

**UNA RILETTURA DELLA RECENTE  
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE:  
DALLA SENT. 1/2014 ALLA SENT. 35/2017, TRA REVIREMENTS E CONFERME\***

di Antonio Chiusolo\*\*  
(31 ottobre 2017)

**Sommario:** 1. Una premessa di metodo e di contenuto, a partire dall'art. 66 Cost. – 2. La sent. 275 del 2014: quali confini per la giustiziabilità della legge elettorale comunale? – 3. La sent. 110 del 2015, l'azione di accertamento è ammissibile solo di fronte ad un vuoto di tutele del diritto di voto. La legge per l'elezione del Parlamento europeo al vaglio della Corte costituzionale – 4. La sent. 193 del 2015, “due pesi e due misure” nella valutazione della rilevanza? – 5. La Corte costituzionale sindacava nuovamente la legittimità della legge elettorale nazionale: la sent. 35 del 2017. Una definitiva “fuoriuscita” dalle zone franche? – 6. Il trend della giurisprudenza elettorale, tra variabili e costanti

**1. Una premessa di metodo e di contenuto, a partire dall'art. 66 Cost.**

La Corte costituzionale procede spesso per “strappi” rendendosi protagonista di pronunce fortemente innovative che possono dare vita ad un nuovo corso giurisprudenziale oppure, al contrario, essere frutto di circostanze eccezionali a cui segue una riappropriazione delle originarie posizioni, abbandonate solo in via temporanea<sup>1</sup>.

Per comprendere l'effettiva portata e le conseguenze che sino ad oggi sono derivate dalla sent. 1 del 2014, con cui per la prima volta i giudici costituzionali hanno dichiarato l'illegittimità di una legge elettorale per la composizione del Parlamento<sup>2</sup>, si è proceduto ad una rilettura della decisioni che da essa hanno tratto origine, valutando espressamente come il giudice delle leggi abbia riproposto i principi nell'occasione enunciati, delineando variabili e costanti di una inedita giurisprudenza che potrebbe arrivare a coinvolgere anche la riforma elettorale appena approvata<sup>3</sup>.

Nei paragrafi che seguono si procederà, pertanto, ad un'analisi cronologica delle

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> L'osservazione iniziale è di G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, fasc. 4/2015, p. 1000. Quanto all'eccezionalità della Corte cost. n. 1/2014 si cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2014, pp. 2966 – 2967, dove l'autore, nel proporre un'analisi in merito all'ammissibilità della questione, distingue in tre diverse correnti dottrinali coloro che hanno commentato la decisione: «i razionalizzanti, i normalizzanti e i contrarianti» e ritiene che per questi ultimi «l'auspicio *sia* che questa sentenza [...] possa essere incapsulata nelle circostanze eccezionali che l'hanno determinata e che determini reazioni di contenimento di quella che è la sua logica profonda: la dittatura dei diritti sulla legge. In breve non dovrebbe “far precedente”. Diffusa è del resto la sottolineatura dell'eccezionalità politico – istituzionale del momento [...]». Rispetto al contesto di eccezionalità nella quale è stata pronunciata la sentenza si v. anche A. D'ANDREA, *La riforma elettorale imposta dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di governabilità dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, pp. 38 e ss. e, all'interno della stessa rivista, il capitolo intitolato *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. 270 del 2005*, interventi di T. F. GIUPPONI, pp. 670 – 674 e F. LANCHESTER, pp. 674 – 679.

<sup>2</sup> Si fa riferimento alla legge n. 270/2005. Per una trattazione più approfondita della Corte cost. n. 1/2014 si rimanda, su tutti, al dibattito tra gli studiosi intervenuti in *Giur. cost.* (2014) e in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2013. Ma si v. spec. anche: A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, ESI, 2014 e M. D'AMICO – S. CATALANO, *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014.

pronunce successive al 2014; ciò in virtù del fatto che casualmente le stesse hanno via via investito le normative elettorali vigenti in tutti i livelli territoriali di governo, offrendo così una panoramica completa della giustiziabilità della legislazione elettorale. La lettura di tali sentenze, laddove possibile, lascerà spazio ad una comparazione rispetto al noto precedente<sup>4</sup> per valutarne gli elementi di continuità e discontinuità, con l'obiettivo di riordinare, anche in vista di futuri controlli di legittimità, le più importanti tappe processuali e di merito che la giurisprudenza ha tracciato di fronte all'incremento delle questioni sollevate in ambito elettorale.

Se tale materia è da sempre stata considerata l'emblema della discrezionalità legislativa, oggi, approvata la nuova legge per le elezioni politiche nazionali, non può non constatarsi che il Parlamento risulta ormai vincolato ad alcune delle affermazioni

---

3 Il 26 ottobre 2017 è stato definitivamente concluso al Senato della Repubblica l'*iter* di approvazione della nuova riforma elettorale (il cui relatore è stato l'esponente del Partito Democratico, Ettore Rosato). Due considerazioni: quanto al metodo, considerando sia l'utilizzo del voto di fiducia apposto in entrambi i rami del Parlamento (e su tutti gli articoli della legge), sia l'approvazione della stessa a pochi mesi dalle elezioni politiche (nuovamente in violazione del Codice di Buona condotta in materia elettorale, elaborato dalla Commissione Venezia), non sembra registrarsi un cambiamento di atteggiamento delle forze politiche rispetto al passato. Quanto al merito, invece, sono diverse le novità ed evidenti i riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale. La nuova formula elettorale è un combinato disposto tra una componente maggioritaria uninominale (corrispondente al 36,8% dei seggi) ed una proporzionale plurinominale (numericamente prevalente, pari al 64,2% dei seggi). Il sistema è identico in entrambi i rami parlamentari (salvo per il riparto dei seggi della quota proporzionale che per il Senato avviene su base regionale), dismettendo per tutti e due il discusso meccanismo del premio di maggioranza. All'elettore verrà data facoltà di votare, all'interno di un'unica scheda elettorale, un candidato del collegio uninominale apparentato ad una o più liste proporzionali bloccate, che comprenderanno un massimo di quattro nominativi ciascuna (per i quali non si esprimerà alcuna preferenza, ma in rispetto al dettato giurisprudenziale, saranno liste brevi in modo da rendere conoscibili tutti i candidati). Sarà possibile votare in tre differenti modi: scegliendo solo la lista in quota proporzionale (e il voto verrà computato anche in favore del candidato del collegio uninominale ad essa collegato); esprimendo due voti, di cui uno ad una delle liste e l'altro al candidato dell'uninomiale ad esse collegato; oppure, votando solamente quest'ultimo (conferendo così un voto anche alle liste bloccate, che verrà però attribuito proporzionalmente rispetto ai voti aggiudicati a ciascuna delle liste all'interno del collegio). Non è dunque ammesso il voto disgiunto e le coalizioni devono essere reciproche e presentate a livello nazionale. Il sistema proporzionale, anche in questo caso, prevede dei correttivi: le soglie di sbarramento sono infatti disposte al 10% per le coalizioni e al 3% per le liste che corrono in solitaria, calcolate in entrambe le Camere a livello nazionale (una assoluta novità per il panorama legislativo italiano); alle coalizioni, infine, non verranno computati i voti delle liste che otterranno meno dell'1%, mentre quelle che si attesteranno tra l'1% e il 3% andranno a favorire gli altri partiti alleati nella stessa coalizione, senza però ottenere seggi. Le liste del plurinominale, nel rispetto poi della parità dei generi, favoriscono l'alternanza uomo-donna, mentre sia per l'uninomiale sia per il proporzionale è previsto un tetto massimo del 60% ai candidati del medesimo genere.

4 Rispetto alle decisioni della Corte costituzionale e il loro valore di precedente vincolante, si rimanda, su tutti, a G. ZAGREBELSKY, *La Corte in politica*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2005, p. 280: «L'altissimo valore attribuito al precedente è tale che talora si preferisce confermarlo, anche quando possono apparire ragioni per superarlo o rovesciarlo. Vale l'esigenza di continuità. Si tratta, pur nell'insoddisfazione per la singola decisione, di salvaguardare un'esigenza più elevata, la stabilità del principio giuridico e la prevedibilità della sua applicazione; alla fine, si tratta di salvaguardare il carattere di un organo che "dice", non che "crea" il diritto. I cambiamenti, naturalmente, ci sono. Guai se la giurisprudenza non fosse "vivente": ma lo sviluppo è graduale, per distinzioni e aggiustamenti progressivi. I *revirements* sono rarissimi e, tutto sommato, non giovano alla reputazione della Corte». Inoltre si v., tra gli altri, anche G. D'AMICO – D. TEGA, 1993 – 2013 *La Corte costituzionale tra giurisdizione e politica*, in (a cura di) M. CAVINO – S. SICARDI, *Vent'anni di Costituzione (1993 – 2013)*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 551 – 583; A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *Consulta Online*, pubblicato il 02.05.17, pp. 216 – 251; M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Riv.*

emerse in via pretoria negli ultimi anni.

Una premessa di ordine generale sul punto appare doverosa: se, da un lato, proprio a partire dalla sent. 1 del 2014, il giudice delle leggi ha avuto l'indiscusso e riconosciuto merito di aver ampliato la tutela dei diritti fondamentali, sostenendo che l'ordinamento non possa contemplare la presenza di zone d'ombra o zone franche<sup>5</sup> che sfuggano al controllo giurisdizionale, dall'altro non si può negare che a ciò si sia giunti attraverso un «uso flessibile e talora abnorme» dei canoni del giudizio costituzionale, la cui «anima» si è avvicinata sempre più all'opportunità politica, anziché a quella «giurisdizionale» o di garanzia<sup>6</sup>. Certo, «l'eccezionale» interpretazione compiuta dalla Corte di taluni istituti del processo costituzionale sembrerebbe essere giustificata dalla volontà di superare una evidente difficoltà delle (sole) leggi elettorali nazionali a pervenire ad un controllo di legittimità e il vuoto di tutele da ciò creato per il diritto di voto, principalmente dovuti alla disciplina della verifica dei poteri, disciplinata dall'art. 66 Cost<sup>7</sup>.

---

*trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2014, pp. 295 – 308; M. FIORAVANTI, *Il legislatore e i giudici di fronte alla Costituzione*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2016, pp. 20 e ss.; A. CARDONE – F. DONATI – M. C. GRISOLIA – G. TARLI BARBIERI, *Il rapporto tra legislatore e giudici nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio/lectio magistralis di Paolo Caretti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, pp. 7 – 85; E. CHELLI, *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 7 – 44.

<sup>5</sup> Per una più approfondita definizione di cosa si intenda per zone d'ombra e zone franche della giustizia costituzionale si cfr., su tutti, (a cura di) R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, ed, in particolare, si rimanda all'introduzione e alla presentazione del volume curata da A. RUGGERI, *Presentazione del seminario*, pp. 1 – 7, nella quale l'autore, definendo le zone d'ombra e zone franche della giustizia costituzionale, afferma che entrambe sono espressioni che non si negano vicendevolmente, «ma anzi, l'una [...] al suo interno comprende l'altra, allo stesso tempo superandola: volendosi, cioè, riferire anche ai casi in cui il giudizio della Corte ha ugualmente modo di spiegarsi, pur lasciando per l'uno o per l'altro aspetto comunque insoddisfatte, o come che sia, non pienamente appagate talune aspettative di giustizia costituzionale (per una loro densa, esigente accezione)»; con ciò, quindi, l'autore ricomprende in questa definizione un'area dell'ordinamento non riguardante le sole materie completamente escluse dalla possibilità di un controllo della Corte. Sul medesimo tema si v. inoltre A. PIZZORUSSO, «Zona d'ombra» e «zone franche» della giustizia costituzionale, in (a cura di) A. D'ATENA, *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 1021 – 1040; A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2015, pp. 135 – 153; R. BIN, «Zone franche» e legittimazione della Corte, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, pp. 640 – 645; D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. it.*, fasc. Giugno/2013, pp. 1462 – 1465 e, anche, M. P. LAMÉ, *Le elezioni del Parlamento come «zona franca» della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in particolare, pp. 1 – 20 e 25 – 27.

