

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
28 SETTEMBRE 2016

Il controllo preventivo di legittimità
sulle leggi elettorali ed il prevedibile
impatto sul sistema italiano di
giustizia costituzionale

di **Adriana Ciancio**
Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania



Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*

di Adriana Ciancio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania

Sommario: **1.** Il “retrotterra” logico-giuridico del giudizio preventivo di legittimità sulle leggi elettorali: le “zone franche” del controllo di costituzionalità e la sentenza n.1 del 2014. **2.** Il controllo preventivo sulle leggi elettorali e le ripercussioni sul modello italiano di sindacato di legittimità. **3.** “*Noblesse oblige*”, ovvero sul ruolo della Corte ed il (problematico?) mantenimento delle garanzie. **4.** L’oggetto del giudizio. **5.** La legittimazione all’impugnazione. **6.** Verso una soggettività processuale delle minoranze parlamentari?

1. Il “retrotterra” logico-giuridico del giudizio preventivo di legittimità sulle leggi elettorali: le “zone franche” del controllo di costituzionalità e la sentenza n.1 del 2014

Tra i numerosi profili della riforma costituzionale di recente varata dal Parlamento¹, in questa sede si vuol richiamare l’attenzione sulla previsione espressa nell’art. 13, I co. delle “*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 della parte II della Costituzione*”, che, modificando gli artt. 73, II co. e 134 Cost., introduce un inedito giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato allorché stabilisce: “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 quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

¹ Approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2016 e pubblicata nella *G.U.*, Serie Generale, n. 88 del successivo 15 aprile.

del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. 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”.

La *ratio* della novella è stata agevolmente rinvenuta nell'intento di arginare la (paventata) deriva in termini di tenuta del modello di accesso incidentale al sindacato di costituzionalità², come disciplinato dagli artt. 1, l. cost. n. 1 del 1948 e 23, l. n. 87 del 1953, in qualche modo indotta dalla sentenza n. 1 del 2014³, con cui la Corte costituzionale aveva pronunciato l'illegittimità (parziale) della legge n. 270 del 2005 di disciplina del sistema elettorale di Camera e Senato.

La decisione è nota, così come gli echi che ne hanno accompagnato l'annuncio prima⁴, e quindi la pubblicazione⁵, in particolare per il profilo processuale, che qui maggiormente rileva, dell'ammissibilità della questione in relazione ad un giudizio ordinario in cui si lamentava la lesione del diritto di voto, che sarebbe stata provocata dalla richiamata legge elettorale, a causa dell'assenza del voto di preferenza, nonché per la disciplina di attribuzione del cd. premio di maggioranza. In particolare, la pronuncia si era esposta al rilievo critico di aver surrettiziamente consentito – sotto le spoglie dell'incidente di costituzionalità – una forma di accesso sostanzialmente diretto al giudizio di legittimità costituzionale⁶, fuori dalle strettoie dell'art. 127 Cost. e della correlata (e limitata) legittimazione degli enti territoriali maggiori, grazie all'ammissione di una nozione piuttosto ampia (e contestata) di rilevanza⁷, sia pur nell'intento

² Cfr. B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, 2014, n. 2, 1.

³ Cfr. A. BARBERA, *Audizione sui temi concernenti le riforme elettorali svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, in *Forum di quaderni costituzionali. Rassegna*, 13 gennaio 2014, 1.

⁴ Nel testo ci si riferisce al Comunicato stampa *Incostituzionalità della Legge elettorale n.270/2005* (consultabile sul sito ufficiale della Consulta all'indirizzo www.cortecostituzionale.it), con cui la Corte costituzionale, in data 4 dicembre 2013, in modo alquanto inusuale, aveva preannunciato l'esito del giudizio, riservandosi di rendere noto in data successiva il testo della decisione con le relative motivazioni.

⁵ Avvenuta il 13 gennaio del 2014.

⁶ Sulla problematica, *ex multis*, R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?* in *Foro it.*, 2013, I, 1836 ss., il quale ritiene che nell'occasione la Corte costituzionale avrebbe soltanto acconsentito ad una *fictio litis* per poter procedere nel suo scrutinio di legittimità sulle norme censurate. Converte sulla conclusione, che, peraltro, valuta positivamente anche G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2014, n.1, 27 ss. In posizione critica, ritiene che con la decisione del 2014 i Giudici costituzionali abbiano generalizzato tramite le azioni di mero accertamento una nuova possibilità di accesso al giudizio di legittimità per la tutela dei diritti costituzionali A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2014, n. 1, 36 ss.

⁷ Cfr. R. BIN, nel *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 2014, 640 ss.

lodevole di scardinare quella che ormai appariva essersi consolidata come una delle cd. “zone franche” del controllo di costituzionalità, quale quella attinente alle leggi elettorali⁸.

Sulla materia, invero, incide la riserva alle assemblee parlamentari della cd. “verifica dei poteri” ex art. 66 Cost., come attuato dall’art. 87, I co. D.P.R. n. 361/1957, che, nell’interpretazione estensiva che ne aveva dato la giurisprudenza, ben oltre il riferimento testuale ai soli “titoli di ammissione” ed alle “cause sopraggiunte di ineleggibilità ed incompatibilità” dei componenti delle Camere⁹, era stata estesa a ricomprendere tutto ciò che riguarda il possibile “contenzioso” per le elezioni politiche¹⁰, compreso l’accertamento della regolarità formale delle operazioni elettorali, fino a “coprire” i dubbi di legittimità costituzionale del sistema elettorale¹¹. Ciò che finiva per tradursi in un consistente *vulnus* ai principi costituzionali in materia di accesso alla giustizia ed a quella costituzionale in particolare, sempre più avvertito via via che la sottolineatura del rigoroso ossequio al principio dell’autonomia parlamentare cedeva il passo alla considerazione dell’esigenza di un ordinamento retto su un sistema di pesi e contrappesi, ove i poteri si rispettano, ma altresì si limitano reciprocamente, come emblematicamente segnalato dalla stessa giurisprudenza costituzionale sin dalla storica sentenza n. 1150 del 1988, sia pur nel diverso contesto di un conflitto di attribuzione. Invero, sia la difficoltà di ovviare alla conclamata inettitudine degli organi che intervengono nel procedimento ad essere considerati “giudici”, che la sostanziale impossibilità di rinvenire nelle sue varie fasi natura giurisdizionale, più che puramente amministrativa, ai fini della qualifica come “giudizio”, avevano reso pressoché impossibile in sede di verifica dei poteri l’instaurazione del giudizio di costituzionalità, per la mancanza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di accesso alla Corte costituzionale¹².

⁸ Per la riconduzione delle leggi elettorali nazionali più alle zone “franche” che alle zone “d’ombra” della giustizia costituzionale, cfr., almeno, M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon – P. Caretti – S. Grassi, Torino, 2000, 119 ss.; M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in *Le “zone d’ombra” della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi – P. Costanzo, Torino, 2007, 11 ss.; e A. PIZZORUSSO, *“Zone d’ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, a cura di A. D’Atena, Milano, 2012, 1021 ss., in particolare 1033 ss.

⁹ Cfr. Cass., SS. UU., 6 aprile 2006, sent. nn. 8118 e 8119, e, più di recente, sent. 8 aprile 2008, n.9151, su cui v. L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in *La giustizia elettorale*, a cura di E. Catelani – F. Donati – M.C. Grisolia, Napoli, 2013, 359 ss., spec. 362.

¹⁰ Cfr. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, 750 ss. Contesta, però, in proposito l’uso del termine “contenzioso”, in considerazione della natura meramente amministrativa del procedimento di verifica dei poteri, M. P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come “zona franca” della giustizia costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*. Rassegna, 13-07-2007, 4.

¹¹ Cfr. F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, cit., 90 ss.

¹² Cfr., per tutti, A. ODDI, *La nozione di “giudice a quo”*, in *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, cit., 50 ss.

