

## La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali \*

di Alessia-Ottavia Cozzi  
(12 novembre 2015)

**SOMMARIO:** 1. UN SILENZIO E DUE CERTEZZE – 2. L'ORDINANZA DI RIMESIONE DEL TAR LOMBARDIA – 3. PRIMA CERTEZZA: LA SEDE IN CUI SOLLEVARE QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SULLE LEGGI ELETTORALI REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI – 4. SECONDA CERTEZZA: L'INFONDATEZZA RELATIVA ALLA SOGLIA DI SBARRAMENTO E I SUOI RIFLESSI SUL GIUDIZIO SUL PREMIO DI MAGGIORANZA – 5. L'IRRILEVANZA DELLA QUESTIONE RELATIVA AL PREMIO DI MAGGIORANZA SENZA SOGLIA – 6. UNA QUESTIONE NELLA SPECIE NON IRRILEVANTE, MA INFONDATA

1. La sentenza della Corte costituzionale 24 settembre 2015, n. 193 era attesa per rispondere alla domanda se i premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali fossero incostituzionali, e in particolare se fossero affetti dai medesimi vizi accertati dalla Corte costituzionale con la sentenza 13 gennaio 2014, n. 1 per il premio di maggioranza delle leggi elettorali della Camera e del Senato<sup>1</sup>. Nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte aveva dichiarato l'incostituzionalità del premio di maggioranza senza soglia alla Camera perché dava vita ad una eccessiva divaricazione tra il voto espresso dagli elettori e la composizione dell'assemblea parlamentare e ad una potenziale illimitata compressione del principio di rappresentatività in rapporto alla formula elettorale proporzionale prescelta dallo stesso legislatore. Il ragionamento, condotto in termini di ragionevolezza e proporzionalità, aveva sullo sfondo la forma di governo parlamentare, la posizione delle Camere come sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale e le loro funzioni tipiche e infungibili, di indirizzo e controllo del Governo e di garanzia della Costituzione ex art.138 Cost. In un inciso della sentenza n. 1 del 2014 la Corte si premurava di specificare che proprio le citate prerogative e funzioni tipiche distinguono il Parlamento «*dalle altre assemblee rappresentative di enti territoriali*»<sup>2</sup>.

Dopo la pubblicazione della sentenza n. 1 del 2014, sono emersi in dottrina orientamenti divergenti sulla possibile incostituzionalità dei premi di maggioranza senza

\*Scritto sottoposto a peer review della rivista *Le Regioni*.

1 Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, in *Giur. cost.*, 2014, 1 ss. Tra i numerosi commenti alla sentenza, ci si limita a U. RESCIGNO, A. ANZON DEMMING, A. D'ANDREA, A. MORRONE, E. LEHNER, e il *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, ivi, 629 ss., e A. MORRONE, A. PERTICI e G. GUZZETTA in *Quad. cost.* 2014, 119 ss. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*, e art. 17, commi 2 e 4, d.lgs 20 dicembre 1993, n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*) nonché artt. 4, comma 2, e 59 d.P.R. n. 361/1957 e art. 14, comma 1, d.lgs n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

2 Corte cost. n. 1 del 2014, par. 3.1 *Cons. dir.* Su questo passaggio della sentenza, J. LUTHER, *I dubbi della democrazia regionale piemontese (prima e dopo la sentenza del TAR Piemonte del 9-15 gennaio 2014)*, in *www.rivistaaic.it* n. 1/2014 del 7 marzo 2014, osserva criticamente che i Consigli regionali sono titolari di funzioni di partecipazione anche alla revisione costituzionale.

soglia minima previsti dalle leggi elettorali regionali. L'incostituzionalità è stata ipotizzata valorizzando la somiglianza tra parametro applicato alla legge elettorale della Camera e parametri attivabili nei confronti delle disposizioni regionali. Si è osservato, in particolare, che i principi che sostengono il circuito democratico e l'eguaglianza del voto, espressi dagli artt. 1, comma 2, 3, 48, comma 2, Cost., vincolano certamente anche i sistemi elettorali regionali<sup>3</sup>. Si è rilevato, inoltre, sotto il profilo dell'oggetto, che sia il sistema elettorale previsto per l'elezione della Camera dei deputati che i sistemi per l'elezione dei Consigli regionali, pur con le varianti presenti Regione per Regione, prevedono un riparto proporzionale dei seggi, su cui si innesta il meccanismo del premio<sup>4</sup>.

Altra parte della dottrina, invece, ha inteso differenziare la sorte dei premi regionali da quella dei premi di Camera e Senato, ponendo l'accento essenzialmente sulla forma di governo regionale ad elezione contestuale e diretta del Presidente della Giunta e del Consiglio. Si è così ragionato della rigidità della formula del "*simul stabunt, simul cadent*" e del rapporto di complementarietà e integrazione tra legge elettorale e forma di governo regionale, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale. La dottrina ha, inoltre, posto l'attenzione sul diverso significato della maggioranza assoluta nella forma di governo parlamentare e nella forma regionale e sulle distinte funzioni delle Assemblee parlamentari e dei Consigli regionali. Sulla base di questi elementi, si è prospettato che i canoni di ragionevolezza e proporzionalità potessero determinare, per le leggi elettorali regionali, un bilanciamento tra principio di rappresentatività e esigenza di governabilità diverso da quello applicato alle leggi elettorali di Camera e Senato<sup>5</sup>.

La sentenza n. 193 del 2015, che qui si commenta, non ha dato una risposta di merito alla incostituzionalità del premio di maggioranza senza soglia della legge elettorale della Regione Lombardia. Per questa parte, infatti, la questione è stata dichiarata inammissibile per irrilevanza, alla luce del concreto esito elettorale delle

---

3 R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos* n. 3/2013, tratto da <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>; M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini*, post «porcellum», in *Le Regioni*, 2014, 471-508, spec. 489 ss.

