

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 13/07/2016

AUTORE: Marco Polese*

L'ECCEZIONE E LA REGOLA: CONSIDERAZIONI SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI AMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE A PARTIRE DALLA SENTENZA N. 1/2014

Altri ancora qualificavano la legge come un suffragio universale deformato [...]. Ora io ammetto che nelle leggi la massima semplicità sia l'ideale; ma esso non è sempre raggiungibile, perché le leggi devono tenere conto anche dei difetti e delle manchevolezze di un paese [...]. Un sarto che deve tagliare un abito per un gobbo, deve fare la gobba anche all'abito.

G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Fratelli Treves, Milano, 1922, p. 319

«Einmal ist keinmal». Tomáš ripete tra sé il proverbio tedesco. Quello che avviene soltanto una volta è come se non fosse mai avvenuto.

M. KUNDERA, *L'insostenibile leggerezza dell'essere*, Adelphi, Milano, 1985, p. 16

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La sentenza n. 1/2014: inizio di un nuovo corso o caso isolato? – 3. La sent. n. 110/2015: la centralità della "zona franca". – 4. La sentenza n. 193/2015: il controllo rigoroso sulla rilevanza. – 5. Conclusioni. – 5.1. Le decisioni del 2015 – 5.2. Il quadro dopo i primi mesi del 2016.

1. Introduzione

Il 29 novembre 2013, pochi giorni prima che la Consulta si pronunciasse sulla legittimità di alcune disposizioni della legge elettorale n. 270/2005¹, il Presidente emerito della

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" – marco.polese@uniroma1.it

¹ Per un esame di tale legge cfr. *ex multis* R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, fasc. 6, pp. 5179 ss.; C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e leggi elettorali*, Torino, 2007; S. DURANTI, J. SAWICKI, *La nuova legge per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (legge 21 dicembre 2005, n. 270)*, in *Federalismi.it*, 2006, n.

Corte costituzionale, Ugo De Siervo, firmava un articolo su *La Stampa*, nel quale si auspicava che la questione devoluta al giudice delle leggi non fosse esaminata nel merito.

L'illustre giurista motivava la sua posizione sulla base, da un lato, della «costante giurisprudenza [costituzionale] che esclude ricorsi [...] non fondati sulla previa lesione di precise situazioni soggettive» e, dall'altro, in ragione della necessità che fosse rispettata «una precisa logica istituzionale, che tende a limitare al minimo l'incidenza della Corte nella produzione di nuove legislazioni»².

Come noto, tuttavia, la decisione della Consulta è stata di segno diverso, dal momento che, con la sentenza n. 1/2014, ha dichiarato l'illegittimità della legge elettorale novellata nel 2005 e anche conosciuta con il nome di *porcellum*³, dopo che nel corso di una trasmissione televisiva il suo estensore l'aveva definita in tal modo⁴.

Si tratta di una sentenza che molti commentatori – anche su posizioni diverse rispetto alla decisione adottata e all'*iter* argomentativo seguito – non hanno esitato a definire “storica”⁵ o persino come la decisione «forse [...] più creativa tra tutte quelle prese dalla Corte costituzionale nei quasi sessant'anni di attività»⁶.

Come spesso accade per le sentenze che vengono così qualificate, anche tale pronuncia presenta numerosi profili degni di considerazione, sia procedurali che sostanziali. Fra questi, una particolare attenzione merita quello relativo alla ammissibilità della questione, in quanto la Consulta ha superato un proprio orientamento consolidato, giungendo ad affermare che il rispetto del principio di costituzionalità consente, se non proprio di derogare, quantomeno di interpretare in modo decisamente meno rigoroso le disposizioni di rango costituzionale e legislativo che regolano le modalità di accesso al giudice delle leggi⁷.

2, su www.federalismi.it; P. L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, su archivio.rivistaaic.it.

² U. DE SIERVO, *Alla Consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa*, 29 novembre 2013.

³ Cfr. G. SARTORI, *Il «porcellum» da eliminare*, in *Il sultanato*, Roma-Bari, 2010, pp. 42-44.

⁴ Cfr. Calderoli: *“La legge elettorale? L'ho scritta io, ma è una porcata”*, 15 marzo 2006, su www.repubblica.it.

⁵ Cfr. G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, 2013, fasc. 3, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it, secondo cui «non si [può] negare che sia questa una sentenza [...] storica», “assolutamente innovativa, dalla quale sarà difficile “liberarsi”», p. 2; M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale. Brevi considerazioni interlocutorie a margine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri*, in corso di pubblicazione, che utilizza anche l'espressione «grande *décision*»; di «decisione epocale» parla F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, fasc. 3, 24 gennaio 2014, su www.constituzionalismo.it, p. 8; F. C. BESOSTRI, *Una testimonianza di sei anni di battaglie*, in *Nomos*, fasc. 3, 2013, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it, parla di «storico risultato», p. 1; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2013, fasc. 3, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it, che qualifica tale decisione come «[s]torica, senza precedenti, fors'anche epocale», p. 1; S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 luglio 2014, su www.forumcostituzionale.it, p. 2; A. MORRONE, *Exit porcellum*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 febbraio 2014, su www.forumcostituzionale.it, p. 1.

⁶ G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 3, p. 2960.

⁷ Tale considerazione non mira, tuttavia, a sostenere che la legge n. 270/2005 fosse conforme alla Carta fondamentale, come risulta, del resto confermato, non solo dalle molteplici voci che in tal senso si erano espresse in dottrina (v. *infra* nota 11), nonché dai numerosi moniti che la Corte costituzionale aveva rivolto al legislatore (su

A conferma dell'importanza della sentenza, inoltre, già alcuni fra i primi commentatori si erano chiesti se tale decisione fosse destinata ad assumere «la forza del precedente, applicabile in altre situazioni analoghe», oppure a restare circoscritta a quel «caso singolo»⁸, ritenendo che soltanto le successive pronunce avrebbero consentito di rispondere all'interrogativo.

Più in particolare, nella prima di queste ipotesi si sarebbe di fronte, se non all'introduzione in via giurisprudenziale di una nuova modalità di accesso alla Corte, quanto meno ad un significativo allargamento delle maglie poste a garanzia dell'esistenza di un filtro fra i cittadini e il giudice costituzionale. Nel secondo caso, invece, l'intervento demolitorio della Consulta avrebbe una portata meno dirimpente, trattandosi di una risposta eccezionale ad una situazione altrettanto eccezionale che si era determinata⁹: secondo questa impostazione, dunque, la Corte costituzionale avrebbe posto fine a un'*impasse* su cui ormai da quasi un decennio si era avvitata la classe politica, imprimendo, conseguentemente, un'accelerazione al dibattito in Parlamento, la cui scarsa tempestività è una caratteristica ricorrente degli ultimi decenni¹⁰.

Sotto tale profilo, giova ricordare, infatti, che già a ridosso dell'approvazione della l. n. 270/2005 la dottrina si era interrogata sia sugli evidenti dubbi di costituzionalità¹¹ di cui la

cui v. *infra* nota 13), ma, più semplicemente, che la Consulta per eliminare tali criticità ha dovuto dichiarare ammissibile la questione, legittimando, in tal modo, una modalità di accesso al suo giudizio che è priva di riscontri positivi nell'ordinamento.

Ancora una volta, tuttavia, a richiedere l'intervento del giudice delle leggi è stata anche l'incapacità della classe politica di superare una legge elettorale costituzionalmente dubbia e che aveva portato nelle elezioni del 2006 ad una sostanziale parità al Senato quanto ai seggi assegnati alle contrapposte coalizioni, mentre in quelle del 2013 la coalizione beneficiaria del premio di maggioranza alla Camera non ha ottenuto la maggioranza al Senato. Su tale profilo, preoccupazioni in dottrina erano state espresse già a ridosso dell'approvazione della legge elettorale (su cui v. *infra* nota 12).

⁸ G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., p. 2965.

⁹ Nello stesso senso T. F. GIUPPONI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 1, p. 671. Per. F. LANCHESTER, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 1, p. 675, si era determinata una situazione di «emergenza costituzionale».

¹⁰ Si esprime in termini analoghi M. DOGLIANI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 1, p. 670, che parla di «sonno ipnotico» del Parlamento.

¹¹ Cfr., senza pretesa di esaustività, G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 2007, fasc. 3, 5 settembre 2007, su www.costituzionalismo.it, in particolare, p. 5; R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., che parlano di «disarmonie» interne ed esterne (in particolare, pp. 5188 ss.) e, con riferimento alle soglie e ai premi, di un «legislatore parlamentare [che] sembra spingere ai limiti della legittimità costituzionale quella discrezionalità che pure il giudice costituzionale gli ha implicitamente riconosciuto in materia» (p. 5194); nonché di «legge elettorale [...] costituzionalmente dubbia» (p. 5206); 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*, su www.forumcostituzionale.it, pp. 6 ss., che ritiene presenti nella legge elettorale tre tipi di vizi: alcuni «non [...] dotati di sufficiente consistenza» (p. 6), altri che «sembrano invece possedere maggiore spessore» (p. 7), altri ancora «sicuramente fondati» (p. 10); A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, su www.forumcostituzionale.it, p. 2, secondo cui alcuni profili della legge ponevano «diversi dubbi di costituzionalità»; A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 gennaio 2006, su www.forumcostituzionale.it, p. 1, secondo cui, fra i «non pochi dubbi di costi-

legge elettorale sembrava affetta, sia sulla possibilità che si determinassero maggioranze, se non proprio differenti, quantomeno di diversa ampiezza fra i due rami del Parlamento, in ragione della previsione – relativamente alla composizione del Senato – di premi di maggioranza calcolati su base regionale¹². Agli originari dubbi della dottrina si erano ben presto unite anche le perplessità espresse dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale, che avevano rivolto numerosi moniti al legislatore affinché modificasse la disciplina elettorale¹³.

Il presente lavoro si propone, pertanto, lo scopo di esaminare le principali decisioni della Corte costituzionale successive alla sent. n. 1/2014, al fine di verificare se l'orientamento inaugurato con tale pronuncia abbia o meno avuto seguito.

tuzionalità prospettati», alcuni sarebbero «fondati»; C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, in *Astrid rassegna*, 2007, n. 10, 31 maggio 2007, su www.astrid-online.it, pp. 1 ss.; S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, su www.archivio.rivistaaic.it.

¹² Su tale profilo, cfr., fra gli altri, R. BALDUZZI R., M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., p. 5192, secondo cui la riforma della legge elettorale avrebbe potuto rendere possibile «la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea per i due rami del Parlamento»; F. LANCHESTER, *L'ascia e il bulino*, in *Federalismi.it*, 2006, n. 2, su www.federalismi.it, pp. 1 ss., ad avviso del quale la l. 270/2005 «ripropone il difetto principale del vecchio [meccanismo], vale a dire di una possibile ingovernabilità attraverso la mancata coincidenza delle maggioranze nelle due Camere o l'estrema debolezza di quella del Senato (p. 2)»; C. PINELLI, *Sulla riforma elettorale*, cit., p. 2, secondo cui «la differente disciplina del premio al Senato e alla Camera può condurre alla formazione di maggioranze di segno politico opposto».

¹³ Cfr. C. cost., sentenza del 30 gennaio 2008, n. 15, dove, nel pronunciarsi in merito all'ammissibilità del referendum abrogativo su alcune disposizioni introdotte dalla l. 270/2005 sull'elezione della Camera dei Deputati, aveva precisato che «[l']impossibilità di dare [...] un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi» (cfr. considerato in diritto, § 6.1); il medesimo *obiter dictum* era poi presente nella sentenza resa in pari data (n. 16) relativa al richiesto referendum abrogativo avente ad oggetto alcune disposizioni che regolavano l'elezione del Senato della Repubblica (cfr. considerato in diritto, § 6.1); cfr. anche C. cost., sent. del 24 gennaio 2012, n. 13, relativa al giudizio di ammissibilità del referendum sull'abrogazione pressoché integrale della l. 270/2005, che riprendeva nuovamente l'*obiter*, richiamando espressamente le precedenti decisioni nn. 15 e 16 del 2008. Sulla circostanza che i precedenti moniti non vincolassero la Corte costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità nella sent. n. 1/2014, cfr. G. MAESTRI, *La legge elettorale dopo la Consulta: quali paletti per il legislatore in materia (e quali spazi per nuove sentenze)?*, in *Nomos*, 2013, fasc. 3, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it p. 3, nt. 4, che ricorda come la «anche in materia di emittenza radiotelevisiva [...] a numerose dichiarazioni in sede pubblica su un possibile intervento demolitorio della normativa vigente [la Corte costituzionale] fece poi seguire – una volta approvata la c.d. legge Mammi – una semplice ordinanza di rinvio degli atti al giudice a quo, senza fare alcuna riflessione sulla costituzionalità delle norme nel frattempo entrate in vigore».