<sup>6</sup> Tutti i virgolettati sono di A. RUGGERI, *Appunti per uno studio delle più salienti vicende della giustizia costituzionale in Italia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 1/2017, p. 7, ma la tesi ha molti altri sostenitori in dottrina.

<sup>7</sup> Si consideri che, tradizionalmente, questa particolare competenza veniva riconosciuta al Parlamento (a partire dal XVII sec., in Inghilterra, e dal XVIII sec., in Francia) proprio con la finalità di garantire l'autonomia e l'indipendenza delle Camere rispetto al potere del monarca. Tale istituto, al pari dell'immunità parlamentare, garantisce attraverso la tutela del «singolo» membro l'integrità dell'intera Assemblea dalle ingerenze degli altri poteri. Molti dei moderni stati di diritto, però, dinnanzi a più rigorose esigenze di legalità, hanno deciso di affidare detto ruolo ad organi «giurisdizionali» poiché considerati, più del potere politico, soggetto all'influenza di diversi interessi, in grado di garantire maggiormente tale funzione. In Italia, nonostante diversi tentativi di riformare l'art. 66 Cost., ancora oggi, la verifica dei poteri è rimessa all'esclusiva competenza dell'Assemblea legislativa (e delle giunte per le elezioni) e ciò su cui parte della dottrina si interroga da tempo è proprio se non sia arrivato il momento di procedere ad una riforma costituzionale in tal senso, volta ad evitare possibili «abusi ingiustificati», in passato causati proprio dall'interferenza della politica nello svolgimento di tale attribuzione. Per una analisi sulle peculiarità dell'art. 66 Cost. la bibliografia è copiosa e si rimanda, su tutti, a: V. LIPPOLIS,

Tale disposizione<sup>8</sup>, prevedendo che siano esclusivamente le Camere a giudicare dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, ha costituito a favore delle assemblee parlamentari una riserva di giurisdizione che pretermette del tutto i giudici ordinari o amministrativi, così come lo stesso organo di garanzia, dalla facoltà di occuparsi tanto dell'assunzione del ruolo dei parlamentari, quanto delle cause che ne impedirebbero la permanenza in carica. Conseguenza di ciò è che la normativa relativa all'elezione di Camera e Senato è di fatto impossibilitata ad accedere incidentalmente al controllo della Corte, non prevedendo per la risoluzione del relativo contenzioso elettorale l'intervento di alcun giudice<sup>9</sup>. Al contrario di quanto stabilito per la legislazione elettorale di comuni, regioni

---

*Commento all'art. 66 Cost.*, in (a cura di) G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1986, pp. 115 e ss.: di particolare rilievo, per il tema trattato, il par. 13, *Le sollevabilità dell'eccezione di costituzionalità nel procedimento di verifica*, pp. 175 – 177; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 754 e ss.; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni IV. Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. Giur.*, XII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, pp. 3 e ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in (a cura di) R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, pp. 1270 e ss. e G. M. SALERNO, *Art. 66*, in (a cura di) V. CRISAFULLI – L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 401 e ss. Per una trattazione dei sopra citati casi di «abusi ingiustificati» inerenti alla procedura di verifica, si rimanda, su tutti, a F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in (a cura di) R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, *op. cit.*, pp. 90 e ss.

8 Integrata dalle fonti sub costituzionali che disciplinano la medesima materia: in particolare, alcune leggi ordinarie (il testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati, adottato con il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e, in particolare, si v. l'art. 87; la legge 6 febbraio 1948, n. 29 e successive modifiche, in particolare, il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533; il d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 e successive modifiche; la legge 15 febbraio 1953, n. 60 in materia di incompatibilità parlamentari), i regolamenti generali di Camera e Senato (rispettivamente artt. 3, 17 e 116 e artt. 3, 17, 19) nonché i regolamenti speciali delle giunte delle elezioni.

9 Né appaiono più facilmente praticabili le altre vie per sottoporre la legislazione elettorale nazionale al giudizio della Corte costituzionale. Quanto al conflitto di attribuzioni tra poteri, secondo D. CARRARELLI, *Legge elettorale e sindacato di costituzionalità*, *cit.*, pp. 1466 e ss., permarranno alcune problematiche sia in ordine al profilo oggettivo (essendo la legge elettorale un atto di rango legislativo, nonostante le aperture della Corte, sussisterebbe un margine di flessibilità e indeterminatezza che potrebbe comunque rendere tuttora difficoltoso siffatto controllo), sia rispetto a quello soggettivo (quale potere dello Stato potrebbe sollevare tale conflitto alla luce del diniego che la Corte ha riservato ai partiti politici?). Sul punto si v. Corte cost. n. 79/2006 e i commenti, su tutti, di P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2006, pp. 668 e ss.; F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2006, pp. 1634 e ss. Quanto al giudizio in via principale, invece, l'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle normative elettorali nazionali, secondo M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in (a cura di) R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *op. cit.*, p. 26, dipenderebbe dal fatto che tali previsioni non hanno un'incidenza sugli interessi regionali, il che renderebbe molto circoscritto il campo di ammissibilità degli stessi ricorsi. Su analoga questione si v. inoltre R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2005, pp. 5179 e ss. A fronte di tali difficoltà, la dottrina, in modo unitario, ritiene che la legge elettorale nazionale sia uno di quegli atti legislativi che sfuggono al controllo di costituzionalità, ponendosi in una vera e propria zona franca dell'ordinamento. Ciò, secondo altri autori, sarebbe altresì dovuto al fatto che le leggi elettorali rientrerebbero nella categoria delle c.d. "leggi di azioni" (o altrimenti dette leggi auto – applicative), in quanto tali raramente applicabili dinnanzi ad un giudice e, quindi, difficilmente oggetto di questioni di legittimità. Sul punto, su tutti, si v. E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1974, pp. 59 e ss. e G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 304 – 306.

e del Parlamento europeo<sup>10</sup> (differenza, questa, che si rileverà essenziale anche per l'esito delle pronunce di seguito esposte), tali controversie sono infatti rimesse esclusivamente alla valutazione di organi politici, l'assemblea parlamentare e le giunte per le elezioni, le quali, pur svolgendo in queste circostanze attività che parte della dottrina ritiene di natura giurisdizionale<sup>11</sup>, mai si sono auto-qualificate tali, né mai si sono rivolte alla Corte sollevando presunti vizi della normativa elettorale vigente<sup>12</sup>, compromettendo, così, l'effettiva tutela del diritto inviolabile di voto di cui il giudice delle leggi si è dimostrato l'unico garante effettivo, pronto a sacrificare per ciò anche parte delle "proprie" regole processuali.

## 2. La sent. 275 del 2014: quali confini per giustiziabilità della legge elettorale comunale?

La prima delle questioni che la Corte costituzionale è stata chiamata a vagliare, a seguito della pronuncia d'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, ha avuto ad oggetto la normativa per l'elezione del sindaco e dei consigli dei comuni (con una popolazione superiore a 3.000 abitanti) della regione Trentino Alto Adige<sup>13</sup>.

La decisione si considera di rilievo più che per i profili processuali per le questioni di merito trattate e, in particolare, per la doglianza riguardante il premio di maggioranza in quanto assegnato, come nel caso della legge nazionale dichiarata incostituzionale nel 2014, indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti da attribuire alla lista o alla coalizione di liste collegate al sindaco eletto e per la conseguente denuncia della violazione del principio di eguaglianza del voto<sup>14</sup>.

Il collegio rimettente, nell'occasione il Tribunale regionale di giustizia

---

10 La disciplina del contenzioso elettorale relativo alle elezioni nazionali differisce da quello previsto per le elezioni locali, regionali e dei parlamentari europei: il d.lgs. n. 104/2010, noto come Codice del processo amministrativo, ha razionalizzato la procedura del contenzioso elettorale di questi ambiti di governo, mentre ha lasciato del tutto inalterata la procedura di verifica dei poteri per le elezioni nazionali, sul punto, si v. gli artt. 126 e ss. Il contenzioso relativo a queste elezioni prevede, quindi, la competenza dei giudici comuni e differenti azioni proponibili dinanzi sia alla giurisdizione ordinaria sia a quella amministrativa: il giudice amministrativo è competente del procedimento elettorale delle elezioni regionali, amministrative ed europee, al giudice ordinario è affidata la protezione dei diritti soggettivi di elettorato attivo e passivo, tutelati dalla stessa Costituzione.

11 La dottrina è tuttavia divisa sul riconoscimento della natura giurisdizionale a tale organo e, quindi, sulla possibilità per le giunte delle elezioni di sollevare questione di legittimità in via incidentale. Alcuni autori riconoscono tale carattere alle giunte e, su tutti, si v. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, op. cit., pp. 754 e ss.; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni IV. Elezioni politiche: contenzioso*, op. cit., p. 3; M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei Deputati*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/1958, p. 428; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 63. La definiscono, invece, una procedura para-giurisdizionale T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 54. Negano, invece, il carattere giurisdizionale agli organi preposti alla verifica dei poteri, su tutti, M. CERASE, *Art. 66*, op. cit., p. 1283; E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 324 e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1955, p. 272.

12 Sul punto A. ODDI, *La nozione di giudice a quo*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO, op. cit., pp. 50 – 52, che dubita di poter configurare le giunte delle elezioni come giudice *a quo*, non tanto perché non svolgano attività giurisdizionale – peraltro riconosciuta espressamente in Corte cost. nn. 117/2006 e 259/09 – o perché non si rinvegnano in dette attività elementi processuali, quanto per la mancanza di neutralità di questi stessi organi del Parlamento; peculiarità quella della terzietà che, al contrario, dovrebbe caratterizzare, secondo l'autore, tutti i giudici "rimettenti".

13 La questione di legittimità sollevata ha avuto ad oggetto l'art. 87, I c. lettera h) del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, 1 febbraio 2005, n. 1/L.

amministrativa<sup>15</sup>, ha riportato interi stralci della sent. 1 del 2014, ritenendo che quanto espresso riguardo alla disciplina elettorale statale trovasse riscontro anche nella normativa regionale e che fosse, al pari di essa, censurabile dai giudici di Palazzo della Consulta<sup>16</sup>.

La Corte Costituzionale nella sent. 275 del 2014 si è espressa, al contrario, per la non fondatezza della questione, ritenendo il giudizio riguardante la normativa per la composizione dell'assemblea legislativa nazionale, espressione della sovranità popolare e votata in unico turno, non «sovrapponibile» alla norma in analisi che, invece, riguardava l'elezione del sindaco e del consiglio comunale, figure entrambe dotate di una propria legittimazione diretta, oltre che di una limitata potestà di normazione, ma soprattutto elette (potenzialmente) in due turni di voto.

Le motivazioni della Corte si sono riferite ad una precedente decisione del Consiglio di Stato<sup>17</sup>, nella quale la questione di legittimità prospettata in merito alla normativa elettorale dei comuni con più di 15.000 abitanti<sup>18</sup>, su cui peraltro è modellata la disposizione trentina oggetto del dubbio di costituzionalità, era stata giudicata manifestamente infondata. Il giudice amministrativo, nel caso di specie, aveva ritenuto che non fosse possibile riproporre la tesi espressa dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 12060 del 2013 (da cui ha avuto origine la sent. 1 del 2014), poiché in quella circostanza ci si riferiva a premi che investivano sistemi fondati su un turno unico di voto, del tutto divergenti dalle esigenze di governabilità insite nel ballottaggio disciplinato dalla normativa degli enti locali, in cui la scelta politica dell'elettore ha presupposti del tutto diversi e per i quali spetta alla «discrezionalità del legislatore [...] bilanciare l'interesse della rappresentanza politica e quello della governabilità<sup>19</sup>».