4 La disciplina di cui all'art. 5, comma 1, l. cost. n. 1 de 1999, l. n. 108 del 1968 e l. n. 43 del 1995 è ancora in vigore per le Regioni che non hanno adottato una propria legge elettorale. Altre Regioni hanno approvato proprie leggi regionali sostanzialmente ripetitive di quella nazionale e altre ancora leggi regionali con maggiori elementi di novità, quali l'eliminazione del listino regionale, l'eliminazione del voto disgiunto, la previsione di una soglia massima di seggi per la maggioranza, dunque di un cosiddetto "premio di minoranza". Cfr. M. COSULICH, *Sulla possibile estensione*, cit., 475-477. In dottrina è frequente il rilievo per cui tutte le leggi elettorali regionali adottate non si siano discostate dai tratti caratterizzanti della l. n. 43 del 1995, come modificata dall'art. 5, comma 1, l. cost., n. 1 del 1999, consistenti nell'elezione contestuale a suffragio universale e diretto del Presidente e del Consiglio regionale, nel previo collegamento tra Presidente e liste provinciali, nel riparto proporzionale dei seggi consiliari e nell'applicazione del premio di maggioranza. Sulle leggi elettorali di Calabria, Lazio, Puglia, Toscana e Marche, A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino 2005, 136 ss.; sulle più recenti leggi regionali di Lombardia, Veneto e Abruzzo, G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2013, 97 ss. L'unica Regione, a quanto consta, ad avere introdotto una soglia minima al premio è la Sardegna: il premio è del 60% se il Presidente eletto ha ottenuto più del 40% dei voti validi; del 55% se il Presidente ha ottenuto tra il 25% e il 40%; se il Presidente ha ottenuto meno del 25% dei voti, tutti i seggi sono ripartiti proporzionalmente fra tutti i gruppi di liste ammessi al riparto (art. 13, commi 2 e 5, legge statutaria n. 1 del 2013).

elezioni lombarde del 24 e 25 febbraio 2013. La sentenza, invece, ha dichiarato infondata la questione relativa alla soglia di sbarramento del 3% per le liste collegate ad un candidato Presidente che non abbia ottenuto almeno il 5% dei voti validi. Nelle considerazioni che seguono si osserverà che la sentenza, pur rimanendo silente sul punto che aveva suscitato maggiore interesse nella dottrina, offre all'interprete almeno due certezze, una relativa alla sede in cui sollevare questione di legittimità costituzionale per lesione del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali e regionali; la seconda relativa alla sorte della soglia di sbarramento. Si svilupperanno, inoltre, alcune considerazioni sull'irrelevanza nel caso di specie. Conviene, però, partire da una sintetica descrizione dei dubbi di costituzionalità prospettati dal giudice rimettente.

2. Il TAR Lombardia sollevava questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni della legge elettorale regionale relative all'attribuzione, alle liste collegate al candidato Presidente eletto, del premio di maggioranza e alla soglia di sbarramento<sup>6</sup>.

La disposizione relativa al premio di maggioranza è sospettata di incostituzionalità per sette profili. Tre delle censure sollevate attenevano, per diversi aspetti, alla dipendenza della composizione del Consiglio regionale dai voti conseguiti dal Presidente eletto. Questa dipendenza determinerebbe la lesione del principio di eguaglianza del voto, espresso dall'art. 48 Cost., in quanto il numero dei seggi consiliari assegnati alle liste dipende dai voti del Presidente indipendentemente dal quoziente elettorale conseguito da ciascuna lista (rilevante ai soli fini della soglia di sbarramento e

---

5 Così G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism* n. 3/2014, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it>; M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.* 2014, 130-133 e, se si vuole, A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, 4167 ss.

6 Ordinanza Tar Lombardia, 9 ottobre 2013 n. 2261, iscritta al n. 95/2014 Reg. Ord. e pubblicata in *G.U.* I serie spec. 11 giugno 2014, n. 25. L'ordinanza era stata emessa prima che la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale fosse pubblicata, sulla scorta dell'ordinanza della Cassazione civile, sez. I, 17 maggio 2013, n. 12060 che alla sentenza n. 1 del 2014 ha dato origine. Il giudizio avanti al TAR Lombardia era stato introdotto da alcuni dei medesimi cittadini elettori che avevano promosso il giudizio da cui ha avuto origine Corte cost. n. 1 del 2014. L'oggetto della questione decisa da Corte cost. n. 193 del 2015 è il seguente: art. 1, comma 24, l.r. Lombardia, *Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione*: «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».

Il premio corrisponde a 44 seggi su 80 seggi complessivi del Consiglio regionale della Lombardia, nel caso della lett. a); 48 seggi su 80 nel caso della lett. b), in entrambi i casi considerando un seggio riservato al Presidente eletto. Nelle elezioni del 2013 le liste collegate hanno ottenuto il 60%, ossia 48 seggi, atteso che il Presidente eletto Maroni aveva ottenuto il 42,81% dei voti. Senza applicazione del premio le liste avevano conseguito 37 seggi. Il TAR, per vero, non indicava se nella specie avesse avuto applicazione la lett. a) o la lett. b) dell'art. 1, comma 24, profilo puntualmente eccepito dalla Regione, cui la Corte non ha dato seguito.

Quanto alla soglia di sbarramento, l'art. 1, comma 30, lett. d), l.r. n. 17 del 2012, prevede: «L'ufficio centrale regionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli uffici centrali circoscrizionali: (...) d) esclude dalla ripartizione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo ha ottenuto nell'intera Regione meno del tre per cento dei voti validi se non collegato a un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il cinque per cento dei voti nella relativa elezione».

del riparto dei seggi interno alle coalizioni). In secondo luogo, per violazione dell'art. 121, comma 2, Cost., in quanto la formazione dell'organo assembleare, secondo il TAR «massima espressione democratica regionale», sarebbe determinata dai risultati elettorali di un organo diverso, il Presidente. In terzo luogo, per lesione del principio democratico. La possibile distorsione del risultato elettorale nella composizione del Consiglio sarebbe l'effetto di una valorizzazione oltre misura del collegamento tra Presidente e liste richiesto sin dalla presentazione delle candidature. Questa stretta dipendenza sarebbe irragionevole, in quanto l'esigenza di governabilità consentirebbe una deroga solo parziale al principio democratico, ma «non il suo completo stravolgimento».

Due ulteriori censure attengono, invece, alla irragionevole trasformazione di una minoranza elettorale in una maggioranza politica. L'assenza di una soglia minima di voti di lista o di voti del Presidente per l'attribuzione del premio provocherebbe il «rischio concreto di trasformare una minoranza elettorale in maggioranza politica, capovolgendo il risultato del voto». Il modulo elettorale violerebbe così l'art. 122 Cost., in rapporto ai principi fissati dalla legge quadro n. 165 del 2004, secondo cui il sistema elettorale dovrebbe agevolare la formazione di stabili maggioranze e assicurare la rappresentanza delle minoranze, poiché «le esigenze legate alla governabilità non possono addirittura ribaltare o alterare in maniera consistente l'esito elettorale». Il TAR infine – settimo profilo – eccepiva la assoluta contraddittorietà della disciplina regionale derivante dalla previsione del voto disgiunto. Con il voto disgiunto l'elettore esprime fiducia per un candidato Presidente, ma sfiducia per le liste a lui collegate. Sennonché i voti dati al candidato Presidente, compresi quelli “disgiunti”, determinano, per effetto del premio di maggioranza, l'entità dei seggi delle liste collegate che l'elettore del voto disgiunto aveva inteso bocciare<sup>7</sup>.

