

27 LUGLIO 2016

Rilevanza ad assetto variabile: in  
margine alla sentenza n. 193 del 2015  
della Corte costituzionale

di Michela Troisi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Napoli Federico II



# Rilevanza ad assetto variabile: in margine alla sentenza n. 193 del 2015 della Corte costituzionale\*

**di Michela Troisi**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Napoli Federico II

**Sommario:** 1. Premessa. 2. L'ordinanza di rimessione e la "non problematica" instaurazione del giudizio di costituzionalità. 3. L'inammissibilità della questione riguardante l'assegnazione del premio di maggioranza: quale rilevanza? 4. Spunti conclusivi.

## 1. Premessa

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità della legge elettorale della Regione Lombardia n. 17 del 2012. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità riguardante l'articolo 1, comma 24, che disciplina l'attribuzione del premio di maggioranza, e non fondata la questione avente ad oggetto la soglia di sbarramento, così come prevista dall'articolo 1, comma 30, lett. d).

Questa decisione, seppur con talune specificità, si inserisce in quel complesso filone giurisprudenziale dedicato alla materia elettorale e inaugurato dalla Corte con la "storica" sentenza n. 1 del 2014. In tale pronuncia, infatti, il Giudice delle leggi, dopo aver "sposato" le tesi delle Corte di cassazione in merito all'ammissibilità delle questioni prospettate (in relazione sia alla loro pregiudizialità rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle stesse), aveva dichiarato l'incostituzionalità del premio di maggioranza assegnato per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica in difetto di una soglia minima di voti o di seggi, in quanto "foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa", tale da determinare in concreto "una distorsione tra voti espressi e numero di seggi"<sup>1</sup>. La Corte, quindi, aveva rilevato l'irragionevolezza della disciplina censurata<sup>2</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Corte cost., sent. n. 1 del 2014.

<sup>2</sup> Sulla distorsività del premio di maggioranza, cfr., *ex plurimis*, G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2014.

Spostando l'attenzione sui sistemi regionali, in primo luogo, è opportuno ricordare che l'articolo 122 della Costituzione riserva proprio alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, la disciplina del sistema d'elezione (nonché del numero e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità) del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali<sup>3</sup>. Con la legge quadro n. 165 del 2004<sup>4</sup> (seppur in modo generico e, a detta di alcuni, “poco conformativo”<sup>5</sup>), lo Stato ha posto i principi fondamentali della materia. Tra questi, l'articolo 4, lett. a), richiede l'individuazione di un sistema elettorale in grado di agevolare la “formazione di stabili maggioranze” e, allo stesso tempo, assicurare “la rappresentanza delle minoranze”<sup>6</sup>. In tal modo, quindi, il legislatore statale ha ricercato un equilibrato compromesso tra le esigenze democratiche di governabilità e di rappresentanza<sup>7</sup>. Se si guarda alla prassi, è riscontrabile una tendenziale omogeneità dei sistemi elettorali regionali (formula di tipo proporzionale, premio di maggioranza e soglie di sbarramento)<sup>8</sup>, che ha smentito quel rischio,

---

<sup>3</sup> Il disegno di legge costituzionale (A. C. 2613-D), «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», approvato da entrambe le Camere con la maggioranza assoluta dei componenti, prevede (art. 35) una modifica dell'articolo 122, comma 1, della Costituzione, in modo da far sì che la legge della Repubblica individui anche un limite agli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, così che questi non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di Regione. La legge della Repubblica dovrà stabilire altresì «i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza». Sin da ora, può essere opportuno rilevare che, stante la soppressione ad opera della riforma costituzionale in oggetto della competenza concorrente di cui al vigente articolo 117, comma 3, l'articolo 122, così come novellato, residuerebbe quale unico esempio di “tradizionale” legislazione concorrente (fatte salve le previsioni contenute negli Statuti speciali delle regioni ad autonomia differenziata).

<sup>4</sup> La legge n. 165 del 2004 è stata modificata, da ultimo, dalla legge n. 20 del 15 febbraio del 2016, che ha modificato la lett. c-bis) dell'articolo 4, specificando le misure da predisporre per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. Sul punto, recentemente, cfr. A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2016.

<sup>5</sup> S. STAIANO, *Le elezioni regionali in tempo di crisi del sistema*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2/2010. Sul punto, cfr., anche, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 128.

<sup>6</sup> Sulla legge quadro n. 165 del 2004, cfr. B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005. Su tale previsione, in particolare, F. CLEMENTI, *Commento alla lettera a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, 115 e ss.

<sup>7</sup> A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 265.

<sup>8</sup> Sul punto, *ex alius*, F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012; nonché, M. COSULICH, *La legge elettorale regionale: istruzioni per l'uso*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2003 e ID., *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, n. 4/2004.

invero da subito ritenuto “probabilmente infondato”, che le Regioni realizzassero “una sorta di vestito d’arlecchino elettorale”<sup>9</sup>.

Sin dalle fasi immediatamente successive alla decisione n. 1 del 2014, una parte della dottrina si è interrogata circa l’estensibilità dei principi enucleabili da questa sentenza alle assemblee regionali. Secondo una prima prospettiva, la Corte avrebbe evidenziato l’orientamento di distinguere tra elezioni parlamentari ed elezioni di altre assemblee politiche. Tale convinzione si fonderebbe sui richiami testuali all’articolo 67 della Costituzione e alla sentenza n. 106 del 2002 e, in particolar modo, sulla consapevolezza che la conformità costituzionale della disciplina elettorale regionale non andrebbe valutata *tout court*, ma in relazione alle caratteristiche proprie della forma di governo regionale definita in via transitoria dalla Costituzione e adottata oramai da tutte le Regioni con l’approvazione dei nuovi Statuti<sup>10</sup>. L’investitura diretta del vertice dell’Esecutivo, quindi, qualificherebbe come presupposto necessario della forma di governo neo-parlamentare l’esistenza di un premio di maggioranza, al fine di garantire la “consonanza” politica tra Presidente e Consiglio<sup>11</sup>. Per tali ragioni, i tentativi compiuti anche dalla giurisprudenza<sup>12</sup> di assimilare i sistemi regionali a quello nazionale, al fine dell’applicazione delle valutazioni della Corte di cui alla pronuncia n. 1 del 2014, non terrebbero in adeguata considerazione il nesso sussistente tra la forma di governo regionale (caratterizzata, come anticipato, dall’elezione diretta e contestuale del Presidente e dell’assemblea, nonché dalla clausola del *simul stabunt, simul cadent*), e il sistema elettorale *majority assuring*, nella prospettiva della realizzazione volontaria di un preciso modello istituzionale<sup>13</sup>.

Al contrario, pur nella consapevolezza che l’oggetto specifico della decisione sia costituito dalla legislazione elettorale nazionale, è stato posto in luce come le valutazioni della Corte siano

---

<sup>9</sup> G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009, 123-126. Da ultimo, cfr. M. COSULICH, *Sette modelli per sette Regioni (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Le Regioni*, n. 3, maggio-giugno 2015, 614, nella parte in cui evidenzia che, a ben vedere, anche la diversa consistenza del premio vale a differenziare le legislazioni elettorali regionali assai meno di quanto potrebbe apparire a prima vista. Si legge che “la logica insita nella clausola *simul stabunt, simul cadent*, che tutte le Regioni hanno conservato, rende infatti estremamente stabili gli esecutivi regionali, quasi a prescindere dall’ampiezza della maggioranza di cui essi dispongono in Consiglio”.

<sup>10</sup> 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*, n. 3-2013.

<sup>11</sup> S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei Consigli di Comuni e Regioni*, in M. D’AMICO, S. CATALANO, *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, 86.

<sup>12</sup> In particolare, si pensi proprio all’ordinanza del Tar Lombardia del 9 ottobre 2013.