La circostanza – unita all'altra, di natura più prettamente politica, circa la sostanziale mancanza di interesse dei parlamentari (nonché delle Camere nella loro interezza) a provocare un giudizio della Corte costituzionale sulle norme sulle quali si fonda la loro legittimazione¹³ – era quindi apparsa di particolare gravità a seguito dell'approvazione della citata legge del 2005, frutto di acceso scontro politico tra i partiti di maggioranza e quelli di opposizione e per più profili sospettata di illegittimità¹⁴, al punto da indurre lo stesso Giudice delle leggi ad “ammonire” il legislatore, in sede di valutazione dell'ammissibilità di referendum su di essa, a valutare “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 seggi”¹⁵, pur senza giungere all'autopromovimento della questione, come pure suggerito dalla dottrina¹⁶, né in quel tipo di giudizio, né, tantomeno, nella diversa sede del conflitto di attribuzione. Strada quest'ultima pure tentata per provocare l'accertamento dell'incostituzionalità della richiamata disciplina elettorale, ma sostanzialmente sbarrata dallo stesso Giudice costituzionale¹⁷, in virtù del dichiarato difetto dei requisiti soggettivi di legittimazione al conflitto dei proponenti¹⁸.

¹³ Cfr. M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, cit., 25 ss.

¹⁴ Nell'impossibilità di dar conto in questa sede della vastissima letteratura in argomento, cfr., almeno, G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Dem. Dir.*, 2006, 29 ss.; T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rass. Parl.*, 2006, 45 ss.; M. CROCE, “*Se non ora quando?*”: sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere), in *Forum di quaderni costituzionali. Rassegna*, 11-12-2007, ed ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹⁵ Cfr. sent. 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16; e sent. 24 gennaio 2012, n. 13.

¹⁶ P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, in *Riv. AIC*, 2008.

¹⁷ Cfr. Corte cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79, in *Giur. cost.*, 2006, I, 661 ss., con note di P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, *ivi*, 668 ss.; e S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di quaderni costituzionali. Rassegna*, 18-04-2006.

¹⁸ Si trattava del partito “La Rosa nel pugno – Laici Socialisti Liberali Radicali”, che, lamentando una lesione indotta dalle previsioni della legge 270/05 in tema di raccolta di firme per la presentazione delle liste, aveva motivato in punto di legittimazione richiamando la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei conflitti presentati dai Comitati promotori dei referendum. La tesi è stata, tuttavia, smentita dalla Corte costituzionale sull'assunto che i partiti politici costituiscono “organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche”, ma non “organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali” (ord. n.79/2006 cit.), su cui criticamente anche A. MANNINO, *La “Rosa nel pugno” davanti alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2006, 564 ss., secondo cui i partiti andrebbero considerati “poteri” dello Stato, fra l'altro, “perché articolazioni essenziali del potere sovrano e titolari dei poteri costituzionali che ne scaturiscono (...)”. *Contra*, giudica “ineccepibile” la pronuncia R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum dei quaderni costituzionali. Rassegna*, 29 gennaio 2008, 6.

Nella perdurante inerzia del legislatore, la Consulta, com'è noto, si era alla fine risolta nel senso di annullare parzialmente la legge, in occasione di un controllo di legittimità provocato dalla Corte di Cassazione¹⁹, che, attraverso un'attività interpretativa, a dir poco, “acrobatica” (e, tuttavia, successivamente avallata dallo stesso Giudice delle leggi) era giunta ad argomentare l'autonomia del *thema decidendum* sottoposto alla sua attenzione rispetto a quello prospettato alla Corte costituzionale con il promovimento della questione²⁰.

2. Il controllo preventivo sulle leggi elettorali e le ripercussioni sul modello italiano di sindacato di legittimità.

Senza potersi ulteriormente soffermare sui contenuti dell'ormai celebre decisione, né sulle specificità del relativo “giudizio a quo”, che, per quanto di estremo interesse per l'analisi costituzionalistica, poco rilevano in questa sede, non possono, tuttavia, non ricordarsi sinteticamente altre circostanze, in diverso modo pure connesse alla citata sentenza 1/2014, che certamente hanno influito sulla scelta dell'odierno legislatore della revisione di ampliare le vie di accesso alla Corte costituzionale, quantomeno con riferimento alle leggi elettorali. Tra esse, i dubbi espressi in relazione all'efficacia della sentenza, intervenuta, per così dire, “in corso d'opera” e pertanto sospettata di poter travolgere la legittimità dell'operato delle Assemblee composte secondo la legge censurata²¹, pure tenuti in conto dalla stessa Consulta al punto da premurarsi a dichiarare “esaurito” il rapporto instauratosi con l'elezione con la proclamazione degli eletti²². Ancora, il carattere sostanzialmente “manipolativo” della decisione²³ – tale da

¹⁹ Cass., I sez., ord .17 maggio 2013, n. 12060, commentata, fra gli altri, da P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione alla Suprema Corte*, in *Nomos*, 2013, n. 1; S. STAIANO, *L'accesso alla Corte costituzionale per far dichiarare l'illegittimità della legge elettorale*, *ivi*; M. SICLARI, *Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di Cassazione*, *ivi*, 3 ss.; ed E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *federalismi.it*, 2013, n.12, 3 ss.

²⁰ Criticamente sul punto, *ex multis*, E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di “supplenza” alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Riv. AIC*, 2013, n. 4; e A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità)*, in *Riv. AIC*, 2013, n.3.

²¹ In dottrina tali perplessità erano state anticipate già da A. RUGGERI, *La riscrittura, in un paio di punti di cruciale rilievo, della disciplina elettorale da parte dei giudici costituzionali e il suo probabile “seguito” (a margine del comunicato emesso dalla Consulta a riguardo della dichiarazione d'incostituzionalità della legge n.270 del 2005)*, in *Consulta Online*, 9 dicembre 2013, 5 ss.; e, successivamente alla pubblicazione della decisione, tra gli altri contributi dell'ampio *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014*, cit., da P.A. CAPOTOSTI, 653 ss.; e da T. GIUPPONI, 674.

²² Criticamente sul punto, con riferimento al rapporto tra proclamazione e successivo giudizio di convalida dell'elezione, tra gli altri, 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*

determinare una sostanziale riscrittura della legge elettorale quale legge (da considerare) costituzionalmente necessaria già alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum in materia²⁴ – ed idonea, pertanto, secondo alcuni, ad intaccare pesantemente la discrezionalità del legislatore²⁵. In fine, ma non da ultimo, le polemiche innescate dalla nuova normativa per l'elezione della Camera dei deputati, contenuta nella legge n. 52 del 2015 (cd. “*Italicum*”) e ritenuta talora viziata, almeno in parte, per gli stessi motivi di censura individuati nella richiamata decisione del 2014²⁶, tanto da indurre i Tribunali di Messina²⁷ e di Torino²⁸ prima, e quello di Perugia²⁹ poi, a sollevare questione di legittimità anche sul nuovo sistema elettorale³⁰. Considerazioni tutte, che hanno certamente costituito altrettante spinte all'inserimento nella riforma cd. “Renzi – Boschi” della previsione di questa nuova occasione di intervento del Giudice delle leggi.

La scelta, tuttavia, non può considerarsi “neutra” rispetto al sistema di sindacato di legittimità congegnato nel testo originario della Carta costituzionale e relative norme di attuazione, sicché, in attesa del preventivato pronunciamento del corpo elettorale in sede di referendum costituzionale,

gennaio 2014, n.1), in *federalismi.it*, 2014, n.2,10 ss.; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale* a una prima lettura, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2014, n.1, 3-4; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, *ivi*, 2 ss., in part. nota 1.