Una seconda parte dell'ordinanza di rimessione attiene alla disciplina della soglia di sbarramento. La motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza è sul punto molto breve e ruota anch'essa intorno alla dipendenza tra liste e Presidente: la soglia, infatti, determina l'esclusione dal riparto dei seggi non di tutte le liste che abbiano conseguito meno del 3% dei voti, ma solo di quelle collegate a un candidato Presidente che non abbia ottenuto almeno il 5% dei voti. In concreto, come motiva il TAR, erano rimaste escluse liste che avevano ottenuto il 1,18% dei voti, in quanto collegate a un candidato con meno del 5% dei voti, ed erano state ammesse al riparto liste che

---

7 Che il TAR intendesse questo si comprende dal rinvio effettuato a Corte cost., 4 aprile 1996, n. 107, in *Giur. cost.*, 1996, 945 ss., con nota di M. PIAZZA, *ivi*, 2034 ss., sul premio di governabilità del 60% assegnato alle liste collegate al Sindaco eletto al primo turno, a condizione che le liste avessero raggiunto la maggioranza assoluta, condizione non prevista in caso di elezione del Sindaco al ballottaggio. La Corte ritenne che il primo e il secondo turno rispondessero a logiche diverse e che rientrasse nella discrezionalità del legislatore prevedere che, a determinate condizioni, il Sindaco dovesse cercarsi una maggioranza in Consiglio. La Corte non si espresse sulla legittimità del voto disgiunto in sé, ma chiarì che la sua *ratio* consisteva nella facoltà dell'elettore di bocciare il collegamento tra Sindaco e liste. Sulla cautela nell'applicazione di tale precedente, alla luce dei vincoli costituzionali alla forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente, A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014*, cit., 4181 ss. A mio avviso, in ogni caso, indipendentemente dal significato che si assegni a tale precedente, la coesistenza tra voto disgiunto e premio di maggioranza in un sistema elettorale a turno unico è effettivamente problematica. La differenza quasi ontologica tra sistema a turno unico e sistema a doppio turno è stata ribadita di recente da Corte cost., 5 dicembre 2014, n. 275, sulla disciplina elettorale del Trentino Alto Adige per l'elezione dei Comuni fino a 3.000 abitanti.

avevano conseguito lo 0,94%<sup>8</sup>. Di qui l'asserita incostituzionalità della disposizione per violazione del principio di eguaglianza del voto, espresso dagli artt. 3 e 48 Cost.

Gli argomenti del giudice rimettente sottintendono un preciso presupposto sostanziale: nell'ambito del sistema di elezione diretta e contestuale del Presidente della Giunta e del Consiglio, il giudice assegna centralità al Consiglio regionale e, conseguentemente, ai meccanismi di assegnazione dei seggi consiliari. E' sulla base di questo presupposto che l'ordinanza si snoda in una duplice trama: la irragionevolezza della formazione del Consiglio in dipendenza dei voti del Presidente; il rischio di stravolgimento del voto degli elettori per le liste, con trasformazione, in assenza di soglia minima, di una minoranza elettorale in maggioranza politica.

3. Come anticipato, la sentenza della Corte costituzionale n. 193 del 2015 si compone di un silenzio, sulle disposizioni della legge lombarda sul premio di maggioranza, e due certezze. Partiremo dalle certezze. La prima certezza attiene alla sede in cui sollevare questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto le leggi elettorali regionali e degli enti locali. La sede è il giudizio amministrativo sulle operazioni elettorali disciplinato dagli artt. 130, in primo grado, e 131, in grado d'appello, d.lgs n. 104 del 2010, codice del processo amministrativo. Per vero, la Corte sul punto si è limitata ad affermare che non è implausibile la motivazione del TAR in ordine all'ammissibilità di questione incidentale in sede di giudizio sulla legittimità delle operazioni elettorali.

In passato, la Corte costituzionale si è pronunciata più volte sulla disciplina elettorale di comuni, province e regioni a partire da questioni sollevate in via incidentale nel corso di giudizi amministrativi sulla regolarità delle elezioni<sup>9</sup>. Negli anni più recenti, tuttavia, si è assistito a una rottura dell'unità di tempo e di luogo del giudizio sulla legittimità delle operazioni elettorali amministrative. Per unità di tempo intendiamo il momento entro cui introdurre il giudizio, dunque l'atto da impugnare; per unità di luogo, intendiamo il giudice titolare della giurisdizione<sup>10</sup>.

Quanto all'unità di tempo, tradizionalmente la regolarità delle operazioni elettorali poteva essere contestata da ogni cittadino, mediante azione popolare, o da ogni candidato non eletto, introducendo avanti al giudice amministrativo un giudizio impugnatorio avverso l'atto conclusivo del procedimento elettorale, il verbale di proclamazione degli eletti<sup>11</sup>. Sulla spinta di una parte della giurisprudenza amministrativa, arginata dall'adunanza plenaria n. 10 del 2005 del Consiglio di Stato,

<sup>8</sup> In realtà, non solo perché collegate a candidato con più del 5% dei seggi, ma perché facenti parte della coalizione collegata al candidato vincente.

<sup>9</sup> *Ex multis*, solo a titolo di esempio, sulle elezioni comunali Corte cost., 4 aprile 1996, n. 107, previa rimessione del TAR Abruzzo, e Corte cost., 12 settembre 1995, n. 429, su ordinanza del Consiglio di Stato, entrambe sulla l. n. 81 del 1993 per l'elezione diretta del sindaco, del presidente di provincia e dei consigli comunali e provinciali; più di recente, Corte cost., 5 dicembre 2014, n. 275, originata dal TAR Trento, su legge del Trentino-Alto Adige sull'elezione degli enti locali. Per esempi di questioni di costituzionalità su leggi elettorali regionali introdotte in via incidentale, Corte cost., 15 giugno 2011, n. 188, proveniente dal TAR Puglia, sulla l.r. n. 2 del 2005. Accanto all'accesso in via incidentale, le leggi elettorali regionali sono sindacabili in via principale; si veda, solo a titolo di esempio, Corte cost., 13 febbraio 2003, n. 49, sulla legge elettorale della Val d'Aosta, Corte cost., 5 giugno 2003, n. 193, sulla disciplina legislativa abruzzese di indizione delle elezioni regionali; Corte cost., 13 gennaio 2006, n. 3, sulla legge elettorale delle Marche; Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 4, sulla legge elettorale campana; Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 45, sulle norme per l'elezione del Presidente e del Consiglio della Basilicata.

ma definitivamente avallata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 236 del 2010, si è ammessa la immediata impugnabilità degli atti di esclusione delle liste, accettando così di anticipare il controllo giurisdizionale alla fase elettorale preparatoria. Questa soluzione è stata parzialmente codificata nell'art. 129 c.p.a., modificato nel 2012 con il secondo correttivo al codice del processo amministrativo<sup>12</sup>.