---

14 Secondo il giudice rimettente, l'assegnazione di tale premio avrebbe trasformato una maggioranza relativa di voti in una maggioranza assoluta di seggi, alterando così la rappresentanza democratica tutelata dagli artt. 1 e 67 Cost. Detto meccanismo non avrebbe assicurato nemmeno la governabilità, dal momento che avrebbe incentivato accordi tra liste non omogenee, con la sola finalità di accedere al premio, senza però scongiurare il concreto rischio dello scioglimento della coalizione vincente subito dopo la tornata elettorale. L'attribuzione del premio così congegnato avrebbe comportato, infine, la violazione del principio di eguaglianza del voto (*ex* artt. 3 e 48, II c. Cost.), poiché il peso dei consensi espressi per le liste perdenti sarebbe stato sproporzionalmente inferiore rispetto a quello della maggioranza, forte dei seggi premio. In particolare, i ricorrenti del giudizio principale, entrambi candidati in una coalizione di liste perdenti, nell'impugnare dinnanzi alla giurisdizione amministrativa l'atto di proclamazione del Consiglio comunale, denunciavano l'irrazionalità del sistema elettorale poiché assegnava alle liste vittoriose, a fronte del 27,03% dei voti ottenuti, ben 15 dei 22 seggi complessivi, attribuendone, dunque, solo 7 alle future minoranze consigliari, nonostante contassero complessivamente il 72,97% dei consensi. Veniva poi messa in discussione l'attribuzione di un solo seggio alla coalizione dei ricorrenti, che aveva ottenuto il 18,42 % dei voti.

15 Con l'ordinanza 14 febbraio 2014, n. 98.

16 Considerando – secondo il giudice *a quo* – che «disposizioni come quelle sul premio di maggioranza senza soglia minima non superano lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza, al quale soggiacciono le norme inerenti ai sistemi elettorali» e che il meccanismo premiale così strutturato sarebbe «tale da determinare un'alterazione del circuito democratico [...], basato sul fondamentale principio dell'eguaglianza del voto», oltre a non rispettare «il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti».

17 Si v. Consiglio di Stato, sent. n. 4680/2013.

18 Contenuta nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 267/2000.

19 Nel caso in esame è bene ricordare che la normativa elettorale disposta dal TUEL e quella inerente all'elezione dei Comuni della Provincia di Trento presentano alcune differenze. In particolare il legislatore regionale trentino non ha previsto il cd. voto disgiunto, presente invece per gli enti locali e ha inserito, inoltre, una clausola che fissa a non più del 70% la quota dei seggi attribuibili alla lista o al

A fronte di tale ragionamento, quindi, quanto sostenuto dalla sent. 1 del 2014 in merito all'illegittimità del premio di maggioranza, non attribuito al conseguimento di una soglia minima di voti, non può essere applicato estensivamente ad una legislazione che si caratterizza per un'elezione diretta del titolare monocratico del potere esecutivo. È proprio ciò a renderla divergente sia dalla struttura del sistema elettorale nazionale censurato dalla Corte costituzionale, sia dalla forma di governo parlamentare in cui la legge n. 270 del 2005 ha spiegato i propri effetti.

Nell'occasione in esame, il giudice delle leggi, se da un lato sembra risolvere i dubbi sulle eventuali ricadute della sentenza del 2014 rispetto a leggi vigenti in forme di governo diverse da quella parlamentare, dall'altro prospetta tra le righe una eventuale censura di quelle future leggi elettorali nazionali, che, quand'anche strutturate in due turni elettorali, siano prive di soglie minime dalle quali attribuire i seggi premiali o far dipendere l'accesso al ballottaggio<sup>20</sup>; circostanza, quest'ultima, prontamente accaduta (come noto) in riferimento alla legge elettorale nazionale n. 52 del 2015.

A tal proposito, si ritiene opportuno anticipare che proprio la sent. 35 del 2017 (che ha appunto ad oggetto la legge n. 52 del 2015), nel dichiarare l'illegittimità del turno di ballottaggio, ha espressamente specificato che ciò non produce alcuna incostituzionalità consequenziale su quei sistemi elettorali strutturati in due turni di votazioni e «non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno, prevista nei comuni di maggiori dimensioni», in quanto, nel sistema elettorale nazionale, opera una logica contrapposta rispetto a quella in cui si prevede un'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale.

Quanto alla denunciata violazione del principio di eguaglianza del voto, la Corte ne ha escluso la lesione poiché, secondo la propria «costante giurisprudenza<sup>21</sup>», il rispetto del principio del voto eguale non è da intendersi, come prospettato da una parte della dottrina dopo la sentenza del 2014, tanto «in uscita» quanto «in entrata»<sup>22</sup>, bensì

---

gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco. La mancata previsione del voto disgiunto fa sì che, nella legislazione trentina, la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidano. Inoltre, per un analogo ragionamento circa le differenze tra i sistemi elettorali strutturati su un solo turno di voto rispetto a quelli che prevedono il turno di ballottaggio, si rimanda anche a Corte cost. n. 107/1996, in cui, con riferimento alle elezioni amministrative, si era sostenuto che nel secondo turno l'elettore non potesse esprimere il consenso al candidato, bocciando contemporaneamente le liste che lo appoggiano. La manifestazione di volontà dei votanti in questo voto è infatti necessariamente unica e non sussiste conseguentemente alcun ostacolo alla valorizzazione del collegamento tra il candidato sindaco e le liste a costui connesse e, infatti, legittimamente, le liste elettorali presentavano, nel caso di specie, un abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste ad esso collegate.

20 Sul punto si cfr. L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia anche se cambia trama del film*, in *Rass. Parl.*, fasc. 1/2015, p. 72 e anche D. GIROTTI, *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 *Le Regioni*, fasc. 2/2015, pp. 519 – 530.

21 Il riferimento riguarda, in particolare, Corte cost. sent. nn. 39/1973, 6/1963, 60/1963, 168/1963, 43/1961 e 107/1996 nelle quali il giudice delle leggi afferma in modo esplicito che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo.

22 Nello specifico, in Corte cost. n. 275/2014 il giudice delle leggi si esprime così: il principio di eguaglianza «esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, [...] ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali, fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza». Sul punto si v. inoltre A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, pp. 47 e ss. che si riporta anche perché l'autore, analizzando la giurisprudenza costituzionale

ponendo condizioni di accesso alla selezione elettorale che siano eguali per tutti i cittadini, con l'espresso divieto di prevedere voti multipli e voti plurimi. L'art. 48, II c. Cost. non impone che il concreto risultato della volontà dell'elettorato sia necessariamente proporzionale al numero dei consensi espressi, poiché ciò dipende esclusivamente dall'atteggiarsi delle singole leggi elettorali e dalla discrezionalità legislativa che, in tale ambito, non è vincolata ad alcun modello prescritto in Costituzione.

L'ultimo passaggio della pronuncia ha sancito quindi in maniera evidente un *distinguishing* della Corte rispetto alla decisione del gennaio 2014: in quell'occasione, al contrario della vicenda in esame, il giudice costituzionale aveva operato una cesura con la precedente giurisprudenza in materia di eguaglianza del voto<sup>23</sup> affermando che tale principio, se applicato ad una legge di impianto proporzionale, implicasse non solo paritarie condizioni di accesso per la partecipazione alle elezioni, ma l'attesa del cittadino di vedere rispecchiata nella distribuzione dei seggi l'espressione dei consensi ottenuti. Con la sent. 275 del 2014, invece, il giudice delle leggi ha riproposto la sua originaria interpretazione del principio del voto eguale, determinando una netta discontinuità tra i due casi, soprattutto in considerazione del fatto che le leggi a confronto hanno entrambe previsto una ripartizione proporzionale dei seggi.

Tale interpretazione dell'art. 48 Cost., come si evidenzierà rileggendo la recente sent. 35 del 2017<sup>24</sup>, sembrerebbe però tornare ad allinearsi con quanto emerso dallo scrutinio della legge n. 270 del 2005, riproponendo una visione che si fa sempre più vicina al concetto di eguaglianza quale aspettativa dei risultati elettorali che, da «falso idolo<sup>25</sup>», parrebbe imporsi come vincolo cui una legge «fondata su una formula di riparto proporzionale di seggi<sup>26</sup>» non può in alcun modo derogare.

### **3. La sent. 110 del 2015, l'azione di accertamento è ammissibile solo di fronte ad un vuoto di tutele del diritto di voto. La legge per l'elezione del Parlamento europeo al vaglio della Corte costituzionale**

Di rilievo prettamente processuale, con particolare riferimento alle modalità di accesso alla Corte costituzionale, si rivela, invece, il sindacato di legittimità che ha riguardato la normativa per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, di pochi mesi successivo al caso poc'anzi esposto.

Il Tribunale di Venezia<sup>27</sup> nel maggio 2014 ha sollevato una questione di legittimità inerente alla legge n. 10 del 2009<sup>28</sup> nella parte in cui ha disciplinato l'introduzione di una soglia di sbarramento che impedisce alle liste che non abbiano

sull'eguaglianza del voto, giunge alle stesse conclusioni poi affermate in Corte cost. n. 275/2014.

23 Si cfr. con la nota 21 dove sono indicati i puntuali riferimenti giurisprudenziali richiamati nel testo.

24 Si rimanda al par. 5 di questo stesso scritto per approfondire la questione.

25 Si riprende tale affermazione dal quesito che si pone A. MORRONE, *op. cit.*, p. 47.

26 In particolare Corte cost. n. 35/2017, 9.2 del *Considerato in diritto*. In Corte cost. n. 275/2014 tale ragionamento non viene riproposto nonostante la norma oggetto dell'ordinanza di rimessione preveda, come anche la legge n. 270/2005 e la legge n. 52/2015, una ripartizione dei seggi "tendenzialmente" proporzionale.

27 Con l'ordinanza 5 maggio 2014, n. 136, per un'analisi della quale si v. G. MILANI, *La legge elettorale per il Parlamento europeo di fronte alla Corte costituzionale, nota a Tribunale di Venezia, ordinanza 5 maggio 2014*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2014, pp. 2 – 13.

28 Denominata "Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" che ha modificato gli artt. 21 primo comma, numeri 1-bis) e 2) della legge n. 18/1979.



superato il 4% dei voti validi (sul piano nazionale) di partecipare alla ripartizione dei seggi del Parlamento europeo<sup>29</sup>.

Nel promuovere alla Corte i propri dubbi, il rimettente ha ritenuto che, analogamente a quanto affermato in due sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco<sup>30</sup>, l'introduzione di tale soglia non sarebbe «sostenuta da alcuna motivazione razionale che giustifichi la limitazione della rappresentanza. Il Parlamento europeo, infatti, non ha il compito di eleggere o dare la fiducia ad alcun governo dell'Unione, al quale possa fornire stabilità di indirizzo politico e continuità d'azione; né ha un ruolo determinante nella produzione legislativa<sup>31</sup>». Ciò, secondo il giudice *a quo*, avrebbe reso detta normativa manifestamente irragionevole e pertanto censurabile in sede di giudizio di costituzionalità attraverso un'azione di accertamento del diritto di voto, al pari di quanto accaduto per la legge n. 270 del 2005.

Contrariamente, però, la Corte, pronunciatisi con la sent. 110 del 2015, ha ritenuto la questione inammissibile e non valutabile nel merito, ciò nonostante ha compiuto alcune precisazioni riguardo alle modalità di accesso alla giustizia costituzionale che, ad avviso di chi scrive, si ritengono di particolare interesse per comprendere quali, tra le future questioni in materia elettorale, saranno potenzialmente ammissibili in sede di controllo di legittimità.