<sup>13</sup> M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt, simul cadent?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 15 gennaio 2014.

estensibili (almeno in parte) a tutti i sistemi elettorali. In particolare, la ragione fondamentale a favore dell'applicabilità dei principi di cui alla sentenza n. 1 del 2014 anche alla legislazione elettorale regionale sarebbe costituita dai parametri utilizzati dalla Corte costituzionale (ossia, gli articoli 1, comma 2, 3, 48, comma 2, 67, con specifico riguardo al premio di maggioranza, e ancora 48, per le liste bloccate)<sup>14</sup>. Infatti, benché la stessa Corte sembri voler circoscrivere alla sola legge elettorale nazionale le proprie argomentazioni, non si può negare che i principi costituzionali in materia elettorale, concernenti in particolar modo l'eguaglianza e la libertà del voto, siano riferibili alle elezioni delle assemblee di tutti gli enti pubblici territoriali, conseguentemente non esenti dallo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza. Tale constatazione sarebbe confermata anche dal richiamo di talune pronunce (la n. 43 del 1961, la n. 107 del 1996 e la n. 242 del 2012), riguardanti specificamente la legislazione elettorale comunale<sup>15</sup>. Si potrebbe quindi sostenere che il pluralismo rappresentativo, specifica necessità richiamata dalla Corte, costituisca un tratto ontologicamente caratterizzante non solo le Camere nazionali ma anche i diversi livelli di governo, a prescindere dalla carenza in capo a questi ultimi del potere di revisione costituzionale (in ipotesi, pericolosamente esercitabile da una maggioranza dell'assemblea ottenuta tramite una distorsione irragionevole)<sup>16</sup>. In definitiva, non pare improprio il tentativo di ricavare dalla sentenza n. 1 del 2014 una serie di osservazioni funzionali allo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza anche della disciplina elettorale regionale, a meno di non voler prendere atto di un certo atteggiamento della Corte costituzionale "svalutativo" nei confronti proprio della rappresentanza politica regionale, tale da consentirle di pervenire a conclusioni diverse rispetto a quelle maturate nella sentenza n. 1 del 2014 in riferimento a quella parlamentare.

---

<sup>14</sup> R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3-2013.

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. 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*, n. 3, giugno 2014.

<sup>16</sup> A RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014, 143-151. In senso critico, cfr. J. LUTHER, *I dubbi della democrazia regionale piemontese (prima e dopo la sentenza del TAR Piemonte del 9-15 gennaio 2014)*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2014, secondo il quale, anche in considerazione del presupposto che i Consigli regionali siano titolari di funzioni di partecipazione anche alla revisione costituzionale, la Corte costituzionale avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità di altre leggi elettorali per vizi analoghi.

Tuttavia, può essere evidenziato, sin da ora, come, con la sentenza in commento (e in continuità rispetto alla decisione n. 110 del 2015)<sup>17</sup>, la Corte abbia provato a limitare la portata degli effetti, sia di ordine processuale che sostanziale, generati nel sistema dalla pronuncia n. 1 del 2014.

## **2. L'ordinanza di rimessione e la “non problematica” instaurazione del giudizio di costituzionalità**

L'esame della pronuncia della Corte richiede una previa disamina dell'ordinanza di rimessione (del 9 ottobre del 2013) con cui il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 24 e 30, lett. d), della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2012 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), in riferimento agli articoli 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122 della Costituzione, in relazione al parametro interposto rappresentato dall'articolo 4, comma 1, lett. a), della legge n. 165 del 2004.

In ordine alle modalità di instaurazione del giudizio, il Tar, escludendo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse dei ricorrenti, precisa che, nel caso di specie, il ricorso è stato proposto da un gruppo di cittadini elettori, resisi protagonisti di un'azione popolare, che hanno impugnato il verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale e i presupposti verbali degli Uffici centrali circoscrizionali. Tale azione non apparirebbe preclusa dal sol fatto che “non siano state censurate direttamente le operazioni elettorali, ma sia stata posta in dubbio la legittimità costituzionale della disciplina legislativa regolante le stesse”<sup>18</sup>. Infatti, in conformità alla struttura stessa del giudizio di costituzionalità in via incidentale<sup>19</sup>, il giudice comune può adire la Corte anche nel caso di conforme applicazione della disciplina censurata<sup>20</sup>. In particolare, le operazioni elettorali sono la sede in cui si esprime il diritto di voto, che, in quanto costituzionalmente tutelato, necessita dalla massima garanzia anche in sede giurisdizionale. A tal proposito, il giudice *a quo*, richiamando espressamente l'ordinanza della Cassazione n. 12060 del 2013, insiste sulla necessità che le norme regolanti il procedimento elettorale non siano sottratte ad una verifica di compatibilità con i principi costituzionali.

---

<sup>17</sup> G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014.

<sup>18</sup> Tar Lombardia, Milano, sez. III, ordinanza 9 ottobre 2013, n. 2261, 11.

<sup>19</sup> Sul punto, cfr., *ex alius*, N. PIGNATELLI, *Le reciproche “incidenze” tra processo amministrativo e processo costituzionale*, in [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it), par. 9, nella parte in cui affronta l'ipotesi dell'impugnazione di un atto amministrativo (non perché *viola* la legge ma) perché emanato *in applicazione* di una norma illegittima.

<sup>20</sup> Diffusamente, N. PIGNATELLI, *Le “interazioni” tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 55 e ss.



Guardando al merito, il Tar evidenzia una serie di profili di incostituzionalità delle disposizioni censurate, volte a sancire, come rilevato, “il primato delle elezioni presidenziali su quelle consiliari”<sup>21</sup>. In primo luogo, viene ritenuto che la disciplina del premio di maggioranza contrasterebbe con il principio dell’eguaglianza del voto, in quanto l’assegnazione dei seggi in Consiglio dipenderebbe sostanzialmente dal risultato conseguito dal candidato eletto alla carica di Presidente. Quindi, così come evidenziato dal giudice *a quo*, la formazione dell’organo assembleare, massima espressione democratica regionale, verrebbe, almeno di fatto, “determinata dai risultati elettorali riguardanti un organo diverso (*id est*, il Presidente)”<sup>22</sup>. Tale distorsione non potrebbe essere giustificata né attraverso la valorizzazione del collegamento tra i candidati alla carica di Presidente e le varie liste in fase di presentazione delle candidature, né in relazione al perseguimento dell’obiettivo della governabilità, legittimo ma non idoneo a snaturare il principio democratico<sup>23</sup>. Egualmente irragionevole si rivelerebbe l’assenza per il candidato eletto Presidente di una soglia minima di consensi per la conquista del premio di maggioranza (nel caso in cui si ricada nell’ipotesi prevista dalla lett. a), comma 24, dell’art. 1), tanto più grave se si considera che, a differenza di quanto accolto nel sistema di elezione degli organi comunali, nel sistema elettorale in oggetto non è previsto il doppio turno. L’incostituzionalità di tale disciplina sarebbe aggravata dalla possibilità che l’elettore disgiunga il voto, in quanto la sua scelta di votare contemporaneamente per un candidato Presidente e per una lista che sostiene un candidato diverso sarebbe disattesa di fatto dalle modalità attraverso le quali è assegnato il premio di maggioranza.

L’altra censura riguarda, invece, la disciplina della soglia di sbarramento. In particolare, la derogabilità della soglia del tre per cento, dipendente dal collegamento con un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il cinque per cento dei consensi, determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento tra le liste (tanto maggiore se si considera la permanenza del voto disgiunto), tradendo il principio proporzionale che ispira la legislazione elettorale nel suo complesso e sottoponendo, come evidenziato, le liste di minore consistenza ad una sorta di “doppio sbarramento”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> M. MASSA, [Tar Milano, ord. n. 2261/2013] *Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento “in versione lombarda”*, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 14 ottobre 2013.

<sup>22</sup> Tar Lombardia, Milano, sez. III, ordinanza 9 ottobre 2013, n. 2261, 13..

<sup>23</sup> L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, 446-447.

<sup>24</sup> In relazione al proprio specifico consenso e al consenso riportato dal proprio candidato alla Presidenza, come evidenziato in A. VUOLO, *Formule maggioritarie e test di costituzionalità*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti: trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014, 121. Sull’estensibilità delle argomentazioni riferite alla soglia di sbarramento anche in materia di premio di maggioranza, per il



Per ciò che attiene al profilo della rilevanza delle questioni sollevate, il giudice rimettente evidenzia che l'eliminazione o la rimodulazione del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento comporterebbe una diversa attribuzione dei seggi alle liste, modificando sensibilmente la composizione del Consiglio regionale. In ogni caso, la normativa di risulta, grazie alla quale i seggi sarebbero ripartiti proporzionalmente rispetto al consenso raggiunto dalle singole liste o da gruppi di esse, resterebbe comunque applicabile.

