, alla statuizione di incostituzionalità della legge n. 270/2005. Passaggi decisivi, oltre a quello in cui si dichiara che il giudice *a quo* aveva adeguatamente, ampiamente, articolatamente e approfonditamente motivato in ordine alla rilevanza della questione e all'incidentalità della stessa¹⁶, sono quelli in cui si fa riferimento a esigenze *sostanziali*: l'essere in presenza di un diritto fondamentale, come il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento a un interesse del corpo sociale nel suo insieme; l'esigenza di garantire il principio di costituzionalità anche nei casi di problematico accesso al giudizio della Corte per non creare zone franche; l'esigenza che questo "vulnus intollerabile" di tutela non finisca per riguardare leggi che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo.

Il giudice delle leggi si è dunque finalmente reso conto della necessità di garantire l'effettività della tutela riguardo a un atto che conforma in maniera pesantissima la vita democratica e l'ordinamento costituzionale. Ma il problema non sembra esser stato risolto e non sembra essere risolvibile attraverso il giudizio in via incidentale: è effettiva, in questa materia, una tutela successiva allo svolgimento delle elezioni? Evidentemente no, per i motivi che sinteticamente si sono richiamati in precedenza.

Non sembra allora esistere altro rimedio effettivo che non sia, in questa materia, preventivo e, a tal proposito, l'unica soluzione praticabile sembra essere quella dell'introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità, capace di provocare il giudizio della Corte prima della tornata elettorale¹⁷.

Sono note le perplessità di molta parte della dottrina riguardo all'introduzione di forme di ricorso diretto nel nostro sistema di giustizia costituzionale: innanzitutto quelle legate alla scelta del tipo di ricorso (dei singoli o delle minoranze parlamentari? Preventivo o successivo? Quale l'estensione dell'oggetto del giudizio? Per tutti i vizi o solamente per alcune categorie?), poi quelle riguardanti la funzionalità dell'organo di giustizia costituzionale che potrebbe essere compromessa da un aumento spropositato delle questioni, infine quelle che paventano il rischio di un'alterazione del ruolo del giudice delle

¹⁶ Si veda il Punto 2 del Considerato in diritto.

¹⁷ Sulla problematica del ricorso diretto v. ora l'ampio e completo volume di R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Giappichelli, Torino 2012.

leggi che porterebbe verso una funzione di tipo politico-arbitrale, soprattutto nei casi di ricorso preventivo¹⁸.

È però altresì evidente come il sindacato sulle leggi elettorali venisse indicato, dalla dottrina citata non favorevole all'introduzione di un ricorso diretto, come una di quelle criticità (zona d'ombra/zona franca) del sistema di giustizia costituzionale basato sul giudizio in via incidentale che avrebbero potuto meritare un rimedio *ad hoc*. Dopo la sentenza n. 1/2014 non si può più parlare di zona franca, ma il sindacato successivo in questa materia sembra comunque ricadere, per i motivi prima esposti, fra le zone d'ombra¹⁹.

Un ricorso diretto sulla legge elettorale, comunque, proprio per la limitatezza dell'oggetto, non andrebbe certo a incidere sulla funzionalità dell'organo e quindi da questo punto di vista i timori per la tenuta del sistema possono essere archiviati come infondati.

Aumenterebbe invece sicuramente l'esposizione politica della Corte, che si troverebbe a operare su un prodotto legislativo appena "sforato". Ma davvero l'esposizione politica della Corte a otto anni di distanza su questa materia era minore?

E, comunque, a fronte di questo problema, la possibile eliminazione del rischio di potersi trovare nuovamente a dover dichiarare sostanzialmente incostituzionali una o più legislature sembra giustificare pienamente l'introduzione di tale rimedio. Anche perché, come è stato fatto notare, c'è un elemento che sembra accomunare tutti gli ordinamenti che prevedono l'accesso diretto in prossimità della promulgazione della legge (a prescindere che esso sia esercitabile immediatamente prima o immediatamente dopo): il condizionamento dello stesso *iter* di formazione della legge, in quanto "l'eventualità di un ricorso a ridosso dell'approvazione di un testo legislativo (sia esso già promulgato o meno) rappresenta una minaccia di *prosecuzione della lotta politica con mezzi giuridici*, la quale induce ad una «razionaliz-

¹⁸ Si vedano, a questo proposito, i bei saggi di G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari*, in A. ANZON, P. CARETTI e S. GRASSI (a cura di ???), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2000, pp. 148 ss., e P. PASSAGLIA, *Sull'inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: il dibattito italiano*, in R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 323 ss.