²³ Alla sentenza “più manipolativa che la Corte abbia mai preso” fa riferimento G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. Cost.*, 2014, n. 3, 2979, il quale pertanto ritiene che dinanzi alla decisione si possa “tranquillamente parlare di legge in forma di sentenza”. In senso differente, A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. Cost.*, 2014, n.1, 54, il quale esclude che dalla motivazione della decisione si possano trarre argomenti in grado di condizionare la discrezionalità del legislatore nel congegnare in futuro le nuove norme elettorali.

²⁴ In generale sul tema, se si vuole, anche A. CIANCIO, *A proposito dell'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in *Studi in onore di L. Arcidiacono*, Torino, 2010, II, 715 ss.

²⁵ Cfr. al riguardo le osservazioni di L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2014, n.1, 1 ss.; e A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, *ivi*, 7 ss. *Contra* G. BRUNELLI, in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014*, cit., 648 ss.

²⁶ Cfr., fra gli altri, già in sede di lavori preparatori della legge 52/2015, A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale imposta dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, in *Giur. Cost.*, 2014, n.1, 45 ss.; nonché l'intervento di G. AZZARITI, nel *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014*, cit., 634; e di F. LANCHESTER, *ivi*, 677 ss.

²⁷ Ord. del 17 febbraio 2016, commentata, tra gli altri, da M. COSULICH, *Contra Italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *Osservatorio AIC*, 4 marzo 2016, 2 ss.; A. ABBATIello, *La legge elettorale torna al vaglio della Corte costituzionale. Considerazioni a margine dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Messina*, in *Consultaonline*, 2016, n.1, 170 ss.; e G. D'AMICO, “*Adelante Pedro, ... si puedes*”. *L'Italicum all'esame della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2016, n.2, 357 ss.

²⁸ Ord. del 16 luglio 2016, n.163.

²⁹ Ord. del 3 settembre 2016.

³⁰ Nel momento in cui si licenzia il presente lavoro, si è in attesa della decisione della Consulta sulle impugnazioni dei Giudici di Messina e Torino, calendarizzata per il 4 ottobre 2016. In argomento, G. M. SALERNO, *L'Italicum davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, in *federalismi.it*, 2016, n. 17.

val la pena interrogarsi sull’impatto che, per il profilo qui in esame, l’eventuale entrata in vigore della riforma verrebbe a determinare sul complessivo modello italiano di giustizia costituzionale.

Da questo punto di vista, va in primo luogo osservato come l’introduzione di un giudizio dichiaratamente preventivo all’entrata in vigore della legge fornisca nuovo argomento a quella configurazione del Giudice delle leggi più come “garante della legalità” che come “tutore dei diritti”³¹, che era prevalsa sin dai dibattiti in Assemblea costituente, allorché si trattò di congegnare il futuro organo di giustizia costituzionale e ove (assecondando le conclusioni cui era già giunta la “Commissione Forti”) l’esigenza di assicurare la piena salvaguardia dei diritti umani rispetto agli atti dei pubblici poteri rimase in secondo piano rispetto all’altra, più fortemente avvertita in quella sede, di garantire il rispetto del principio di rigidità costituzionale dinanzi a possibili violazioni da parte delle leggi e, più generale, degli atti politici³². Se in questa direzione sin dalle origini appariva deporre la mancata introduzione di forme di “*amparo*” e comunque di ricorso individuale diretto alla giustizia costituzionale³³, nello stesso senso più di recente militano altre circostanze, anche esterne all’ordinamento italiano, tra cui la moltiplicazione dei documenti e delle Carte internazionali di garanzia delle libertà fondamentali, di natura ontologicamente costituzionale, che sottraggono ormai alla Costituzione nazionale l’esclusiva nel riconoscimento dei diritti umani e di conseguenza al suo Giudice il monopolio della relativa attività giurisdizionale di tutela. Ed è appena il caso di segnalare sotto tale profilo l’attivismo dimostrato dalla Corte EDU, nonché, più recentemente, dalla stessa Corte di Giustizia dell’UE, già prima dell’acquisizione di efficacia giuridicamente vincolante della Carta di Nizza-Strasburgo, avvenuta – com’è noto – con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona³⁴.

Per altri versi e parallelamente, con riferimento più specifico alle vicende interne all’ordinamento italiano, non può essere al riguardo trascurata la sensibile evoluzione via via registratasi circa il ruolo del giudice comune, sempre più coinvolto nel circuito di interpretazione e applicazione diretta delle norme costituzionali, il quale, come giudice del fatto, interviene ormai in via

³¹ Cenni in tal senso già in F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, 2016, n. 1, 43 ss.

³² Sul punto, volendo, anche A. CIANCIO, *La Corte costituzionale*, in L. Arcidiacono-A. Carullo-E. Castorina, *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, 2013, 466.

³³ Sull’opportunità di introdurre anche nell’ordinamento italiano forme di ricorso diretto alla giustizia costituzionale in funzione di completezza del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti, cfr., almeno, V. ONIDA, *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, II, 1101 ss.; ed i contributi raccolti nel volume AA.VV., *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli, 2006.

³⁴ Nell’ormai vastissima letteratura sul tema cfr., per tutti, da ultimo, AA.VV., *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D’Andrea – G. Moschella – A. Ruggeri – A. Saitta, Torino, 2016.



immediata a garantire anche il soddisfacimento dei diritti fondamentali quali si traggono dal Testo costituzionale pur in mancanza dell'intermediazione del legislatore³⁵. In tal modo si può persino ritenere sostanzialmente colmato l'originario distacco funzionale previsto dal Costituente tra giurisdizione costituzionale e giurisdizione comune, al punto da potersi affacciare l'idea che oggi l'unica differenza che permane tra la prima e la seconda risieda nel potere della Corte costituzionale e soltanto di essa di annullare con efficacia *erga omnes* le leggi³⁶. Circostanza, che, dall'angolo visuale qui privilegiato, vale ancora a sottolinearne il ruolo maggiormente significativo di custode della legalità più che l'altro, pure presente ma recessivo, di tutore, peraltro sempre meno esclusivo, dei diritti fondamentali.

La conclusione risulta, pertanto, ulteriormente rafforzata per effetto dell'inserimento di occasioni in cui il sindacato di legittimità costituzionale appare strutturato come controllo "astratto" sulla legittimità delle leggi ed atti equiparati rispetto alla pur originaria configurazione di sindacato (prevalentemente) sull'efficacia in concreto delle norme, attraverso la delineazione dell'accesso alla Corte costituzionale come accesso ordinariamente indiretto, per il tramite di un "giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale" in cui si faccia questione dell'applicazione di una disposizione sospettata di incostituzionalità ad una fattispecie rispetto alla quale la risoluzione della questione di legittimità risulti pregiudiziale.

Né in direzione opposta potrebbe deporre il meccanismo di accesso diretto consentito sin dal 1948 dall'art. 127 Cost., che oggi, ancora più di allora, prefigura un sindacato sulle leggi posteriore all'entrata in vigore delle norme, giacché l'impugnazione successiva è stata estesa anche ai casi di controllo statale sulle leggi regionali. Invero, l'ipotesi di sindacato concreto è contingentemente legata alla circostanza per cui al momento in cui si prospetta il dubbio di costituzionalità si debba far applicazione della norma ad una determinata fattispecie. Ciò che, però, appare difficile ipotizzare al di fuori di una determinata vicenda processuale, il che in conclusione ancora rimanda al solo procedimento in via incidentale. A ciò va aggiunto che l'eventualità contemplata dall'art. 127 è limitata ai casi di sostanziale contestazione delle rispettive attribuzioni legislative da parte di Stato e regioni, poiché – com'è noto – la legittimazione al ricorso diretto non si estende a soggetti e/o enti diversi da quelli territoriali maggiori (oltre alle province autonome di Trento e

³⁵ In argomento, tra gli altri, P. MEZZANOTTE, *La giurisdizione sui diritti tra Corte costituzionale e giudice comune*, in *federalismi.it*, 2011, n. 25; L. AZZENA, *La rilevanza*, Napoli, 2012, 114 ss.; e, più recentemente, A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 161 ss.