In ordine alla questione avente ad oggetto la soglia di sbarramento, sin da ora, può anticiparsi che la Corte, dopo aver chiarito che l'accoglimento della questione determinerebbe un mutamento nel riparto dei seggi, dichiara la questione non fondata. La stessa previsione della soglia, nonché la scelta della modalità della sua applicazione, va infatti imputata all'esercizio della discrezionalità legislativa, nel perseguimento dell'obiettivo, invero "non arbitrario", "di evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità"<sup>25</sup>. Inoltre, la derogabilità della soglia derivante dal collegamento delle liste ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il cinque per cento dei voti a livello regionale appare coerente con la stessa forma di governo regionale, in ragione del vincolo tra Presidente e Consiglio regionale, reso operativo dal principio *simul stabunt, simul cadent*. Quindi, secondo quanto evidenziato nella sentenza n. 4 del 2010<sup>26</sup>, è proprio la legge elettorale che, armonizzandosi con la forma di governo, deve fornire a quest'ultima "strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche"<sup>27</sup>.

Soffermandoci in questa prima sede sulla modalità di instaurazione del giudizio costituzionale, può essere utile premettere che la Regione Lombardia, costituitasi con atto depositato il 21 maggio del 2014, eccepisce innanzitutto l'inammissibilità delle questioni sollevate per essere state prospettate in sede di impugnazione non del decreto prefettizio di indizione delle elezioni (e, quindi, prima dello svolgimento delle elezioni), ma del Verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale costituito presso la Corte di appello di Milano. In tal modo, l'esito del voto sarebbe manipolato retroattivamente, così da travisare completamente la volontà delle forze politiche e degli stessi elettori che hanno espresso le loro preferenze sulla base di una normativa

---

*proprium* della forma di governo regionale, cfr. S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza sul premio regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 febbraio 2016.

<sup>25</sup> Corte cost., sent. n. 193 del 2015, par. 4.2 del considerato in diritto.

<sup>26</sup> Su tale aspetto della sentenza, cfr., *ex aliis*, G. FERRAUOLO, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.15/2012.

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 4 del 2010., par. 2.1 del considerato in diritto.





(a questo punto) diversa da quella che verrebbe applicata *ex post* dal giudice. È la stessa Regione Lombardia a “suggerire” la via corretta per rendere giustiziabile la disciplina elettorale: l’impugnazione del decreto di indizione delle elezioni presso l’autorità competente o l’instaurazione di un giudizio di merito analogo a quello che ha originato la nota pronuncia n. 1 del 2014<sup>28</sup>.

Tuttavia, con la sentenza n. 193 del 2015, la Corte costituzionale chiarisce che le questioni sollevate sono sorte nel corso di un giudizio volto all’annullamento del verbale delle operazioni elettorali dell’Ufficio centrale elettorale e dei presupposti verbali degli Uffici centrali circoscrizionali. Quindi, nel caso di specie, “l’ordinaria applicazione del meccanismo incidentale” consente che le disposizioni censurate siano sottoposte al vaglio della Corte. Limitandosi a considerare “non implausibile” la costruzione del giudice *a quo*, la Corte ribadisce che, in sede di verifica dell’ammissibilità, non rientra tra i suoi compiti quello di sindacare la sussistenza dei presupposti del giudizio principale, ossia il riscontro dell’interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti<sup>29</sup>.

Nel tentativo di ricostruire coerentemente la propria giurisprudenza in tema di instaurazione del giudizio costituzionale, la Corte richiama la sentenza n. 110 del 2015, con la quale viene affermato chiaramente che “le vicende elettorali relative all’elezione dei membri del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all’elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano”<sup>30</sup>. La scelta della Corte di dichiarare inammissibile la questione sollevata in riferimento alla legge italiana per le elezioni del Parlamento europeo è stata interpretata alla stregua di un “passo indietro” rispetto allo strappo originato nel sistema dalla pronuncia n. 1 del 2014<sup>31</sup>, con l’obiettivo centrale di ridimensionarne il valore di precedente<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Atto di costituzione e deduzione della Regione Lombardia del 21 maggio 2014.

<sup>29</sup> In relazione a tale aspetto, la Corte richiama espressamente la sentenza n. 200 del 2004. Sul punto, si vedano anche le sentenze n. 50/2007, 173/1994, 124/1968 e 17/1960. Sulla sindacabilità dei presupposti in questione, qualora questi risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, cfr. le sentenze n. 41/2011, 270/2010 e 62/1992.

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 110 del 2015, punto 3.5 del considerato in diritto.

<sup>31</sup> G. D’AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014.

<sup>32</sup> S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 giugno 2015. Sulla sentenza n. 110 del 2015, cfr., anche, F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2015, 886 e ss; per un esame nel merito delle clausole di sbarramento per le elezioni al Parlamento europeo, anche rispetto alla

Allargando il discorso alla sentenza n. 193, tuttavia, può essere messo in luce lo sforzo argomentativo tentato dal Giudice delle leggi. In breve, il presupposto teorico che è alla base delle pronunce n. 110 e n. 193 è il medesimo, ossia la sottoponibilità delle normative censurate al vaglio della Corte tramite le ordinarie vie di accesso. In relazione a ciò, può essere opportuno ricordare che la centralità della disciplina riguardante l'individuazione dei soggetti legittimati a ricorrere all'organismo di giustizia costituzionale, incidente di fatto sul modello accolto (finalità, ruolo e maggiore o minore efficacia del controllo stesso), risulta ormai un dato certo<sup>33</sup>. Come esattamente posto in rilievo, infatti, “i metodi di instaurazione del giudizio sulle leggi non sono una variabile indipendente, ma contribuiscono decisamente a configurare l'essenza del giudizio stesso”<sup>34</sup>, in modo che dalla scelta del modo di instaurazione del sistema dipende “la misura in cui il tribunale costituzionale potrà adempiere il proprio ruolo di garante della Costituzione”<sup>35</sup>.

Solo nel caso della normativa elettorale nazionale, ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, il controllo dei risultati elettorali è rimesso alle Camere di appartenenza degli eletti<sup>36</sup>. Per lungo tempo, la legge elettorale nazionale è stata considerata un “macroscopico esempio di zona d'ombra (se non proprio di zona franca)”, per le difficoltà legate alla proponibilità di una questione di legittimità in via incidentale (stante la natura del contenzioso elettorale che, come anticipato, risulta di competenza di organi delle Camere) o in via principale (per l'assenza di un'incidenza diretta sugli interessi regionali), per la sua difficile sottoponibilità al vaglio della Corte attraverso lo strumento del conflitto fra poteri<sup>37</sup>, nonché, come rilevato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, poiché è da escludere che “in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di

---

giurisprudenza tedesca, cfr. A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle Corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, par. 7-2, 491-501.

<sup>33</sup> P. CAROZZA, 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*, Napoli, 2006, 679 e ss. Circa la possibilità di classificare i diversi modelli di giustizia costituzionale sulla base delle differenti modalità di accesso, cfr. anche S. BAGNI, *La questione incidentale nel controllo di costituzionalità. I sistemi italiano e spagnolo a confronto nel quadro dei “modelli” dottrinali*, Bologna, 2005, 5 ss.

<sup>34</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 170; sul punto, anche, A.M. SANDULLI, *Intervento*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966.

<sup>35</sup> H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in A. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, C. GERACI (a cura di), Milano, 1981, 194.

<sup>36</sup> V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in A. ANZON, P. CARETTI, G. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 569 e ss.