¹⁹ Sulla distinzione zona d'ombra/zona franca cfr. i lavori contenuti nei volumi che raccolgono gli atti dei convegni del Gruppo di Pisa dedicati a questa tematica: R. BALDUZZI e P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino 2007; R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione*, Giappichelli, Torino 2007.

zazione delle scelte legislative in via preventiva rispetto all'eventuale contraddittorio davanti all'organo di giustizia costituzionale, che di regola le maggioranze trovano conveniente evitare in quanto potenziale sede di sconfitta giuridica e politica»²⁰.

D'altra parte, è la stessa Corte costituzionale ad aver indirettamente suggerito, in un paio di occasioni, questa soluzione: nella sentenza n. 496 del 1989 essa ha evidenziato come gli inconvenienti del giudizio in via incidentale possano essere risolti "modificando (ovviamente in via di revisione costituzionale) il sistema con l'introduzione di nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi"²¹; nella sent. n. 422 del 1995, invece, ha rimarcato come non possano "essere lasciati spazi di incostituzionalità (da cui discenderebbero incertezze e contenzioso diffuso) in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico"²².

Sembra dunque pienamente giustificata l'introduzione di un rimedio di tal tipo.

3. Conclusioni: quale ricorso diretto?

Naturalmente, la scelta di introdurre un ricorso diretto di incostituzionalità sulla legge elettorale porta con sé i problemi relativi al soggetto cui imputare il ricorso, quelli relativi alla tempistica dello stesso e quelli riguardanti altresì il rapporto con il potere di rinvio alle Camere della legge da parte del Presidente della Repubblica. Vista invece la restrizione a un solo tipo di atto normativo non si pongono problemi relativi alla scelta della selezione dell'oggetto. Anche se, come indicato in dottrina, un ricorso diretto del tipo che si andrà a proporre sarebbe utilmente proponibile anche per altri tipi di legge specificamente indicati senza con questo compromettere la funzionalità dell'organo²³.

²⁰ G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari*, cit., p. 180, che cita il lavoro di L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Maggioli, Rimini 1992.

²¹ Punto 3 del Considerato in diritto.

²² Punto 6 del Considerato in diritto.

²³ Come ricordato da G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari*, cit., p. 183, in dottrina si è fatto riferimento a tutte quelle aree oggi carenti di tutela costituzionale come le leggi che disciplinano l'organizzazione, il funzionamento e l'attività dei pubblici poteri senza incidere diretta-

Nel corso della storia repubblicana, a partire già dai lavori dell'Assemblea costituente, la possibilità di introdurre un ricorso diretto fu presa in considerazione e poi scartata per le ragioni di diffidenza che sommariamente si sono riassunte in precedenza²⁴.

Sono state comunque presentate anche proposte di legge costituzionale tese a introdurre l'istituto del ricorso delle minoranze: la proposta di legge costituzionale n. 646 del 21 ottobre 1976 prevedeva la possibilità di impugnare le leggi, senza limiti di materia e di tempo, per un quinto dei membri di una camera; la proposta di legge costituzionale n. 3981 del 1983, invece, contemplava come soggetto legittimato un decimo dei componenti di una camera e prevedeva un termine decadenziale di 30 gg. dalla pubblicazione dell'atto normativo.

La materia è stata oggetto di elaborazione anche durante i lavori delle varie commissioni bicamerali per le riforme e per i comitati di studio promossi dal Ministero per le Riforme istituzionali: nei lavori della Bicamerale De Mita – Iotti si attribuì a un quinto dei membri di una camera la facoltà di impugnare i regolamenti governativi per violazione della riserva di legge o, nel caso dei regolamenti di delegificazione, delle norme di principio contenute nella legge di autorizzazione; il c.d. Comitato Speroni propose la possibilità per un quarto dei componenti di una camera di sollevare la questione dinanzi alla Corte entro cinque giorni dall'approvazione della legge, mentre la Bicamerale D'Alema, sul punto, presentò un progetto che rimandava a una futura legge costituzionale la precisazione delle forme e dei limiti del ricorso diretto azionabile da un quinto dei membri di una camera. C'è da dire però che in quella sede fu presentata una proposta Boato, poi respinta, che prevedeva la possibilità di impugnativa entro 15 gg. dalla pubblicazione e l'obbligo della Corte di decidere nei successivi 60 gg.

Quale tipo di ricorso introdurre dunque?