Ripetute erano state anche le sollecitazioni del Capo dello Stato: ad esempio, in occasione del discorso al Parlamento in seduta comune successivo alla sua rielezione il 22 aprile 2013, quando definì «imperdonabile [...] la mancata riforma della legge elettorale del 2005 [...], [che] ha prodotto una gara accanita per la conquista, sul filo del rasoio, di quell'abnorme premio, il cui vincitore ha finito per non riuscire a governare una simile sovrappresenza in Parlamento».

In senso analogo si era espresso anche il Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo, nell'ambito di una riunione straordinaria il 12 aprile 2013, allorché, nell'elencare una serie di casi sintomatici di difficile dialogo con il legislatore, precisava che tale «difficoltà emerge, in particolare, nei casi in cui essa solleciti il legislatore a modificare una normativa che ritiene in contrasto con la Costituzione», riportando fra i vari casi paradigmatici anche quello della legge elettorale (cfr. *Riunione straordinaria del 12 aprile 2013 Relazione del Presidente prof. Franco Gallo*, su www.cortecostituzionale.it, pp. 8 ss.).

Per tale ragione, dopo aver ripercorso i principali snodi della decisione intervenuta nel corso del 2014, saranno esaminate le sent. nn. 110 e 193 del 2015¹⁴. La prima di queste riguarda la disciplina che regola l'elezione dei rappresentanti italiani all'interno del Parlamento europeo e, come si vedrà, il relativo processo principale si caratterizza per un analogo *petitum* rispetto a quello sotteso alla sent. n. 1/2014: anche dinanzi al Tribunale di Venezia, infatti, alcuni cittadini elettori avevano esercitato un'azione di accertamento avente ad oggetto la portata del diritto di voto.

Di poco successiva è poi la pronuncia n. 193, la cui questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal T.a.r. Lombardia e riguardava alcune disposizioni della legge

¹⁴ Non sarà invece esaminata la sentenza del 5 dicembre 2014, n. 275, in quanto al suo interno scarse si rivelano le considerazioni svolte in tema di ammissibilità. Tale decisione ha ad oggetto, in particolare, l'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L, secondo cui nelle elezioni dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti se la lista o il gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco non hanno conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (destratto il seggio assegnato al candidato sindaco) viene loro «assegnato, oltre al seggio del sindaco, il 60 per cento dei seggi».

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal T.a.r. di Trento (cfr. ordinanza 14 febbraio 2014, n. 98, in *Gazzetta Ufficiale 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale del 18 giugno 2014*, n. 26), che aveva ritenuto la disposizione ora richiamata in contrasto con «l'art. 3 Cost., congiuntamente agli artt. 1, secondo comma, 48, secondo comma, e 67 Cost., in quanto, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, anche modesta come nella fattispecie, in una maggioranza assoluta di seggi, finisce per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica» (cfr. T.a.r. di Trento, ordinanza 14 febbraio 2014, n. 98, § 5). Al riguardo, deve osservarsi che la motivazione del giudice *a quo* risulta in gran parte costruita *per relationem*, dal momento che al suo interno sono richiamati ampi passaggi della sent. n. 1/2014, del cui «supporto argomentativo» il rimettente si avvale al fine di sollevare la questione di legittimità (cfr. T.a.r. di Trento, ordinanza 14 febbraio 2014, n. 98, § 9).

Ciò nonostante, nella decisione n. 275/2014 mancano significative considerazioni in tema di rilevanza e le stesse censure della Regione autonoma in punto di ammissibilità si limitano alla asserita erroneità e incoerenza delle «disposizioni impugnate», «all'omessa considerazione della normativa applicabile in caso di accoglimento e all'ininfluenza dell'eventuale accoglimento sull'esito del giudizio», nonché all'incostituzionalità per irragionevolezza della disciplina di risulta «in caso di accoglimento» (cfr. C. cost., sent. 5 dicembre 2014, n. 275, ritenuto in fatto, §§ 3.2, 3.3 e 3.4).

Più in particolare, la Corte costituzionale, dopo aver rigettato le eccezioni della Regione, ha concluso nel senso dell'infondatezza della questione, ritenendo non condivisibile la sovrapposizione, operata dal giudice *a quo*, fra la normativa impugnata e quella oggetto della sent. n. 1/2014, «stante la netta diversità delle due discipline». Ad avviso della Consulta, tale diversità si desumerebbe da una pluralità di circostanze: innanzitutto «[l]a normativa statale oggetto della [...] sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare, mentre [l]a legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta»; «la legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno»; «[l]a legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge regionale» (cfr. C. cost., sent. 5 dicembre 2014, n. 275, considerato in diritto, § 3.1).

La sent. n. 275/2014 offre, in ogni caso, interessanti spunti di riflessione quanto ai suoi profili sostanziali, sia se confrontati con il precedente relativo alla legge elettorale nazionale, sia in relazione alla nuova legge elettorale (su cui v. *infra* nota n. 103). Su tali profili, cfr. G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 4, p. 1001; G. DELLEDONNE, «Base proporzionale» e premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 6, p. 4698 ss.; D. GHIROTTTO, *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° luglio 2015, su www.forumcostituzionale.it; L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in *Consulta online*, 2015, fasc. 1, su www.giurcost.org, pp. 66 ss.

elettorale regionale¹⁵. Il caso ad essa sotteso presenta, tuttavia, maggiori difformità rispetto alla sentenza n. 1/2014, dal momento che l'ordinanza di rimessione viene sollevata nella sede processuale (anche) a ciò preposta¹⁶.

Un esame di queste decisioni¹⁷ permette, in definitiva, di valutare *a posteriori* se i rischi paventati a margine della sent. n. 1/2014 circa la possibilità che si producesse un effetto domino sulle leggi elettorali che determinano la composizione di altri organi rappresentativi abbiano o meno trovato riscontro nelle altre decisioni della Corte costituzionale.

2. La sentenza n. 1/2014: inizio di un nuovo corso o caso isolato?

Per cercare di comprendere la curvatura assunta dalla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione dopo la "storica" sentenza n. 1/2014, occorre ripercorrere i principali snodi di tale pronuncia, che ha rappresentato un momento di rottura dell'orientamento secondo cui fra il processo *a quo* e il giudizio *ad quem* non può esservi identità di *petitum*¹⁸.

La questione di legittimità costituzionale trae origine, in particolare, dalla decisione di un gruppo di cittadini di convenire in giudizio¹⁹ la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'interno, deducendo di non aver potuto esercitare nelle elezioni del 2006 e del 2008, e di non poter parimenti esercitare per quelle in futuro previste, il proprio diritto di voto secondo quanto stabilito dalla Costituzione, chiedendo, pertanto, il ripristino di una situazione conforme al dettato della Carta fondamentale²⁰.

¹⁵ Si tratta della l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17.

¹⁶ Un confronto fra il contenzioso relativo all'elezione delle Camere di quello delle altre assemblee rappresentative, anche alla luce della effettiva tutela giurisdizionale è in G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso postelettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 197 ss.

¹⁷ È interessante notare come in tutte e tre le vicende oggetto dei giudizi di costituzionalità l'accoglimento della questione avrebbe determinato il ritorno ad un sistema elettorale di tipo proporzionale, che sembra rievocare la posizione autorevolmente sostenuta in dottrina secondo cui nel testo della Costituzione sarebbe implicitamente costituzionalizzato il sistema proporzionale. Il riferimento è alla nota posizione di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 849 ss., ma tale impostazione non aveva trovato seguito in giurisprudenza (cfr. C. cost., sent. 3 luglio 1961, n. 43, considerato in diritto, secondo cui «il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...], non avendo la Costituzione disposto al riguardo»).

¹⁸ Al riguardo, cfr., fra le altre, C. cost., sent. 30 giugno 1964, n. 65, C. cost., sent. 14 giugno 1973, n. 92, C. cost., sent. 31 dicembre 1982, n. 256, C. cost., sent. 24 luglio 1986, n. 214, C. cost., sent. 16 aprile 1998, n. 127, C. cost., sent. 3 marzo 2006, n. 84, C. cost., sent. 13 febbraio 2009, n. 38.

¹⁹ Per una ricostruzione della vicenda processuale, cfr. F. C. BESOSTRI, *Una testimonianza di sei anni di battaglie*, cit.; F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, in *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadediritto.it, in particolare pp. 4 ss., dove affronta anche il coevo contesto politico; C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta online*, su www.giurcost.org.

²⁰ Deve osservarsi che l'azione di accertamento esercitata dai ricorrenti era stata riqualficata dalla Corte di cassazione come azione «costitutiv[a] o di accertamento-costitutiv[a]» poiché «l'interesse dei ricorrenti è quello di rimuovere un pregiudizio che [...] non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i va-

Già in occasione del deposito dell'ordinanza di rimessione²¹ della Corte di cassazione²², inoltre, si era sviluppato un ampio dibattito dottrinale, proseguito anche dopo la pronuncia del giudice costituzionale, in cui i commentatori si erano divisi fra coloro che sostenevano l'opportunità di una decisione nel merito della questione²³ e quanti, al contrario, ritenevano che vi fossero evidenti profili di inammissibilità²⁴.

lori costituzionali». Ciò perché diversamente «ci si dovrebbe confrontare con la possibile obiezione secondo cui quella in esame sarebbe un'azione di mero accertamento con l'unico fine di ottenere dal giudice solo un "visto in entrata" per l'accesso al giudizio costituzionale, in tal modo rivelandosi la sua pretestuosità» (Cfr. Corte di cassazione, ordinanza del 17 maggio 2013, in *Gazzetta Ufficiale 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale del 19 giugno 2013*, n. 25, motivi della decisione, § 3.1.1).

²¹ Sull'ordinanza di rimessione cfr. anche F. CONTE, *Un ricorso (quasi) diretto a tutela dei diritti fondamentali? Brevi considerazioni sull'ordinanza 12060/2013 della Cassazione Civile*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 giugno 2013, su www.forumcostituzionale.it; F. DAL CANTO, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca? (nota a Corte di Cassazione, I Sez. civile, ord. n. 12060/2013)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 giugno 2013, su www.forumcostituzionale.it; A. MANGIA, *Legge elettorale, abrogazione, annullamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 settembre 2013, su www.forumcostituzionale.it.

²² Le censure dei ricorrenti non avevano trovato accoglimento, infatti, né in primo (cfr. Tribunale di Milano, sentenza 16 marzo-18 aprile 2011), né in secondo grado (cfr. Corte di appello di Milano, sentenza 18-24 aprile 2012, n. 1419), poiché ritenute manifestamente infondate. Avverso quest'ultima decisione, pertanto, gli attori avevano proposto ricorso per cassazione, lamentando: a) «il difetto di motivazione nel merito della proposta domanda di accertamento»; b) «di aver [la Corte di merito] erroneamente rigettato l'eccezione di illegittimità costituzionale»; c) l'«inserimento nell'art. 14-bis del d.P.R. n. 361/1957, ad opera della l. 270/2005 della indicazione del nome e cognome della persona "come unico capo della coalizione" [...], con l'effetto che il Presidente della Repubblica non potrebbe contraddire tale indicazione» (cfr. Corte di cassazione, ordinanza del 17 maggio 2013, cit., motivi della decisione, § 10).

²³ Cfr., fra gli altri, G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it; A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it; R. CHIEPPA, *Postilla al seminario del 29 gennaio 2014 "Le Corti e il voto"*, in *Nomos*, 2013, fasc. 3, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it, secondo cui bisogna «essere grati [...] per l'iniziativa e per la decisione di rottura della interdizione ad un controllo di costituzionalità su una legge essenziale» (p. 2); F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, cit.; C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, cit.; G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, n. 3, 21 settembre 2013, su www.rivistaaic.it, p. 10 ss.; F. SORRENTINO, *La legge elettorale di fronte alla Corte costituzionale*, su www.confrenticostituzionali.eu.

²⁴ Cfr., fra gli altri, A. ANZON DEMMING, *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 *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it; R. BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e "zona franca"*, in *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it; B. BRANCATI, *Le questioni della Cassazione sulla legge elettorale: una vicenda "imbarazzante" per la Corte costituzionale?*, in *Consulta online*, 2013, su www.giurcost.org; C. FUSARO, *Vademecum in pillole per un Amico ministro*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 maggio 2013, su www.forumcostituzionale.it, p. 3; A. GIGLIOTTI, *Violata la "zona d'ombra"? La quaestio legitimatis della legge elettorale*, in *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it, pp. 2-3; 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 *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, n. 4, 25 ottobre 2013, su www.rivistaaic.it; A. RIDOLFI, *Giurisdizione costituzionale, Corti sovranazionali e giudici comuni: a proposito del dialogo tra le Corti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, in corso di pubblicazione, su www.rivistaaic.it; E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti dall'epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 12, su www.federalismi.it, secondo cui i profili di inammissibilità della questione «paiono di non poco momento» (p. 5).

Ad avviso di questi ultimi²⁵, la proposizione di un ricorso siffatto²⁶ rappresentava un tentativo di accesso “quasi” diretto²⁷ alla Consulta²⁸ e tale posizione era argomentata essenzialmente sulla base dell’identità – che sembrava evidente – fra il *petitum* oggetto del processo principale e quello oggetto del giudizio di costituzionalità.