Quanto all'unità di luogo, nel diverso contesto delle elezioni politiche la sentenza n. 1 del 2014 ha colmato il vuoto di giudice e giudizio per aversi controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche, vuoto che non esisteva, appunto, per le elezioni amministrative<sup>13</sup>. In linea con un indirizzo già presente nella giurisprudenza costituzionale, la sentenza n. 1 del 2014 ha confermato che la posizione soggettiva fatta valere dai cittadini elettori consiste in un diritto soggettivo fondamentale fondato

---

10 L'unità cui si fa cenno nel testo è interna al contenzioso sulla legittimità delle operazioni elettorali amministrative. Il riparto di giurisdizione in materia elettorale è stato fissato dalle Sezioni Unite della Cassazione con sentenze 30 settembre 1968, n. 3043, 14 aprile 1969, n. 1179 e 26 maggio 1969, n. 1863. La Corte assegnò la giurisdizione in materia di operazioni elettorali al giudice amministrativo, mentre spettavano al giudice ordinario i giudizi in materia di ineleggibilità, incandidabilità e decadenza, in quanto attinenti a diritti soggettivi. La Cassazione superò così un precedente orientamento del Consiglio di Stato, sez. V, che negava la propria giurisdizione a motivo che il contenzioso sulle operazioni elettorali concerneva non interessi legittimi, ma diritti pubblici soggettivi. Alle Sezioni Unite si uniformò Cons. St., Ad. Plen., 6 aprile 1971, n. 3. Il contenzioso elettorale è stato considerato come contenzioso di diritti soggettivi già da M. S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1963, 120-121; cfr. anche M.P. CHITI, *Le procedure giurisdizionali speciali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 4780.

11 Sin dagli artt. 1 e 2 l. 23 dicembre 1966, n. 1147, che hanno modificato l'art. 83 d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, per le elezioni comunali e provinciali; dall'art. 19 l. 17 febbraio 1968, n. 108 per le elezioni regionali; poi con l'art. 6 legge TAR 6 dicembre 1971, n. 1034 e ora nel Titolo VI, *Contenzioso sulle operazioni elettorali*, Libro IV, *Ottemperanza e riti speciali, Codice processo amministrativo*. Per le operazioni elettorali in senso stretto, che non attengano alla fase preliminare di presentazione delle candidature, il giudizio amministrativo è provocato da una domanda di annullamento totale o parziale del verbale di proclamazione degli eletti e degli atti prodromici. A seconda dei vizi prospettati, dunque della domanda introduttiva, all'annullamento può far seguito la rettificazione giudiziale dei risultati elettorali, se i vizi sollevati attengono alle modalità di espressione, al computo e all'assegnazione dei voti, oppure la rinnovazione delle operazioni elettorali in singole o in tutte le sezioni, se i vizi afferiscono a generali presupposti, come la necessità di assicurare corrispondenza tra schede validate e schede scrutinate o tra numero dei votanti e schede scrutinate.

La giurisdizione amministrativa sul contenzioso elettorale è animata da principi che tendono alla conservazione dell'esito elettorale. Questo perché essa non integra una giurisdizione di tipo oggettivo, volta al riesame di tutta l'attività amministrativa svoltasi durante la consultazione e all'accertamento generalizzato dell'effettivo responso delle urne, ma si fonda sui tradizionali principi, benché attenuati, di specificità dei motivi di ricorso e di onere della prova. Anche nel caso di azione popolare, l'onere di specificazione dei motivi richiede la contestazione di specifiche anomalie, in sezioni individuate, attinenti a irregolarità rilevate nella compilazione di verbali di seggio o nell'attribuzione di puntuali voti. Al medesimo fine tende l'istituto della prova di resistenza. E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 93 ss., osserva che, a differenza di quanto è avvenuto negli altri ambiti della giurisdizione amministrativa di legittimità, sempre più protesa al giudizio sul rapporto, il giudizio elettorale ha mantenuto i tratti tipici del giudizio impugnatorio, tanto che F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, 329 ss., 338 ne ha definito la struttura come "antitetica" rispetto all'attuale processo amministrativo. A mio avviso, l'esigenza di stabilità dell'esito elettorale, che consegue al carattere strettamente impugnatorio del giudizio, non trova fondamento soltanto nella prevalenza dell'interesse pubblico alla certezza e stabilità nella composizione degli organi, ma si radica nella necessità di contemperare il diritto di elettorato attivo e passivo degli elettori o candidati ricorrenti, cui è connesso il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo, con il diritto di elettorato attivo e passivo degli altri elettori e candidati, diversi da quelli che hanno impugnato.

direttamente su norme costituzionali<sup>14</sup>. La sentenza avrebbe potuto ingenerare dubbi sulla persistente attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione sulle operazioni elettorali, specie quando essa, come nel caso di specie, è provocata da un'azione popolare intentata da cittadini elettori che facciano valere una lesione del proprio diritto di elettorato attivo prodotta direttamente dalla legislazione elettorale. La Regione, infatti, nel giudizio sulle elezioni lombarde, aveva puntualmente eccepito che, per far valere la lesione del diritto di voto causata in via diretta dall'incostituzionalità della legge elettorale regionale si dovesse agire non attraverso il rito di cui all'art. 130 c.p.a., ma utilizzando uno schema analogo a quello che aveva portato a Corte cost. n. 1 del 2014, dunque un'azione di accertamento avanti al giudice ordinario<sup>15</sup>.