Il giudice delle leggi ha inizialmente ribadito le motivazioni che avevano spinto a propendere per l'ammissibilità della questione riguardante la legge elettorale nazionale, che veniva così giustificata: 1) per l'ampia motivazione dell'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione (ord. n. 12060 del 2013); 2) per il superamento dei *test* di pregiudizialità inerenti alla differenza degli oggetti dei due giudizi e per la sopravvivenza di un margine di autonomia decisionale del giudice *a quo*, a seguito dell'eventuale sentenza di accoglimento<sup>32</sup>; 3) per il fatto che la censura riguardava il diritto fondamentale di voto, la cui protezione imponeva di ammettere il dubbio per porre fine ad una situazione di incertezza; e, infine, 4) per evitare la creazione di zone d'ombra o zone franche nel sistema di giustizia costituzionale, soprattutto rispetto ad un

---

29 Secondo il giudice *a quo*, le norme impugnate non consentirebbero l'espressione di un voto libero, eguale, personale e diretto poiché priverebbero irragionevolmente una consistente porzione dell'elettorato della rappresentanza all'interno dell'istituzione europea, violando così gli artt. 1, II c.; 3 e 48 Cost.

30 La prima del 9 novembre 2011, BVerfG, 2 BvC 4/101 e la seconda del 26 febbraio 2014, BVerfG, 2 BvE 2/13. All'interno di entrambe le decisioni, il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato l'illegittimità della clausola di sbarramento contenuta nella legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, fissata nella misura del 5%, poi ridotta dal *Bundestag* al 3%, poiché detti correttivi, volti ad evitare la frammentazione partitica e la formazione di maggioranze stabili, sono stati considerati illegittimi per l'elezione dei parlamentari europei a causa dell'ingiustificata limitazione che provocavano alla rappresentanza dell'elettorato, a favore, invece, della governabilità; valore, quest'ultimo, non strettamente affine all'assemblea dei popoli europei in quanto estranea ai sistemi di governo e alle peculiarità della forma parlamentare. Su tutte, è stata sottolineata l'inesistenza di un rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione. Per approfondire gli altri aspetti toccati dalle pronunce del *Bundesverfassungsgericht* inerenti agli assetti funzionali del Parlamento europeo, si rimanda a G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, Il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2012, pp. 1 – 17; mentre per analizzare le differenze tra i sistemi elettorali italiano e tedesco al vaglio di costituzionalità si v., su tutti, G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo – tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4/2014, pp. 1035 e ss.

31 Si cfr. Trib. Civ. Venezia, III sez., ordinanza 9 maggio 2014, n. 136, p. 8.

32 Su questo specifico aspetto si rimanda alla critica esposta in questo stesso scritto, precisamente all'interno del par. 5.

ambito strettamente connesso all'assetto democratico<sup>33</sup>.

Successivamente, soffermandosi su questo quarto e ultimo aspetto, il giudice costituzionale ha escluso che la normativa elettorale europea potesse superare il requisito della rilevanza in quanto la stessa, a differenza dalla legislazione nazionale, è rimessa ad un controllo giurisdizionale che non lascia incertezza rispetto all'effettiva portata del diritto di voto. Se, infatti, come precedentemente sottolineato, l'art. 66 Cost., in combinato disposto con l'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché una cospicua giurisprudenza<sup>34</sup> precludono al giudice comune il controllo dei risultati elettorali nazionali rimesso alle sole Camere di appartenenza degli eletti, lo stesso non avviene per la legge che regola l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, che, al contrario, è sottoposta agli ordinari rimedi giurisdizionali. In questo contesto, a differenza delle elezioni politiche, «può quindi svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che la disciplinano<sup>35</sup>», senza necessità di alcuna deroga formale.

A nulla, dunque, sono valse le analogie tra i due casi, sia per quanto concerne le identiche modalità da cui sono sorti entrambi i giudizi, sia in ordine allo specifico rilievo costituzionale che connota il diritto di voto, di cui, nel caso di specie, si era chiesto, sì, un accertamento in prospettiva delle future elezioni, senza tralasciare, però, che la normativa oggetto dell'ordinanza avesse avuto, al pari della legge n. 270 del 2005, già attuazione nel corso delle elezioni europee del 2009; fatto, questo, espressamente richiamato dal giudice *a quo* e non ripreso nelle motivazioni della Corte.

L'azione di accertamento del diritto di voto, strumento processuale ormai adottato dai giudici comuni in ambito elettorale per ovviare all'assenza di un accesso diretto al giudice delle leggi, in questa circostanza non ha colto il proprio obiettivo, il quale, al contrario, sembrerebbe raggiungersi nei soli casi in cui la questione proposta riguardi la legislazione elettorale nazionale, le cui sole peculiarità e il vuoto incolmabile

33 Un'analogia impostazione è riproposta in Corte cost. n. 35/2017, 3.1 del *Considerato in diritto*.

34 Si cfr., su tutte, Cass. civ. sez. un., 9 giugno 1997, n. 5135, in *Giust. Civ. mass.*, 1997, p. 944; Cass. civ. sez. un., 22 marzo 1999 n. 172, in *Giust. Civ. mass.*, 1999, p. 634; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 10 marzo 1994, n. 172 in *Foro amm.*, 1994, p. 956; Cass. civ. sez. un., 25 giugno 1993, n. 7075; Corte cost. 20 novembre 2000, n. 512. Sul punto si v. anche C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2000, p. 4035; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Elezioni, IV. Elezioni politiche: contenzioso, op. cit.*, pp. 3 e ss.; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in (a cura di) A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI, *Prospettiva di accesso alla giustizia costituzionale* (Atti del Seminario di Firenze del 28 e 19 maggio 1999), Torino, Giappichelli, 2000, pp. 129 – 147.

35 Si v. Corte cost. n. 110/2015, 3.2 del *Considerato in diritto*. Per completezza, poi, si consideri che, oltre alla mancanza di una zona franca per la legislazione elettorale europea, particolare comunque a suo tempo determinante per la valutazione dell'ammissibilità dell'ordinanza della Corte di Cassazione (nell'occasione giudice rimettente), ciò che ha differenziato il giudizio in analisi da quello della Corte cost. n. 1/2014 comprende anche le scarse motivazioni espresse dal giudice *a quo* a sostegno della rilevanza della questione prospettata. Se l'azione di accertamento per sua natura ha un carattere sostanziale – questo il ragionamento della Corte costituzionale – il rimettente, «dimitandosi a ricordare l'esistenza dell'istituto dell'interesse ad agire e a citare il *petitum* della domanda, senza argomentare sull'incertezza necessaria ai fini del valido esercizio dell'azione di accertamento, non ha offerto alcuna adeguata motivazione delle ragioni per le quali ha ritenuto ammissibile tale azione, sulla quale è stato chiamato a pronunciarsi nel giudizio principale». Il mero riferimento all'interesse all'accertamento della pienezza del diritto di voto con riguardo alle future consultazioni, senza alcuna altra indicazione, né sintetica né per *relationem*, non è stato dunque sufficiente ad ammettere il riesame della Corte costituzionale in merito alla normativa per eleggere i membri del Parlamento europeo.

che da ciò si determinerebbe per un diritto inviolabile, consentono di superare quei limiti formali del processo che sarebbero altrimenti barriera invalicabile di inammissibilità.

#### **4. La sent. 193 del 2015: “due pesi e due misure” nella valutazione della rilevanza?**

Sempre rispetto all'ammissibilità, di particolare rilievo è apparsa anche la sent. 193 del 2015 con cui la Corte costituzionale ha sindacato le «norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione Lombardia», contenute nella legge 31 ottobre 2012, n. 17.

Nel caso in questione, a differenza del precedente, il giudizio principale non sorge da un'azione di accertamento del diritto di voto, ma è stato il TAR Lombardia a dubitare della costituzionalità della legge sopra menzionata<sup>36</sup>, nella parte in cui il legislatore regionale ha previsto l'attribuzione del premio di maggioranza indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti, attribuendolo in base ai consensi ottenuti dal Presidente eletto, anziché da quelli delle liste a lui collegate, alterando così la volontà di quegli elettori che avevano espresso il c.d. voto disgiunto<sup>37</sup>. Inoltre, è stata messa in discussione la legittimità della medesima norma nella parte in cui<sup>38</sup>, escludendo dal riparto dei seggi quelle liste provinciali che non avevano superato la soglia minima del 3% dei consensi, se non collegate ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti validi, avrebbero violato il principio sancito dall'art. 48 Cost<sup>39</sup>.

36 Espressamente l'art 1, XXIV c. lett a) e b) della legge Regione Lombardia n. 17/2012, dispone: «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 proclamato eletto Presidente della Regione 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 proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al quaranta per cento o superiore».

37 Il giudice *a quo*, in particolare, ha ritenuto che la norma violasse sia l'art. 121, II c. Cost., in quanto avrebbe fatto dipendere la formazione dell'assemblea legislativa regionale dai risultati elettorali riguardanti un diverso organo, quale il vertice dell'esecutivo, sia l'art. 122 Cost., attuato dalla legge n. 165/2004, che impone, sì, di agevolare maggioranze stabili, assicurando, però, la rappresentatività delle minoranze ed, infine, il principio di eguaglianza del voto (art. 3, 48, 51 Cost.), leso altresì dalla previsione (nella medesima norma) che dispone le soglie di sbarramento per la composizione del Consiglio.

38 In questo caso, oggetto della questione di legittimità è l'art. 1, XXX c. lett. d) della medesima legge n. 17/2012.

39 Grazie alla decisione in analisi si ha avuto modo di valutare l'applicabilità dei principi espressi in Corte cost. n. 1/2014 al sistema elettorale regionale e, sul punto, la dottrina ha espresso due diverse correnti di pensiero. Secondo alcuni autori, «se l'interprete dovesse riscontrare nella legislazione elettorale regionale meccanismi analoghi a quelli che hanno condotto alla dichiarazione d'incostituzionalità della Corte cost. n. 1/2014, si riprodurrebbe la stessa fattispecie d'illegittimità esaminata dal giudice delle leggi, giacché a subire lesione sarebbero gli stessi parametri [...], per quanto resti fermo che la Corte ha differenziato la posizione del Parlamento da quella delle altre assemblee elettive». Così R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni regionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 3/2013, p. 3. L'autore giustifica una lettura estensiva di quanto enunciato in Corte cost. n. 1/2014 sulla base dell'esistenza della legge cornice n. 165/2004, che contiene i principi fondamentali in materia elettorale regionale. Da ciò deriverebbe l'obbligo dell'interprete di leggere la legislazione regionale alla luce dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. Sul punto si v., inoltre, M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 3/2014, pp. 471 – 508. Secondo altri autori, invece, le differenze tra le

Il giudice delle leggi si è espresso per l'inammissibilità della questione inerente al premio di maggioranza e, nel merito, ha optato per l'infondatezza della censura proposta rispetto alle soglie di sbarramento.

Ciò su cui intende maggiormente soffermarsi riguarda il primo dei due profili, per la peculiare interpretazione che la Corte costituzionale ha compiuto del requisito della rilevanza della questione prospettata; espediente attraverso il quale, al contrario di quanto avvenuto per le leggi n. 270 del 2005 e n. 52 del 2015, è riuscita a non valutare nel merito quanto proposto dal giudice comune. Precisamente il giudice costituzionale ha sostenuto che, «nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente»: i risultati delle elezioni regionali, tenute in Lombardia nel febbraio 2013, hanno infatti mostrato che, «a fronte di una percentuale del 42,81 di voti ottenuta dal candidato eletto Presidente, le liste a lui collegate avevano conseguito il 43,07 % dei suffragi<sup>40</sup>», raccogliendo dunque un consenso superiore alla stessa soglia fissata per la carica presidenziale. La maggioranza assoluta dei seggi non è quindi stata attribuita ad una coalizione votata da una minuscola frazione dell'elettorato, né il Presidente è stato eletto con un numero esiguo di voti né, tantomeno, ciò è avvenuto in presenza di consensi disgiunti che hanno fatto registrare un numero inferiore di voti alle liste connesse al Presidente rispetto a quelli direttamente conseguiti da costui. In sostanza, la concreta applicazione della norma oggetto del sindacato ha reso la questione, per come proposta dal giudice *a quo*, «meramente ipotetica» e conseguentemente non rilevante.