³⁶ Cfr. R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche di giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, 2010, 201 ss.



Bolzano per le note “forme e condizioni particolari di autonomia” della Regione T.A.A.), laddove la generalizzazione delle possibilità di controllo successivo delle leggi, rispetto all’ipotesi di sindacato preventivo prefigurato nel testo originario dell’art. 127 a favore solo dello Stato, si colloca agevolmente sulla scia di quella tendenziale parificazione della “qualità” della legislazione regionale rispetto a quella statale che ancor più in generale aveva segnato la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, per quanto in concreto attenuata dal persistente atteggiamento dello stesso Giudice delle leggi a diversificare il catalogo dei vizi denunciabili a tutto “vantaggio”, per così dire, del legislatore statale³⁷.

Piuttosto, significativo nel senso poc’anzi anticipato, di un – ancora timido, ma comunque evidente – tendenziale spostamento del baricentro del sindacato di costituzionalità sulla legittimità in astratto delle disposizioni più che sull’efficacia in concreto delle norme che dalle prime si traggono, milita quell’altra forma di controllo preventivo, da tempo introdotto nell’ordinamento italiano per effetto della modifica dell’art. 123 Cost. e della connessa previsione del sindacato di legittimità sugli statuti regionali su impugnativa del Governo, per lo meno nell’interpretazione che del secondo comma della disposizione ha dato la stessa Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 304 del 2002 in relazione alla successione cronologica di tale tipo di controllo rispetto all’altro, di merito, esperibile nelle forme dell’eventuale referendum confermativo previsto nel successivo terzo comma. Con riferimento a tale precedente di controllo preventivo di legittimità, anzi, potrebbe forse dirsi che l’odierno legislatore della revisione costituzionale intervenga, in un certo senso, ad aggiustare il tiro, considerato che, assecondando la richiamata interpretazione fornita dal Giudice costituzionale, il sindacato sugli statuti, pur avviato preventivamente, non avrebbe tuttavia effetto sospensivo dell’entrata in vigore delle norme impugnate, come invece è stato da ultimo previsto per il giudizio oggi in commento, il quale testualmente non solo precede, ma anche condiziona la promulgazione della legge.

Pertanto, e a voler sintetizzare, si può in prima battuta osservare come il giudizio sulle leggi elettorali introdotto dall’odierna legge di revisione dia ulteriore linfa a quel trend, volto sempre più a valorizzare il ruolo del Giudice italiano delle leggi come garante della legalità costituzionale attraverso il suo intervento (anche) in astratto, a prescindere, cioè, dalle violazioni in concreto

³⁷ Sin da Corte cost., sent. n. 274 del 2003. Sui vizi denunciabili, rispettivamente, dallo Stato e dalle regioni, *ex pluribus*, G. ZAGREBELSKY – V. MARCENO’, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 329 ss., i quali, peraltro, avvertono come l’atteggiamento della Consulta si sia molto ammorbidito rispetto ai ricorsi regionali allorché questi denunciano violazioni di disposizioni della Costituzione, che, pur non definendo le competenze regionali, si risolvono in lesioni delle medesime competenze.

delle disposizioni fondamentali determinate dall'entrata in vigore degli atti normativi subcostituzionali e, per il tramite di essi, dalle lesioni effettive delle situazioni giuridiche soggettive degli individui interessati dall'efficacia dei medesimi.

Nello stesso senso, del resto, depone ulteriormente la circostanza che la legittimazione alla proposizione del ricorso non è stata attribuita al singolo, bensì ad una minoranza, per quanto consistente, di parlamentari dell'uno o dell'altro ramo dell'organo legislativo; ciò che, peraltro, sembra costituire il profilo più interessante di quest'aspetto della riforma, come si avrà modo di argomentare diffusamente a breve³⁸.

3. “Noblesse oblige”, ovvero sul ruolo della Corte ed il (problematico?) mantenimento delle garanzie

Per il momento, però, sulla base di quanto finora rilevato, si può già constatare come la modifica prospettata nel citato art. 13 della legge di riforma, per altri versi, concorra a quella progressiva ibridazione dei modelli di giustizia costituzionale, in atto sul Continente europeo dal secondo dopoguerra, di cui dava già chiara testimonianza (anche) l'originaria configurazione del sistema italiano di giustizia costituzionale come “misto”, in quanto controllo accentrato a (prevalente) iniziativa diffusa, ma che pure in tempi recenti si arricchisce di ulteriori, significativi esempi³⁹. In tal senso sembra quasi scontato il riferimento al sistema francese, che da ultimo ha registrato l'introduzione di un controllo successivo, dai connotati più spiccatamente giurisdizionali, oltre quello tradizionale preventivo, di natura ancora largamente politica, esercitato dal *Conseil Constitutionnel*⁴⁰. Pertanto, appare quasi naturale considerare il portato della legge di riforma per il profilo in esame, per così dire, “speculare” rispetto a quanto avvenuto alcuni anni fa nell'ordinamento d'Oltralpe con la revisione costituzionale del 2008⁴¹. Invero nel caso italiano il sindacato di costituzionalità sulle fonti primarie, configurato originariamente come controllo di legittimità prevalentemente successivo ed azionato ordinariamente in via indiretta, dimostra in tempi recenti di poter assumere in determinate circostanze, legate all'oggetto del giudizio, la fisionomia del sindacato preventivo instaurato in via diretta, sia pur ad iniziativa esclusiva, laddove nell'ordinamento gollista, l'intervento del Consiglio costituzionale, tradizionalmente

³⁸ V. *infra* §§ 5 e 6.

³⁹ Diffusamente in argomento E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2016, 8 ss.

⁴⁰ Cfr. L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata. Dai modelli ai sistemi*, Torino, 2015, 30 ss., spec. 37.

⁴¹ L'assimilazione, pressoché senza margini, è espressa da S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all'esame del Parlamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 23 maggio 2015, 1 ss.



concepito quale intervento condizionante la promulgazione della legge, può da ultimo sorgere anche posteriormente l'inizio della produzione degli effetti normativi su iniziativa delle supreme magistrature (cd. *question prioritaire de constitutionnalité*⁴²).

Anche ove la riforma Renzi-Boschi entrasse effettivamente in vigore, tra l'uno e l'altro sistema permarrebbero, tuttavia, non poche differenze⁴³, tra le quali, ai fini limitati di queste note, emerge in primo luogo quella che concerne la natura dell'organo giudicante. Invero, per quanto nella Costituzione della V Repubblica siano state rafforzate le garanzie di indipendenza del Consiglio costituzionale rispetto agli omologhi organi previsti nelle precedenti Costituzioni repubblicane, persiste, tuttavia, una connotazione più spiccatamente politica dell'organo di giustizia costituzionale in Francia rispetto ad altri ordinamenti⁴⁴ ove il controllo di costituzionalità ha – sin dall'istituzione – indiscutibilmente carattere giurisdizionale. Tra essi – come si sa – anche l'ordinamento italiano, laddove è noto come la composizione variegata della Corte costituzionale, unitamente alle articolate modalità previste per la designazione delle varie categorie dei componenti, rifletta l'obiettivo di assicurare l'imparziale valutazione della legalità costituzionale, escludendo forme di dipendenza dell'organo dalle varie forze politiche ed in particolare dalla maggioranza di governo, per quanto la tenuta dei *quorum* di garanzia per l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali sia anche ritenuta passibile di affievolimento per effetto della sua scissione a favore dei due rami del nuovo Parlamento disgiuntamente considerati⁴⁵, nel differente sistema che si vuole introdurre con la legge di riforma ora in commento (art. 37)⁴⁶. Permarrebbero, comunque, altre garanzie di indipendenza dei singoli giudici costituzionali – nonché dell'organo nel suo complesso – oltre al rigido regime di incompatibilità, che puntellano il ruolo tradizionalmente assegnato all'organo italiano di giustizia costituzionale di garante imparziale in forme giurisdizionali della legalità costituzionale, quale risulta altresì sottolineato per effetto dell'intervento nelle nomine dei giudici costituzionali del Presidente della Repubblica, tradizionalmente interpretato in funzione di riequilibrio, non tanto per il profilo delle

⁴² Nella vasta letteratura francese sull'argomento cfr., almeno, G. CARCASSONNE – O. DUHAMEL, *QPC, la question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, 2011.