<sup>37</sup> 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, 25-27. Sul punto, cfr., anche, A. PIZZORUSSO, “Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1021 e ss., 1033-1034; nonché, più risalente, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, II ed., Bologna, 1988, 177, nella parte in cui si parla di “situazioni ibride”.

referendum sia della normativa di risulta”<sup>38</sup>. Gli sforzi antecedenti alla discussa apertura della Corte in materia si erano principalmente concentrati sul riconoscimento quale giudice *a quo* delle giunte delle elezioni di Camera e Senato<sup>39</sup>, nella consapevolezza di una progressiva tendenza alla “relativizzazione della natura derogatoria dell’art. 66 Cost. rispetto al pieno accesso alla giustizia costituzionale”<sup>40</sup>, o del Collegio di garanzia elettorale istituito presso la Corte di cassazione<sup>41</sup>. Tuttavia, come oramai ampiamente noto, solo con la pronuncia n. 1 del 2014, la Corte costituzionale ha sindacato la legittimità di una legge elettorale nazionale, ritenendo che la motivazione contenuta nell’ordinanza della Cassazione fosse da considerarsi “ampia, articolata ed approfondita”, tale da giustificare “plausibilmente” sia la pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del giudizio principale, sia la rilevanza della stessa. Limitandosi agli aspetti di natura processuale, appariva chiaro che le difficoltà della Corte fossero legate alla necessità di non incorrere nel divieto di  *fictio litis*<sup>42</sup>, così da legittimare impropriamente un giudizio principale il cui unico  *petitum* coincidesse con la  *quaestio legitimitatis*<sup>43</sup>. Quindi, pur forzando (secondo molti) le

---

<sup>38</sup> Così in Corte cost. n. 15 e 16 del 2008, per entrambe par. 6 del considerato in diritto. In termini critici, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, 232; nonché, F. MARONE, *Appunti su Corte costituzionale giudice a quo e giudizio di ammissibilità del referendum*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2013.

<sup>39</sup> In particolare, P. GAMBALE, *Il controllo sulle elezioni politiche in Italia, tra evoluzioni della legislazione elettorale “di contorno” ed esigenze di “manutenzione” dei giudizi costituzionali*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, 253-257, nella parte in cui, in un prospettiva di manutenzione del sistema, suggerisce di “ampliare la platea dei soggetti che possono accedere ai giudizi costituzionali”, dal momento che, nella prassi, le procedure di verifica dei titoli degli eletti hanno aumentato il loro tasso di “giurisdizionalizzazione”.

<sup>40</sup> G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 266-271, anche laddove ricostruisce il cammino della Corte nella chiusura dell’accesso in via incidentale, sia per difetto dell’interesse ad agire, sia per difetto a sollevare questioni degli organi che intervengono nel procedimento elettorale.

<sup>41</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Accesso incidentale e legittimazione degli “organi a quo”*, Napoli, 2012, 72-82, in cui, nonostante la pronuncia n. 387 del 1996 della Corte, riconosce all’organo *de quo* il carattere di indipendenza, per la sua composizione, lo svolgimento di funzioni più vicine alla giurisdizione e l’applicazione obiettiva della legge al caso concreto.

<sup>42</sup> Cfr., *ex aliis*, L. IMARISIO, *Lites fictae e principio di incidentalità: la dedotta incostituzionalità quale unico motivo del giudizio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, 589-591, laddove riprende testualmente il criterio individuato dalla Corte, già con la sentenza n. 263 del 2004, per fungere da discriminante tra le pronunce di ammissibilità e quelle di inammissibilità, ossia “la circostanza che la dedotta incostituzionalità costituisca l’unico motivo del ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogniqualvolta sia individuabile nel giudizio principale un  *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi”; S. CUPELLINI, *La fictio litis e le azioni di accertamento dei diritti costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1377-1379; G. PISTORIO, *Il curioso caso di una fictio litis (tre volte) inammissibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 306-318.

<sup>43</sup> Sul punto, 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 [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), che

categorie concettuali che sovrintendono alla caratterizzazione stessa del modello di giustizia costituzionale italiano<sup>44</sup>, la Corte decide di orientare teleologicamente la propria costruzione all'esigenza di garanzia di un principio costituzionale<sup>45</sup>, superando le strettoie dell'accesso al controllo di legittimità<sup>46</sup>. A tale risultato, la Corte perviene mediante una certa interpretazione del requisito della rilevanza, tale da consentirle di assicurare la portata del diritto inviolabile di voto, pregiudicato da una normativa non conforme ai principi costituzionali, “indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante”<sup>47</sup>. Nel caso di specie, quindi, muovendosi su di un piano

---

richiama la distinzione, prospettata dalla Cassazione, tra azione di accertamento e azione di accertamento costitutiva, nonché R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, 1836 (fasc. 6), in cui si anticipa l'esito dell'introduzione di un “ricorso quasi diretto” alla Corte. Sul divieto di  *fictio litis*, quale presidio all'incidentalità del giudizio di legittimità costituzionale, 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 [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2013; E. OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2013. Sul tema, si veda anche l'ampio dibattito sulla rivista *Nomos* (con contributi di G. Azzariti, R. Borrello, A. Cerri e S. Staiano), n. 1/2013.

<sup>44</sup> *Ex plurimis*, cfr. R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), par.6; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), v. premessa; E. CATELANI, *Due pesi e due misure” nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: ammette una fictio litis, ma non amplia il parametro di costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu); F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. ANZON DEMMING, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La “zona franca” elettorale colpita ma non affondata (anzi ...). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 2/2014; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, Intervento al Seminario di studi su “*Le corti ed il voto. La sentenza della Corte costituzionale sulla riforma elettorale*”, Sapienza Università di Roma, 29 gennaio 2014.

<sup>45</sup> R. BIN, *“Zone franche” e legittimazione della Corte*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, laddove sottolinea l'esigenza di “allargare la tutela costituzionale a zone cruciali dell'ordinamento, difficilmente aggredibili attraverso il giudizio incidentale”; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), in cui si parla di “un irrobustimento del principio di legittimità costituzionale”; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 152, nella prospettiva di evitare “una dispersione di garanzie”, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 3, per la particolare “caratura costituzionale” delle questioni coinvolte; .

<sup>46</sup> Diffusamente, cfr. R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006. In particolare, P. CAROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, par. 4, 703-711.

<sup>47</sup> Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 2 del considerato in diritto.

piuttosto astratto<sup>48</sup>, il Giudice delle leggi, tradizionalmente sospeso “tra la cura della controversia concreta e la tutela di un più ampio e astratto interesse”<sup>49</sup>, pare protendere per quest’ultimo.

Nella consapevolezza della sussistenza di un atteggiamento sempre più flessibile (o meglio, variabile)<sup>50</sup> da parte della Corte nella valutazione della corretta instaurazione del giudizio incidentale, si può affermare che tali brevi considerazioni appaiono necessarie ma (paradossalmente) poco rilevanti, almeno nella prospettiva della Corte, con riferimento alla decisione n. 193 del 2015. In definitiva, nel caso della pronuncia n. 1/2014, la strettoia dell’accesso va allargata per il rischio della permanenza di una zona franca; nel caso della pronuncia n. 110 del 2015, non vi è necessità di allargare detta strettoia, non riscontrandosi un simile rischio (da qui l’inammissibilità della questione nata a partire da un’azione di accertamento promossa da alcuni elettori)<sup>51</sup>; nel caso oggetto di interesse, si assiste alla consolidata applicazione del meccanismo incidentale, originato a partire dall’impugnazione di un atto amministrativo, fondato a sua volta su una legge ritenuta illegittima, davanti al giudice competente, per la tutela del diritto di voto<sup>52</sup>. Quindi, come evidenziato<sup>53</sup>, la sede idonea per sollevare una questione di legittimità costituzionale riguardante le leggi elettorali regionali e degli enti locali è il giudizio amministrativo sulle operazioni elettorali, disciplinato dagli articoli 130 e 131 del codice del processo amministrativo (d. lgs. n. 104 del 2010). Tale giudizio presenta talune peculiarità dovute

---

<sup>48</sup> R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 193/2015*, in *Foro it.*, 2015, parte 1, 3365-3366, soprattutto nella parte in cui rileva che, benché i ricorrenti nel giudizio a quo facessero riferimento alle elezioni politiche del 2006 e del 2008, il giudice costituzionale, nell’esaminare in astratto la costituzionalità della legge, parrebbe aver pensato soprattutto ai risultati delle elezioni del 2013, dove il premio di maggioranza è andato ad una coalizione che ha raggiunto il 29,55 per cento dei voti.

<sup>49</sup> Così, D. CAVALLARI, *Considerazioni sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale: una nozione ampia risolve le strettoie derivanti dalla sua incidentalità*, in *Dir. e soc.*, 2011, 477.

<sup>50</sup> F. CERRONE, *“Obbiettivazione” della questione di costituzionalità, “rilevanza puntuale” e “rilevanza diffusa” in un recente orientamento della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, 2384.

<sup>51</sup> Sulla possibilità dell’accesso anche nel corso di giudizi di accertamento, cfr., *ex aliis*, C. PADULA, *Spunti di riflessione sull’accertamento e l’incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in [www.consultaonline](http://www.consultaonline), 2013, soprattutto par. 6.