Se il dubbio sollevato sulla legge n. 270 del 2005 ha oltrepassato il vaglio dell'ammissibilità grazie ad un controllo sulla rilevanza nel quale la Corte si è limitata a considerare una motivazione «non implausibile<sup>41</sup>» dell'ordinanza in merito all'interesse ad agire, lo stesso non può dirsi per la sent. 193 del 2015. Il giudice delle leggi, nel caso di specie, ha infatti sindacato il merito del requisito della rilevanza, compiendo una vera e propria analisi empirica sul fatto ad origine del giudizio *a quo* e proprio su di esso ha vagliato il concreto riscontro della normativa denunciata d'illegittimità. A fronte dell'analisi dei voti ottenuti dal Presidente e di quelli conseguiti dalle liste a lui collegate nella specifica tornata elettorale, la Corte ha quindi smentito quanto sostenuto dal Tribunale amministrativo, osservando che gli effetti denunciati non corrispondevano a quanto realmente accaduto.

forme di governo dei due livelli territoriali non permetterebbero alcuna assimilazione e i principi costituzionali richiamati nella pronuncia riguarderebbero esclusivamente la legge n. 270/2005 e non altre formule elettorali, men che meno se afferenti a forme di governo diverse da quella parlamentare. Si cfr. in tal senso M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2014, p. 130; e analog. A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, pp. 160 – 161. In particolare, l'autrice riporta quelle tesi dottrinali secondo cui la differenziazione sulla sorte dei premi regionali e nazionali si basa sulla diversa forma di governo dei due livelli territoriali, considerando, nello specifico: l'elezione diretta del Presidente della Giunta e la rigida formula del «*simul stabunt, simul cadent*» contrapposta all'elezione del Presidente del Consiglio, la differente accezione tra maggioranza assoluta nelle forme di governo parlamentare rispetto a quelle regionali, nonché le distinte funzioni delle Assemblee parlamentari e dei Consigli regionali. Sul punto si v. anche S. CATALANO, *La risposta implicita della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2016, p. 190 e A. MORRONE, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2014, pp. 119 – 121.

40 E non, come aveva erroneamente indicato il giudice rimettente nell'atto di promovimento, dove il risultato individuale del Presidente della Regione era stato prospettato al 42,81 % e quello delle liste ad esso collegate al 38 % dei votanti.

41 Si cfr. Corte cost. n. 1/2014, 2 del *Considerato in diritto*.

«La rilevanza è stata così intesa come pretesa di aderenza del fatto al vestito di incostituzionalità dato dal giudice rimettente<sup>42</sup>» e non come applicazione incidentale della disposizione al giudizio principale. Se la Corte avesse adottato questa seconda accezione, avrebbe potuto certamente considerare rilevante la questione proposta sul premio di maggioranza, in quanto le norme censurate erano proprio quelle che il giudice rimettente avrebbe dovuto applicare per risolvere la controversia del giudizio principale. Senza l'applicazione delle stesse<sup>43</sup>, la lista vincente non avrebbe ottenuto l'ingente premio, che va ben oltre la maggioranza assoluta dei seggi dell'assemblea regionale e l'eventuale declaratoria d'incostituzionalità della medesima disposizione avrebbe quindi modificato sensibilmente la composizione del consiglio regionale.

Fermo restando che la rilevanza, sia nella teoria sia nella prassi, è suscettibile di letture diverse<sup>44</sup>, quel che emerge è come, a distanza di pochi mesi tra un caso e l'altro, la Corte pervenga ad opposti risultati sulla base di una interpretazione più o meno rigorosa di questo requisito processuale<sup>45</sup>, che viene così inevitabilmente «messo sotto stress», se non addirittura sacrificato del tutto<sup>46</sup>.

Come giustificare che per entrare nel merito della questione inerente alla legge regionale lombarda la Corte costituzionale abbia ritenuto necessaria una perfetta coincidenza tra i denunciati profili d'incostituzionalità e il fatto concretamente accaduto, quando, a poco più di un anno di distanza, è lo stesso giudice delle leggi ad accogliere una doglianza sulla legge nazionale (legge n. 52 del 2015) senza che la stessa abbia nemmeno trovato applicazione in alcuna competizione elettorale?

Certamente i due giudizi non possono e non devono considerarsi perfettamente «sovrapponibili» per il loro diverso oggetto, per le azioni da cui sono scaturiti<sup>47</sup>, nonché

---

42 Così sostiene A. O. COZZI, *op. cit.*, pp. 175 – 179.

43 Ci si riferisce all'art. 1, XXIV c. della medesima norma. A tal proposito, secondo una parte della dottrina, la Corte avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità della sola disposizione relativa all'art. 1, XXIV c. lett. a), avendo nel caso di specie il Presidente eletto superato la soglia del 40 per cento mentre, nel merito, avrebbe potuto analizzare la questione di cui all'art. 24, I c. lett b), dichiarandola non fondata in quanto subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti. Espressamente in G. D'AMICO, *op. et loc. cit.*

44 Su tutti si cfr. le opinioni di G.P. DOLSO, *Giudici e corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 58 e ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 148 e ss.; A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 513 e ss.; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 182 e ss.; G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 282 e ss.

45 Di concretezza della rilevanza parla anche 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 *Le Regioni*, fasc. 1/2016, pp. 199 – 200.

46 Così afferma autorevole dottrina: in particolar modo si cfr. A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: una quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà nella sentenza sull'Italicum*, in *Lo Stato*, fasc. 8/2017, pp. 293 – 306.

47 Per quanto concerne gli oggetti, si fa riferimento, da un lato, ad una legge elettorale regionale, sottoponibile a controlli sia nel corso del procedimento elettorale preparatorio, sia a seguito delle elezioni mediante l'impugnazione dei risultati elettorali e, dall'altro, ad una legge elettorale nazionale la cui impugnazione, almeno fino al 2014, è stata esclusivamente rimessa alle Camere, attraverso la c.d. verifica dei poteri. Per quanto riguarda, invece, la differenza delle due azioni proposte, nel caso di Corte cost. n. 193/2015, l'azione intentata nel giudizio principale era volta all'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale costituito presso la Corte d'Appello di Milano; mentre, per quanto concerne la Corte cost. n. 35/2017 essa è sorta in virtù di differenti azioni di accertamento, attraverso le quali, alcuni cittadini hanno chiesto che l'autorità giurisdizionale verificasse la lesione del loro diritto di

per gli ambiti territoriali in cui spiegano la loro efficacia, ma ciò giustifica il giudice costituzionale a discostarsi da quei canoni processuali che sono alla base del proprio operato, giungendo ad esiti così radicalmente difformi?

### **5. La Corte costituzionale sindacava nuovamente la legittimità della legge elettorale nazionale: la sent. 35 del 2017. Una definitiva “fuoriuscita” dalle zone franche?**

Indubbiamente la sentenza avente ad oggetto la legge elettorale per la composizione della Camera dei Deputati<sup>48</sup> entrata in vigore l'1 luglio 2016, ad efficacia differita rispetto al momento della sua approvazione<sup>49</sup>, ha rappresentato il vero e proprio “banco di prova” della tenuta dei principi espressi nella sent. 1 del 2014<sup>50</sup>.

Le doglianze poste all'attenzione del giudice delle leggi, sorte nel corso di giudizi intentati dinnanzi ai Tribunali di Messina<sup>51</sup>, Torino<sup>52</sup>, Perugia<sup>53</sup>, Trieste<sup>54</sup> e Genova<sup>55</sup> (giudici *a quibus* nell'occasione), ai quali gli attori hanno chiesto di accertare la violazione del loro diritto di voto, leso dalla normativa elettorale presuntamente incostituzionale, hanno riguardato tre aspetti della legge n. 52 del 2015: 1) il premio di maggioranza, sia per quanto riguarda l'attribuzione dei seggi al primo turno, sia per l'assenza di una soglia minima di voti al raggiungimento della quale consentire l'accesso al ballottaggio; 2) le disposizioni inerenti la presentazione delle liste dei candidati e la proclamazione degli eletti, in riferimento sia alla norma che prevede i capilista bloccati, sia a quella concernente la facoltà dei candidati bloccati plurieletti di scegliere il collegio in cui far valere la propria elezione e, infine, 3) le norme che hanno reso disomogeneo il sistema elettorale tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica.

Con la sent. 35 del 2017 la Corte costituzionale si è espressa per l'illegittimità delle disposizioni che prevedono il ballottaggio (per come strutturato dalle legge e non in senso astratto), così come di quelle concernenti la scelta del collegio d'elezione da parte del candidato bloccato plurieletto, mentre ha rigettato le censure relative alla previsione del premio di maggioranza al primo turno e dichiarato non fondate o

---

voto.

48 Come noto, la legge elettorale n. 52/2015 ha riguardato esclusivamente la composizione della Camera dei Deputati: tale riforma non è infatti intervenuta a disciplinare il sistema elettorale del Senato della Repubblica, a seguito della decisione, assunta nel corso dell'esame parlamentare del progetto, di stralciare le disposizioni relative all'elezione della seconda camera in concomitanza alla presentazione del testo di legge di revisione costituzionale “Renzi – Boschi” che prevedeva il superamento del bicameralismo paritario e la trasformazione del Senato in un organo elettivo di secondo grado. A fronte dell'esito negativo del *referendum* costituzionale, tenutosi il 4 dicembre 2016, la normativa elettorale tuttora vigente ed applicabile al Senato della Repubblica è dunque contenuta nel d.lgs. n. 533/1993, come risultante da Corte cost. n. 1/2014, che ne ha parzialmente dichiarato l'incostituzionalità.

49 L'approvazione di tale legge è avvenuta il 23 maggio 2015.

50 Li definisce «principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale», V. BALDINI, *La sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori, ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in *Diritti fondamentali*, pubblicato il 18.03.2014, pp. 1 – 11.

51 Tribunale di Messina, ordinanza 17 febbraio 2016, n. 69.

52 Tribunale di Torino, ordinanza 5 luglio 2016, n. 163.

53 Tribunale di Perugia, ordinanza 6 settembre 2016, n. 192.

54 Tribunale di Trieste, ordinanza 5 ottobre 2016, n. 265.

55 Tribunale di Genova, ordinanza 16 novembre 2016, n. 268.

inammissibili tutte le altre questioni, sottolineando, già dal comunicato stampa<sup>56</sup>, l'autoapplicabilità della legge elettorale di risulta.

Se alcuni degli aspetti analoghi alla sent. 1 del 2014 sembrerebbero nella decisione in esame parzialmente ridimensionarsi, da un punto di vista processuale, l'ammissibilità di una questione inerente la legge per le elezioni politiche, nuovamente proposta attraverso un'azione di accertamento del diritto di voto<sup>57</sup>, sembra sancire definitivamente l'esistenza di un peculiare accesso (diretto o quasi) alla Corte costituzionale e contestualmente determinare la "fuoriuscita" dalle zone franche della legislazione elettorale nazionale.

La rilevanza della questione è infatti stata giustificata dal giudice delle leggi con le identiche argomentazioni addotte tre anni prima<sup>58</sup>, nonostante un'eccezione dell'Avvocatura di Stato avesse lamentato che, a differenza della legge n. 270 del 2005, applicata in tre competizioni elettorali<sup>59</sup>, la legge n. 52 del 2015 non avesse nemmeno mai avuto attuazione e che, dunque, il contenuto dell'ordinanza di rimessione fosse carente di concretezza, incidentalità e pregiudizialità.