⁴³ Così anche F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 55 ss.; e A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *federalismi.it*, 2016, n. 6, 3 ss.

⁴⁴ Sulla *querelle* circa la natura (politica o pienamente giurisdizionale) del *Conseil Constitutionnel*, cfr., per tutti, M. CALAMO SPECCHIA, *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 2009, 178 ss.

⁴⁵ Così anche U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Riv. AIC*, 2016, n.2, 5. Più in dettaglio sulla problematica accennata nel testo, anche A. VUOLO, *I controlli nel disegno di riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, n. 15, 7 ss.

⁴⁶ In argomento, per tutti, G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali "a camere separate" nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in *federalismi.it*, 2016, n.8.

professionalità, quanto sotto quello dell'estrazione politica dei designati⁴⁷. Per quanto oggi si ponga pure il problema – che attiene anch'esso al sistema delle garanzie nell'impianto della riforma, ma che qui si può appena sfiorare – se il Capo dello Stato verrebbe egli stesso ancora sostenuto dalle medesime garanzie di indipendenza che ne dovrebbero accompagnare già l'investitura, mantenuta nella novella costituzionale in capo al Parlamento in seduta comune (pur senza l'integrazione dei delegati regionali), ma ove, tuttavia, considerate le diverse componenti delle due Assemblee, si affermerebbe la netta preponderanza dei membri della Camera politica rispetto a quella di rappresentanza delle autonomie territoriali e per di più con un *quorum* destinato ad abbassarsi considerevolmente dal settimo scrutinio; circostanze che, unitamente considerate, sono sospettate di poter consegnare alla maggioranza di governo l'elezione del Capo dello Stato⁴⁸. L'interrogativo, invero, si accompagna all'altro, sul senso di quella “singolare” inversione di ruolo tra i Presidenti delle due Assemblee, prevista nella legge di riforma Renzi-Boschi per l'ipotesi di supplenza del Capo dello Stato in caso di suo impedimento: invero non è ben chiaro perché il Presidente del “nuovo” Senato sia stato considerato inadatto a sostituire chi, fra l'altro, rappresenta istituzionalmente ai sensi dell'art. 87 Cost. l'unità nazionale, anche al di sopra dei frazionamenti politico-territoriali in cui si articola la Repubblica (artt. 5 e 114 Cost.) e perché, viceversa, più idoneo al ruolo sia apparso il Presidente di quella che ormai residuerebbe come unica Camera politica. A meno di non intravedere (anche) in tale modifica il segno di un tendenziale scivolamento della Suprema Magistratura dello Stato verso una più marcata connotazione politica nell'esercizio delle sue funzioni, peraltro a forma di governo formalmente invariata. Ma si tratta di interrogativi, che esulano dal limitato oggetto di queste notazioni.

Dall'odierno, più limitato punto di vista emerge, però, il più rilevante nodo critico insito nella prospettiva di un giudizio preventivo sulle leggi elettorali, per di più provocato in tempi ridottissimi (entro dieci giorni dall'approvazione) quando ancora fortissimo sarà l'eco del dibattito, se non del vero e proprio scontro politico, che fisiologicamente accompagna l'approvazione di ogni legge. Il rischio, pertanto, è quello di assistere ad una Corte costituzionale,

⁴⁷ Sul punto cfr., almeno, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2014, 41 ss.

⁴⁸ Cfr., tra gli altri, S. PANIZZA, *Alcuni dubbi interpretativi su talune previsioni contenute nel disegno di revisione costituzionale del Governo Renzi in ordine alle garanzie costituzionali*, in *dirittifondamentali.it*, 2015, n. 1, 3; e V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggiore del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, in *Riv. AIC*, 2016, n.3, 6, secondo il quale, fra l'altro, l'abbassamento del *quorum* priverrebbe il Presidente della Repubblica della legittimazione necessaria ad esercitare il ruolo di garanzia assegnatogli dalla Costituzione. In senso contrario, respinge la preoccupazione affacciata nel testo B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, n. 15, 8-9; e ID., *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del SI*, Milano, 2016, 43.

per così dire, ossimoricamente costretta a prendere partito tra le opposte ragioni di una maggioranza che ha appena varato la legge e di una minoranza rimasta soccombente, ma che non si rassegna e a cui il legislatore della riforma attribuisce l’iniziativa del ricorso⁴⁹.

Vero è che questo dev’essere “motivato” e lo sarà, ovviamente, con ragioni tecnico-giuridiche legate alla (presunta) incostituzionalità della disciplina impugnata, pena l’inammissibilità. E, tuttavia, non può considerarsi secondario e/o irrilevante il rischio di una sovraesposizione politica della Corte⁵⁰, tanto più se si considerano i tempi strettissimi previsti (anche) per la sua pronuncia, quando bollente, più che semplicemente caldo, potrà presumersi il clima politico nel quale, in un sostanziale *continuum*, si cadenzerebbero le fasi della vicenda qui considerata: approvazione della legge; ricorso; decisione. Invero, pur non disconoscendosi – secondo quanto anticipato in precedenza – l’opportunità di un controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali, per così dire, “istituzionalizzato” e anticipato, sono le modalità attraverso le quali esso è stato congegnato, che destano qualche perplessità⁵¹. Invero, sulle scelte del legislatore della revisione avrebbe potuto far premio, *mutatis mutandis*, l’esperienza maturata con il diverso giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo e con le polemiche che spesso ne hanno accompagnato la celebrazione, quale ultimo “baluardo” ostativo prima dell’indizione della consultazione popolare da parte del Capo dello Stato, quando ormai lo scontro politico tra i favorevoli e i contrari all’abrogazione ha raggiunto i livelli più elevati, al fine di calibrare con più ponderazione l’intervento del Giudice costituzionale per evitarne ogni tentativo di strumentalizzazione⁵².

⁴⁹ Il timore di un possibile “slittamento verso una funzione di tipo più marcatamente arbitrale” della Corte, con il connesso pericolo di una sua delegittimazione, è espresso anche da F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 44. In generale, ai pericoli di “politicizzazione” della Consulta insiti nell’(eventuale) attribuzione alle minoranze parlamentari della legittimazione all’impugnazione delle leggi fanno riferimento E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 362 ss.

⁵⁰ Secondo quanto già anticipato, *ex pluribus*, anche da E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, 4; e F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, in *Consultaonline*, 2015, n.2, 462 ss. *Contra*, ritiene molto più elevato il rischio per l’eventualità di controllo della Corte concreto e successivo, A. VUOLO, *op. cit.*, 11.

⁵¹ Cfr. la proposta emendativa avanzata in sede di lavori preparatori del testo di riforma da M. LUCIANI, *Appunti per l’Audizione dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* – 28 luglio 2015, in *Astrid-online.it*, volta a sostituire il giudizio preventivo “su ricorso”, con un controllo pure anticipato rispetto alla promulgazione, ma attivato in via “automatica”, al fine di allentare la pressione politica indotta sulla Consulta dall’iniziativa delle minoranze. La diversa idea di introdurre un ricorso diretto a carattere anch’esso preventivo, ma attivabile sia da parlamentari che da cittadini è di M. CROCE, *Sull’opportunità dell’introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità sulla legge elettorale*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 289 ss.

⁵² Sui rischi di eccessiva esposizione politica della Corte dovuti, in particolare, nella complessiva procedura referendaria, al momento in cui è stata collocata dal legislatore del 1970 la celebrazione del giudizio di ammissibilità, cfr. E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 271 ss.