---

12 Il testo originario dell'art. 129 c.p.a. limitava l'impugnazione anticipata, di carattere facoltativo, agli atti di esclusione di liste e candidati da parte dei delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, non consentendo perciò l'impugnazione dei provvedimenti di ammissione di liste e candidati o relativi a contrassegni o collegamenti. Non prevedeva, inoltre, l'azione popolare. Il testo è stato modificato con d.lgs n. 160 del 2012 (secondo correttivo al c.p.a.), teoricamente allo scopo di adeguare la disposizione alla sentenza Corte cost. n. 236 del 2010. E' ora obbligatoria l'impugnazione dei «provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio». La nuova formulazione non è chiara né per ambito oggettivo, né per ambito soggettivo: non è chiaro se siano impugnabili i soli provvedimenti di esclusione, o anche i provvedimenti di ammissione di liste e candidati; parrebbe non ammessa l'azione popolare, in quanto, pur nel silenzio della disposizione, la legittimazione discenderebbe dalla posizione sostanziale di «diritto del ricorrente a partecipare», proprio solo dei candidati e dei delegati di lista in rappresentanza della lista nel suo insieme; in generale, non esiste alcun interesse a partecipare al procedimento elettorale «preparatorio», ma se mai al procedimento elettorale *tout court*; così R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo al codice del processo amministrativo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 ottobre 2012, 14 ss. Sul contenuto della delega, le relazioni di accompagnamento e i lavoratori preparatori che hanno condotto alla formulazione originaria dell'art. 129 c.p.a., ampiamente R. CHIEPPA, *Il processo amministrativo dopo il correttivo*, Milano, 2012, 699 ss., spec., 707 ss. Per un'analisi approfondita nella non rispondenza dell'art. 129 c.p.a. ai principi enunciati da Corte cost. n. 236 del 2010 a motivo della limitazione degli atti impugnabili e dell'esclusione dell'azione popolare, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 5 ss., spec. 69 ss. L'A. esprime, inoltre, perplessità sulla pienezza, tempestività ed effettività della tutela giurisdizionale per l'impossibilità del giudice amministrativo, ribadita dopo Corte cost. n. 304 del 2011, di decidere incidentalmente sulla falsità degli atti del procedimento elettorale e per l'inconciliabilità tra celerità del rito e tempi del giudizio di costituzionalità, in caso di rimessione di questione di legittimità costituzionale. L'A. suggerisce l'introduzione di una disciplina processuale speciale per il giudizio costituzionale che abbia origine nella fase pre-elettorale, scandita da tempi compatibili con la soluzione della controversia *a quo* e con lo svolgimento delle elezioni.

13 Sulla difficoltà di accesso al sindacato incidentale di costituzionalità nelle elezioni politiche, non riscontrabile nelle elezioni amministrative, già M. COSULICH, *Sulla possibile estensione*, cit., 478-482. Sulla distinzione tra «zone franche» e «zone d'ombra», A. PIZZORUSSO, «Zone d'ombra» e «zone franche» della giustizia costituzionale italiana, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1021 ss. Nella materia elettorale politica, prima della sentenza n. 1 del 2014, A. RUGGERI, *Presentazione del seminario*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. Il giudizio delle leggi*, Torino, 2007, M. SICLARI, *Le «zone d'ombra» nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale*, ivi, 21 ss., spec. 24-27 e F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, ivi, 54 ss., spec. 90-96; V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 553 ss.; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 119 ss., spec. 136 ss. La distinzione tra zone d'ombra, fondate sulla difficoltà di aversi rilevanza di una questione in controversia pur pendente avanti a un giudice, e zone franche, riferite alla legislazione elettorale politica, come anche alle leggi di organizzazione e alle leggi di spesa, era già presente, pur senza utilizzare questa terminologia, in V. ONIDA, *Note su un dibattito in tema di «rilevanza» delle questioni di costituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1978, spec. 1004 ss.

Il dubbio risente delle perduranti incertezze in ordine ai connotati dell'azione popolare e, più in generale, alla natura delle posizioni soggettive coinvolte nel procedimento elettorale. Sono ancora presenti, infatti, in dottrina e nella giurisprudenza, specie amministrative, ricostruzioni dell'azione popolare come azione di carattere oggettivo volta essenzialmente alla tutela dell'interesse pubblico alla regolare composizione e funzionamento delle assemblee elettive. In queste ricostruzioni, si ritrova un'eco della dogmatica ottocentesca sull'indivisibilità della sovranità e sulla sua spettanza allo Stato-soggetto, cui consegue il significato del voto come funzione, piuttosto che come esercizio di un diritto soggettivo. A questi orientamenti, si contrappone una nozione soggettiva di azione popolare quale strumento per far valere innanzitutto la situazione

---

Sempre nelle elezioni politiche, prima della sentenza n. 1 del 2014, la deroga dell'art. 66 Cost. al diritto di azione di cui agli artt. 24 e 113 Cost. aveva già iniziato a incrinarsi per effetto della adesione della Corte costituzionale all'orientamento della Cassazione che riconosceva natura giurisdizionale all'attività delle Giunte parlamentari di controllo sui titoli di ammissione (cfr. Corte cost., 19 ottobre 2009, n. 259, di inammissibilità, in *Giur. cost.*, 2009, 3601 ss., con note di F. G. COCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, *ivi*, 3613 ss. e E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *ivi*, 3626 ss.); sul rapporto tra art. 66 Cost. e tutela giurisdizionale, per tutti G. RIVISECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 197-271 ss e P. GAMBALE, *Il controllo sulle elezioni politiche in Italia, tra evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" ed esigenze di "manutenzione" dei giudizi costituzionali*, in C. DECARO, N. LUCO, G. RIVISECCHI, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012.

14 Corte cost. n. 1 del 2014, punto 2 *Cons. dir.*, che tratta di «un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme». Sulla giurisprudenza costituzionale relativa ai diritti elettorali come diritti soggettivi, e non meri interessi legittimi, E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, 2012; già ID, *L'apertura condizionata della Corte*, *cit.*, 3627 ss. e ora ID, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, in *Giur. cost.*, 2014, 54 ss.

15 Dal *Ritenuto in fatto* della sent. n. 193 del 2015, si comprende che le eccezioni regionali, in realtà, intrecciavano una pluralità di profili: l'irrelevanza della questione di costituzionalità in rapporto all'aspettativa dell'elettore e alla retroattività degli effetti della sentenza di accoglimento della Corte; la posizione soggettiva fatta valere in giudizio e l'origine della lesione al diritto di elettorato attivo, provocata non dagli atti del procedimento elettorale, non contestati, ma direttamente dalle norme di legge. La Regione aveva sostenuto, sul primo punto, che fosse sì possibile contestare la costituzionalità delle norme elettorali, ma non dopo che il voto era stato espresso, modificando *a posteriori* le regole sulla base delle quali gli elettori avevano fondato le proprie scelte. Nel giudizio avanti al giudice amministrativo, perciò, avrebbero potuto farsi valere soltanto illegittimità secondarie e accessorie e non l'impianto stesso della legge elettorale, dovendosi in quest'ultimo caso introdurre un giudizio di merito avanti al giudice ordinario analogo a quello che aveva portato alla sentenza n. 1 del 2014, oppure, in alternativa, impugnare il decreto di indizione delle elezioni, primo atto del procedimento elettorale, in modo da contestare la legittimità costituzionale del modulo elettorale prima del suo svolgimento (così punto 2.1 in fatto).