La Corte, al contrario, ha affermato che, al pari di quanto prospettato dai giudici *a quibus*, l'interesse ad agire in un'azione di mero accertamento non implica necessariamente l'attualità della lesione di un diritto, risultando sufficiente che l'attore si qualifichi come titolare e lamenti uno stato di oggettiva incertezza dello stesso. Nel caso in esame, a nulla è valso che la legge elettorale non fosse ancora mai stata applicata poiché «il fatto costitutivo che ha giustificato l'interesse ad agire è stato ragionevolmente individuato nella disciplina legislativa già entrata in vigore, sebbene non ancora applicabile al momento della rimessione della questione, oppure al momento dell'esperimento dell'azione di accertamento<sup>60</sup>». Quanto alla pregiudizialità, la Corte,

---

56 È indubbia la singolarità del comunicato stampa che la Corte costituzionale ha pubblicato il 25 gennaio 2017, sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), dal momento che sembra esser stata una precisa risposta a quanti (soprattutto partiti politici e *mass media*) in quelle ore chiedevano un intervento del giudice delle leggi da cui risultasse possibile l'immediata applicazione della legge elettorale senza ulteriori interventi del Parlamento. Sulle interrelazioni tra il sindacato di costituzionalità, avente ad oggetto la legge n. 52/2015 e le altre istituzioni repubblicane, anche attraverso una rassegna precisa dei comunicati della Corte costituzionale in merito alla questione elettorale, si v. G. M. SALERNO, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2017, pp. 261 e ss.

57 Sull'azione di accertamento in ambito elettorale si v., su tutti, C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta Online*, 2013, pp. 1 – 23; C. CONSOLO, *L'antefatto della sentenza della Consulta: l'azione di accertamento della "qualità" ed "effettività" del diritto elettorale*, in *Il corriere giuridico*, fasc. 12/2014, pp. 1553 – 1558: i due autori offrono un diverso punto di vista in merito al tema della rilevanza della questione di legittimità della Corte cost. n. 1/2014, pur ritenendo, al pari della Corte, che tale requisito sussista rispetto alla questione prospettata. Diversamente, invece, F. FERRARI, *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum*, in *La Costituzione.info*, pubblicato il 18.02.17, e A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *La Costituzione.info*, pubblicato il 15.02.17.

58 Ed espressamente: una motivazione sufficiente e non implausibile in ordine all'interesse ad agire dei ricorrenti del giudizio principale; la ricorrenza del requisito della pregiudizialità, individuabile nella differenza tra gli oggetti dei due giudizi, quello dinanzi all'autorità giurisdizionale e quello costituzionale; la peculiarità del rilievo costituzionale del diritto fondamentale di voto; infine, l'esigenza di evitare che leggi che definiscono regole di composizione di organi costituzionali, essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo, siano immuni al sindacato di legittimità.

59 La legge n. 270/2005 ha infatti disciplinato le elezioni dei membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nel 2006, nel 2008 e nel 2013.

60 Si cfr. con Corte cost. n. 35/2017, 3.3. del *Considerato in diritto*.

sempre a fronte dell'accertamento intentato dagli attori, ha dichiarato sussistere la distinzione degli oggetti tra i due giudizi ed espressamente che «nel giudizio principale il *petitum è consistito* nella richiesta di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto; *mentre* nel giudizio costituzionale si è *chiesto* di dichiarare che il diritto di voto fosse pregiudicato dalla disciplina vigente<sup>61</sup>». Da tale affermazione, tuttavia, non appare evidente quale sia la differenziazione del *thema decidendum* nei due procedimenti e precisamente: quale attività residuale rimarrebbe da svolgere al giudice comune, se non quella di ratificare quanto già accertato dalla Corte costituzionale?

È utile a tal proposito richiamare il contenuto della sent. 8878 del 2014 con cui la Corte di Cassazione, una volta risolta la questione di legittimità costituzionale ad opera della sent. 1 del 2014, ha definito il giudizio principale. In tale pronuncia il giudice *a quo*, pur ribadendo che «l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale non ha esaurito la tutela invocata dai ricorrenti nel giudizio principale», in realtà altro non ha fatto se non recepire quanto affermato dai giudici del Palazzo della Consulta, da una lato, esclusivamente deducendo la lesione del diritto di voto subito dagli attori per il periodo di vigenza delle disposizioni dichiarate incostituzionali; dall'altro, addirittura affermando in modo esplicito che tale lesione avesse già avuto una tutela «pienamente satisfattiva della riparazione in forma specifica, *proprio* per effetto della sentenza costituzionale che ha ripristinato la legalità<sup>62</sup>». Per quanto, quindi, «le azioni di accertamento possano essere esperite anche innanzi a situazioni di mero dubbio sulla portata dei diritti, senza che sia necessaria una lesione concreta della situazione soggettiva», non può con ciò escludersi che tale «incertezza *debba* essere sanabile attraverso un'attività propria del giudice comune, non potendosi egli limitare a fungere da tramite per la Corte costituzionale<sup>63</sup>».

Eppure, tanto nel 2014, quanto nel 2017, l'attività di accertamento è stata compiuta non dal giudice di merito, bensì esclusivamente dal giudice delle leggi attraverso una interpretazione della rilevanza decisamente distante dal carattere della concretezza, che, come visto nei paragrafi che precedono, pure è stato “filtro” in diverse sentenze sull'ammissibilità di questioni concernenti la medesima materia<sup>64</sup>. In tal modo

61 Si cfr. con Corte cost. n. 35/2017, 3.3 del *Considerato in diritto*. Il corsivo è una modifica dell'autore.

62 Il virgolettato fa riferimento al punto 7 della Cass. civ. n. 8878/2014; il corsivo è invece un'integrazione di chi scrive. Si cfr. anche il punto 3 della motivazione della decisione nella quale la Corte di Cassazione ribadisce l'attività “ultronea” alla quale è chiamato il giudice comune. Tanto allora quanto per i tribunali di merito, giudici a *quibus* nella sentenza del 2017, tutt'al più, ciò che potrebbe apparire quale unica attività residuale e di esclusiva competenza del giudice *a quo* sembrerebbe attenersi alla ripartizione delle spese processuali del giudizio.

63 Lo afferma F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 14.02.2017, p. 2 e sempre a tal proposito, si richiama anche F. FERRARI, *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum, cit.*, dove l'autore ribadisce dapprima il ragionamento della Corte costituzionale circa l'ammissibilità delle questioni relative alla legislazione elettorale, secondo cui la stessa non può che valutarsi alla luce delle peculiarità del diritto di voto, nonché del rischio delle zone franche, per poi sostenere che «se la Corte ritiene ammissibile – secondo le ordinarie regole processuali – la questione relativa alle leggi elettorali, il richiamo alla zona franca è semplicemente inutile; se il processo consente, attraverso le normali procedure e l'uso di una semplice azione di accertamento, di giudicare nel merito le leggi elettorali, allora significa che non c'è nessuna zona franca, poiché le leggi elettorali – come tutte le altre leggi – possono fisiologicamente arrivare innanzi alla Corte. Se, al contrario, le leggi elettorali rappresentano una zona franca, per definizione non possono giungere davanti alla Corte nel rispetto delle regole processuali, imponendo una rottura del processo e dei suoi canoni».

64 Si rimanda, sul punto, a quanto affermato nei precedenti paragrafi, in particolar modo in riferimento a Corte cost. n. 193/2015: par. 4 del presente scritto.



la Corte sembra aver affermato prima, e confermato poi, l'esistenza di un suo inedito e ampio spazio d'intervento su qualsiasi futura disposizione elettorale nazionale, nonostante il persistente rischio di mascherare, così, una *fictio litis*.

Trattando del merito della decisione, se si parte dall'assunto che attraverso le domande dei giudici *a quibus* si sarebbe potuto mettere in discussione l'impianto maggioritario della normativa in esame, riproponendo un antico "dilemma" di cui si era ampiamente occupato Carlo Lavagna nei suoi scritti<sup>65</sup>, riconoscendo come costituzionalmente necessario il solo sistema elettorale proporzionale<sup>66</sup>, rileggendo la decisione in esame si comprende non solo che ciò non è avvenuto, ma che l'illegittimità nel caso di specie è stata giustificata esclusivamente sulla base della concreta modulazione della legge n. 52 del 2015, ridimensionando così la potenziale portata di una pronuncia che, se avesse avuto i "toni" della sent. 1 del 2014, avrebbe potuto modificare completamente il sistema proposto dal legislatore.

Ciò che però maggiormente colpisce è riconducibile ai ben dodici richiami che solo nel *Considerato in diritto* della pronuncia la Corte costituzionale ha fatto alla «discrezionalità legislativa», assumendola come limite oltre il quale essa stessa non può spingere il proprio controllo<sup>67</sup>.

In particolare, rispetto alle questioni ritenute infondate sul premio di maggioranza attribuito al primo turno, la Corte ha delimitato la possibilità di un proprio intervento ai soli casi di manifesta irragionevolezza della disciplina elettorale. Nel caso di un sistema proporzionale questi si rendono evidenti, ad esempio, nella totale assenza di una soglia minima di voti a cui condizionare l'integrazione premiale dei seggi, altrimenti foriera di un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza, ma non nel valutare, invece, il *quantum* della soglia dalla quale far scattare tale premio o il parametro ai cui connetterla (che sia ai voti conseguiti o alla totalità degli aventi diritto al voto) poiché entrambe le questioni sfuggono «in linea di principio al sindacato di legittimità costituzionale», pur restando sottoponibili ad un controllo di proporzionalità in caso di una smisurata distorsione della rappresentatività<sup>68</sup>.

È proprio il bilanciamento tra principi e obiettivi costituzionali, quali la rappresentatività e l'eguaglianza del voto, da un lato, e la stabilità del governo, dall'altro, a fungere da metro di giudizio per l'esito della decisione, nella quale non è rinvenuta alcuna illegittimità né rispetto all'entità della soglia fissata al 40%, né rispetto alla previsione che introduce lo sbarramento in entrata. Men che meno ha comportato irragionevolezza la compresenza di ambedue i meccanismi nella stessa legge elettorale: rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che si è inteso disciplinare, introdurli entrambi, se peraltro volti a differenti finalità: assicurare l'esistenza di una maggioranza, il primo, e non ostacolarne

---

<sup>65</sup> Ci si riferisce, su tutti, a C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 3/1952, pp. 849 – 875.

<sup>66</sup> Un'opposta visione di ciò, specificamente riguardo la Corte cost. n. 35/2017 si può trovare, su tutti, in A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 13.02.2017, p. 1.

<sup>67</sup> Nel *Considerato in diritto* della Corte cost. n. 1/2014 i richiami alla discrezionalità legislativa sono solo sei, ma più che una questione di confronto numerico, leggendo le due pronunce, è evidente come in quella del 2017 il giudice delle leggi abbia voluto circoscrivere in modo decisamente più netto il proprio campo di operatività, rimarcando esplicitamente (e in modo ripetuto) le competenze spettanti al solo legislatore.

<sup>68</sup> Dettate, ad esempio, da soglie irragionevolmente basse. Si cfr. Corte cost. n. 35/2017, 6 del *Considerato in diritto*.

la formazione, il secondo<sup>69</sup>.

Al contrario, ciò che è stato ritenuto illegittimo dal giudice delle leggi riguarda le previsioni legislative inerenti al turno di ballottaggio. I giudici *a quibus* hanno infatti lamentato l'artificiosità della maggioranza risultante da questa seconda votazione per tre sostanziali aspetti: 1) l'accesso a tale turno è stato disposto esclusivamente per le due liste più votate e non per quelle che abbiano raggiunto una soglia di voti prestabilita; 2) il premio di maggioranza è stato attribuito alla lista più votata tra le due, superato il 50% più uno dei voti validi, anziché quello degli aventi diritto al voto<sup>70</sup> e, infine, 3) il divieto di apparentamenti o collegamenti di liste<sup>71</sup>.