4. L'oggetto del giudizio

Né il rischio di un'eccessiva politicizzazione del giudizio ora in commento potrà dirsi attenuato in relazione al suo oggetto, circoscritto alle sole “leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”, trattandosi delle leggi a più alto tasso di politicità – se così si può dire – giacché consistono delle norme attraverso le quali le forze politiche si auto-selezionano in vista dell'“occupazione” delle Assemblee parlamentari e, attraverso esse, più in generale delle istituzioni.

Piuttosto, sulla base di tale ultima considerazione, dinanzi ad una formulazione della disposizione sul punto di non univoca lettura⁵³, ci si avvede che anche ragioni di opportunità depongono nel senso di restringere il più possibile l'oggetto dell'impugnazione, assecondando in tal modo la direzione cui già spinge l'interpretazione sistematica, che trae argomento anche dalla nuova formulazione dell'art. 77, IV co. Cost. Quest'ultima disposizione, invero, sottrae le leggi che disciplinano l'“organizzazione del procedimento elettorale” e lo “svolgimento delle elezioni” ai limiti che incontrano i decreti legge rispetto alla più ampia materia elettorale, da ritenere, pertanto, comprensiva anche della cd. legislazione elettorale di contorno. Ne consegue che se il legislatore della revisione avesse inteso ricomprendere anche tale più generica categoria di leggi nell'oggetto del nuovo giudizio preventivo di costituzionalità⁵⁴ avrebbe utilizzato la stessa più ampia formulazione, mentre, per altri versi, sono le leggi elettorali in senso stretto, che hanno determinato il precedente della sentenza 1/2014 e, per quanto già osservato, la più forte spinta all'introduzione della novella ora in esame, che, pertanto, si può ritenere circoscritta soltanto alle norme che esprimono la cd. “formula elettorale”, quale meccanismo di traduzione dei voti in seggi.

La circostanza trarrebbe conferma dal comma 11 dell'art. 39 delle disposizioni transitorie, ai sensi del quale *“In sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data, o entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni. Anche ai fini di cui al*

⁵³ Cfr. i dubbi interpretativi già prospettati in sede di lavori preparatori da G. TARLI BARBIERI, *Audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n.2, 1 ss.

⁵⁴ In tal senso A. RAUTI, *op. cit.*, 6 ss.



presente comma, il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'art. 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano conformano le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito". Invero, tale ultima previsione risulta con evidenza dettata al fine di non sottrarre la legge n. 52/2015 o altra legge elettorale frattanto varata nella legislatura in corso al tempo dell'entrata in vigore della revisione costituzionale al meccanismo di controllo di legittimità, per così dire, anticipato inaugurato con la riforma, per quanto in tal caso esso sarebbe destinato ad operare preventivamente non all'entrata in vigore della nuova disciplina elettorale, bensì alla sua prima applicazione, laddove, per altri versi e correlativamente, la medesima legge 52/2015 contiene (anche testualmente) le (sole) norme "per l'elezione" della Camera dei deputati, e non anche – ad esempio – quelle sui rimborsi elettorali e/o sulla partecipazione dei partiti alla trasmissioni di propaganda politica.

5. La legittimazione all'impugnazione

Dal punto di vista del procedimento⁵⁵, peraltro, l'aspetto più interessante della novella ora in esame risiede, come già accennato, nella legittimazione all'impugnazione, attribuita – secondo quanto riportato ad inizio – ad "almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica", ossia ad una frazione dei membri di ciascuna Assemblea ben superiore ad una semplice "minoranza qualificata", qual è, ad esempio quella persistentemente richiesta dall'art. 94 per la presentazione della mozione di sfiducia. Si trae, piuttosto, l'impressione che le alte frazioni richieste in entrambi i rami del Parlamento convergano nell'individuare, quali soggetti legittimati all'impugnazione, più che generiche minoranze, le vere e proprie opposizioni⁵⁶. La conclusione, invero, potrebbe ritenersi al limite naturale con riferimento a quella che ormai residuerebbe, nell'impianto complessivo della riforma, come unica Camera politica, in relazione alla sua composizione (notoriamente rimasta invariata nel numero) in rapporto al meccanismo (attualmente) congegnato per la sua elezione dalla più volte citata legge 52/2015, sicché, considerando la bassa soglia di sbarramento fissata al 3%, che favorisce un consistente frazionamento dei seggi in sede di riparto proporzionale, la concreta possibilità di impugnazione appare rimessa alla (seconda) forza politica presumibilmente

⁵⁵ Per ulteriori interrogativi, che, sotto il profilo del procedimento, suscita l'introduzione del giudizio preventivo sulle leggi elettorali e che non è possibile affrontare in questa sede, cfr. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Riv. AIC*, 2015, n.3, 17 ss.

⁵⁶ La problematica è anticipata da A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità*, cit., 4 ss.

più consistente, ma rimasta soccombente in sede di assegnazione del premio di maggioranza e come tale naturalmente destinata a collocarsi all'opposizione.

Più singolare, invece, il riferimento alla frazione di almeno un terzo dei membri (33 - con arrotondamento per difetto - su 100), richiesta per la legittimazione all'impugnazione al Senato, che, integrando anche in tal caso rispetto al numero complessivo dei componenti ben più di una esigua e contingente minoranza, farebbe propendere anche in tal caso per criteri di organizzazione (anche) del nuovo Senato ancora prevalentemente politici. E ciò a dispetto non solo dell'art. 6 della legge di riforma, che, nel prevedere l'introduzione di meccanismi di garanzia delle minoranze nelle norme di autonomia parlamentare, riferisce la previsione di un vero e proprio "Statuto delle Opposizioni" solamente (e - viene da aggiungere - logicamente) all'unica Camera che residuerebbe ormai come titolare del rapporto di fiducia, ma anche dei novellati artt. 72 e 82, che, nel riprendere il criterio di proporzione ai gruppi parlamentari per la formazione delle commissioni⁵⁷, analogamente lo utilizzano soltanto per la Camera dei deputati, lasciando intravedere per il Senato criteri di organizzazione differenti da quelli, di natura politica, finora tradizionalmente utilizzati anche a Palazzo Madama⁵⁸. Distonia che, tosto che semplificare, sembra destinata a complicare il già non agevole lavoro di implementazione della riforma ampiamente "scaricato" sulle fonti subcostituzionali (primarie) e fra esse, per ciò che concerne l'attuazione del bicameralismo differenziato, in buona parte sui futuri, nuovi Regolamenti parlamentari.

Ad ogni modo le alte percentuali richieste in entrambi i rami del Parlamento (sia pur ormai diversificate, in esito all'andamento dei lavori preparatori⁵⁹) fanno emergere anche per tale profilo una sensibile distanza tra il nuovo sistema italiano di impugnazione delle leggi elettorali ed il meccanismo francese di sindacato preventivo, pur dopo l'introduzione nell'ordinamento gollista della *saisine parlementaire*, che nel 1974 era valsa ad attenuare la più risalente configurazione del *Conseil Constitutionnel* quale sostanziale custode del tradizionale predominio governativo sulla produzione legislativa, per effetto dell'attribuzione a sessanta deputati o sessanta senatori (che

⁵⁷ In proposito, volendo, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, *passim*.

⁵⁸ Diffusamente in argomento N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?* in *federalismi.it*, 2016, n.4.

⁵⁹ Dopo che la frazione richiesta alla Camera è stata abbassata ad 1/4 mentre in origine era anch'essa stabilita in 1/3.



nelle Assemblee francesi rappresentano minoranze ben più esigue di quelle previste dal riformatore italiano) del potere di accendere il sindacato di costituzionalità⁶⁰.