<sup>52</sup> Sul punto, già, P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1956, 1, 10-12; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 102 e ss., per il quale “se i regolamenti (gli atti amministrativi e le sentenze) sono incostituzionali, le possibilità sono due: a) o essi sono conformi alla norma intermedia (di legge ordinaria o di atto con forza di legge) e allora tale norma è, a sua volta, e in primo luogo incostituzionale, oppure b) essi sono contrastanti con la norma intermedia, questa volta conforme alla Costituzione e allora il loro vizio sarà, prima di tutto, un vizio di semplice illegittimità. Nel primo caso, ancor prima che all’eliminazione dell’atto sub-legislativo incostituzionale, occorrerà provvedere all’eliminazione della legge incostituzionale, dopo di che verrà meno altresì l’atto ulteriore che su di esso si basava. Nel secondo caso, è sufficiente il confronto con la norma legislativa frapposta per giungere all’annullamento degli atti che l’abbiano violata”.

<sup>53</sup> A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12.11.2015, 5-9.



sia all'esigenza di garantire una tutela tempestiva, sia a quella di assicurare una legittimazione ad agire allargata, tale da ricomprendere anche il corpo elettorale<sup>54</sup>. In particolare, può essere opportuno sottolineare che l'articolo 130, comma 1, lett. a), prevede che è legittimato a proporre l'impugnativa contro le operazioni elettorali "qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta": è dunque ammessa, in materia elettorale, l'azione popolare. Quest'ultima, generalmente ricondotta alla garanzia dell'interesse generale alla correttezza delle procedure e degli esiti elettorali, è ad oggi innanzitutto funzionale rispetto alla tutela della propria situazione giuridica individuale consistente nel diritto di elettorato attivo e passivo<sup>55</sup>.

### **3. L'inammissibilità della questione riguardante l'assegnazione del premio di maggioranza: quale rilevanza?**

La prima questione affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 193 del 2105 riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza. Come sopra anticipato, la legge elettorale lombarda, ex art. 1, comma 24, stabilisce che le liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Regione ottengono: a) almeno il cinquantacinque per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato eletto Presidente ha ottenuto meno del quaranta per cento dei voti validi; b) almeno il sessanta per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato eletto Presidente ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al quaranta per cento o superiore. Pur non prevedendosi in nessuna circostanza una soglia minima di voti specificamente riferibile alle liste che accedono al premio (in quanto, come evidenziato criticamente dal Tar Lombardia, la formazione dell'organo assembleare è, di fatto, determinata dai risultati elettorali conseguiti dal candidato Presidente), in un caso, ossia quello disciplinato dalla lett. a) del comma 24, si esclude la necessità di una soglia anche in relazione ai consensi ottenuti dal Presidente; nell'altro, di cui

---

<sup>54</sup> G. MELONI, *Il contenzioso in materia di elezioni locali in Italia*, in G. C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa*, Padova, 2011, 321-328. Sul contenzioso post-elettorale, cfr., diffusamente, G. RIVISECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *op. cit.*, 256-266.

<sup>55</sup> Sull'azione popolare, cfr. E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *op. cit.*, 95-124, nella parte in cui ricostruisce il passaggio da una nozione di azione popolare di stampo oggettivo a una nozione più propriamente soggettiva. Da ultimo, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 1603 del 2015, laddove si precisa che la scelta di attribuire la legittimazione straordinaria anche a coloro che non sono candidati alle elezioni fa venir meno la necessità di assodare la sussistenza della legittimazione al ricorso e della *legittimatio ad causam*, ma non della permanenza dell'interesse ad agire che, tuttavia, in caso di censure che riguardano fatti che *ex se* esprimono un disvalore così forte da configurare un illecito, è da considerarsi permanente anche dopo il venir meno dell'organo elettivo.



alla lett. b) del comma 24, il premio del sessanta per cento dei seggi è conferito alle liste collegate solo se il Presidente di riferimento abbia superato la soglia del quaranta per cento dei consensi.

La questione, così come prospettata dal giudice *a quo*, è per la Corte inammissibile, in quanto, “nella sua applicazione al caso concreto”<sup>56</sup>, la disposizione censurata non ha prodotto gli effetti incostituzionali denunciati dal rimettente. La Corte richiama espressamente i risultati elettorali delle consultazioni regionali del 24 e 25 febbraio 2013, in cui il candidato Presidente eletto, Roberto Maroni, ha ottenuto il 42,81 per cento dei voti, mentre le sette liste a lui collegate hanno conseguito il 43,07 per cento dei suffragi<sup>57</sup>. In tal modo, la Corte riesce ad evidenziare che: a) la coalizione che ha conquistato il premio ha addirittura ottenuto più voti del Presidente collegato; b) il Presidente a cui le liste erano collegate è risultato eletto con un numero consistente di voti (oltre il 40 per cento)<sup>58</sup>; 3) il voto disgiunto non ha intaccato la sostanziale omogeneità tra risultato elettorale del Presidente e della coalizione di riferimento. In ragione di quanto sostenuto, “la questione risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non rilevante”<sup>59</sup>. A tal proposito, la Corte, *ex plurimis*, cita l’ordinanza n. 128 del 2015, in cui si legge che “la formulazione della questione in termini meramente ipotetici si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza”<sup>60</sup>. Tale richiamo, tuttavia, non appare del tutto conferente, dal momento che nell’ordinanza richiamata la Corte rileva che il giudice rimettente non ha motivato in modo adeguato l’applicazione della norma censurata al caso sottoposto al suo esame, facendo sì che la questione prospettata sia da risolversi, come anticipato, in un difetto di motivazione sulla rilevanza<sup>61</sup>. Nella

---

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 193 del 2015, par. 3 del considerato in diritto.

<sup>57</sup> I seguenti dati sono tratti dall’archivio storico delle elezioni regionali del 24 febbraio 2013, in <http://elezionistorico.interno.it>. Per ciò che concerne gli altri risultati, il candidato Presidente Umberto Ambrosoli ha conquistato il 38,24% dei consensi, la coalizione di centro-sinistra, il 38,27%; la candidata a cinque stelle Silvana Carcano ha ottenuto il 13,63%, la lista del Movimento Cinque Stelle il 14,34%; Gabriele Albertini ha conquistato il 4,12 % dei voti, la coalizione di riferimento il 4,05% ; infine, il candidato Presidente Carlo Maria Achille Pinardi ha conseguito l’1,19% dei consensi, la lista di appoggio l’1,27%.

<sup>58</sup> Per tale motivo, si ricade nell’ipotesi prevista dalla lett. b) del comma 24, in base alle quale il conseguimento del premio richiede il superamento di una soglia di accesso del 40%, pur se riferita al candidato Presidente.

<sup>59</sup> Corte cost., sent. n. 193 del 2015, par. 3.1 del considerato in diritto.

<sup>60</sup> Corte cost., ord. n. 128 del 2015.

<sup>61</sup> Nell’ordinanza n. 128 del 2015, la questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto l’art. 99, quinto comma, cod. pen., così come sostituito dall’art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., “nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui all’art. 630, 5° comma cod. pen. e della ulteriore circostanza attenuante ordinaria introdotta nell’art. 630 cod. pen. dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68/20122”. Tuttavia, la questione è formulata in termini astratti, in quanto gli imputati sono stati condannati per un diverso titolo di reato (art. 605 cod. pen.) e la configurabilità della più grave fattispecie prevista dall’art. 630 cod. pen. e delle relative circostanze attenuanti speciali è meramente ipotetica..

decisione in commento, invece, la Corte definisce la questione non rilevante, perché il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata non è attuale. Quindi, a differenza di quanto sostenuto nella decisione n. 1 del 2014, la Consulta non pare limitarsi a verificare la correttezza dell'*iter* logico seguito dal giudice rimettente<sup>62</sup>, ma controlla essa stessa l'esistenza della rilevanza, rendendosi giudice del fatto, ancor prima che della legittimità delle leggi<sup>63</sup>. Il filtro sulla rilevanza viene quindi utilizzato in maniera decisamente rigorosa<sup>64</sup>, come rilevanza "in concreto", in modo da far sì che il controllo di legittimità sulla disciplina elettorale sia limitato al caso in cui l'esito elettorale regionale contestato sia esattamente sussumibile nella fattispecie normativa della cui legittimità si controverte (o, meglio, che il vizio denunciato sia effettivamente riscontrabile nella consultazione elettorale di riferimento).