Il ballottaggio non è stato definito illegittimo in sé, ben riconoscendo il giudice costituzionale la logica su cui sono fondate le leggi che regolano le elezioni in forme di governo diverse da quella parlamentare, dove è invece previsto<sup>72</sup>, ma è stato ritenuto irrazionale per come peculiarmente strutturato all'interno della legge n. 52 del 2015, la quale, indipendentemente dagli innesti maggioritari previsti<sup>73</sup>, rimane ancorata ad una formula di riparto proporzionale dei seggi.

È proprio partendo dal presupposto secondo cui tale legge è definita proporzionale che la Corte ha tratto le sue principali argomentazioni, ribadendo che in tali sistemi «il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo» non può avvenire «a prezzo di una valutazione del peso del voto “in uscita” fortemente diseguale al fine dell'attribuzione finale di seggi», con ciò riproponendo quanto già affermato nella sent. 1 del 2014. Insomma, dinnanzi ad un sistema proporzionale si genera nell'elettore una aspettativa che non consente uno squilibrio sugli effetti del voto.

Ciò che sul punto si vuole mettere in discussione riguarda proprio l'assunto da cui il giudice delle leggi ha condotto il proprio ragionamento, classificando in modo nitido e rigido un sistema elettorale come quello entrato in vigore nel 2016 che, pur prevedendo una ripartizione proporzionale dei seggi, contiene correttivi tali da non consentire, ad avviso di chi scrive, di identificarlo se non tra i c.d. sistemi misti<sup>74</sup>. Non è infatti così ovvio ritenere che l'impianto della norma al vaglio della Corte sia

<sup>69</sup> Ancora Corte cost. n. 35/2017, 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>70</sup> La Corte, sul punto, sfuggirà proprio dalla necessità di affrontare il fattore dell'astensionismo tanto al primo quanto al secondo turno. Sul punto si cfr. A. SPADARO, *Sulla intrinseca “politicità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2017, pp. 1 e ss.

<sup>71</sup> Tali norme, secondo lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza operato dal giudice delle leggi, sono risultate incostituzionali in quanto lesive degli artt. 1, II. c.; 3 e 48, II c. Cost. poiché hanno espressamente violato «l'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto» in favore della stabilità governativa.

<sup>72</sup> La stessa Corte costituzionale, sul punto, rimanda a Corte cost. n. 275/2014. Si cfr. a tal proposito il par. 2 di questo scritto.

<sup>73</sup> Si fa riferimento tanto all'eventuale ballottaggio, quanto al premio previsto al primo o al secondo turno, così come alle soglie di sbarramento.

<sup>74</sup> La legge n. 52/2015 contiene infatti diversi correttivi alla ripartizione proporzionale dei seggi e precisamente: l'integrazione del premio di maggioranza, la presenza delle soglie di sbarramento, oltre che un eventuale doppio turno da cui si ripartiscono i seggi solo per la lista vincitrice e non per la lista concorrente, seppur giunta al ballottaggio. Nelle principali democrazie il ricorso ad un correttivo, quale il premio di maggioranza, è meno comune di quanto non si pensi e una delle ragioni si configura proprio per il potenziale rischio distorsivo da esso derivante: se il premio consistesse, ad esempio, in un numero significativo di seggi, questo genererebbe inevitabilmente una iper-rappresentatività della lista vincitrice, stravolgendo completamente l'impianto di una legge proporzionale.

strutturalmente proporzionale, se non considerando quale unico elemento identificativo del sistema elettorale la regola aritmetica che converte i voti in seggi, senza prendere minimamente in considerazione né la decisiva *distorsione* generata dal premio di maggioranza, sia se attribuito al primo turno, sia per come previsto in sede di ballottaggio, né da quella derivante dalla presenza delle soglie di sbarramento. Il giudice delle leggi in questo modo non sembra aver tenuto conto di tutti i criteri cui, invece, gli scienziati della politica sono soliti riferirsi per classificare le diverse leggi elettorali<sup>75</sup>, né tantomeno degli effetti che essi generano se combinati tra loro, al punto che, potenzialmente, da una legge a formula proporzionale “in entrata”, la mescolanza degli stessi potrebbe produrre una distorsione “in uscita” tale da rendere un sistema molto più simile a leggi di impianto maggioritario che non condurre ad una distribuzione proporzionale dei seggi<sup>76</sup>. Non è dunque in casi come questi che “categorizzare” una legge elettorale in una formale denominazione può comportare il rischio di sottovalutarne la concreta operatività?

Certamente ritenere la normativa oggetto del controllo di legittimità ad impianto proporzionale ha consentito al giudice costituzionale di vincolare il legislatore non solo al rispetto di condizioni perfettamente paritarie per accedere alla competizione elettorale, ma anche al concreto risultato della manifestazione della volontà popolare, la quale non può quindi subire eccessive distorsioni, nemmeno nella fase di distribuzione dei seggi. Il principio di eguaglianza *ex art. 48 Cost.*, da sempre interpretato in via formale, sembrerebbe dunque recidere definitivamente ogni legame con le precedenti

---

<sup>75</sup> Per quanto sia vero che il criterio comunemente più impiegato per classificare i sistemi elettorali è il tipo di formula elettorale adottata, per l'appunto la regola aritmetica di conversione dei voti in seggi, essa non è il solo elemento che contraddistingue una legge elettorale e comunque, secondo i più critici, pur avendo il vantaggio della semplicità, tale parametro sacrifica importanti informazioni come le dimensioni costitutive dei sistemi elettorali, l'ampiezza dei collegi, le soglie di accesso alla rappresentanza, il carattere del voto, ovverosia tutti quegli elementi che non attengono all'*input* legale (ovverosia come è un sistema elettorale formalmente), ma all'*output* elettorale (ovverosia come agisce in concreto il sistema stesso). Sul punto si cfr., fra i tanti, M. OLIVIERO – M. VOLPI, *Sistemi elettorali e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 7 dove si afferma espressamente: «[...] qualsiasi valutazione dei sistemi elettorali non può fondarsi esclusivamente in base alla formula (proporzionale o maggioritaria) adottata poiché ciò renderebbe ideologico, statico e parziale ogni giudizio in merito». Lo spostamento del *focus* da *input* a *output* darebbe inoltre luogo ad una classificazione basata non sulla formalizzazione di una legge, ma sugli effetti da essa prodotti, in particolare riferendosi al sistema partitico. Espressamente in M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Colin, trad. it. *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1970, pp. 228 e ss., l'autore distingue i sistemi maggioritari da quelli proporzionali non tanto a partire dalla formula elettorale di riparto dei seggi, ma ritenendo che i primi tendono a produrre un formato bipartitico, mentre i secondi un formato multipartitico; o ancora D. NOHLEN, *Two incompatible Principles of Representation*, in (a cura di) A. LIJPHART – B. GROFMAN, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1984, pp. 83 – 89, distingue i due sistemi sulla base del principio di rappresentanza, affermando che il sistema maggioritario ha come obiettivo quello di consentire ad un partito di conseguire la maggioranza parlamentare, anche laddove esso non abbia una maggioranza di voti, al fine di produrre un governo, mentre il sistema proporzionale ha come obiettivo di far sì che l'assemblea parlamentare rifletta quanto più possibile la composizione delle forze sociali e dei gruppi politici della popolazione. Per un approfondimento sul tema si cfr. anche A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Riv. it. di Sc. Pol.*, fasc. 2/1998, pp. 229 – 270.

<sup>76</sup> Molti scienziati politici si chiedono, ad esempio, se il sistema elettorale spagnolo, pur adottando una formula di riparto proporzionale, possa definirsi tale non tanto se si considera la conversione dei voti in seggi, quanto gli esiti da esso prodotti, ovverosia risultati così sproporzionali da renderlo comparabile più facilmente a leggi di tipo maggioritario che non a quelle proporzionale. Si cfr., fra i molti, A. CHIARAMONTE, *op. cit.*, pp. 237, mentre per un approfondimento sul sistema elettorale spagnolo, su tutti, J. P. ROYO, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 531 – 551.

decisioni<sup>77</sup> per lasciare il passo ad un'eguaglianza di tipo materiale, dove è la diseguale valutazione del peso del voto, in rapporto alla proporzionale attribuzione dei seggi, a doversi considerare misura di legittimità (chiaramente sempre e solo in riferimento ai sistemi elettorali definiti proporzionali)<sup>78</sup>.

Sempre in quest'ottica, poi, il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione che ha consentito al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di optare discrezionalmente per l'uno o per l'altro, non prevenendo un criterio oggettivo rispettoso della volontà degli elettori. Tale arbitraria facoltà ha determinato una violazione del principio di eguaglianza "in uscita", così come della personalità del voto, in quanto con essa si riconoscerebbe al deputato plurieletto anche l'indiretta possibilità di designare il rappresentante di un altro collegio, condizionando, così, le preferenze espresse dagli elettori<sup>79</sup>.

Se questo specifico aspetto sfugge dunque alla discrezionalità legislativa, la stessa torna ad essere il "parametro" mediante il quale la Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione inerente alla norma che ha previsto le candidature bloccate, della cui legittimità il giudice *a quo*<sup>80</sup> ha dubitato «per l'effetto distorsivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capilista bloccati<sup>81</sup>». Il premio così congegnato garantirebbe per certo alla sola lista di maggioranza di ottenere seggi per i candidati eletti con il sistema delle preferenze, mentre per le liste perdenti si potrebbe profilare più di una ipotesi in cui gli eletti sarebbero esclusivamente afferenti alle sole liste bloccate. Tuttavia la Corte, nel rigettare tali affermazioni, ha affermato che la scelta per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali fare esprimere agli elettori la propria preferenza appartenga alla volontà del legislatore, non dovendosi ciò confondere con quanto censurato della legge n. 270 del 2005, nella quale ogni possibilità di preferenza era stata totalmente pretermessa a causa di liste di candidati bloccati, la cui lunghezza, numerosità e ampiezza delle circoscrizioni rendevano i potenziali parlamentari difficilmente conoscibili al cittadino<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> Si v., su tutte, le sent. Corte cost. nn. 43/1961; 6/1963; 60/1963; 168/1963; 96/1968; 39/1973; 203/1975; 429/1995; 107/1996; 94/2000; 15/2008; 16/2008 nelle quali il giudice delle leggi afferma in modo esplicito che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo.

<sup>78</sup> Sul punto si cfr. A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita*, cit., pp. 47 – 54. L'autore, però, commentando Corte cost. n. 35/2017 ritiene che «l'obiettivo dell'eguaglianza anche in uscita non costituisce un principio costituzionale in positivo, che il legislatore deve concretizzare in un modo determinato, come se dalla Costituzione derivasse una "rima obbligata", ma più modestamente, un *limite negativo* che invita il Parlamento a non conformare formule elettorali che possono determinare forme di rappresentatività sproporzionate: così ID., *Dopo la decisione sull'Italicum*, cit., pp. 3 e 4.

<sup>79</sup> All'esito della caducazione dell'art. 85 del d.P.R. n. 361/1957, nella parte in cui si prevedeva che il deputato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei Deputati quale collegio nominale prescelga, permane il criterio residuale del sorteggio, che pur non essendo propriamente collegato alla espressa volontà degli elettori, quantomeno restituisce oggettività alla decisione e, soprattutto, una normativa elettorale di risulta immediatamente applicabile. Il monito della Corte al legislatore, sul punto, è comunque forte e infatti lo invita a intervenire, sostituendo tale criterio con altro più adeguato.

<sup>80</sup> In questo caso, il Tribunale di Messina.

<sup>81</sup> In violazione dell'espressione di un voto diretto, libero e segreto.