Per tale ragione, alcuni avevano sostenuto che l’azione proposta dinnanzi al giudice ordinario rappresentasse un classico esempio di *fictio litis*²⁹, espressione con la quale si intende fare riferimento alle azioni che sono intraprese al solo scopo di sollevare la questione di legittimità costituzionale e in cui, pertanto, viene fatto un utilizzo strumentale del processo *a quo*³⁰.

²⁵ Fra i rischi che la sent. n. 1/2014 avrebbe potuto determinare, infatti, in dottrina era stato sollevato anche quello relativo alla possibile proliferazione dei ricorsi finalizzati a sollevare questioni di legittimità costituzionale: cfr. A. ANZON DEMMING, *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)*, cit., p. 6, secondo cui l’accoglimento della questione avrebbe potuto autorizzare « in via di fatto una corsa senza regole idonee da parte dei giudici a instaurare via diretta giudizi di costituzionalità ».

Con particolare riferimento alla materia elettorale, poi, ciò sembrava rispondere a una precisa strategia di alcuni fra i cittadini che aveva adito il giudice, come si evince da quanto dichiarato dall’avvocato Besostri, che, dopo la sent. n. 1/2014, ha proposto ricorso contro la legge elettorale per le elezioni europee in cinque diversi tribunali e «nell’ordine Napoli, Milano, Cagliari, Roma e Venezia» (cfr. F. C. BESOSTRI, *Una testimonianza di sei anni di battaglie*, cit., p. 9).

²⁶ Cfr. per tutti A. MANGIA, *Legge elettorale, abrogazione, annullamento*, cit., p. 1, secondo cui l’ordinanza fa «ardito uso delle categorie processuali che presidono al giudizio di ammissibilità; *contra* F. LANCHESTER, *Non ci sono “zone franche” nello stato di diritto costituzionale*, cit., che ritiene, quanto ai profili preliminari, «convince[n]te l’analisi del relatore» e, più in generale, che l’ordinanza «mette in evidenza che nello Stato di diritto i giudici costituzionali non possono disinteressarsi della violazione dei diritti fondamentali» (p. 6).

²⁷ Cfr. al riguardo R. ROMBOLI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell’incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 1, p. 695, che parla di «ricorso sostanzialmente diretto», non potendosi parlare di ricorso diretto perché non viene «salta[ta] l’intermediazione del giudice». Di «cripto-ricorso diretto alla Corte» parlano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 2014, Torino, p. 218.

²⁸ Per F. DAL CANTO, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca? (nota a Corte di Cassazione, I Sez. civile, ord. n. 12060/2013)*, cit., p. 3, secondo cui, fra le pieghe delle argomentazioni della Suprema Corte, inoltre, sembra riecheggiare, come è stato sostenuto, «l’eco di un indirizzo dottrinale che, anche di recente, ha prospettato un ripensamento della tematica della pregiudizialità del processo costituzionale incidentale e, nel tentativo di allargare le strettoie all’accesso al Giudice delle leggi proprio con particolare riguardo alle azioni di accertamento relative alla presunta lesione di un diritto costituzionale». Il riferimento è a A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, pp. 152 ss., secondo cui, nel caso di azioni di accertamento «relative a un diritto costituzionale», la considerazione che «la lesione d[el] [...] bene della vita quasi coincide con la violazione della norma parametro [...] non sembra decisiv[a]: la via incidentale del controllo di costituzionalità divide, in definitiva, in due competenze [...] quella che potrebbe essere una competenza unica», ma «tale divisione [...] non può comportare una dispersione di garanzie, rendendo non proponibile una domanda che lo sarebbe, ove destinata a essere decisa da un unico giudice». Dirimente diverrebbe per l’Autore verificare la sussistenza della legittimazione ad agire e dell’interesse a ricorrere. Tali argomenti sono poi ripresi da parte dello stesso autore in A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, cit., p. 2.

²⁹ Per una lettura delle argomentazioni dell’ordinanza di rimessione alla stregua del ricorso a una *fictio litis*, senza che ciò precluda *ipso facto* all’inammissibilità della questione, cfr. E. OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d’ombra della giustizia costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, fasc. 2, 16 settembre 2013, su www.costituzionalismo.it.

³⁰ A ben vedere, tuttavia, nell’espressione *lis ficta* rientrerebbero due diversi fenomeni: in un primo senso, infatti, tale situazione sussisterebbe quando, come nel caso oggetto della sent. n. 1/2014, l’azione esercitata in giudizio è finalizzata unicamente a sollevare la questione di legittimità costituzionale e, pertanto, dovrebbe essere considerata inammissibile, non residuando in capo al giudice *a quo* alcun margine di decisione; diversa da questa ipotesi sarebbe quella in cui l’individuo violi la legge ritenuta illegittima e, nel corso del successivo proces-

Tale modo di procedere si tradurrebbe, dunque, in un aggiramento delle disposizioni che regolano l'accesso alla Corte costituzionale: come è noto, infatti, la lettura combinata degli artt. 1 l. cost. n. 1/1948 e 23 l. n. 87/1953 esclude che ciascun individuo possa adire direttamente la Consulta, essendo necessaria la presenza di un filtro, rappresentato dalla previa esistenza di un giudizio, nell'ambito del quale la questione venga sollevata. Tale condizione sarebbe rispettata, invero, ogniqualvolta l'accertamento devoluto al giudice *a quo* si connota per una maggiore ampiezza rispetto all'attività svolta dalla Corte costituzionale: in particolare, la situazione ora descritta si verificherebbe allorché, all'esito della definizione della questione di legittimità, residui in capo al rimettente un autonomo spazio di decisione; al contrario, vi sarebbe identità fra i due *petita* tutte le volte in cui il processo principale risulti interamente assorbito in quello costituzionale.

Nel caso oggetto dello scrutinio della Corte, a ben vedere, si rientrava nell'ipotesi da ultima richiamata³¹, come si desumerebbe anche dalla particolare tipologia di azione³² esercitata dai ricorrenti del processo *a quo*, i quali avevano agito, come già ricordato, al fine di vedere accertato il loro diritto di voto costituzionalmente previsto³³.

so, chieda al giudice di pronunciare una ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, sussistendo, in tal caso, diversità fra il *petitum* dei due giudizi (in questo senso, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 216; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 286).

Due diverse nozioni di *lis ficta* sono anche presenti in M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, p. 112, nt. 59, che distingue il caso in cui manchi «un autentico interesse soggettivo (giuridicamente rilevante) da far valere», da una accezione più ampia, comprensiva della «lite che, pur coinvolgendo autentiche situazioni soggettive di singoli, ha per oggetto soltanto il dubbio di costituzionalità, sì che l'apertura del giudizio principale non vale che da mero espediente per ottenere l'accesso alla Corte».

Esamina il rapporto fra le *lites fictae* e la nozione di incidentalità, G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, cit., in particolare pp. 4 ss.

³¹ Ad ulteriore conferma di tale assunto militerebbe anche la circostanza che, una volta conclusosi il processo costituzionale, alcuna attività di soluzione della controversia fra le parti è residuata in capo al giudice *a quo* (su cui v. *infra* in questo paragrafo).

³² Sulle relazioni fra *fictio litis* e le azioni di accertamento, cfr. S. CUPELLINI, *La fictio litis e le azioni di accertamento dei diritti costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, fasc. 3, p. 1377 ss., che ritiene scongiurabile il rischio di «questioni artificiali» mediante «la presenza indefettibile dei requisiti della legittimazione e dell'interesse ad agire, secondo i principi generali che regolano il diritto di azione» (p. 1379).

Analogo problema era stato già esaminato da Piero Calamandrei nell'anno in cui la Corte costituzionale entrava in funzione, dal momento che l'illustre giurista si era interrogato circa la possibilità che si instaurasse una *fictio litis* per «salire» alla Consulta, quantunque ritenesse più corretto parlare «di giudizio sperimentale, di “giudizio-cavia”» poiché «spesso» per raggiungere tale scopo è necessario «comportarsi in modo realmente contrario alla legge». Tale autorevole dottrina riteneva possibile esercitare un'azione di accertamento con la quale domandare al giudice ordinario se il diritto asseritamente leso fosse «rimasto integro nonostante la nuova legge costituzionalmente illegittima», ma limitava tale possibilità al caso in cui essa incidesse su «rapporti interindividuali di diritto privato», non ritenendo sempre possibile il «giudizio sperimentale». È interessante rilevare, infine, come fra le leggi per cui il singolo «non può fare altro che subirle» («cosiddette “autoapplicative” o “autoesecutive”») rientrerebbero, ad avviso di Calamandrei, le leggi elettorali, nei cui confronti «il giudizio-cavia non è facilmente immaginabile» anche qualora la legge sia «in contrasto col principio costituzionale dell'eguaglianza del voto, o che modifichi in contrasto colla Costituzione l'età occorrente per acquistare l'elettorato attivo o passivo» (cfr. P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Rivista di diritto processuale*, 1956, in particolare pp. 15 ss.).

³³ Nello stesso senso A. GIGLIOTTI, *Violata la “zona d'ombra”? La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, cit., p. 2, secondo «la rilevanza della questione sollevata [nell'ordinanza] appare quanto meno dubbia, potendosi riscontrare una coincidenza pressoché totale tra i due giudizi: nel giudizio *a quo* [...] si chiede in sostanza

Fatta questa premessa, deve osservarsi che la decisione della Corte costituzionale in punto di ammissibilità della questione si fonda – stando a quanto precisato dalla stessa Consulta in occasione della successiva sent. n. 110/2015³⁴ – su quattro ordini di considerazioni, che sono precedute dall’affermazione di apertura circa l’ampiezza del sindacato che il giudice delle leggi può svolgere³⁵. Tale sindacato deve ritenersi limitato, in particolare, alla verifica della «adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato», mentre l’«interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimettente» sono devoluti all’apprezzamento di quest’ultimo «e non sono suscettibili di riesame» dalla Consulta «qualora sorretti da una motivazione non implausibile»³⁶.

Dopo l’enunciazione di quella che sembra essere una indicazione metodologia di carattere generale, il giudice costituzionale passa ad esaminare la prima argomentazione in punto di ammissibilità, rappresentata, in particolare, dalle caratteristiche dell’ordinanza, che si connota per la «motivazione ampia, articolata e approfondita» quanto, da un lato, alla «pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale» e, dall’altro, alla «rilevanza delle medesime»³⁷.

A questa osservazione segue quella relativa alla diversità fra il *petitum* del processo principale e quello del giudizio costituzionale, diversità che sarebbe confermata, opina la Corte, dalla sussistenza di un margine di autonomia che residuerebbe in capo al giudice a quo, all’esito della decisione della Consulta.

La terza considerazione riguarderebbe, inoltre, la particolare posizione soggettiva asseritamente lesa, che sarebbe rappresentata da un «diritto fondamentale tutelato dalla Costi-

di annullare le norme elettorali contrarie a Costituzione, ma così facendo il procedimento presso la Corte costituzionale non può che sovrapporsi al primo».

³⁴ Cfr. C. cost., sent. 15 giugno 2015, n. 110, considerato in diritto, § 3.

³⁵ La parte iniziale della presente pronuncia sarà poi ripresa integralmente dalla successiva sent. n. 110/2015, su cui cfr. il paragrafo successivo.

³⁶ Cfr. C. cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, considerato in diritto, § 2. Entrambe le argomentazioni sarebbero il frutto di un esame ad opera della Consulta dei propri precedenti, esame che però si caratterizza nella sentenza ora in commento per una non particolare cura della corrispondenza fra le singole decisioni richiamate e l’esito di quei giudizi costituzionali. Su tale aspetto, cfr. M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d’ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale. Brevi considerazioni interlocutorie a margine dell’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale*, cit., che parla di «autocitazione dei propri precedenti [...] particolarmente selettiva, per non dire, in qualche caso, disinvolta» e che si chiede «se sarebbe stato meglio, di contro, esplicitare senza infingimenti anche un eventuale *revirement*»; analogamente G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., p. 2969, secondo cui «[p]er affermare l’autonomia dei due giudizi e appoggiarsi a una pretesa coerenza giurisprudenziale [...] la Corte costituzionale ha confuso le acque, anche pescando secondo occorrenza nell’ormai sterminato archivio delle sue decisioni», mentre, con particolare riferimento alle sentenze nn. 4/2000 e 59/1957, l’Autore sostiene che tali pronunce siano «tirate per i capelli».

Analoghe considerazioni sono state svolte con riferimento alla citazione dei precedenti giurisprudenziali da parte della Corte di cassazione, su cui cfr. S. STAIANO, *L’accesso alla Corte costituzionale per far dichiarare l’illegittimità della legge elettorale*, in *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadediritto.it, p. 2, che parla di «un’ingegnosa opera di attenuazione delle connessioni contestuali di alcuni passi di giurisprudenza costituzionale».

³⁷ Cfr. C. cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, considerato in diritto, § 2.

tuzione», come è il diritto di voto, di cui la legge sospettata di illegittimità renderebbe «incerta la portata»³⁸.