Guardando alla natura del sistema di giustizia costituzionale italiano, sin dalle prime analisi del tema, fu messo in rilievo come il giudizio accentrato di costituzionalità non si discostasse in modo rilevante dal giudizio diffuso, qualora la strada per l'accesso prescelta fosse quella incidentale, funzionale all'instaurazione di un sistema di tipo più giurisdizionale che politico, strumentale alla protezione dei diritti<sup>65</sup>. In particolar modo, la concretezza del giudizio accentrato era da rinvenire nel rapporto di pregiudizialità, che viene a stabilirsi tra processo principale e processo di costituzionalità, tanto da potersi prospettare un avvicinamento sostanziale al giudizio

---

<sup>62</sup> Seppur in termini diversi, cfr. A. PIZZORUSSO, *Ancora sulla valutazione della rilevanza e sui controlli ad essa relativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1478 e ss., secondo il quale se il legislatore ha ritenuto di far fronte all'esigenza di evitare l'indiscriminata presentazione alla Corte di reclami che non abbiano riferimento a problemi concreti o destituiti di fondamento "attribuendo il potere di verificare la rilevanza al giudice *a quo* mediante un provvedimento non impugnabile, vuol dire che questi fossero idonei ad esercitarlo: se così è, pare incongruo che la Corte voglia migliorare la propria disciplina attribuendosi un potere di supercontrollo...".

<sup>63</sup> Sul punto, cfr. P. VERONESI, *A proposito di rilevanza: la Corte come giudice del modo di esercizio del potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 478, nella parte in cui evidenzia che la Corte, non limitandosi a un controllo sul modo in cui è stato esercitato il potere riservato ai rimettenti, ma, qualificando nuovamente e in via del tutto autonoma il caso nei suoi profili di fatto e di diritto, pone in essere un esercizio alternativo a quello stesso potere; nonché, G. P. DOLSO, *Giudici e Corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003, 66 e ss.

<sup>64</sup> In particolare, L. AZZENA, *La rilevanza. Nel sindacato di costituzionalità dalle origini alla dimensione europea*, Napoli, 2012, 61-71, laddove evidenzia che, a partire dai primi anni Novanta, la Corte "conferma la tendenza a dichiarare inammissibili quasi tutte le questioni non esaminabili nel merito" e "il controllo sulla rilevanza continua ad essere particolarmente rigido e penetrante".

<sup>65</sup> A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, 521 ss; P. PINNA, *Il costituzionalismo del secondo dopoguerra e la crisi del controllo di costituzionalità accentrato*, in E. MALFATTI – R. ROMBOLI – E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione". Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, Torino, 2002, 489 e ss.



su ricorso diretto, anche dei singoli<sup>66</sup>. Oltre alle differenze di carattere tecnico, la diversa natura del sistema comporterebbe la garanzia di interessi diversi. Infatti, come chiarito, mentre la tutela assicurata dai sistemi concreti sarebbe rivolta alla garanzia delle situazioni giuridiche dei cittadini, la tutela garantita dai sistemi astratti sarebbe funzionale principalmente ad assicurare il rispetto delle sfere di competenza proprie dei diversi organi. Nella prima categoria, quindi, il carattere giuridico prevarrebbe su quello politico, nella seconda categoria, invece, il carattere politico risulterebbe predominante.

Anche la riflessione sulla “concretezza” dell’accesso in via incidentale alla Corte è oramai stratificata. In tal senso, le argomentazioni che la Corte utilizza per giustificare l’inammissibilità della questione riguardante il premio di maggioranza previsto dalla legge della Regione Lombardia richiedono di soffermarsi, seppur brevemente, sul dibattito riguardante il canone della rilevanza e il suo utilizzo.

Risulta oramai pacifico che la nozione di rilevanza sia fortemente legata a quella di incidentalità e concretezza del giudizio<sup>67</sup>, in modo da qualificare ontologicamente la natura del sistema di giustizia costituzionale italiano. In particolare, la concretezza, intesa come collegamento del giudizio incidentale con la fattispecie oggetto del giudizio principale<sup>68</sup> (ossia come l’attenzione che la Corte riserva al fatto controverso nel giudizio *a quo* o comunque alle varie circostanze di fatto che in questo assumono qualche rilievo<sup>69</sup>), sta a fondamento della vasta giurisprudenza costituzionale di inammissibilità delle questioni ipotetiche o eventuali<sup>70</sup>, pur nella consapevolezza

---

<sup>66</sup> A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, cit., in particolare nella parte in cui l’autore, riferendosi all’interesse del ricorrente, richiama la tradizione dell’*Amparo* messicano e della *Verfassungsbeschwerde*.

<sup>67</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 214; A. CERRI, *Corso di giustizia plurale*, Milano, 2012, 150, laddove si legge che “se la norma impugnata non fosse influente nel giudizio *a quo*, il giudizio di costituzionalità verrebbe ad essere sollevato sostanzialmente in via principale”.

<sup>68</sup> M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 523. Sul punto, cfr., anche, L. CARLASSARE, *Astrattezza e concretezza in un giudizio principale su indirizzo e coordinamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 1109. Sulla concretezza, quale tratto comune a sistemi di giustizia costituzionali tra loro diversi, si v. L. ELIA, *Giustizia costituzionale e diritto comparato (Appunti di ricerca)*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/1984, 12 e ss.

<sup>69</sup> L. AZZENA, *La rilevanza*, cit., 17. Sul punto, cfr., anche, T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997, 20 e ss. Più in generale, si v. A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *giurisprudenza costituzionale*, 1973, fasc. 2, 1497 e ss.; nonché, M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, parte I, par. 4.5, 1052 e ss..

<sup>70</sup> Da ultimo, a livello esemplificativo, si considerino le ordinanze n. 147 e 161 del 2015. Nella prima, la Corte ha negato la rilevanza di una questione “proposta relativamente ad un vizio che, pur concernendo la disposizione censurata, non troverebbero riscontro nel giudizio *a quo*”; nella seconda, dal momento che la disciplina censurata si riferisce ad “una fase processuale successiva alla decisione che definisce il giudizio di

che il fatto che la rilevanza implichi che la norma costituzionalmente dubbia sia necessariamente da applicare non comporta che essa possa trasformarsi sino a coincidere con la nozione di interesse (della parte o del giudice)<sup>71</sup>. A tal proposito (e in ciò il caso in oggetto risulta emblematico), l'attenzione per i fatti concreti o materiali della causa può determinare l'elusione di una decisione di merito, relegando in secondo piano proprio la cura degli interessi e dei diritti dei soggetti coinvolti nel processo principale. O, ancora, è proprio la scelta dell'inammissibilità a presentare una certa relazione con il profilo della fondatezza, soprattutto nella materia elettorale<sup>72</sup>. La dottrina si è da sempre interrogata circa il corretto modo di interpretare il requisito della rilevanza<sup>73</sup>. Guardando alla lettera dell'articolo 23 della legge n. 87 del 1953, è stato sostenuto che la tesi dell'influenza della decisione della Corte sul giudizio principale sia da considerarsi la più rigorosa e corretta, anche perché il fatto che la legge sia applicabile esclude solo la sussistenza di un difetto assoluto di rilevanza<sup>74</sup>. La rilevanza, quindi, deriverebbe dall'influenza che la risoluzione della questione di legittimità costituzionale abbia sul fondamento normativo, complessivamente inteso, della decisione giudiziale<sup>75</sup>, conducendo a ritenere "l'irrilevanza istituzionale" delle questioni che si riferiscono a categorie di norme la cui dichiarazione di incostituzionalità non può determinare effetti sul contenuto materiale della decisione del giudice<sup>76</sup>. In ogni caso, anche guardando al "quantum" di applicazione della legge richiesto, mentre alcuni hanno ritenuto che i giudici a *quibus* dovessero verificare con certezza la necessità

---

primo grado", il Giudice delle leggi ha ritenuto che la questione sia "del tutto astratta e ipotetica, poiché prematura in tale fase processuale; essa risulta priva di rilevanza ai fini della decisione che il giudice *a quo* è chiamato a rendere, sia nel provvedere sull'istanza cautelare, sia nel definire il primo grado del giudizio". Per riferimenti giurisprudenziali più risalenti, si v., *ex aliis*, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 215.