<sup>82</sup> La legge n. 52/2015 non è ricaduta negli stessi vizi, considerando che si è discostata dal previgente sistema proprio per liste elettorali presentate in cento collegi plurinominali di ridotte dimensioni, formate da un numero esiguo di candidati, con il solo capolista bloccato, il cui nome, peraltro, deve essere

Da ultimo, nemmeno la pretesa omogeneità delle formule elettorali tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica è stata accolta dal giudice costituzionale; tuttavia è parso incisivo il monito che la sentenza ha riservato al legislatore circa la necessità non tanto di adottare due sistemi elettorali identici tra loro<sup>83</sup>, quanto di fare in modo che, seppur differenti, gli stessi non ostacolino la formazione di maggioranze parlamentari omogenee nei due rami del Parlamento e che, con le stesse, si garantisca un corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. Se tale auspicio non poteva che essere necessario, soprattutto dopo la “conferma” del bicameralismo paritario, ciò su cui mai si avrà certezza è se l’esito della sent. 35 del 2017 sia dipeso più dal fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre che non dall’esistenza di un precedente giurisprudenziale della portata della sent. 1 del 2014.

## 6. Il trend della giurisprudenza elettorale, tra variabili e costanti

Molti autori<sup>84</sup>, all’indomani della pubblicazione della sent. 1 del 2014, hanno auspicato che la stessa non divenisse un “precedente vincolante” per la futura giurisprudenza in materia elettorale, ma che, anzi, rimanesse “ancorata” alle peculiari circostanze, tanto di natura politica, quanto istituzionale, in cui era stata pronunciata, definendola una sentenza emergenziale, decisa in stato d’eccezione.

Senza dubbio eccezionali sono state le condizioni che nel 2014 hanno spinto il giudice costituzionale a superare il tabù della discrezionalità del legislatore in un aspetto, quello della formula elettorale, sino ad allora mai sindacato dalla Corte e sul quale si era volutamente lasciato un ampio margine di intervento legislativo, non prevedendo in Costituzione alcun riferimento al sistema elettorale da adottare, così da adattarlo al contesto storico e politico del momento<sup>85</sup>.

indicato nella scheda elettorale al fine di una preventiva conoscibilità e gli altri candidati sono sottoposti ad un’elezione attraverso il sistema delle preferenze. L’effetto di cui si è lamentato il giudice rimettente è stato pertanto ritenuto dalla Corte una conseguenza diretta, solo costituzionalmente rilevante, di come è strutturato in Italia il sistema dei partiti, a cui la Costituzione, ai sensi dell’art. 49 riconosce ampio spazio nella selezione e presentazione delle candidature, al fine di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

83 La parità delle due Camere, secondo quanto disposto dal testo costituzionale, riguarda infatti le funzioni fondamentali, quali la fiducia al governo e l’esercizio collegiale della funzione legislativa, non, invece, alcune caratteristiche strutturali che consentono di definire il bicameralismo solo tendenzialmente simmetrico: la Camera dei Deputati, ha, infatti, un diverso elettorato attivo e passivo rispetto al Senato della Repubblica e originariamente vi era una distinzione circa la durata in carica dei due organi. Sul punto si v. anche A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum, cit.*, p. 6.

84 Si rimanda a quanto sostenuto da G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori, cit.*, pp. 2966 – 2967, il quale colloca, pur con timbri e motivazioni diverse, le posizioni di S. Staiano, R. Bin, A. Anzon Demmig, M. Dogliani, F. Lanchester, T. F. Giupponi e A. D’Andrea (tutti intervenuti nel dibattito proposto nel fasc. 3/2014 della rivista citata) tra quelle che considerano la Corte cost. n. 1/2014 nei termini di «un atto di volontà non giustificato dal diritto positivo», oltre che pronunciarsi in circostanze politiche – istituzionali eccezionali.

85 La mancata incorporazione, nel testo costituzionale, di un preciso sistema elettorale deriva proprio dalla volontà di non irrigidire una materia, che per sua stessa natura, soggiace al rispetto di una serie di esigenze, anche di carattere politico, per le quali si è sempre demandato interamente alla discrezionalità del legislatore. Sul punto si rimanda agli atti dell’Assemblea costituente, in particolare ai lavori della II Sottocommissione, preposta a elaborare e proporre il progetto della Costituzione riguardante l’organizzazione dello Stato; si v. altresì, su tutti, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pp. 19 e ss. e A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pp. 56 e ss.; M. S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma – Bari, Laterza, 1995, pp. 358 – 381; E. BETTINELLI, *Origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, pp.

Tuttavia, da un lato l'inerzia del legislatore, che mai ha colto i moniti espressi dalla giurisprudenza e dal Presidente della Repubblica circa i profili irragionevoli della disciplina del 2005, né ha considerato le diverse richieste referendarie che negli anni hanno proposto l'abrogazione della discussa legge, oltre che l'ingente numero di adesioni in quelle occasioni raccolte<sup>86</sup> e, dall'altro, l'impossibilità di giungere ad un controllo giurisdizionale sul diritto di voto, leso dalla normativa delle elezioni politiche nazionali, sono stati motivi considerati determinanti (e imprescindibili l'un dall'altro) per giustificare, anche sul piano processuale, l'intervento della Corte costituzionale a garanzia di un diritto inviolabile, altrimenti compromesso.

A tre anni di distanza dalla "storica" pronuncia, dinnanzi all'incremento delle questioni di legittimità riguardanti la materia elettorale, la giurisprudenza ha avuto modo di sindacare altre normative, dimostrando, ad opinione di chi scrive, che le pronunce sorte dalla sent. 1 del 2014 sembrerebbero seguire due diverse strade.

Quanto espresso nella decisione che ha dichiarato la parziale illegittimità della legge n. 270 del 2005 se, da un lato, si è dimostrato (e probabilmente si dimostrerà) irreversibilmente vincolante per le leggi elettorali nazionali, in modo ancora più evidente dopo la sent. 35 del 2017, dall'altro, ha concesso ampi spazi per compiere alcuni *distinguishing* in merito alle normative riguardanti le elezioni dei diversi ambiti territoriali.

Quanto al primo dei due aspetti, la pronuncia riguardante la legge n. 52 del 2015, nel riproporre l'impianto processuale di tre anni prima, consentendo nuovamente un sindacato nel merito di una legge per le elezioni politiche, peraltro senza che la stessa avesse mai avuto una concreta applicazione<sup>87</sup>, ha smentito ogni ipotesi di marginalizzazione o singolarità di quanto enunciato nella sentenza del 2014, anzi, al contrario ne ha amplificato gli effetti confermando la possibilità di una "via" che, attraverso l'azione di accertamento, consente (di fatto) un accesso diretto alla Corte costituzionale, difficilmente non riproponibile per la legge elettorale appena adottata, vista l'ormai acclarata "demolizione" della teoria delle zone d'ombra.

---

267 – 281; M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in (a cura di) M. LUCIANI – M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma – Bari, Laterza, 1995, pp. 95 – 123 e G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848 – 1994)*, Milano, Edizioni Unicopli, 1998, pp. 7 – 21.

86 In particolare ci si riferisce all'ingente numero di firmatari che hanno aderito alla proposta referendaria del 2011 per la quale il Comitato promotore, presieduto da A. Morrone, riuscì a raggiungere più di un milione e duecentomila firme di cittadini che aderirono alla richiesta di abrogazione della legge n. 270/2005. Si v. inoltre Corte cost. n. 15/2008, Corte cost. n. 16/2008 e Corte cost. n. 13/2012. Si crf. altresì G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sul referendum Guzzetta tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2008, pp. 190 e ss.; M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, 'probabilità concrete' e 'aspetti problematici': quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pubblicato il 06.03.08, pp. 2 e ss.; E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 05.06.13, pp. 1 – 8 e, da ultimo, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 249 – 281.

87 Il fatto che una questione di legittimità sulla legge che regola le elezioni politiche venga accolta per la seconda volta, addirittura indipendentemente dall'applicazione concreta della stessa, secondo alcuni autori è il risultato di una vistosa forzatura dell'incidentalità e si fa riferimento, su tutti, a F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg*, cit., p. 3; mentre secondo altri, rappresenta più in generale un'interpretazione derogatoria delle regole processuali, si v. su tutti A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità*, cit., pp. 3-5. Il mancato rispetto dell'incidentalità era stato denunciato dalla dottrina maggioritaria anche commentando la Corte cost. 1/2014.

Tale “eccezionalità” processuale, però, non è certo divenuta una regola generale non scritta, in quanto strettamente dipendente dal rilievo costituzionale del diritto di voto, ma soprattutto dalla volontà di evitare un vuoto di tutele costituzionali, ancora di più se strettamente connesse a regole concernenti l’assetto democratico. Queste ragioni tanto hanno consentito di aprire (nuovamente) le porte del Palazzo della Consulta alla legge delle elezioni politiche, quanto, al contempo, permesso di chiuderle dinnanzi a leggi riguardanti competizioni amministrative, regionali ed europee, che non presentano le medesime criticità. Il contezioso elettorale delle elezioni non nazionali è infatti rimesso alla competenza della giurisdizione ordinaria e amministrativa e ciò giustifica la diversa posizione della Corte costituzionale che, in mancanza di impedimenti nell’accesso al sindacato costituzionale, impone che sia un “giudice” a sollevare incidentalmente i dubbi di legittimità. La possibilità di proporre l’azione di accertamento viene così ristretta, limitandone l’uso straordinario ai soli casi riguardanti la disciplina elettorale nazionale e condizionandone l’ammissibilità alla contingenza di superare le zone franche dell’ordinamento.

Quanto al merito, la giurisprudenza sin qui analizzata evidenzia numerose variabili che risaltano un approccio del tutto casistico alla materia elettorale e alcune, seppur poche, costanti: il giudizio sulle leggi elettorali può avere luogo solo in caso di manifesta irragionevolezza delle stesse e ciò si verifica, nello specifico caso delle leggi ad impianto tendenzialmente proporzionale, quando queste prevedano distorsioni della rappresentatività tali da comportarne un sacrificio eccessivo rispetto all’obiettivo di garantire la stabilità del governo.

Un simile ragionamento può applicarsi, però, solo a norme vigenti per le elezioni politiche: le pronunce successive alla sent. 1 del 2014 hanno infatti messo in rilievo alcune “insormontabili” differenze tra i sistemi presenti nei diversi livelli di governo che non consentono alcuna assimilazione.

Solo in una forma di governo parlamentare, infatti, il sistema elettorale, pur dovendo favorire la formazione di un governo stabile, è destinato primariamente ad eleggere i membri dell’assemblea legislativa e quindi assicurare un rigoroso rispetto del principio di rappresentatività, basandosi su una logica del tutto diversa da quella presente in elezioni, la cui principale funzione è individuare il titolare monocratico del potere esecutivo oppure i membri di un’assemblea comunque non destinata alla formazione di un governo. Alla luce di ciò, ben si comprende come quanto affermato dalla sent. 1 del 2014 e (parzialmente) riproposto nella sent. 35 del 2017 non possa considerarsi “sovrapponibile” a qualunque altra competizione elettorale diversa da quella nazionale, la cui legislazione, ormai, appare inevitabilmente vincolata (anche) al dettato giurisprudenziale<sup>88</sup>.

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna

---

<sup>88</sup> Al punto che il legislatore, subito dopo la pubblicazione di Corte cost. n. 1/2014, ha tentato di introdurre nel disegno di revisione costituzionale (*ex artt. 73 e 134 Cost.*), poi bocciato dal *referendum*, un giudizio preventivo di legittimità avverso le leggi elettorali nazionali. Sul punto, su tutti, si cfr. spec. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2016, pp. 39 – 60 e A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, *Federalismi.it*, fasc. 6/2016, pp. 2 – 19. Guardando, poi, la riforma elettorale appena approvata è indiscutibile che, su tutti, la decisione di abbandonare il premio di maggioranza, così come di suddividere il territorio in modo che i candidati (soprattutto quelli del sistema plurinomiale) siano effettivamente conoscibili agli elettori, rappresenti in modo manifesto l’incidenza delle decisioni della Corte sulla discrezionalità del legislatore.