L'ultima argomentazione – quella che, giova anticipare, assumerà un valore dirimente – sarebbe, infine, quella relativa all'esigenza di evitare che «siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo», atteso che diversamente si creerebbe una «zona franca [...] proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico»³⁹.

Sulla base di queste premesse, la Consulta conclude nel senso dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ma la trama motivazionale dianzi riportata sembra tradire un blando controllo sulla rilevanza⁴⁰, per una pluralità di ragioni.

Quanto alla prima osservazione svolta dal giudice costituzionale, infatti, deve sottolinearsi che il rimettente non si era pronunciato sull'interesse ad agire⁴¹ e sulla questione di giurisdizione, in quanto nel giudizio dinanzi la Corte di cassazione sorprendentemente le Amministrazioni resistenti non avevano svolto attività difensiva⁴². Si era formato, dunque, un giudicato interno, con la conseguenza che, come è stato fatto rilevare, «la sussistenza dei presupposti non è stata sottoposta a controllo»⁴³.

³⁸ *Ibidem*, considerato in diritto, § 2.

³⁹ *Ibidem*, considerato in diritto, § 2.

⁴⁰ Per una ricostruzione del controllo circa la sussistenza di tale requisito da parte della Corte costituzionale nelle diverse fasi della propria giurisprudenza (che segue la nota periodizzazione di Cheli), cfr. L. AZZENA, *La rilevanza*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Roma, 2006, pp. 601 ss., la quale mette in luce come tale controllo da meramente formale divenga viepiù penetrante. Nello stesso volume v. anche P. BIANCHI, *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, in particolare pp. 653 ss.

⁴¹ Nel caso di azioni di accertamento relative a diritti costituzionali, ritiene necessario controllare la sussistenza nel processo principale dei «requisiti della legittimazione e dell'interesse ad agire» al fine di «verificare se dietro la proposizione di una questione di legittimità costituzionale in via incidentale si cela un artificioso ricorso in via diretta», G. PISTORIO, *Il curioso caso di una fictio litis (tre volte) inammissibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, fasc. 1, p. 316.

⁴² Si tratta di una scelta singolare che è stata seguita da una – altrettanto particolare – decisione di non comparire dinanzi alla Corte costituzionale. Su tale ultimo profilo, cfr. M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale. Brevi considerazioni interlocutorie a margine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale*, cit.

La scelta sembra essere stata determinata dalla volontà di non ostacolare l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale e in tal senso si spiegherebbe anche la posizione presa una volta riassunto il giudizio principale, quando è stato eccepito che sarebbe «cessata la materia del contendere, essendo stato soddisfatto l'interesse azionato dai ricorrenti nel giudizio». Tale eccezione veniva comunque rigettata dal giudice di legittimità (cfr. Cass. civ., Sez. I, 16 aprile 2014, n. 8878, in *www.giurcost.org*, pp. 11 ss.).

Interessante è rilevare, in questo quadro, quanto affermato da uno dei principali artefici del giudizio di costituzionalità della l. n. 270/2005, secondo cui la mancata riproposizione da parte dell'Avvocatura dello Stato nei motivi di ricorso in Cassazione delle eccezioni di carenza di giurisdizione e di inammissibilità dell'azione, ha rappresentato una «questione non secondaria ai fini dell'ammissibilità del giudizio incidentale di costituzionalità» (F. C. BESOSTRI, *Una testimonianza di sei anni di battaglie*, cit., p. 6).

⁴³ R. BIN, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 3, p. 642.

Perplessità ancora più consistenti sembrano potersi desumere, poi, dall'*iter* argomentativo seguito con riferimento alla asserita diversità fra il *petitum* del processo *a quo* e quello del giudizio *ad quem*. Si è già avuto modo di osservare, infatti, che il particolare tipo di azione esercitata sembrava rappresentare un classico esempio di *fictio litis* e ciò è, del resto, confermato anche dalla lettura della sentenza che conclude il processo principale⁴⁴. Ed invece – sebbene la Corte di cassazione dichiara che «l'accoglimento delle proposte questioni di legittimità costituzionale non ha esaurito la tutela invocata dai ricorrenti nel giudizio principale»⁴⁵, tutela che dovrebbe essere assicurata proprio dal giudice di legittimità – nel dispositivo si limita a stabilire che «i ricorrenti non hanno potuto esercitare il diritto di voto nelle elezioni [...] svoltesi successivamente all'entrata in vigore della l. 270/2005 e sino alla data di pubblicazione della Corte costituzionale n. 1 del 2014, secondo le modalità, previste dalla Costituzione, del voto personale, eguale, libero e diretto»⁴⁶, condannando le Amministrazioni residenti alle spese.

Si tratta, come ognuno vede, della conferma *per tabulas* della mancanza di un margine di decisione autonomo in capo al rimettente all'esito del giudizio di costituzionalità e ciò rappresenterebbe un'ulteriore riprova dell'assenza di rilevanza della *quaestio legitimitatis*.

Deve osservarsi, infine, che, fra le argomentazioni della Corte, centrale⁴⁷ si rivela la considerazione relativa alla possibilità che altrimenti residui una "zona franca"⁴⁸ sottratta al controllo di costituzionalità⁴⁹.

⁴⁴ Si tratta di Cass. civ., Sez. I, 16 aprile 2014, n. 8878, cit. In tale sede, inoltre, ad ulteriore conferma che i ricorrenti erano animati dalla volontà di ottenere un accesso diretto alla Corte costituzionale milita anche la circostanza che, alla ripresa del giudizio dopo la sent. n. 1/2014, chiedevano una ulteriore sospensione perché era in corso l'approvazione della nuova legge elettorale, che ritenevano affetta «da analoghi e da altri gravi vizi di legittimità costituzionale» (p. 9).

⁴⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 16 aprile 2014, n. 8878, cit., p. 13.

⁴⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 16 aprile 2014, n. 8878, cit., p. 16 (corsivo di chi scrive). Si tratta di un epilogo che in dottrina era già stato previsto: cfr. A. ANZON DEMMING, *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)*, cit., p. 4, secondo cui «la "riespansione" del diritto asseritamente leso si produrrebbe come automatica conseguenza dell'annullamento del "porcellum"», mentre «la pronuncia conclusiva del giudizio *a quo* sarebbe solo ricognitiva dell'effetto ripristinatorio già prodotto dalla sentenza costituzionale»; nello stesso senso P. CARNEVALE, *La cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 2013, fasc. 1, su www.nomos-leattualitadediritto.it, p. 4. Analogamente, R. BIN, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, cit., secondo cui «la decisione della Corte si sovrappone senza residui alla decisione della Cassazione», come si desume anche dal passaggio all'interno dei motivi della decisione, dove la Corte di cassazione dichiara che «la "riparazione in forma specifica" conseguente alla rimozione delle norme illegittime da parte della Corte costituzionale è "pienamente satisfattiva"» (p. 642).

⁴⁷ Ancorché rappresenti nell'ordine l'ultimo dei motivi adottati in punto di rilevanza della questione.

⁴⁸ Al riguardo, cfr. M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale i giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 25, secondo cui le «leggi elettorali di Camera e Senato, che a mio avviso, costituiscono un macroscopico esempio di zona d'ombra (se non proprio di zona franca)»; nello stesso senso P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, cit., p. 707, secondo cui, nel caso di leggi elettorali per la Camera e per il Senato, «[i] candidato o l'interessato è [...] privo di qualsiasi forma di tutela e non ha un giudice cui rivolgersi [...], il che determina, di conseguenza, la difficoltà con cui le relative questioni di legittimità pervengono all'esame della Corte costituzionale».

Sulla base di tale motivazione, inoltre, sembra potersi desumere che la Consulta ritenga prevalente l'interesse a che non vi siano zone sottratte al suo sindacato sul rispetto delle regole processuali che ne disciplinano le modalità di accesso⁵⁰.

Se ad un primo esame tale posizione può sembrare condivisibile, visto che muove dalla finalità di assicurare una operatività quanto più ampia possibile al principio di costituzionalità, a diversa conclusione deve pervenirsi una volta che sia sottoposta ad un esame più approfondito⁵¹. Ed invero, la prevalenza di tale principio, pur giustificata dalla volontà di elidere progressivamente le residue "zone franche", sembra inserirsi in un fenomeno di portata più ampia, riconducibile a quella «linea di pensiero post-positivista», che si sostanzia nel tentativo di «svincolare la giurisdizione tutta (non solo quella costituzionale) al diritto scritto politicamente posto da un "altro", diverso dal giudice»⁵².

Accanto a questo pericolo, che rientra all'interno di un fenomeno di carattere generale, sembra esservi anche un rischio più contingente, rappresentato dalla possibilità che siffatto modo di procedere possa preludere ad un atteggiamento della Consulta che differenzi l'esito del giudizio sulla base del diritto costituzionale fatto valere nel caso concreto. Potrebbe accadere, in altri termini, che soltanto alcune posizioni soggettive si rivelino idonee a con-

Sul contenzioso elettorale, con riferimenti anche ad altre esperienze e alle proposte della coeva Commissione Bicamerale, v. M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*. Atti del seminario svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999, Torino, pp. 119 ss.

Sul tema delle zone d'ombra si veda, oltre al volume ora richiamato, anche R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007. In entrambi i casi si tratta di pubblicazioni che raccolgono gli atti di due convegni organizzati dal Gruppo di Pisa, a conferma dell'attualità delle problematiche affrontate.

⁴⁹ Si tratta di una considerazione che, giova anticipare, rappresenterà il discrimine ad avviso della Corte costituzionale fra il caso deciso dalla sentenza ora in commento e quello oggetto della successiva decisione n. 110/2015, determinando, conseguentemente il diverso esito (cfr. paragrafo successivo).

⁵⁰ A ben vedere, tuttavia, vi era una possibilità che la questione giungesse alla Corte costituzionale: attraverso il giudizio in via principale proposto dalla Regione Valle d'Aosta. Tale regione veniva esclusa, infatti, dal computo dei voti ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera e i possibili profili di incostituzionalità erano stati eccepiti da alcuni studiosi, come: R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., pp. 5201 ss.; S. CECCANTI, *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2005, su www.forumcostituzionale.it; C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 dicembre 2005, su www.forumcostituzionale.it.

Come era stato fatto rilevare dalla dottrina, inoltre, sebbene in tale ipotesi non vi fosse violazione della sfera di competenza attribuita alla Regione, sarebbe stato possibile invocare un precedente della Consulta risalente ai primi anni novanta. Il riferimento è alla sent. n. 276/1991 in cui il giudice delle leggi ha ritenuto la «violazione del principio di eguaglianza tra regioni, indipendentemente dalla materia nella quale tale violazione si realizza, idonea a legittimare il ricorso regionale avverso la legge statale» (cfr. A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, cit., p. 1).

⁵¹ Per questa ragione P. CARNEVALE, *La corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n.1 del 2014 della corte costituzionale*, cit., p. 8, ritiene che «[m]eglio avrebbe fatto la Corte a basare la propria decisione di ammissibilità solo sulla base di queste ultime ragioni, affermando in modo franco la parziale forzatura imposta dal rispetto di superiori interessi costituzionali, piuttosto che cimentarsi in più tortuosi e [...] poco convincenti tentativi di dimostrare la necessaria duplicità dei giudizi a quo e ad quem e con essa il pieno rispetto del nesso di incidentalità».

⁵² M. DOGLIANI, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, cit., p. 668.

sentire un minor rigore nella valutazione dei requisiti dell'ammissibilità della questione, giungendo a una sorta di selezione dei casi da decidere.

Condivisibili, in definitiva, appaiono i timori pronunciati da autorevole dottrina, secondo cui «rompere per via giurisprudenziale il solido ormeggio alle regole, necessariamente rigide, dell'incidentalità» desti timori ancora più preoccupanti della stessa esistenza di "zone franche" di controllo di costituzionalità⁵³ e, per tale ragione, interessante si rivela l'esame delle pronunce più rilevanti intervenute nel corso del 2015.

3. La sent. n. 110/2015: la centralità della "zona franca"

La sentenza n. 110/2015 rappresentava una prima occasione per verificare se il nuovo corso inaugurato con la "storica" decisione n. 1/2014 avrebbe o meno avuto seguito. Ciò in quanto fra la decisione ora in rassegna e il precedente relativo alla legge elettorale nazionale sussistevano numerose affinità, relative alla medesima materia oggetto del ricorso, al parametro costituzionale invocato, nonché al tipo di azione esercitata.