<sup>71</sup> Sul punto, cfr., anche, G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 287.

<sup>72</sup> Sugli intrecci tra ammissibilità e fondatezza nella materia elettorale, cfr., da ultimo, E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 55 e ss, nella parte in cui evidenzia l'uso dell'inammissibilità quale tentativo del Giudice della leggi di "concedere al legislatore la possibilità di disinnescare il crescente contenzioso costituzionale in questa materia". In tal senso, anche, A. O. COZZI, *op cit.*, 16 e ss., secondo la quale, nel caso della sentenza n. 193 del 2015, il controllo sulla rilevanza si è tradotto in un filtro della questione.

<sup>73</sup> Per una ricostruzione recente delle posizioni in dottrina sul tema della rilevanza, cfr. F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in Aa. Vv., *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione". Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, Torino, 2002, 163 e ss.; nonché, R. BIFULCO, *La rilevanza tra influenza e applicabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 682 e ss.,

<sup>74</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 214.

<sup>75</sup> V. ONIDA, *Note su un dibattito in tema di "rilevanza" delle questioni di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, 1006.

<sup>76</sup> G. AMATO, in una nota senza titolo a sentenza Corte cost. n. 142 del 1968, ora in R. BIFULCO, *op. cit.*, 685.

dell'applicazione della norma costituzionalmente dubbia<sup>77</sup>, altri hanno considerato sufficiente l'applicabilità<sup>78</sup> o, quantomeno, la ragionevole probabilità dell'applicazione<sup>79</sup>.

Nel caso della sentenza in commento, tuttavia, la Corte non pare aver ritenuto sufficiente una rilevanza così intesa. Come d'altronde argomentato dal giudice rimettente, infatti, il giudizio *a quo* non può risolversi se non applicando proprio la legge regionale n. 17 del 2012 e, soprattutto, una eventuale decisione di accoglimento della questione di costituzionalità da parte della Corte (sia in ordine al premio di maggioranza, sia in ordine alla soglia di sbarramento) comporterebbe una diversa attribuzione dei seggi alle liste, manifestando con ciò la sua determinante "influenza".

Nella valutazione della sussistenza della rilevanza, quindi, la Corte "alza il livello dell'asticella". La lesività costituzionale della disciplina censurata deve essere effettiva o anche solo potenziale? In altre parole, il vizio di costituzionalità deve trovare "un riscontro" nelle vicende del giudizio principale?<sup>80</sup> Dall'esame del caso di specie, pare potersi dedurre che la lesività costituzionale deve essere effettiva. Ciò si realizza allorché il vizio di costituzionalità è praticamente riscontrabile nelle vicende fattuali del giudizio principale.

Partendo da tale consapevolezza, si potrebbe sostenere che il requisito della concretezza non si riferisca solo al legame tra giudizio *a quo* e giudizio *ad quem* ma, più correttamente, sia da attribuire "all'oggetto del controllo di costituzionalità", in modo da far sì che il giudizio della Corte non concerna ipotetiche soluzioni normative ma "il significato effettivo della legge costantemente applicato ai fatti della vita"<sup>81</sup>. Tuttavia, secondo questa impostazione, la fattispecie concreta che ha dato origine al processo *a quo* viene in rilievo per la Corte solo in quanto "emblematica del modo in cui la norma agisce nel momento applicativo"<sup>82</sup>. Quindi, il caso prospettato alla Corte

---

<sup>77</sup> In tal senso, seppur con sfumature diverse, G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, I, Napoli, 1957 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza: un carattere normale ma non necessario della questione di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, 1001 e ss.; F. PIZZETTI, G. ZAGREBELSKY, "Non manifesta infondatezza" e "rilevanza" nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, 1972, 102 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Ancora sulla valutazione della rilevanza e sui controlli ad essa relativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1478 e ss.

<sup>78</sup> V. CRISAFULLI, *Appunti di ricerca di diritto costituzionale. La Corte costituzionale*, Roma, 1967, 127; F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio incidentale*, in *Rass. Dir. Pub.*, 1966, 297 e ss.

<sup>79</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *op. cit.*, 226.

<sup>80</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 157, 161.

<sup>81</sup> A. PUGIOTTO, *La "concretezza" nel sindacato di costituzionalità: polisemia di un concetto*, in *Jus*, 1994, 97; Sul punto, cfr., anche, A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, 225, nt. 32, in cui si legge che "non è tanto il giudizio costituzionale "astratto" o "concreto, quanto il suo oggetto (la disposizione in astratto/la norma vivente in concreto)"; nonché, V. ANGIOLINI, *La "manifesta infondatezza" nei giudizi costituzionali*, Padova, 1988, 241 e ss.

<sup>82</sup> A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 98.



fungerebbe “da occhiale, che questa indossa per osservare la realtà dell’ordinamento”<sup>83</sup>, qualificandosi come luogo esemplare ma non esclusivo (così che non si potrebbe escludere un allargamento del giudizio fino a considerare il funzionamento della norma in relazione ad una pluralità dei casi)<sup>84</sup>.

Nel caso di specie, invece, la Corte, pur rifacendosi all’interpretazione della disciplina censurata data dal giudice *a quo*<sup>85</sup>, non ritiene che i vizi contestati siano idonei a superare il vaglio sulla rilevanza, laddove per fattispecie concreta non si riferisce allo svolgimento della vicenda elettorale nel suo complesso. Il fatto, per la Corte, è l’esito elettorale che, come chiarito in precedenza, non ha prodotto quei rischi di costituzionalità paventati dai ricorrenti. La scelta dell’inammissibilità, quindi, non pare aver posto in rilievo gli interessi dei soggetti ricorrenti nel giudizio *a quo*, né salvaguardato l’esigenza di accertamento della costituzionalità della legge che, salvo modifiche, sarà sicuramente riapplicata (e, questa volta, potrebbe generare esiti elettorali incostituzionali).

Forse, il giudice rimettente avrebbe potuto compiere un ulteriore sforzo per individuare esattamente il *thema decidendum*<sup>86</sup>. Infatti, presupponendo la scindibilità del comma 24<sup>87</sup>, bisogna rilevare che l’ipotesi realizzatasi in concreto è sussumibile nella lett. b) del suddetto comma (che attribuisce un premio pari al 60% dei seggi in Consiglio alle liste collegate ad un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il 40% dei consensi), e non nella lett. a)<sup>88</sup>. O, ancora, la stessa Corte avrebbe potuto “tagliare” la disciplina oggetto del suo controllo di costituzionalità, nel senso di concentrare il suo sindacato sulla parte della disciplina quantomeno applicabile. In tal

---

<sup>83</sup> M. LUCIANI, *Considerazione sul tema*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 292. Sul punto, anche, A. CERRI, *Il profilo fra argomento e termine della questione di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 356-357, nella parte in cui parla di “valore esemplare”.

<sup>84</sup> In relazione a tale aspetto, cfr., F. DAL CANTO, *op. cit.*, 150, laddove viene affermato che, in tal caso, “la concretezza si coniugherebbe al carattere obiettivo del sindacato di costituzionalità”.

<sup>85</sup> Che pur commette un reale errore di fatto quando, così come evidenziato nell’Atto di costituzione e deduzioni della Regione Lombardia, nell’ordinanza di rimessione, pag. 13, ritiene che le liste collegate al candidato presidente eletto abbiano raggiunto circa il 38% dei consensi e non, correttamente, il 43,05% dei voti.

<sup>86</sup> Sull’ordinanza introduttiva che, per costante giurisprudenza, deve fissare il *thema decidendum* del giudizio incidentale, si v. A. CERRI, *Corso di giustizia plurale*, cit., 202-204 e la giurisprudenza ivi richiamata.

<sup>87</sup> In senso analogo, 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 [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 febbraio 2016, 3-4.