Pare a chi scrive che le esigenze di consentire il più ampio accesso al giudizio della Corte in questa materia consiglino, quanto ai soggetti legittimati, di attribuire la titolarità sia ai parlamentari che ai cittadini²⁵, con frazioni molto basse del numero dei componenti l'or-

mente sui rapporti intersoggettivi, le leggi di spesa, le leggi elettorali, le leggi fiscali e tributarie, non mancando di sottolineare come, in tutti questi casi, come la tutela *ex post* non possa essere soddisfacente oltre a comportare gravi problematicità.

²⁴ Si vedano ancora, per più ampi riferimenti, i saggi degli autori citati in nota 18.

²⁵ Riprendendo dunque la tesi di Silvano Tosi (sviluppata in da S. TOSI, *L'introduzione al processo costituzionale di legittimità: spunti ricostruttivi*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Vallecchi, Firenze 1966) richiamata da G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari*,

gano o del corpo elettorale, al limite legittimando qualsiasi parlamentare e qualsiasi cittadino all'impugnativa. Ciò avvicinerebbe molto, vista l'altissima probabilità del ricorso, tale istituto al controllo necessario sulle leggi organiche proprio del sistema francese, e forse in effetti si potrebbe pensare, in alternativa, anche a una modifica costituzionale in tal senso²⁶, visto che la Commissione "Quagliariello" ha proposto di elevare al rango di legge organica la legge elettorale.

Per quanto attiene invece alla scansione temporale dell'istituto, la soluzione proposta da Boato nella Bicamerale D'Alema sembrerebbe essere condivisibile, magari accorciando i tempi entro cui la Corte deve pronunciarsi: un termine breve per ricorrere, quindici giorni dalla pubblicazione della legge, e un termine massimo di trenta giorni per la pronuncia del giudice delle leggi.

In questa maniera, con un sindacato successivo si eviterebbe di anticipare un sindacato di tipo astratto della Corte costituzionale prima del possibile esercizio del sindacato di tipo astratto compiuto dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge. D'altra parte, il sindacato si atteggierebbe come preventivo rispetto alla prima applicazione della legge, con i vantaggi in termini di effettività della tutela e legittimazione del sistema già evidenziati. Certo, permarrrebbe il rischio di una divergenza di opinioni fra i due organi costituzionali a brevissima distanza di tempo che potrebbe portare a tensioni politiche non indifferenti, ma, per le ragioni esposte in precedenza sembra che, anche in questo caso, valga la pena correre que-

cit., in nota 25, p. 155: Tosi considerava "adeguata alle esigenze concrete della lotta contro l'arbitrio legislativo che si manifestano nell'effettività costituzionale del nostro paese, la prospettiva di un'impugnativa in via principale da esercitarsi entro un certo termine e conferita ad una quota di parlamentari (preferibilmente corrispondente ad una cospicua porzione delle minoranze coalizzate) o ad una quota del corpo elettorale preferibilmente minore, ma non di troppo, a quella richiesta per l'iniziativa popolare delle leggi". Nella visione di Tosi, le due titolarità erano destinate a completarsi a vicenda: infatti, mentre l'iniziativa dei parlamentari "verrebbe a bloccare tempestivamente quelle leggi incostituzionali che non fossero tali da sollecitare l'attivo interesse al controllo degli elettori", l'iniziativa della minoranza del corpo elettorale dovrebbe dirigersi proprio "contro le possibili violazioni costituzionali perpetrate con atti legislativi da una classe politica che nelle assemblee legislative avesse per avventura trovato, per una sua contingente vocazione all'arbitrio, l'unanimità del *nemine contradicente*".

²⁶ Una tale soluzione è auspicata da A. GARDINO CARLI, *Corte costituzionale e cambiamento del sistema elettorale*, cit., p. 66, e da G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giust. e Cost.*, 1991, p. 42.

sto tipo di rischio a fronte dei vantaggi sistemici di un controllo che arrivi prima dello svolgimento delle elezioni.

Altrimenti, non resterà che affidarsi ad azioni giudiziali che solo eventualmente e in maniera molto problematica possono forse consentire di addivenire al medesimo risultato²⁷.

²⁷ I proponenti l'azione giudiziale di accertamento che ha portato alla sentenza n. 1/2014 hanno già proposto un giudizio ex art. 702-*bis* c.p.c. (c.d. processo sommario di cognizione) per l'accertamento della lesione del diritto di voto provocata dalla legge elettorale per le elezioni europee e hanno già annunciato di voler proporre la medesima azione nei confronti dell'eventuale nuova legge elettorale che venisse in futuro promulgata. Si veda il ricorso contro la legge per le elezioni europee in <http://fbesostri.wordpress.com/2014/01/14/ricorso-contro-leuroporcellum/>.