Anche in tale caso, dunque, a ben vedere vi era identità fra il *petitum* oggetto del processo principale e quello del giudizio costituzionale, dal momento che la ragione che aveva indotto i ricorrenti ad adire il giudice ordinario era finalizzata ad ottenere la declaratoria di illegittimità costituzionale, sia pure mediante l'espedito rappresentato dall'azione di accertamento della posizione giuridica soggettiva.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la vicenda processuale prende le mosse dall'iniziativa di un gruppo di cittadini elettori – sempre difesi dall'avvocato Besostri – che avevano adito il Tribunale di Venezia perché accertasse e dichiarasse⁵⁴ «il proprio diritto di voto libero, eguale, personale e diretto»⁵⁵. Tale diritto era asseritamente ritenuto leso dagli

⁵³ R. BIN, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, cit., p. 643. L'Autore al riguardo tratteggia un parallelismo fra le argomentazioni della Corte per giustificare l'ammissibilità nel caso *de quo* e il *Verfassungsbeschwerde* e l'*amparo*, nonché con la tendenza della Corte Suprema degli Stati Uniti di filtrare «con assoluta discrezionalità le questioni di cui intende occuparsi» (cfr. pp. 3-4). Nello stesso senso R. BORRELLO, *Ancora sull'ammissibilità del ricorso*, in *Nomos*, 2013 fasc. 3, su www.nomos-leattualitadeldiritto.it, p. 2, secondo cui la soluzione adottata nella sent. n. 1/2014, ad una prima impressione, «sembra [...] prefigurare una logica di *preferred right*, per usare la nota categoria statunitense, la quale si basa, come appunto in questo caso, sull'alta valenza del diritto fatto valere».

⁵⁴ Al riguardo, interessante risulta rilevare come, fra le argomentazioni addotte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di sostenere la manifesta infondatezza, vi sia anche quella secondo cui nell'ordinanza di remissione difetterebbe la motivazione in ordine all'ammissibilità dell'azione, dal momento che «gli attori [non potrebbero] conseguire dalla pronuncia del Tribunale un bene della vita diverso dall'illegittimità che la Corte dovesse dichiarare» e ciò trasformerebbe «la sollevata questione in un'impugnazione, in via diretta, di illegittimità costituzionale» (cfr. Corte costituzionale, sent. 14 maggio 2015, n. 110, ritenuto in fatto, § 3). Si tratta, a ben vedere, di una argomentazione che avrebbe potuto essere utilizzata anche nel corso nel giudizio poi sfociato nella sent. n. 1/2014, dove invece la scelta fu di non costituirsi. Sulla singolare strategia processuale seguita dalla Presidenza del Consiglio in tale ultima pronuncia, v. *supra* nota 42.

⁵⁵ Cfr. Tribunale di Venezia, Sez. III, ordinanza 9 maggio 2014, in *Gazzetta Ufficiale 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale del 3 settembre 2014*, n. 37. In dottrina cfr.: M. ARMANNI, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 2, pp. 402 ss.; S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale*

artt. 21, 1° comma, nn. 1-*bis*) e 2), e 22 della l. n. 18/1979⁵⁶ nella parte in cui prevede una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi.

La previsione normativa era ritenuta, invero, in contrasto con una congerie di disposizioni costituzionali e sovranazionali⁵⁷, in ragione della lamentata incompatibilità fra la soglia di sbarramento e «i principi che garantiscono al cittadino di esercitare il diritto di voto libero, eguale, personale e diretto, nella sua pienezza, quale garantito dalle disposizioni della Costituzione e dalla normativa dei Trattati comunitari»⁵⁸, con la conseguenza che «una porzione consistente dell'elettorato [sarebbe] privata di fatto di una effettiva rappresentanza in seno al Parlamento Europeo»⁵⁹.

A conferma della notevole affinità esistente fra questo giudizio e quello sotteso alla sent. n. 1/2014, milita anche la circostanza che la decisione della Corte costituzionale in ordine all'ammissibilità⁶⁰ della questione si apre con le stesse considerazioni che il giudice del-

della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo, cit.; G. MILANI, *La legge elettorale per il Parlamento europeo di fronte alla Corte costituzionale. Nota a Tribunale di Venezia, ord. 5 maggio 2014*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, n. 3, 1° agosto 2014, su www.rivistaaic.it; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014, pp. 177 ss.

⁵⁶ L'art. 21, 1° comma, nn. 1 e 1-*bis* l. n. 18/1979 stabilisce: «L'Ufficio elettorale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli uffici elettorali circoscrizionali di cui al n. 2) del precedente articolo, facendosi assistere, ove lo creda, da uno o più esperti scelti dal presidente: 1) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti riportati nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno e, per le circoscrizioni nelle quali sono stati costituiti, a norma dell'articolo 12, gruppi di liste, dei voti riportati dal gruppo nel quale è collegata la lista del partito o gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno; 1-*bis*) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi».

⁵⁷ Il riferimento è agli artt. 1, 2, 3, 48, 49, 51, 56, 58 e 117, 1° comma Cost., all'art. 3 Cedu, agli artt. 20, 22, 223 e 224 TFUE, e 2, 6, 9, 10 e 14 TUE, al Preambolo, 2° capoverso, e agli artt. 10, 12, 20, 21, 39, 51, 52, 53 della Carta de diritti fondamentali dell'unione europea, agli artt. 1, 1° comma, nn. 2), 3) e 8) della Decisione del Consiglio 2002/772/CE/EURATOM, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo a suffragio universale diretto allegato alla Decisione del Consiglio n. 76/787 del 20/9/1976 ("Atto di Bruxelles") (cfr. Tribunale di Venezia, Sez. III, ordinanza 9 maggio 2014, cit., motivi della decisione).

⁵⁸ Occorre precisare che i ricorrenti avevano altresì chiesto al Tribunale che tale accertamento fosse preceduto da un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, stante – a loro avviso – la contrarietà dell'art. 3 della Decisione del Consiglio n. 76/787 del 20/9/1976 (c.d. "Atto di Bruxelles") con i principi dei Trattati dell'UE. Al riguardo, il Tribunale di Venezia ha ritenuto che tale Atto «non [fosse] fonte normativa che valga ad introdurre la limitazione della soglia di sbarramento nella legislazione interna dei singoli Stati», con la conseguenza che qualora la soglia «risultasse in contrasto con i principi della nostra Carta costituzionale, rimarrebbe, a seguito di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, concretamente inoperante» (cfr. Tribunale di Venezia, Sez. III, ordinanza 9 maggio 2014, cit., motivi della decisione).

⁵⁹ Cfr. Tribunale di Venezia, Sez. III, ordinanza 9 maggio 2014, cit., motivi della decisione. Al riguardo, deve osservarsi che nell'ordinanza di rimessione si fa anche riferimento a due pronunce della Corte costituzionale tedesca (BVerfGE 2 BvC 4/10 del 9 novembre 2011 e BVerfGE 2 BvE 2/13 del 26 febbraio 2014, in www.bundesverfassungsgericht.de), in cui è stata dichiarata l'illegittimità della soglia di sbarramento, una prima volta perché pari al 5%, una seconda perché pari al 3%. Su tale profilo, cfr. M. ARMANNO, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, cit., p. 403; S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, cit., p. 9; G. MILANI, *La legge elettorale per il Parlamento europeo*, cit., pp. 9 ss.

⁶⁰ Va precisato che anche nel giudizio costituzionale, i ricorrenti del processo *a quo* avevano chiesto alla Consulta di rimettere in via pregiudiziale dinnanzi alla Corte di giustizia l'Atto di Bruxelles, da loro ritenuto in contrasto con i principi sanciti dal Trattato sull'Unione Europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La Corte costituzionale ha però respinto la questione, ritenendo che la possibilità per gli Stati di introdurre la so-

le leggi aveva svolto in occasione dello “storico” precedente: anche questa volta, infatti, viene riportato il medesimo estratto della pronuncia n. 263/1994, laddove si precisa che il controllo sulla rilevanza «va limitato all’adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere»⁶¹.

Analoghe osservazioni possono farsi per l’enunciato successivo – relativo alla impossibilità per la Corte di riesaminare l’interesse ad agire e la legittimità delle parti nel processo principale quando la motivazione sia «non implausibile»⁶² – che coincide integralmente con quello contenuto nella sentenza sulla l. n. 270/2005, così come per i precedenti giurisprudenziali indicati fra parentesi, cui è solo aggiunta la sent. n. 1/2014⁶³.

Sono poi riassunte le motivazioni in punto di ammissibilità seguite dalla Corte costituzionale nella decisione ora richiamata e tale attività è finalizzata a porre in luce le differenze – e quindi anche ad anticiparne le conclusioni – che sussisterebbero nel caso di specie, e di cui giova richiamare i passaggi salienti.

Opina il giudice delle leggi, infatti, che la questione sottesa alla decisione ora in commento si differenzerebbe «per un profilo determinante», rappresentato dal «diverso regime del controllo giurisdizionale sulla relativa vicenda elettorale» e ciò determinerebbe conseguentemente un esito diverso del giudizio, pur applicando gli «stessi criteri» dello storico precedente⁶⁴.

Prima di affrontare tale profilo, tuttavia, la Corte esamina la motivazione del rimettente, ritenendola priva di «una adeguata motivazione delle ragioni per le quali ha ritenuto ammissibile [l’]azione»⁶⁵, non potendosi ritenere sufficiente il generico riferimento alla verifica sulla pienezza del diritto di voto nell’ambito delle future elezioni del Parlamento europeo.

Ciò che sembra emergere dalla motivazione della Consulta sul punto è la necessità che sussista una concreta lesione del diritto affinché possa essere adito il giudice, mentre l’azione sarebbe da respingere qualora, come nel caso di specie, abbia carattere meramente potenziale, in quanto difetterebbe l’interesse ad agire.

È appena il caso di osservare che, in realtà, la legge elettorale impugnata aveva avuto applicazione⁶⁶, come si desume dalla stessa ordinanza di rimessione, laddove questa pre-

glia di sbarramento non sarebbe obbligatoria, ma facoltativa, con la conseguenza che l’asserita lesione del diritto di voto si fonderebbe esclusivamente sulle disposizioni statali.

⁶¹ C. cost., sent. 20 giugno 1994, n. 263, considerato in diritto, § 5.

⁶² C. cost., sent. 15 giugno 2015, n. 110, considerato in diritto, § 3.

⁶³ Sull’utilizzo dei precedenti nella sent. n. 1/2014 v. *supra* nota 36.

⁶⁴ C. cost., sent. 15 giugno 2015, n. 110, considerato in diritto, § 3.1.

⁶⁵ *Ibidem*, considerato in diritto, § 3.2.

⁶⁶ Ciò non toglie, tuttavia, che la motivazione dell’ordinanza di rimessione presentava alcune perplessità, sui cui cfr. S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, cit., secondo cui «l’estrema sintesi degli argomenti a sostegno della rilevanza e della incidentalità può forse essere ricondotta ad una elevata aspettativa da parte del giudice *a quo* in merito all’ammissibilità della questione scaturente dall’azione di accertamento» (p. 2); non chiariti sarebbero, poi, «i termini di violazione degli artt. 1, 3 e 48 Cost», atteso che la «valutazione della soglia di sbarramento» si fonda «su

cisa che «i ricorrenti hanno fatto concreto riferimento ai risultati delle consultazioni del 2009»⁶⁷. Sotto tale profilo, dunque, vi era una sostanziale coincidenza con quanto accaduto nel caso sotteso alla sent. n. 1/2014, posto che in entrambi i casi la questione di legittimità verteva su disposizioni che avevano trovato concreta applicazione⁶⁸.

Le considerazioni della Consulta avrebbero potuto essere svolte, in altri termini, anche per la legge elettorale nazionale giudicata illegittima nella sent. n. 1/2014, come era stato ipotizzato, del resto, da parte della dottrina. Ed invero, già a margine della pubblicazione della relativa ordinanza di rimessione, vi era chi aveva sostenuto che «un profilo di possibile carenza di rilevanza» avrebbe potuto desumersi dal fatto che i ricorrenti lamentavano la lesione del loro diritto al voto con riferimento alle elezioni del 2006 e 2008, le cui legislature erano tuttavia già «concluse» nel momento in cui la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi; «aperta» era invece la legislatura iniziata nel 2013, ma a questa il ricorso non poteva riferirsi, «essendo stato presentato nel 2009»⁶⁹.

La circostanza che nella sentenza n. 110/2015 la Corte giunga a diversa conclusione, a fronte di vicende del tutto assimilabili, denota la volontà di valutare più rigorosamente il requisito della rilevanza, dal momento che la Consulta si spinge fino a verificare l'applicabilità della legge elettorale. Tale controllo sembra essere finalizzato allo scopo di circoscrivere la

una peculiare ricostruzione del ruolo del Parlamento europeo e del sistema di relazioni tra le istituzioni europee» (pp. 3-4).

Non condivisibili sono, inoltre, le considerazioni relative alle peculiarità del ruolo del Parlamento europeo, che sembrano non tenere conto degli sviluppi intervenuti negli ultimi decenni e ispirati dal tentativo di ridurre il c.d. “deficit democratico”, in particolare dopo il Trattato di Lisbona, che all'art. 17, 7° comma TUE prevede l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo. Nello stesso senso: M. ARMANNO, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, cit., p. 404, secondo cui al riguardo «il Trattato di Lisbona [...] traccia un quadro normativo ben diverso da quello individuato dal giudice remittente»; S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo, in forum quaderni costituzionali*, cit., p. 8, secondo la quale l'impostazione del giudice a quo «sembra esprimere una visione particolare, di segno regressivo, del Parlamento europeo» e si pone in contraddizione «con l'esigenza di garantire una maggiore rappresentanza dei cittadini».