L'aspettativa dell'elettore, cui l'eccezione regionale si riferiva, è stata utilizzata come parametro da Corte cost. n. 1 del 2014 nei confronti del premio di maggioranza nazionale; a mio avviso, esso assume rilevanza ancor maggiore nei confronti delle leggi elettorali regionali, se si considera l'accentuazione, operata dalla giurisprudenza costituzionale, del legame diretto tra il vertice dell'esecutivo e l'elettorato nella forma di governo ad elezione diretta del Presidente. Cfr. l'inammissibilità di una investitura fiduciaria iniziale, in quanto la presentazione del programma al Consiglio, che il Presidente ha già esposto agli elettori, ricevendone il consenso, può avere solo il significato di «precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio»; così, sull'obbligo di sfiducia nelle forme tipiche dell'art. 126, comma 2, Cost., al fine di «rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una decisione di tale gravità». (Corte cost., 20 gennaio 2006, n. 12, punto 5 *Cons. dir.*, in *Le Regioni*, 2006, 775 ss. con nota di S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, e in *Giur. cost.*, 2006, 71 ss. con nota di A. BURATTI, *Dal rapporto di*

giuridica individuale consistente nel diritto di elettorato attivo e passivo, quale forma, tra le molte, di esercizio della sovranità di cui all'art. 1, comma 2, Cost<sup>16</sup>. La qualificazione della posizione soggettiva fatta valere come diritto soggettivo o interesse legittimo si riflette sul luogo della giurisdizione, se del giudice amministrativo o del giudice ordinario.

Nella sentenza n. 193 del 2015, benché con una valutazione meramente esterna sulla motivazione dell'ordinanza di rimessione, la Corte ha riconosciuto che il giudizio ex art. 130 c.p.a., introdotto avverso il verbale di proclamazione degli eletti, è ancora oggi una sede adatta a sollevare questione di legittimità costituzionale sulla legge elettorale regionale. Questo anche nel caso di azione popolare proposta da cittadini elettori per far valere direttamente la lesione del proprio diritto di elettorato attivo, come nel giudizio introdotto avanti al TAR Lombardia. Sussistono certamente ancora oggi dubbi su un assetto normativo non sempre nitido in ordine al rapporto tra posizione giuridica tutelata e giurisdizione<sup>17</sup>. Si conferma, tuttavia, che per lo meno il rito ex art. 130 c.p.a. è idoneo ad aprire la porta del sindacato di costituzionalità sulle leggi elettorali amministrative. In una materia sensibile come quella elettorale, la certezza in ordine al giudice cui rivolgersi non è cosa da poco.

4. La seconda certezza che si può trarre dalla sentenza n. 193 del 2015 attiene al merito, e in particolare alla discrezionalità del legislatore nella definizione delle soglie di sbarramento. La Corte ha ritenuto le doglianze del TAR infondate in rapporto al principio di eguaglianza del voto e alla ragionevolezza e proporzionalità del bilanciamento tra principio democratico e esigenza di governabilità. La motivazione della Corte è strutturata in due parti, la prima relativa alle soglie di sbarramento in sé considerate, la seconda rivolta al legame tra soglie e voti del Presidente. Ad avviso della Corte, la finalità delle soglie di sbarramento, consistente nell'evitare la

---

*fiducia alla «consonanza politica». Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico e S. CATALANO, Voto di sfiducia al singolo assessore e statuti regionali).* La rilevanza meramente politica di un iniziale voto contrario sul programma era già stata affermata in Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 379, punto 9 *Cons. dir.*, in *Le Regioni*, 2005, 606 ss., con nota di G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo «standard»*.

Quanto alla fonte della lesione, direttamente provocata dalla legge elettorale e non dagli atti attuativi, l'eccezione regionale pare evocare, da un lato, la natura delle posizioni di diritto soggettivo attivate; dall'altro, il tema della  *fictio litis*. Nell'ordinanza di rimessione il TAR Lombardia aveva respinto l'eccezione, già sollevata nel giudizio principale, ritenendo che «Quanto poi alla circostanza che non si censurano specificamente le operazioni elettorali, va rilevato che queste ultime sono strumentali ad una corretta ed effettiva espressione del diritto di voto, costituzionalmente tutelata e quindi dotata della massima ampiezza e garanzia anche in sede giurisdizionale, con la conseguenza che le norme regolanti il procedimento elettorale non possono essere sottratte ad una verifica di compatibilità con i principi costituzionali» (TAR Lombardia, ord. n. 2261/2013, 3.1. *Cons. dir.*). Può aggiungersi che nel caso di azione popolare, in cui l'interesse e la legittimazione ad agire sorgono in capo a qualsivoglia cittadino elettore, le censure sollevate dai ricorrenti che lamentano direttamente l'incostituzionalità della disciplina elettorale potrebbero sembrare solo latamente connesse al procedimento elettorale in concreto svolto. Ma si tratta, a mio avviso, di un'apparenza. L'azione popolare ha comunque ad oggetto l'annullamento del verbale di proclamazione degli eletti e la conseguente rettificazione dei risultati elettorali o la rinnovazione del procedimento. Rispetto all'azione di accertamento per la violazione del diritto di voto da cui ha avuto origine Corte cost. n. 1 del 2014, perciò, nel giudizio amministrativo sulla regolarità delle operazioni elettorali tendenzialmente non si verifica la sovrapposizione tra oggetto del giudizio principale e oggetto del giudizio incidentale che ha suscitato un ampio dibattito dottrinale in tema di  *fictio litis*, su cui per tutti a G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di legge elettorale*, in *Giur. cost.*, 2013, 2465 ss..

frammentazione della rappresentanza politica e nel contribuire alla governabilità, non è arbitraria. Tanto più, osserva la Corte, che la soglia prevista dalla legge elettorale lombarda è identica a quella prevista nella legge statale n. 43 del 1995 sulle elezioni dei Consigli regionali<sup>18</sup>. Quanto al secondo profilo, il collegamento tra la soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente è giudicato «coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio *simul stabunt, simul cadent*». In aggiunta, la Corte riprende dalla sua precedente giurisprudenza il nesso di complementarietà e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, ribadendo il principio per cui «la legge elettorale