Anche se occorre pure ammettere che in sé per sé non sussistono ostacoli giuridici a che gli alti *quorum* richiesti per l'impugnazione preventiva delle leggi elettorali vengano raggiunti attraverso la contingente aggregazione di parlamentari uniti (soltanto) nell'occasione dall'intento oppositivo all'entrata in vigore della legge, attraverso il ricorso al giudizio di legittimità costituzionale.

D'altra parte, è stata pure ventilata l'insufficienza di un ricorso preventivo affidato alle minoranze, “per sua natura più politico di quello successivo ed incidentale”, in quanto ritenuto non idoneo “ad assicurare una garanzia piena ed effettiva del diritto di voto”⁶¹ poiché l'iniziativa resterebbe consegnata al gioco della dialettica politica in Parlamento, laddove le minoranze potrebbero in ipotesi “rinunciare a impugnare una legge elettorale palesemente incostituzionale, confidando di beneficiarne alle successive consultazioni elettorali”⁶². L'ipotesi non pare del tutto di scuola, anche se occorre ammettere che sembra difficile ipotizzare che la maggioranza si accordi per varare nuove regole elettorali suscettibili sin dall'entrata in vigore di ritorcersi contro se stessa, mentre, d'altro canto, vien difficile pensare alla promulgazione di una legge “palesemente” *contra constitutionem* in assenza del ricorso preventivo alla Consulta, almeno se ben opera l'altra garanzia del rinvio presidenziale ex art. 74 Cost.

6. Verso una soggettività processuale delle minoranze parlamentari?

Per altri versi sembra opportuno soffermarsi ancora sulla novità dell'inserimento in Costituzione della possibilità di adire direttamente la Corte costituzionale riconosciuta ad una frazione (per quanto elevata) dei componenti delle Camere, che, contrapponendosi alla maggioranza, che ha appena approvato una legge, è comunque da qualificare tecnicamente come minoranza, anche se non si tratti in senso proprio dell'opposizione.

Invero non può non scorgersi la portata dirompente della previsione sull'impianto complessivo del sistema italiano di giustizia costituzionale, laddove l'intenzione di “scolpire” in Costituzione, attraverso la segnalata modifica degli artt. 73 e 134, una vera e propria legittimazione processuale a favore delle minoranze parlamentari appare aprire ad esse prospettive di tutela giurisdizionale, che potrebbero andare ben al di là del giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali

⁶⁰ Per maggiori approfondimenti sul punto v. ancora L. PEGORARO, *op. cit.*, 36.

⁶¹ G. D'AMICO, “Adelante, Pedro, ... si puedes”, *cit.*, 360.

⁶² *Ibidem*.



ed in grado di investire, come in una sorta di “effetto domino”, anche altre sedi ed occasioni di giudizi costituzionali.

In questa direzione, seguendo la consolidata giurisprudenza costituzionale, che, rompendo gli argini della legittimazione ai conflitti interorganici ben oltre la tradizionale tripartizione dei poteri, l’ha notoriamente estesa pressoché ad ogni soggettività titolare di attribuzioni costituzionalmente definite, non è da escludere che l’entrata in vigore della riforma potrebbe in primo luogo favorire un conseguenziale allargamento delle maglie del conflitto tra poteri per effetto dell’art. 13 ora in commento, letto in combinazione con quanto dispone l’art. 6, I co., che, nel rinviare ai regolamenti camerali la fissazione dei diritti delle minoranze, ne determina in fine una sorta di “istituzionalizzazione”. Ciò potrebbe conseguentemente condurre a rinvenire (anche) nelle medesime minoranze articolazioni interne alle Camere alle quali considerare riservate frazioni di potere tutelabili a pieno titolo attraverso il conflitto di attribuzione⁶³, una volta superato quello che pure era apparso come un grosso ostacolo teorico alla praticabilità del rimedio, allorché pregevole dottrina aveva ritenuto che solo “istituzioni stabilmente definite” possono essere considerate come “poteri” dello Stato ai fini della legittimazione al conflitto⁶⁴.

Pertanto, potrebbero trovare ingresso dinanzi la Corte costituzionale le ipotesi di possibile violazione delle disposizioni costituzionali che attribuiscono specifici diritti e prerogative alle minoranze, lese verosimilmente più che da usurpazioni, più frequentemente da menomazioni o illegittime interferenze di altri poteri, come nell’ipotesi, forse solo di scuola, del Capo dello Stato che promulgasse una legge elettorale prima che siano trascorsi i dieci giorni previsti dall’art. 13, I co. ora in commento. Vero è che in tal caso la legge sarebbe macroscopicamente illegittima per vizio procedurale. Ma non sarebbe da escludere che contro l’inopinata iniziativa del Presidente della Repubblica alle minoranze così penalizzate si apra la strada del conflitto di attribuzione, una volta che ne venga anche formalmente riconosciuta in Costituzione la soggettività istituzionale. In tal modo, tra l’altro, verrebbe sanata la singolare discrasia insita nell’esclusione dal conflitto delle minoranze parlamentari, sicuramente appartenenti – finora almeno sotto il profilo sostanziale, e, da quando entrerà in vigore la riforma, anche sotto quello formale – al novero delle soggettività “interne” all’apparato organizzatorio fondamentale dello Stato, a fronte della legittimazione

⁶³ Sulla problematica della legittimazione al conflitto interorganico delle minoranze parlamentari, v. già A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 275 ss.; e R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 141. Cenni in A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Milano, 2008, 408; e, se si vuole, anche in A. CIANCIO, *La Corte costituzionale*, cit., 522.

⁶⁴ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972, I, 259 ss., in particolare 262-263.



invece riconosciuta da tempo a favore di altri organi, anche “esterni” allo Stato apparato, in quanto ammessi ad esercitare una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita in concorso con gli organi dello Stato in senso proprio⁶⁵.

D'altra parte, una volta ammesso, il conflitto di attribuzione non resterebbe presumibilmente circoscritto alla garanzia giurisdizionale della sola prerogativa di impugnazione delle leggi elettorali, potendosi estendere a tutte le altre attribuzioni che la Carta fondamentale riserva già a minoranze qualificate, sia pur in percentuali di volta in volta differenti, pur non menzionandole esplicitamente come tali: dalla presentazione della mozione di sfiducia, alla richiesta di rimessione in aula dei progetti di legge ex art. 72, II co., fino alla richiesta di referendum costituzionale ai sensi dell'art. 138⁶⁶, per le ipotesi in cui gli organi deputati a dar seguito a tali iniziative non vi procedano.

Né si potrebbe escludere – che anzi, presumibilmente, costituirebbe il terreno più fertile (anche se più delicato) di conflitto – la sollevazione di una minoranza contro la stessa maggioranza parlamentare tutte le volte che quest'ultima ne voglia schiacciare attribuzioni costituzionalmente definite. Infatti da tempo si è giunti alla conclusione che sono “possibili «attribuzioni costituzionali» distinte (e dunque garantite) all'interno della medesima «funzione»”, così da potersi ammettere – all'interno di poteri cd. “complessi” – la possibilità di un conflitto fra “organi che pure esercitano la medesima funzione” – e tra esse, la funzione legislativa - sia pur limitatamente “alla specifica «sfera di attribuzioni costituzionali» riconosciuta (e dunque garantita) a ciascuno di essi”⁶⁷.

Del resto, la sollecitata specificazione nei regolamenti camerati dei diritti delle minoranze appare foriera di una notevole ampiezza della materia dei conflitti in cui esse potrebbero essere parte, considerando l'estensione che in tale tipo di giudizi ha assunto il parametro utilizzabile (e utilizzato) dalla Corte. Infatti – come si sa – la Consulta fa ampio ricorso, quale effettivo metro del giudizio, alle fonti subcostituzionali, che intervengono a determinare in concreto la misura dell'attribuzione in contestazione, che sovente, pertanto, tende a coincidere con la competenza disciplinata in concreto dalle fonti di rango primario a favore dei poteri dello Stato coinvolti nel

⁶⁵ Il riferimento è notoriamente alla posizione processuale riconosciuta nel conflitto di attribuzione al Comitato promotore del referendum abrogativo, da ritenere “organo competente a dichiarare definitivamente la volontà” (ai sensi dell'art. 37, l. n. 87 del 1953) del corpo elettorale, inteso quale potere dello Stato, alla luce di quanto affermato dalla Corte cost., sin da ord. n. 17/1978 e sent. n. 69/1978, su cui, per tutti, C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto fra i poteri dello Stato*, in *Dem. Dir.*, 1978, 83.