⁶⁷ Cfr. Tribunale di Venezia, Sez. III, ordinanza 9 maggio 2014, cit., motivi della decisione. Anche se poi, prosegue il rimettente, ciò è stato fatto «al fine di dimostrare che la denunciata compressione e limitazione del diritto di voto non assume rilievo meramente teorico», mentre «la domanda di accertamento è invece formulata con riferimento alle future consultazioni per l'elezione del Parlamento Europeo».

A conferma di tale carattere milita anche la circostanza che il rimettente aveva rigettato l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato – secondo cui vi era «difetto di giurisdizione e l'irricevibilità delle domande per intervenuta decadenza», in quanto le doglianze si riferivano ad «operazioni elettorali con l'elezione del Parlamento Europeo per il 2009» – poiché il riferimento ai risultati delle elezioni del 2009 era finalizzato a dimostrare che la lesione del diritto di voto non aveva carattere «meramente teorico», mentre «la domanda di accertamento è [...] formulata con riferimento alle future consultazioni» e in tal senso sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario «a conoscere della controversia e [andrebbe] riconosciuta l'ammissibilità della domanda in considerazione dell'interesse ad agire» (cfr. Tribunale di Venezia, Sez. III, ordinanza 9 maggio 2014, cit., motivi della decisione).

⁶⁸ Ciò si desumerebbe anche dalla lettura dei rispettivi atti introduttivi, su cui cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 giugno 2015, su www.forumcostituzionale.it, p. 5, i quali concludono ritenendo che «1) in entrambi i casi si è trattato di un'azione di accertamento del diritto di voto per il futuro (in questo senso astratto); 2) in entrambi i casi – se proprio la concretezza la si voglia assumere quale presupposto indispensabile per l'accertamento – va ricordato che le due leggi elettorali, rispetto al momento dei ricorsi, avevano già trovato applicazione».

⁶⁹ E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti dall'epilogo incerto*, cit., p. 7. Da qui per l'Autore l'interrogativo circa i «potenziali effetti nei confronti delle ultime elezioni svolte».

portata del proprio precedente e, conseguentemente, invitare i potenziali futuri rimettenti a svolgere un vaglio più rigoroso circa la sussistenza dei requisiti necessari per rimettere gli atti alla Consulta.

Il medesimo segno recherebbero anche le successive considerazioni, relative alla possibilità che «la normativa [...] della cui legittimità costituzionale si dubiti possa o meno pervenire incidentalmente al vaglio [della] Corte»⁷⁰, sebbene le stesse si rivelino nel contempo più persuasive. In omaggio a tal principio, non sarebbe dunque sufficiente – ad avviso del giudice costituzionale – la sola diversità fra il *petitum* del processo principale e quello del giudizio *ad quem*, ma occorrerebbe altresì che «l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto [...] sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale»⁷¹. Un esempio paradigmatico di tale situazione, prosegue il giudice delle leggi, sarebbe rappresentato proprio dalla sent. n. 1/2014, in cui, come noto, il controllo dei risultati esorbita dalla giurisdizione del giudice comune, essendo devoluto alla Camera di appartenenza del parlamentare.

Ad assumere valore dirimente sarebbe, in questo quadro, l'«esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato [della] Corte»⁷².

Da tali premesse conseguirebbe una differente modulazione della verifica della pregiudizialità, in quanto l'accertamento in ordine alla sussistenza di un diverso *petitum* rispetto al giudizio costituzionale deve tenere «nel dovuto conto l'imprescindibile esigenza di evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di costituzionalità»⁷³. Nel caso oggetto dello scrutinio del Tribunale di Venezia, al contrario, non si può ritenere che si ricada in una «zona franca», in quanto è ben possibile che «[l]e vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, [siano] sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali»⁷⁴.

Per tale ragione, sembra potersi ritenere che la Consulta nella sentenza ora in esame abbia trovato la sintesi fra due esigenze fra di loro in contraddizione – rappresentate, da un lato, dalla necessità di dover mantenere la coerenza con il proprio precedente⁷⁵ e, dall'altro, dal non voler dare seguito all'orientamento ivi inaugurato – nella verifica dell'operatività o meno del principio di costituzionalità. Prescindendo dalla meno persuasiva argomentazione

⁷⁰ C. cost., sent. 15 giugno 2015, n. 110, considerato in diritto, § 3.3.

⁷¹ *Ibidem*, considerato in diritto, § 3.3.

⁷² *Ibidem*, considerato in diritto, § 3.4.

⁷³ *Ibidem*, considerato in diritto, § 3.4.

⁷⁴ *Ibidem*, considerato in diritto, § 3.5.

⁷⁵ Nello stesso senso S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, cit., secondo cui «[c]ondizionata da un precedente del calibro della sentenza n. 1 del 2014, la Corte non ha potuto evitare il confronto, sentendosi quasi costretta a ricavare proprio dagli argomenti utilizzati per l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge elettorale di Camera e Senato, le ragioni per giustificare invece, in questo caso, l'inammissibilità della questione», con la conseguenza che la Corte si trovata di fronte «ad una evidente contraddizione» (pp. 1 ss.).

relativa alla mancata applicazione della disciplina impugnata, dunque, il tassello aggiunto da questa pronuncia è da ravvisarsi nella necessità che sussista una “zona franca”: qualora vi sia una sede giudiziaria dove poter sollevare le questioni di legittimità, infatti, è esclusa la possibilità di esercitare azioni di accertamento relative ad un diritto costituzionale e, nel contempo, il sindacato della Corte sulla sussistenza dei requisiti si connoterebbe per una maggiore pervasività; negli altri casi, invece, la posizione soggettiva potrebbe essere tutelata dal giudice civile e l'attività svolta dalla Consulta degraderebbe ad un mero controllo esterno sull'ordinanza di remissione.

4. La sentenza n. 193/2015: il controllo rigoroso sulla rilevanza

Se, come testé ricordato, nella decisione n. 110/2015 l'ostacolo individuato dalla Corte costituzionale ad un esame del merito della questione era rappresentato dall'erronea sede in cui i ricorrenti avevano esercitato l'azione, già si comprende uno dei profili di interesse della sentenza n. 193/2015, intervenuta a distanza di pochi mesi. Ed invero, in tale occasione, la Consulta è stata investita della questione non già dopo la proposizione di un'azione di accertamento in sede civile, bensì nel corso di un processo davanti al giudice amministrativo⁷⁶, adito in seguito all'impugnazione dei verbali delle operazioni elettorali⁷⁷ relativi alle consultazioni regionali tenutesi in Lombardia nel 2013.

Secondo una valutazione *ex ante*, dunque, tale circostanza sembrava precludere alla Consulta la possibilità di dichiarare *in limine litis* l'inammissibilità della questione, non potendosi eccepire il mancato promovimento dell'azione nell'ambito della sede giudiziaria competente a conoscere della relativa vicenda di merito⁷⁸; per la medesima ragione, inoltre, non poteva ritenersi sussistente nel caso *de quo* una *fictio litis*, non giungendo, come già ricordato, la questione alla Corte in seguito al promovimento di una azione di accertamento.

Più in generale, inoltre, la pronuncia n. 193 rappresentava una decisione «attesa»⁷⁹ dalla dottrina, che, dopo la sentenza del 2014, si era interrogata – con esiti differenti – circa la possibilità che anche con riferimento ai premi di maggioranza regionali potessero prodursi

⁷⁶ T.a.r. Lombardia, ordinanza 9 ottobre 2013 n. 2261, in *Gazzetta Ufficiale 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale del 11 giugno 2014, n. 25*. In dottrina cfr. M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 gennaio 2014, su www.forumcostituzionale.it.

⁷⁷ In particolare si trattava del verbale dell'Ufficio centrale elettorale costituito presso la Corte di appello di Milano e dei presupposti verbali degli Uffici Centrali circoscrizionali costituiti presso i Tribunali di Milano, Monza, Lodi, Pavia, Cremona, Mantova, Brescia, Bergamo, Sondrio, Lecco, Como e Varese. Ad essere impuginate erano, poi, le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione Lombardia (n. 128 del 12 maggio 2010 e n. 3 del 4 gennaio 2013, *in parte qua*, nn. 314 e 315 del 20 dicembre 2012 e nn. 320, 321, 322 e 323 del 27 dicembre 2012), nonché gli atti connessi e conseguenti.

⁷⁸ Un'ulteriore analogia era, infine, di carattere soggettivo, atteso che anche nella sentenza ora in commento, alcuni fra i ricorrenti appartenevano a quel gruppo di cittadini, che avevano dato avvio al processo civile avverso il c.d. *porcellum*. Il riferimento è agli avvocati Felice Besostri, Emilio Zecca e Claudio Tani.

⁷⁹ A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 novembre 2015, su www.forumcostituzionale.it, p. 1.

gli effetti demolitori che avevano riguardato la legge nazionale⁸⁰. Da un lato, infatti, vi era chi ravvisava l'esistenza di «non poche analogie» fra il «sistema elettorale bocciato dalla Corte» e «gran parte delle legislazioni elettorali regionali»⁸¹, caratterizzate anche quest'ultime dall'assenza di una soglia minima di voti cui subordinare l'attribuzione del premio; altri commentatori, al contrario, avevano posto l'accento sulla peculiarità della forma di governo regionale, fondata, come è noto, sul principio *simul stabunt, simul cadent* che lega il presidente e l'assemblea⁸².

La sentenza ora in esame si colloca, infine, nel solco delle due precedenti anche per altri ragioni, legate, rispettivamente, all'oggetto del giudizio costituzionale e all'altro *iter* argomentativo seguito.

Sotto il primo aspetto, infatti, in tale decisione vi era una parziale coincidenza con una delle questioni di legittimità sollevate nell'ambito della sent. n. 1/2014, dal momento che anche questa volta veniva lamentata la possibile incostituzionalità del premio di maggioranza⁸³.

Quanto al secondo, le similitudini esistenti emergono già dai richiami (espliciti e impliciti) ai precedenti della pronuncia ora in commento più vicini da un punto di vista temporale. La Consulta nell'esaminare la questione relativa alla modalità di instaurazione del giudizio⁸⁴

⁸⁰ Parzialmente diverso è l'interrogativo che si pone A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, cit., p. 149, secondo cui la «domanda di fondo [...] non è tanto se possa o debba estendersi la portata della decisione in esame anche ai sistemi regionali, quanto, piuttosto, se la Consulta possa essere più accomodante in relazione a tali leggi».

⁸¹ R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 2013, fasc. 3, su www.nomos-leattualitadediritto.it, p. 4; nello stesso senso M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini*, post «porcellum», in *Le Regioni*, 2014, n. 3, pp. 471 ss.

⁸² In tal senso S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 78 ss.; A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 5, p. 4167 ss., secondo cui «il sistema elettorale in cui si inserisce il premio di maggioranza regionale si caratterizza, a differenza di quello nazionale, per la prioritaria individuazione del vertice dell'esecutivo e per il collegamento necessario tra candidato Presidente eletto e liste provinciali» (p. 4187); M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, cit., che parla, nel caso dell'ordinanza di rimessione del Tar Lombardia, di «sottovalutazione del nesso tra sistema elettorale regionale e forma di governo» (p. 2); G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2013, fasc. 3, su italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it, secondo cui i premi di maggioranza previsti dalle legislazioni regionali appaiono «non "sproporzionati"», «si collocano nel rispetto delle norme costituzionali» e sono «"funzionali" allo scopo».

⁸³ Si tratta dell'art. 1, 24° comma, lett. a) e b) l. reg. n. 17/2012, che prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza in favore delle liste collegate al candidato eletto, che si articola diversamente a seconda del numero dei voti validi ottenuti: qualora questi siano inferiori al 40%, i seggi attribuiti sono pari al 55%; diversamente, nel caso in cui i voti validi abbiano superato la predetta soglia, sarebbe spettato il 60% dei seggi. Sulla genesi di tale previsione normativa, cfr. M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, cit., pp. 1 ss.

La questione di legittimità riguardava anche l'art. 1, 30° comma, lett. d) l. reg. n. 17/2012, che introduce una soglia di accesso per concorrere alla ripartizione dei seggi in forza della quale sono escluse dall'assegnazione dei seggi le liste provinciali che abbiano ottenuto meno del 3% nell'intera Regione, qualora il candidato Presidente non abbia ottenuto il 5% dei voti.

⁸⁴ Ciò anche in ragione di alcune eccezioni di che la Regione Lombardia formulato relativamente all'inammissibilità delle questioni perché finalizzate ad applicare retroattivamente alle elezioni regole differenti

riprende, infatti, un passaggio della sent. n. 110/2015, dove il giudice costituzionale aveva precisato come ben sia possibile che giungano al suo esame questioni di legittimità relative a una normativa elettorale, «nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati»⁸⁵. Nel contempo, inoltre, come accaduto nel caso della sentenza n. 1/2014, la Corte ritiene che l'ordinanza di rimessione abbia una «motivazione non implausibile» e tale circostanza non le consentirebbe di «sindacare [...] la sussistenza dei presupposti del giudizio a quo»⁸⁶.