<sup>88</sup> Al contrario, interpretando in maniera estensiva il ruolo del giudice *a quo*, cfr. F. PIZZETTI, G. ZAGREBELSKY, *“Non manifesta infondatezza” e “rilevanza” nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi*, cit., 118, laddove si legge che il giudice *a quo* debba investire la Corte anche delle “disposizioni legislative rispetto alle quali il dubbio di costituzionalità sorge in quanto esse non prevedono qualche elemento normativo che, in fatto, si è realizzato nel processo a quo, oppure, viceversa, in quanto prevedano elementi normativi che non possono trovare applicazione nel processo concreto, in quanto di fatto non si siano realizzati”.

caso, infatti, se si ritiene che l'oggetto del giudizio sia il “frutto di un lavoro ermeneutico combinato dei giudici *a quibus* e dei giudici costituzionali”<sup>89</sup>, potrebbe ammettersi l'esercizio di un'attività correttiva da parte della Corte, pur nel rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato<sup>90</sup>. Tuttavia, anche in questo caso, a voler seguire la prospettiva della Corte circa la necessità che la norma censurata produca effetti incostituzionali, se si guarda ai risultati elettorali del febbraio 2013, la questione si rivelerebbe comunque irrilevante o, quantomeno, infondata. Quindi, anche in relazione a tale eventualità, non può non evidenziarsi come la disciplina elettorale regionale sia sottoposta ad uno scrutinio di legittimità “ridotto”, soprattutto se si guarda alla portata del *test* di ragionevolezza e di proporzionalità di cui è stata investita la normativa elettorale nazionale nella pronuncia n. 1 del 2014.

#### 4. Spunti conclusivi

Da quanto evidenziato, può essere messo in luce come la Corte utilizzi una diversa concezione del canone della rilevanza, non solo a seconda delle tipologie di questioni che vengono sollevate<sup>91</sup>, ma anche in relazione alla diversa “fase processuale” di impiego, sulla base del doppio binomio rilevanza-incidentalità e rilevanza-esame del merito. Nel primo caso, che ovviamente coinvolge il tema più generale della corretta instaurazione del giudizio in via incidentale, la pregiudizialità pare rivelarsi imperfetta e il giudizio principale quale mero espediente per adire la Corte. Nel secondo caso, allorché la rilevanza è immediatamente funzionale all'esame del merito della questione, il controllo della Corte si rivela più rigido, affinché si conservi il carattere della concretezza del giudizio.

Tuttavia, ancora una volta, lo sforzo di sistematizzazione potrebbe rivelarsi inadeguato, in quanto le scelte del Giudice delle leggi appaiono condizionate dall'esigenza, almeno dal punto di vista logico, di evitare che nel sistema di garanzia dei diritti fondamentali ci siano lacune<sup>92</sup>. Quindi, almeno di fatto, la Corte non prescinde da una valutazione di “ordine politico” circa l'oggetto del

---

<sup>89</sup> A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, 109 e ss; sul punto, in generale, cfr. P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, cit., 9, secondo il quale. è necessario che “tra la Corte costituzionale e l'autorità giudiziaria si stabilisca un'atmosfera di intesa e di reciproca comprensione”.

<sup>90</sup> Sul tema, diffusamente, cfr. E. CATELANI, *La determinazione della “Questione di legittimità costituzionale” nel giudizio incidentale*, Milano, 1993. Sull'oggetto del processo civile, in chiave problematica, si v. C. CONSOLO, *Il cumulo condizionale di domande*, Padova, 1985.

<sup>91</sup> F. DAL CANTO, *op. cit.*, 180.

<sup>92</sup> V. ONIDA, *La Corte e i diritti. Tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, 182.



proprio sindacato, utilizzando un approccio complessivamente diverso nel caso della legge elettorale nazionale e negli altri casi. La legge elettorale nazionale viene esaminata “indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l’incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante”; la legge elettorale della Regione Lombardia, invece, “nella sua applicazione al caso concreto”, non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente e, quindi, la questione ad essa relativa risulta essere non rilevante.

Ad oggi, è pendente davanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità della legge elettorale nazionale n. 52 del 2015, sollevata dal Tribunale di Messina con ordinanza del 17 febbraio del 2016<sup>93</sup>. In questo caso, se la Corte costituzionale dovesse propendere per l’ammissibilità della questione, andrebbe a svolgere un giudizio sostanzialmente astratto e diretto<sup>94</sup>, in quanto la legge in oggetto è sì vigente, ma non ancora applicata, né applicabile<sup>95</sup>. Tuttavia, se si ha riguardo alle osservazioni che la Corte sviluppa nella sentenza n.1 del 2014 circa il necessario superamento di una zona franca, tale ammissibilità (inizialmente possibile) dovrebbe ritenersi “risolutivamente” condizionata all’entrata in vigore del disegno di legge di riforma costituzionale in discussione, che, tra le altre cose, introduce un giudizio preventivo di legittimità avverso le leggi elettorali della Camera e del Senato promosso su ricorso di una minoranza parlamentare<sup>96</sup>. Ora, benché le leggi sottoponibili a tale controllo siano solo quelle non ancora promulgate, la disposizione transitoria contenuta nell’art. 39, comma 11, del disegno di legge costituzionale prevede che anche le leggi promulgate nella legislatura in corso 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. In particolare, tale ricorso, da motivare, potrebbe essere proposto da almeno un quarto dei componenti della Camera dei

---

<sup>93</sup> Per un primo commento sull’ordinanza, cfr. M. COSULICH, *Contra Italicum, ovvero dell’ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 4 marzo 2016.

<sup>94</sup> In tema di ricorso diretto di costituzionalità, si veda, *ex aliis*, R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali: il ricorso diretto di costituzionalità: atti del Convegno di Pisa, 19-20 settembre 2008*, Torino, 2012, in cui, particolarmente, P. PASSAGLIA, *Sull’inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: il dibattito italiano*, 323 e ss.

<sup>95</sup> Si ricordi che la legge n. 52 del 2015, art. 1, comma 1, lett. i), prevede che la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016.

<sup>96</sup> L’art. 13 del testo di revisione, A.C. 2613-D, modifica l’art. 73 della Costituzione, prevedendo che il ricorso motivato avverso le leggi elettorali di Camera e di Senato possa essere 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. Su questa parte della riforma, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); nonché, S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all’esame del Parlamento*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, in tempi assai stretti, ossia entro dieci giorni dall'entrata in vigore della riforma. Quindi, nel caso in cui il processo di revisione costituzionale dovesse andare in porto, anche la legge n. 52 del 2015 sarebbe destinataria di una via di accesso *ad hoc* al sindacato della Corte, una nuova “via ordinaria” che, pur con i suoi limiti, riuscirebbe ad illuminare definitivamente la zona d’ombra temuta. A tal proposito, tuttavia, non può non evidenziarsi come la portata di tale controllo si rivelerebbe comunque inferiore rispetto a quello originato a partire da un’azione di accertamento, dal momento che non necessariamente le istanze sollevate dai membri del Parlamento con le modalità sopra evidenziate potrebbero corrispondere a tutte le eventuali doglianze del cittadino elettore a tutela dell’esercizio del suo diritto di voto<sup>97</sup>. In tal senso, e anche in relazione alle osservazioni compiute circa la rilevanza “in concreto” di cui alla decisione n. 193, la conseguenza, invero paradossale, è che il controllo risulterebbe più penetrante proprio laddove c’è e permane la zona franca.

Ora, se il dosaggio tra politica e giurisdizione appare una connotazione strutturale di tutti i sistemi di giustizia costituzionale<sup>98</sup>, non può negarsi che l’esistenza di canoni di giudizio “chiari e chiaramente esplicitati” alimenti la coerenza, la prevedibilità e la stessa controllabilità delle decisioni della Corte<sup>99</sup>, nella prospettiva di certezza per i giudici e i cittadini circa l’uso dei mezzi processuali<sup>100</sup>. Pare quindi potersi condividere l’assunto secondo il quale le regole processuali non possano essere oggetto di quell’attività di bilanciamento che spetta alla Corte<sup>101</sup>, a meno di non voler correre il rischio di delegittimare il suo stesso ruolo nel sistema. In tal senso, quindi, può destare qualche perplessità la scelta del Giudice delle leggi di indossare un vestito (o meglio, una rilevanza) diverso per ogni occasione.

---

<sup>97</sup> Si pensi alla censura relativa alle liste bloccate, così come prospettata e affrontata nella sentenza n. 1 del 2014. Difficilmente si riesce a immaginare che siano gli stessi parlamentari in carica a denunciare l’illegittimità di una tale modalità di espressione del voto.

<sup>98</sup> Su tutti, si v. E. CHELI, *Il Giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 31 e ss.

<sup>99</sup> M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in [www.Cortecostituzionale.it](http://www.Cortecostituzionale.it)

<sup>100</sup> L. ELIA, *Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 98.

<sup>101</sup> R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 607-611.