---

16 Sulla natura dell'azione popolare e le retrostanti ricostruzioni dogmatiche, ancora le belle pagine di E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 93 ss. Per l'abbandono della qualificazione del voto come funzione, nell'ambito dell'attribuzione della sovranità al popolo e non allo Stato-soggetto, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. I., 409 ss., spec. 433, secondo cui «la funzione elettorale non è funzione statale, pur essendo funzione pubblica: l'interesse perseguito dal corpo elettorale non è un interesse dello Stato-soggetto, ma un interesse della collettività, del popolo, e ad un tempo un interesse proprio di ciascun elettore (l'interesse a che certi organi statali siano formati in modo da esprimere la volontà popolare o in altri termini l'interesse della collettività al proprio autogoverno politico). E' vero, bensì, che alla funzione elettorale inserisce anche un interesse dello Stato-soggetto (alla regolare formazione e periodica rinnovazione di certi suoi organi, ossia alla compiutezza del proprio ordinamento organizzativo), ma questo è un interesse che si aggiunge a quello fondamentale e primario, direttamente perseguito attraverso la funzione elettorale, restando tuttavia ben distinto». Per l'inquadramento dell'azione popolare tra gli istituti di democrazia diretta nel quadro dell'art. 1, comma 2, Cost., L. PALADIN, voce *Azione popolare*, in *N.s.simo Dig. It.*, Torino, 1957, 88 ss., spec. 90, secondo cui l'interpretazione più consona alla lettera della norma costituzionale, facendo del popolo e non dell'organizzazione statale il punto giuridico di riferimento dei poteri sovrani, implica che l'attore popolare non sia un sostituto processuale per la tutela di diritti altrui, bensì il vero titolare di quel diritto che viene da lui fatto valere in giudizio; l'azione popolare, perciò, non ha tanto per fine l'attuazione del diritto obiettivo o la salvaguardia della tutela giuridica della pubblica amministrazione, ma tende al riconoscimento di un sostanziale interesse del cittadino ed è mezzo di partecipazione del popolo a certi singoli momenti dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Sempre per una concezione soggettiva dell'azione popolare, D. BORGHESI, *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, Milano, 1979, spec. 82 e 95 ss. e ID, voce *Azione popolare*, *Enc. dir.*, vol. IV, Roma, 1988, 1 ss., spec., 13, il quale già rilevava, sotto il profilo dei riflessi della posizione soggettiva sulla giurisdizione, la scarsa tenuta del riparto per cui le azioni popolari vanno proposte avanti al giudice ordinario se hanno ad oggetto l'ineleggibilità di un candidato e al giudice amministrativo se con esse si fa valere l'illegittimità delle operazioni elettorali. Sosteneva l'A. che, se si fosse posto in primo piano il delicato problema rappresentato dall'interesse che muove l'attore popolare «con ogni probabilità la soluzione adottata sarebbe stata quella di raggruppare tutte le controversie elettorali davanti a un'unica giurisdizione», che avrebbe potuto essere quella del giudice ordinario, se si considerava alla base della legittimazione dell'elettore attore popolare il suo diritto di elettorato attivo, o quella del giudice amministrativo, se si fosse considerato l'intreccio di diritti soggettivi, interessi legittimi e interessi semplici che il contenzioso elettorale comporta.

17 Ai sensi dell'art. 7, comma 6, e art. 134, comma 1, lett. b), c.p.a., oggi la giurisdizione del giudice amministrativo sulle operazioni elettorali amministrative e del Parlamento europeo è una «giurisdizione estesa al merito». Come ha notato la dottrina, nell'attuale fase storica il problema non è il riparto della giurisdizione in sé e per sé, in quanto le situazioni giuridiche soggettive di diritto soggettivo e interesse legittimo appaiono sostanzialmente parificate quanto al bagaglio delle tutele (E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit.). Il problema è piuttosto, a mio avviso, la certezza in ordine al giudice cui chiedere tutela. Prima dell'entrata in vigore del c.p.a., F. G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, cit., 3619, osservava che, benché nel procedimento elettorale per il rinnovo dei consigli regionali, provinciali e comunali e per il Parlamento europeo, venissero in rilievo soltanto diritti soggettivi, e mai interessi legittimi, e per di più diritti tutelati da norme costituzionali, le controversie attinenti a tali diritti erano attribuite al giudice amministrativo, tipicamente giudice dell'interesse legittimo, se attinenti alla regolarità delle operazioni e non a cause di ineleggibilità e incompatibilità, senza che neppure fosse specificato nelle

deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche (sentenza n. 4 del 2010)».

Il sindacato di proporzionalità e ragionevolezza sul *quomodo* del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi implica l'adozione di una nozione sostanziale di eguaglianza del voto, che si fa carico di valutare il "peso" del voto in uscita. Tuttavia, mentre in Corte cost. n. 1 del 2014 questo sindacato aveva condotto ad un giudizio di incostituzionalità parziale, in questa sentenza la valutazione di merito sulla modulazione del voto in uscita riconduce la soglia di sbarramento al legittimo esercizio della discrezionalità legislativa<sup>19</sup>. Né la previsione di una soglia, infatti, né la sua determinazione mediante collegamento con i voti del candidato Presidente sono illegittimi – ovviamente nei limiti della tipologia di soglia, relativamente bassa, su cui la Corte ha sindacato. Non appaiono, perciò, ingiustificate le disparità di trattamento tra liste che hanno conseguito più voti, ma sono rimaste escluse dal riparto, e liste che hanno avuto meno voti, ma hanno ottenuto rappresentanza.

La soglia, si potrebbe aggiungere, costituisce uno dei diversi elementi che, considerati complessivamente, contribuiscono a rendere il sistema elettorale regionale *majority assuring*. Accanto alle soglie, vi è l'obbligo di collegamento iniziale tra candidati Presidenti e liste provinciali; l'espressione del voto su un'unica scheda e il trasferimento del voto di lista al Presidente, se l'elettore non esercita il voto disgiunto; la previa proclamazione del candidato Presidente eletto che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi e successivamente la determinazione dei seggi spettanti alle liste. E' in

---

leggi che il giudice ne conosceva in sede di giurisdizione esclusiva. Anche successivamente all'entrata in vigore del Codice, continuano a esservi dubbi sulle posizioni soggettive tutelate, ciascuna delle quali involge spesso una *ratio* e un intreccio tra diritti soggettivi e interesse pubblico di diversa portata, e dunque sulla giurisdizione. Si veda, per esempio, il regolamento di giurisdizione per accertare se la sanzione della sospensione dalla carica elettiva, prevista dall'art. 11, comma 5, d.lg n. 235 del 2012, di attuazione della l. n. 190 del 2012 (cosiddetta legge Severino) in caso di condanna penale non definitiva, integri una violazione di diritto soggettivo o interesse legittimo; la Cass. S.U. civili, 28 maggio 2015, n. 11131, a fronte di un panorama giurisprudenziale molto diviso, ha concluso a favore della giurisdizione del g.o., in quanto la sospensione è stata assimilata alle ipotesi di incompatibilità, ineleggibilità e decadenza devolute, nel contenzioso elettorale, al giudice ordinario in quanto relative alla tutela del diritto soggettivo di ricoprire la carica.

18 Art. 7 l. n. 43 del 1995, che in effetti ha un contenuto identico all'art. 1, comma 30, lett. d), l. r. Lombardia n. 17 del 2012.

19 Corte cost. n. 1 del 2014 aveva ribadito che l'eguaglianza del voto vale "in entrata", ma non "in uscita"; esige, cioè, che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, in modo che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi, ma non si estende al risultato concreto della manifestazione della volontà dell'elettore, che dipende dal sistema elettorale adottato dal legislatore. Nel momento in cui, però, la Corte sindacava la ragionevolezza e proporzionalità del sistema elettorale, finisce per valutare il "peso" del voto in uscita. In senso critico verso una valutazione dell'eguaglianza in uscita che si traduca in una predeterminazione di un certo modello di sistema elettorale, A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, 2014, 47 ss.; in senso adesivo verso questa tipologia di sindacato, E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, ivi, 55 ss. e l'ampia dottrina da entrambi citata in materia di eguaglianza formale e sostanziale del voto; cfr. anche L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011.

questa fase delle operazioni di scrutinio che scattano l'applicazione della soglia e, eventualmente, del premio di maggioranza.