Siffatte precisazioni nell'esordio della motivazione, unitamente alle analogie già ricordate, avrebbero potuto indurre a ritenere che anche i premi di maggioranza previsti dalla legislazione elettorale lombarda sarebbero stati travolti, similmente a quanto accaduto a livello nazionale, non potendo la Corte nulla rilevare, come già ricordato, circa la sede processuale che aveva occasionato il giudizio di costituzionalità.

Sorprendentemente invece la Consulta esclude che il giudizio possa definirsi con l'accoglimento di anche una sola delle questioni a lei devolute, concludendo per una inammissibilità e una infondatezza.

Quanto alla prima⁸⁷, così viene dichiarata la questione relativa alla mancata previsione di una soglia minima di voti a partire dalla quale far scattare il premio di maggioranza pari al 55% dei seggi. Tale conclusione dipenderebbe da una valutazione del «caso concreto»,

rispetto a quelle esistenti quando i cittadini si erano recati alle urne, in quanto ad essere impugnato era il verbale delle operazioni elettorali e non il decreto prefettizio di indizione delle elezioni.

Interessante è altresì rilevare che, in ogni caso, per la Regione Lombardia non sarebbe preclusa ai ricorrenti la «giustiziabilità» della denunciata illegittimità costituzionale» poiché costoro avrebbero anche «potuto introdurre un giudizio di merito corrispondente a quello che ha portato alla sentenza n. 1/2014» (cfr. C. cost., sent. 24 settembre 2015, n. 193, cit., ritenuto in fatto, § 2.1).

⁸⁵ C. cost., sent. n. 110/2015, considerato in diritto, § 3.5.

⁸⁶ C. cost., sent. n. 193/2015, considerato in diritto, § 2. Anche se ben più incisivo sarà il controllo della rilevanza con riferimento alla prima questione (v. *infra* in questo stesso paragrafo).

⁸⁷ Deve al riguardo ricordarsi che il rimettente aveva ritenuto la disciplina irragionevole e in contrasto, anzitutto, con il principio dell'uguaglianza del voto (art. 48 Cost.) perché nell'attribuzione dei seggi assegna «valore determinante al risultato conseguito dal candidato eletto alla carica di Presidente», mentre non rileverebbe «se non in modo molto limitato» il quoziente elettorale delle liste concorrenti (cfr. T.a.r. Lombardia, ordinanza 9 ottobre 2013 n. 2261, cit., diritto, § 4.1).

L'art. 1, 24° comma l. reg. n. 17/2012 era ritenuto anche lesivo dell'art. 121, 2° comma Cost. perché determina la composizione dell'organo rappresentativo sulla base dei risultati ottenuti dal Presidente, senza che possa trovarsi giustificazione nella necessità di individuare un collegamento fra i candidati presidenti e le varie liste «in fase di presentazione delle candidature», né in ragione di assicurare la governabilità. Ciò potrebbe portare, in particolare, al «rischio di neutralizzazione della competizione elettorale relativa all'elezione dei consiglieri regionali», in ragione della mancanza di una soglia minima necessaria per ottenere il premio, «con il rischio concreto di trasformare una minoranza elettorale in maggioranza politica, capovolgendo il risultato del voto (probabilità ben più rilevante di quanto segnalato rispetto alle elezioni politiche nazionali da Cass. civ., Sez. I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060)».

Parimenti era irragionevole, poi, la mancanza di «una soglia minima che deve ricevere il candidato eletto alla carica di Presidente per attribuire il premio di maggioranza nell'ipotesi indicata dalla lett. a)» e ad aggravare ulteriormente le perplessità del giudice a quo vi sarebbe anche la possibilità del voto disgiunto, che renderebbe il premio di maggioranza «in assoluta contraddizione con il sistema di voto, [...] disattende[ndo] palesemente la scelta elettorale» di coloro che hanno votato in tal modo. Né si potrebbe sostenere, prosegue il giudice a quo, che la giustificazione di un meccanismo così congegnato vada rinvenuta nella necessità di assicurare la governabilità, poiché tale esigenza non può spingersi fino a «ribaltate o alterare in maniera consistente l'esito elettorale» (cfr. T.a.r. Lombardia, ordinanza 9 ottobre 2013 n. 2261, cit., diritto, § 4.1).

poiché, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, la coalizione di liste collegate al Presidente eletto aveva ottenuto un consenso maggiore di quest'ultimo (pari al 43,07%), rendendo la questione sollevata dal T.a.r. «non rilevante»⁸⁸.

La Corte perviene a tale conclusione, in particolare, sulla base dell'eccezione sollevata dalla Regione Lombardia, che aveva lamentato l'assoluta irrilevanza della questione per non aver trovato concreta applicazione⁸⁹.

A chi ben guardi, non sfuggirà come anche in questo caso la Consulta abbia fatto ricorso a una nozione di rilevanza ben più pervasiva rispetto a quanto accaduto in occasione della sent. n. 1/2014⁹⁰: se in quel caso, infatti, la Corte aveva acriticamente aderito alla posizione assunta dal rimettente, in questo ha verificato se la disposizione che il T.a.r. Lombardia voleva applicare fosse o meno corretta, escludendo tale possibilità⁹¹.

Sarebbe stato possibile, dunque, ritenere la questione rilevante «senza forzature», ricorrendo a una diversa interpretazione di tale requisito e valorizzando la circostanza che le disposizioni di cui si lamentava la costituzionalità fossero «esattamente quelle di cui il giudice rimettente avrebbe dovuto fare applicazione per decidere la domanda principale»⁹².

La posizione assunta dalla Corte si rivela, inoltre, «eccessivamente rigoros[a]»⁹³, dal momento che una volta riqualificato il fatto come disciplinato dalla lett. b) dell'art. 24 l. reg. n. 17/2012⁹⁴ – *c'est à dire*: quella che subordinava al raggiungimento del 40% l'attribuzione del 60% dei seggi e che di cui il rimettente aveva pur sempre dubitato – ben sarebbe stato possibile «esaminare nel merito» tale ipotesi, avendo il rimettente dubitato anche di questa parte della disposizione.

⁸⁸ Cfr. C. cost., sent. n. 193/2015, considerato in diritto, § 3.1. In punto di rilevanza il T.a.r. aveva osservato che, sebbene il candidato alla carica di Presidente abbia ottenuto un consenso pari al 42,81%, le liste a lui collegate si sarebbero fermate al 38%, ma, ciò nonostante, hanno ottenuto un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi. Per tale ragione, l'accoglimento delle questioni determinerebbe una significativa «modifica [del]la composizione del Consiglio regionale» e, nel contempo, «una diversa attribuzione dei seggi alle liste c.d. minori», consentendo l'accesso a liste che non avevano ottenuto seggi sol perché non collegate a candidati Presidenti che abbiano ottenuto più del 5% dei voti. A tal proposito, nell'ordinanza si riportava, a titolo esemplificativo, il caso del Centro Popolare Lombardo, che – a fronte dell'1,18% dei voti – non aveva ottenuto seggi, a differenza del Partito dei pensionati che aveva ottenuto lo 0,94% in ragione del collegamento con il candidato eletto (cfr. T.a.r. Lombardia, ordinanza 9 ottobre 2013 n. 2261, cit., diritto, § 7).

⁸⁹ Cfr. C. cost., sent. n. 193/2015, ritenuto in fatto, § 2.2.

⁹⁰ Nello stesso senso A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, cit., che parla anche di uso della rilevanza nelle sent. nn. 1/2014 e 193/2015 secondo «diversi pesi e misure» (p. 16).

⁹¹ Cfr. con G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 291, secondo cui in tema di rilevanza «la Corte può solo svolgere un controllo, per così dire, esterno: un controllo di plausibilità della valutazione già fatta dal giudice *a quo*, e non può dirgli: hai detto di dover applicare questa norma, ma io ti dico che non devi applicarla o devi applicarne un'altra. Se questo accadesse, il giudice costituzionale si immischierebbe arbitrariamente in una attività che non gli spetta».

⁹² A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, cit., p. 16.

⁹³ G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, cit., p. 1003; nello stesso senso D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 febbraio 2016, su www.forumcostituzionale.it, secondo cui «nel caso di specie» il giudice delle leggi ha assunto una nozione di rilevanza «piuttosto rigorosa» (p. 2).

⁹⁴ Avendo la Consulta rilevato che le liste collegate al Presidente eletto avevano ottenuto il 43,07% dei voti (cfr. C. cost., sent. n. 193/2015, considerato in diritto, § 3.1).

La modalità con cui la Consulta affronta i profili relativi al premio di maggioranza e le conclusioni a cui giunge sembrano tradire, in definitiva, anche in questa occasione il timore che l'accoglimento della questione potesse determinare la riproposizione di ulteriori questioni di legittimità costituzionale relative alle discipline elettorali regionali⁹⁵. Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento alle soglie di sbarramento, la cui relativa questione, esaminata nel merito, è dichiarata non fondata dalla Consulta, in quanto rappresentativa di una delle «tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore»⁹⁶; la loro previsione sarebbe, poi, «coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione», in cui si prevede un «vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto»⁹⁷; ciò sarebbe conforme, infine, a quanto già ricordato dal giudice delle leggi circa la necessità che la legge elettorale si armonizzi con la forma di governo «allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione»⁹⁸.

Sebbene sotto questo profilo la questione abbia superato il vaglio relativo all'ammissibilità, possono farsi delle considerazioni che si pongono in linea con quanto già precisato. Anche questa parte della motivazione consente un paragone con la sent. n. 1/2014, laddove era stata dichiarata, nel merito, l'incostituzionalità del premio di maggioranza previsto per la Camera e per il Senato in assenza di una soglia di voti minima. In quell'occasione, infatti, la Corte aveva precisato che la mancanza di una «ragionevole» soglia di voti per ottenere il premio determinava una «alterazione del circuito democratico [...], basato sul principio fondamentale dell'eguaglianza del voto»⁹⁹; nella sentenza *de qua*, il giudice delle leggi sembra fare un passo indietro, ritenendo che la previsione di soglie di sbarramento rientri nella discrezionalità del legislatore, escludendo qualsiasi controllo sulla ragionevolezza.

A determinare un diverso esito del giudizio costituzionale, tuttavia, potrebbe essere stato anche l'esame dei diversi effetti che si sarebbero prodotti: nel caso del giudizio sulla legge elettorale nazionale, infatti, il premio di maggioranza era attribuito in assenza di una soglia minima, con conseguente possibilità, specie in presenza di un sistema politico tripolare, che a beneficiare del generoso premio fosse una lista che aveva ottenuto una percentuale di voti esigua o di poco maggiore se comparata con il risultato degli altri schieramenti¹⁰⁰; nel caso ora in esame, invece, la previsione della soglia di sbarramento non sembra in grado di determinare sproporzioni di così vasta portata, atteso che ad essere escluse dalla ripartizione dei seggi sono le liste che non hanno raggiunto il tre per cento dei voti validi qualora

⁹⁵ Nello stesso senso S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 febbraio 2016, su www.forumcostituzionale.it, pp. 2-3.

⁹⁶ C. cost., sent. 2015, n. 193, considerato in diritto, § 4.2.

⁹⁷ *Ibidem*, considerato in diritto § 4.2.

⁹⁸ Cfr. C. cost., sent. 14 gennaio 2010, n. 4, considerate in diritto, § 2.1, richiamata nella decisione ora in commento.

⁹⁹ C. cost., sent. n. 1/2014, considerato in diritto, § 3.1.

¹⁰⁰ Come del resto accaduto sia nelle elezioni del 2006, che in quelle del 2013.

non collegate a un candidato presidente che abbia «ottenuto almeno il cinque per cento dei voti nella relativa elezione»¹⁰¹.

Deve precisarsi, tuttavia, che tale ricostruzione ben avrebbe potuto essere esplicitata dalla Consulta e ciò avrebbe fatto emergere le ragioni per cui vicende apparentemente analoghe sono state valutate differentemente. Ciò, tuttavia, non è accaduto e la Corte ha preferito limitarsi a dichiarare non fondata la questione, preferendo, come è stato sostenuto, «non avventurarsi nelle “sabbie mobili” del giudizio di ragionevolezza»¹⁰², confermando – anche sotto questo aspetto – l’eccezionalità della sent. n. 1/2014.

5. Conclusioni

5.1. Le decisioni del 2015

Dall’esame delle pronunce intervenute nel corso del 2015 sembra che l’orientamento inaugurato con la sent. n. 1/2014, più che rappresentare l’inizio di un nuovo ciclo, sia da interpretare alla luce della peculiare situazione che si era determinata all’epoca della sua vigenza, situazione caratterizzata, come già ricordato, da una prolungata inerzia del Parlamento, nonostante le ripetute sollecitazioni della dottrina e degli altri organi costituzionali.