⁶⁶ In questo senso già gli auspici di A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 294 ss.

⁶⁷ Le espressioni virgolettate nel testo sono di A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 279.



giudizio, risultando per il Giudice costituzionale spesso sufficiente un mero “aggancio” a norme formalmente costituzionali per fornire “copertura” a quelle subordinate⁶⁸ e preservare in tal modo il “tono costituzionale” del conflitto⁶⁹.

Volendo proseguire nelle ipotesi, dovrebbe altresì ammettersi che, una volta aperte le maglie del conflitto di attribuzione a favore delle minoranze parlamentari – in quanto ormai anche testualmente riconosciute quali vere e proprie soggettività interne alle Camere, titolari di attribuzioni costituzionalmente garantite – le stesse potrebbero, poi, nella medesima sede persino eccipere questione di legittimità costituzionale, provocando in tal modo un giudizio di costituzionalità anche al di fuori dei limiti in cui la legge di riforma Renzi-Boschi l'avrebbe circoscritto. E ciò sia con riferimento alla via di accesso, aprendosi, pertanto, la possibilità anche di quella incidentale, con la stessa Corte sollecitata ad operare rispetto a se stessa da giudice “*a quo*” in occasione della risoluzione di un conflitto di attribuzione in cui siano coinvolte minoranze parlamentari; sia, soprattutto, per ciò che concerne l'oggetto del giudizio, non più limitato, né limitabile, alle sole leggi “che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”, quale che sia il senso che si ritenga di attribuire all'espressione⁷⁰, bensì esteso a qualsiasi legge della quale la Corte dovrebbe fare applicazione per risolvere il conflitto acceso dinanzi ad essa (e sempre che la questione non appaia già *ictu oculi* infondata).

Pare invece più difficile immaginare il coinvolgimento delle minoranze in un giudizio di legittimità introdotto in via incidentale fuori del caso testé ventilato in cui un conflitto di attribuzione funga esso stesso da “giudizio *a quo*”, per la considerazione che non è facile ipotizzare giudizi comuni in cui una minoranza si trovi ad essere parte. Né più conducente appare riconoscerne la legittimazione ad intervenire in qualità di terzo, poiché ciò significherebbe, in ultima analisi, ammetterne l'intervento pressoché in tutti i casi, ciò che manifestamente non sarebbe possibile, giacché in linea di massima tutte le leggi sacrificano le posizioni delle minoranze, eccetto il caso (limite) di una legge che nel contenuto ne valorizzi i diritti e/o ne tuteli gli interessi. A meno di non voler circoscrivere l'ipotesi alle sole evenienze di discipline approvate in violazione di specifiche attribuzioni costituzionali di minoranze (qualificate), ulteriori rispetto alla generale posizione ostativa all'approvazione delle leggi, che determinerebbe la sussistenza di volta in volta di un interesse attuale all'intervento. Ma – se non si erra – sono ipotesi che

⁶⁸ Cfr., per tutti, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 155 ss., in part. 165 ss.

⁶⁹ Sul punto dovuto il riferimento a C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di “potere” e di “conflitto” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1979, I, 110 ss.

⁷⁰ V. *supra* § 4.

coincidono con quelle poc'anzi anticipate per la diversa evenienza dei conflitti interorganici, anche nel caso in cui le specifiche attribuzioni lese siano testualmente previste nei (soli) regolamenti camerali, piuttosto che direttamente nel Testo fondamentale. In ogni caso la preventivata possibilità di accendere il giudizio per conflitto appare apprestare alle stesse minoranze margini di tutela considerevolmente maggiori che non quella offerta dalla eventualità di intervenire in un ipotetico giudizio di costituzionalità delle leggi rispetto al quale occorrerebbe in primo luogo dimostrare di avervi concreto interesse. E ciò anche a prescindere da ulteriori, impegnativi ragionamenti quali quelli che attengono all'utilizzabilità come parametro nei giudizi di legittimità dei regolamenti parlamentari.

Al momento non sembra opportuno spingersi oltre nelle previsioni, atteso che la loro realizzazione appare in massima parte consegnata – in caso di esito positivo del referendum costituzionale – all'atteggiamento che in concreto verrebbe ad assumere nelle ipotesi qui prospettate il Giudice costituzionale, il quale, diversamente da quanto finora immaginato, potrebbe anche precludere qualsiasi slargamento della legittimazione processuale a favore delle minoranze nei giudizi di sua competenza se valutasse come eccezionale quella prevista dalla riforma per il (solo) giudizio preventivo sulle leggi elettorali e, come tale, non estensibile oltre il caso circoscritto per cui è stata introdotta.

Dal punto di vista teorico, resta, tuttavia, ancora da chiedersi se nella prospettiva ventilata di un'estesa soggettività processuale delle minoranze parlamentari vada ritenuto prevalente il pericolo di un sovraccarico della Corte, oltre quanto già taluna dottrina non intraveda nella diversificazione dei procedimenti legislativi introdotta dalla riforma⁷¹; o, piuttosto, se non debba valutarsi vincente la considerazione che l'apertura a favore delle minoranze di un'ampia legittimazione nei giudizi costituzionali sia tanto più opportuna a fronte di una riforma costituzionale che per più versi, a torto o ragione, è tacciata di poterne affievolire la voce dinanzi

⁷¹ Cfr., *ex multis*, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 16; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, n.1, 106; E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio.sullefonti.it*, 2015, n.1, 2; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 246 ss.; P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una "zona d'ombra" della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, n.5; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Riv. AIC*, 2016, n.1, 6 ss.; mentre già in precedenza R. BIN, *Audizione presso la 1° Commissione della Camera dei deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della Parte seconda della Costituzione*, 9 ottobre 2014, in www.camera.it, sottolineava il rischio di innescare un contenzioso continuo dinanzi a leggi "complesse, plurisetoriali o comunque rivolte più a perseguire politiche pubbliche che a disciplinare argomenti specifici racchiudibili nel perimetro delle materie".



al rafforzamento della maggioranza politica⁷², quando non direttamente del Governo in Parlamento⁷³. E sempre che non venga ritenuto assorbente il rischio di una Corte sistematicamente e, si potrebbe dire, quotidianamente trascinata dalle minoranze a scendere, in più occasioni e per più vie, nel concreto dell'agone politico. Ciò che, in ultima analisi, si tradurrebbe nel maggiore effetto distorsivo che dal combinato disposto degli artt. 6, I co. e 13, I co. della legge di riforma potrebbe discendere sul complessivo assetto italiano di giustizia costituzionale.

⁷² Sulla necessità di garantire processualmente le minoranze parlamentari nell'ambito di un sistema politico-istituzionale a prevalente vocazione maggioritaria, già A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario "limite" a moderno "strumento" della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in *Giur. It.*, 1995, IV, 225 ss., spec. 231-232. Nella medesima prospettiva si colloca la proposta di G. BRUNELLI, *op. ult. cit.*, 14, di allargare l'alveo della legittimazione delle minoranze all'impugnazione diretta delle leggi, mutando espressamente avviso rispetto a quanto in precedenza sostenuto in ID., *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 148 ss., in considerazione del prevedibile nuovo contesto ordinamentale che risulterebbe in esito all'odierna riforma costituzionale.

⁷³ In tal senso, per tutti, E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale "Renzi-Boschi". Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in *Riv. AIC*, 2016, n.2, 8 ss.; e A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del NO*, Milano, 2016, 20 ss.