Anche in questa circostanza, dunque, la Consulta è stata chiamata a svolgere un ruolo di supplenza, finalizzato a “sbloccare” la fase di stallo in cui i partiti si erano avvitati, nella speranza che, una volta espunta dall’ordinamento la legge elettorale, le forze politiche fossero costrette ad intervenire, non potendo più fuggire dalla propria responsabilità¹⁰³. Come già

¹⁰¹ Cfr. art. 1, comma 30, lett. d) l. reg. Lombardia n. 17/2012.

¹⁰² G. D’AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, cit., p. 1002.

¹⁰³ Ciò è quanto realmente avvenne, atteso che a distanza di pochi giorni dal deposito delle motivazioni da parte della Consulta, iniziarono una serie di incontri fra il da poco eletto segretario del Partito democratico e il presidente di Forza Italia, il cui accordo è giornalmisticamente passato alle cronache con il nome di “patto del Nazareno” e al cui interno erano ricomprese anche le riforme elettorali (Cfr. *Legge elettorale, Renzi: “Al Nazareno l’incontro con Berlusconi e Gianni Letta”*, 17 gennaio 2014, su www.ilfattoquotidiano.it).

Per quanto riguarda la legge elettorale, in particolare, si è giunti all’approvazione della l. 6 maggio 2015, n. 52, c.d. *Italicum*, votato (ma soltanto al Senato) anche da Forza Italia. Su tale legge elettorale, cfr. in dottrina: M. BIGNAMI, *La legge elettorale in corso di approvazione. Profili di costituzionalità*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 1, su www.questionegiustizia.it; C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, fasc. 1, su www.constituzionalismo.it; C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell’Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 giugno 2015, su www.forumcostituzionale.it; S. GAMBINO, *Democrazia costituzionale e Italicum*, in *Osservatorio costituzionale*, settembre 2015 su www.osservatorioaic.it; T. F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, n. 3, 24 luglio 2015, su www.rivistaaic.it; F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, pp. 229 ss.; A. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, n. 4, 11 dicembre 2015, su www.rivistaaic.it; E. MOSTACCI, *Perseverare autem italicum: rappresentanza e sistema politico all’indomani della legge 52/2015*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, n. 4, 11 dicembre 2015, su www.rivistaaic.it; A. RAUTI, *L’Italicum fra “liturgia” elettorale e prove di bipartitismo*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, n. 2, 12 giugno 2015, su www.rivistaaic.it; A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull’Italicum*, Torino, 2015; E. ROSSI, *Storia di un “falso”? L’Italicum e la “governabilità”*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 3, pp. 748 ss.; G. SCACCIA, *L’Italicum fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, fasc. 1, su www.constituzionalismo.it.

ricordato, inoltre, un ruolo, se non determinante, quantomeno agevolatore, è stato svolto dal Governo, che non ha in alcun modo ostacolato un esito di questo tipo: basti ricordare, infatti, la singolare decisione dell'Avvocatura dello Stato di non svolgere alcuna attività difensiva, né davanti alla Corte di cassazione, né nel corso del giudizio di costituzionalità¹⁰⁴.

Per raggiungere tale risultato, tuttavia, la Consulta ha forzato l'interpretazione delle disposizioni che regolano l'accesso al suo scrutinio, con il rischio, tuttora non scongiurato, che si potesse determinare una crescita esponenziale dei tentativi di accesso diretto, anche rispetto a diritti dal contenuto differente.

Con particolare riferimento al diritto di voto, è quanto realmente verificatosi con le sentenze nn. 110 e 193 del 2015, le cui ordinanze di rimessione sono di poco successive al precedente del 2014. In tali pronunce, tuttavia, la Corte costituzionale sembra aver fatto un passo indietro¹⁰⁵, rispetto alle aperture che si erano avute con la "storica" decisione del 2014, sebbene, come visto, occorra tener conto delle peculiarità proprie di ciascuna di queste sentenze, in quanto sembrano attraversate da differenze non trascurabili sia rispetto al comune precedente, sia fra di loro.

Nella sentenza n. 110, infatti, la Consulta è riuscita a dichiarare l'inammissibilità della questione senza che difettesse la coerenza fra questa pronuncia e quella sulla legge elettorale nazionale, valorizzando il principale (e forse unico) elemento differenziale, rappresentato dall'assenza di una "zona franca"¹⁰⁶.

Diverse considerazioni devono farsi invece con riferimento alla pronuncia n. 193, dal momento che in questa circostanza la Corte costituzionale non poteva *prima facie* eccepire la necessità che la questione fosse sollevata nella sede giudiziaria preposta a giudicare delle controversie relative alle operazioni elettorali regionali, dal momento che la questione era stata sollevata dal T.a.r. Lombardia nel corso di un procedimento rientrante proprio in tale tipologia.

Il rigore con cui la Corte costituzionale è pervenuta alla declaratoria di infondatezza e di inammissibilità sembra essere dettato, pertanto, dalla finalità di mandare un segnale agli

zionali, in *Questione giustizia*, 2015, n. 1, su www.questionegiustizia.it; J. SAWICKI, *Il cosiddetto "Italicum". Lineamenti generali e primi aspetti critici*, in *Proposte di riforma costituzionale ed elettorale delle ultime legislature*, in *Osservatorio costituzionale*, aprile 2014, su www.osservatorioaic.it; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicumbis" alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *Consulta online*, 2015, fasc. 1, su www.giurcost.org, pp. 285 ss.; M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, fasc. 1, su www.constituzionalismo.it; M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 1, su www.questionegiustizia.it.

¹⁰⁴ Diversamente da quanto accaduto, ad esempio, nel corso del giudizio definito dalla sentenza n. 110/2015.

¹⁰⁵ Analogamente S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, cit., pp. 2-3; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, cit., p. 1000, ad avviso del quale la giurisprudenza costituzionale «proced[e] spesso "per strappi", cioè con pronunce fortemente innovative rispetto a quelle precedenti, a cui segue, non di rado, un ammorbidimento [...], se non addirittura qualche passo indietro». Per l'Autore, fra le ragioni, vi sarebbe anche «il periodico ricambio dei giudici [che contribuirebbe] ad alimentare questo processo di affinamento/superamento del precedente».

¹⁰⁶ Come noto, infatti, è prevista la competenza del T.a.r. del Lazio a conoscere delle relative controversie.

eventuali futuri rimettenti a valutare con attenzione, se non proprio con parsimonia, la sussistenza dei requisiti richiesti per sollevare questioni di legittimità. Ciò al fine di evitare che la scure della Consulta si abbatta sulle loro ordinanze, dovendosi escludere, a quanto pare, la possibilità che la sent. n. 1/2014 sia in grado di determinare *ex se* un effetto domino sulle varie discipline che determinano la composizione delle assemblee rappresentative locali.

5.2. Il quadro dopo i primi mesi del 2016

Le peculiarità sottese alle singole decisioni intervenute nel 2015 e valorizzate da parte della Corte costituzionale non consentono, tuttavia, di ritenere che si sia già definito un orientamento in tema di ammissibilità della questione di tipo preclusivo, avendo la Corte costituzionale introdotto elementi di differenziazione tali da impedire una *reductio ad unum* delle tre pronunce.

Indicazioni più precise potranno invece pervenire dalla decisione che la Corte costituzionale adotterà con riferimento alla questione recentemente sollevata da parte del Tribunale di Messina¹⁰⁷ e avente ad oggetto la nuova legge elettorale nazionale, che si applica, come noto, alla sola Camera dei Deputati¹⁰⁸.

L'ordinanza di rimessione si caratterizza, invero, per una pressoché totale identità rispetto al giudizio *a quo* della sentenza n. 1/2014: anche questa volta, infatti, i ricorrenti hanno esercitato un'azione di accertamento al fine di vedersi riconosciuto «il loro diritto soggettivo di elettorato»¹⁰⁹, asseritamente leso dalla disciplina che regola la composizione di uno dei rami del Parlamento nazionale¹¹⁰; anche in tale circostanza, inoltre, vi è una manifesta coincidenza fra il *petitum* oggetto del processo principale e quello relativo al giudizio costituzionale; anche in questa occasione, infine, si verte in (quella che fino alla decisione del 2014 era) una “zona franca”.

Per tali ragioni, la decisione che adotterà il giudice costituzionale permetterà di comprendere (forse) definitivamente la reale portata della sentenza n. 1/2014: alla luce degli strumenti discrezionali di cui la Corte ha fatto ampio uso in tutte le pronunce qui esaminate, pare potersi desumere che, se riterrà anche in questo caso di poter esaminare nel merito la questione, si confermerà quella dualità di giudizio in tema di rilevanza¹¹¹, che si articola di-

¹⁰⁷ Cfr. Tribunale di Messina, ordinanza 17 febbraio 2016, in *Gazzetta Ufficiale 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale del 6 aprile 2016, n. 14*. In dottrina, cfr. A. ABBATIELLO, *La legge elettorale torna al vaglio della Corte costituzionale. Considerazioni a margine dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Messina*, in *Consulta online*, 2016, fasc. 1, su www.giurcost.org; M. COSULICH, *Contra Italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 4 marzo 2016, su www.osservatorioaic.it; G. D'AMICO, *Adelante, Pedro, ... si puedes» L'italicum all'esame della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 aprile 2016, su www.forumcostituzionale.it; S. GIANELLO, *L'italicum “a processo”: la possibilità concreta per la Corte di un ritorno alla normalità (del giudizio incidentale)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. 1, 31 marzo 2016, su www.osservatorioaic.it.

¹⁰⁸ Su cui v. *supra* nota n. 103.

¹⁰⁹ Cfr. Tribunale di Messina, ordinanza 17 febbraio 2016, cit.

¹¹⁰ Più volte richiamate nel testo dell'ordinanza sono, infine, sia la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, sia la relativa ordinanza di rimessione della Corte di cassazione n. 12060/2013.

¹¹¹ Secondo cui il sindacato della rilevanza si rivela meno penetrante nel caso di legge elettorale nazionale, sussistendo una “zona franca”, mentre è più rigoroso negli altri casi.

versamente a seconda che sussista o meno una “zona franca”; se, al contrario, la questione sarà dichiarata inammissibile – magari valorizzando alcuni profili critici già presenti nell’ordinanza di rimessione sempre in tema di rilevanza¹¹² – la pronuncia n. 1/2014 resterà a *fortiori* un caso isolato.

Sempre nel corso del 2016, infine, si è concluso l’*iter* parlamentare del procedimento di revisione costituzionale¹¹³, ma, nel momento in cui si scrive, è in atto la raccolta delle firme per sottoporre la legge di revisione a referendum, poiché nel corso della seconda votazione il testo è stato approvato a maggioranza assoluta.

Fra le numerose disposizioni costituzionali oggetto di modifica, quella che in questa sede viene *ictu oculi* in rilievo è rappresentata dalla nuova formulazione dell’art. 73, 2° comma Cost.¹¹⁴ che introduce una (ulteriore¹¹⁵) ipotesi di sindacato preventivo da parte della Consulta, avente ad oggetto proprio la legittimità della legge elettorale¹¹⁶. Per tale ragione, come è stato fatto notare, qualora dovesse l’esito referendario dovesse essere positivo, verrebbe meno la possibilità di qualificare la materia come una “zona franca” del giudizio di costituzionalità, con la conseguenza che la Corte «dovrà, coerentemente, dichiarare

¹¹² Primo fra tutti quello relativo al profilo temporale, in quanto la nuova disciplina elettorale si applica a partire dal 1° luglio 2016, che sembra rendere la questione di legittimità costituzionale prematura, essendo ad oggi solo ipoteticamente applicabile (cfr. art. 1, 1° comma, lett. i) l. n. 52/2015).

¹¹³ Il relativo testo è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale del 15 aprile 2016, n. 88.

¹¹⁴ Il riferimento è all’art. 13, 1° comma del testo della riforma costituzionale, secondo cui: «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 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».

Il successivo art. 13, 2° comma prevede poi l’introduzione nell’art. 134 Cost. di un secondo comma, che stabilisce: «La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l’elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell’articolo 73, secondo comma».

Al riguardo, cfr. in dottrina F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 1, pp. 39 ss., il quale esamina «i costi e i benefici potenziali di una siffatta innovazione» (p. 43).

¹¹⁵ Attualmente, come è noto, l’unico caso di sindacato preventivo presente nella Carta fondamentale è quello previsto dall’art. 126, 2° comma Cost. che consente al Governo di «promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione».

¹¹⁶ Nel testo della riforma costituzionale si prevede altresì la possibilità per la Consulta di pronunciarsi sulla legittimità dell’*italicum*, in quanto l’art. 39, 11° comma (rubricato “Disposizioni transitorie”) prevede che «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 nuncia entro il termine di trenta giorni. Anche ai fini di cui al 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’articolo 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».

l'inaammissibilità di questioni sollevate nel corso di giudizi promossi a seguito di azioni di accertamento del diritto di voto»¹¹⁷.

¹¹⁷ G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, cit., p. 1001.