Considerando insieme questi elementi, costituisce una tentazione facile forzare il ragionamento della Corte costituzionale e leggere nella infondatezza della questione sulla soglia di sbarramento le tracce per una futura risposta in termini analoghi sul premio di maggioranza. Ma si tratta, appunto, di una tentazione da non seguire fino in fondo. L'effetto maggioritario di una soglia quale quella prevista dalla legge lombarda è certamente meno incisivo dell'effetto maggioritario del premio di maggioranza. Soprattutto, occorre attenersi al caso che si commenta. La questione sul premio di maggioranza è stata dichiarata inammissibile senza alcuna indicazione della Corte, sicché resta ad oggi impregiudicata nel merito. Ciò che pare corretto evidenziare, invece, è che la parte motiva della sentenza relativa alla soglia di sbarramento dà un contributo non all'esito della questione sul premio, ma al suo parametro. Nel decidere sulla soglia, infatti, la Corte richiama alcuni principi che appare necessario considerare per guardare alla legge elettorale regionale. I principi cui la Corte accenna sono tre: il fatto che la forma di governo regionale ad elezione diretta valorizzi il vincolo che lega Consiglio e Presidente in virtù della regola "simul stabunt, simul cadent"; il fatto, di cui si è detto, che tra forma di governo e legge elettorale regionale debba esistere un «nesso di complementarietà e integrazione»; il fatto che l'esigenza di equilibrato funzionamento della forma di governo, cui la legge elettorale deve strumentalmente tendere, si riveli «sin dal momento della costituzione degli organi»<sup>20</sup>. La sentenza n. 193 del 2015, perciò, non ha risposto nel merito alla questione sul premio di maggioranza, ma ha certamente contribuito a delinearne il parametro costituzionale, rimarcando che ai principi propri del circuito democratico (artt. 3 e 48 Cost.) si affiancano alcuni parametri propri della forma di governo regionale che occorrerà tenere in considerazione. Anche questo è un passo avanti rispetto al ragionamento condotto sulla base della sola sentenza n. 1 del 2014.

5. E' ora il momento di affrontare il tema dell'irrelevanza dichiarata dalla Corte costituzionale sulla questione relativa al premio di maggioranza, partendo da una notazione preliminare, su cui conviene insistere. La vicenda conclusasi con la sentenza n. 1 del 2014 nasceva nel contesto della riserva della verifica dei poteri alle Camere. Per effetto dell'art. 66 Cost., la regolarità delle operazioni elettorali politiche era sottratta a sindacato giurisdizionale, costituendo una deroga al diritto di azione di cui agli artt. 24 e 113 Cost. Questo non accade per le elezioni regionali e locali, come si è visto trattando della prima "certezza" offerta dalla sentenza che qui si commenta.

---

20 In relazione al primo e al terzo principio, in alcuni precedenti la Corte ha affermato la necessità di una «armonia di indirizzo politico» tra Presidente e Consiglio, che risulta dalla simultanea elezione nella medesima tornata elettorale da parte dei medesimi elettori. La Corte ha ritenuto, inoltre, intrinseca alla forma di governo regionale ad elezione diretta, in luogo dell'investitura fiduciaria iniziale del Consiglio, l'esistenza di un «rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori», la cui cessazione può avvenire soltanto nelle forme del voto della mozione di sfiducia a maggioranza assoluta (cfr. in particolare Corte cost., 20 gennaio 2012, n. 12, cit.). In dottrina molte sono le voci critiche verso l'eccessivo irrigidimento della formula del *simul stabunt, simul cadent*; tuttavia, lo stato dell'arte della giurisprudenza costituzionale deve essere considerato nella valutazione dell'esito di questione di costituzionalità; sul rapporto tra questa giurisprudenza e le formule elettorali regionali, A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014*, cit., 4174-4184 e la dottrina ivi richiamata.

Il fatto che la questione di costituzionalità avente ad oggetto una legge elettorale regionale abbia ordinariamente un “giudice” e un “giudizio” non implica che essa non possa inciampare nelle condizioni, a volte molto accentuate dalla Corte costituzionale, pretese dal requisito della rilevanza. Un esempio è dato proprio da Corte cost. n. 193 del 2015, in cui la Corte ha giudicato il dubbio di costituzionalità relativo al premio di maggioranza irrilevante sulla base del concreto atteggiarsi del fatto nella vicenda *a quo*, in rapporto alle doglianze del giudice. Nelle operazioni elettorali per l’elezione del Presidente e del Consiglio della Regione Lombardia del 24 e 25 febbraio 2013, il candidato eletto Presidente Maroni aveva ottenuto il 42,81% dei voti e le liste a lui collegate il 43,07% dei voti, dunque un numero di suffragi più alto di quelli ottenuti dal Presidente. La Corte richiama questo elemento di fatto per concludere che «nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una minuscola frazione dell’elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente»<sup>21</sup>. In ragione di ciò, la Corte qualifica la questione come «meramente ipotetica» e perciò non rilevante.

Diversa era la nozione di rilevanza adottata dal TAR Lombardia, su cui il giudice rimettente aveva fornito una espressa motivazione. La rilevanza era stata intesa dal giudice rimettente come requisito presente in tre momenti: a monte, come effettiva applicazione della disciplina controversa al giudizio sulle operazioni elettorali; a valle, come effetto della eventuale dichiarazione di incostituzionalità sul giudizio *a quo* e come persistente applicabilità della normativa di risulta. Sotto il primo profilo, il TAR riteneva che l’eliminazione, o la rimodulazione – lasciando alla Corte la facoltà di decidere lo strumento decisorio – del premio avrebbe comportato l’assegnazione dei seggi sulla base del solo riparto proporzionale; analogamente, l’eliminazione o rimodulazione della soglia di sbarramento<sup>22</sup> avrebbe riammesso al riparto le liste in base ai voti effettivamente ottenuti, indipendentemente dai voti assegnati al Presidente collegato. In sostanza, si sarebbe avuta una rettificazione del risultato elettorale, con conseguente mutamento della composizione del Consiglio regionale. Sotto il profilo dell’autoapplicatività, le disposizioni della legge elettorale rimanenti in vigore avrebbero garantito un sistema proporzionale immediatamente applicabile.

Ma la Corte non ha guardato alla rilevanza in questi termini, né come applicazione della disposizione al caso di specie, né come misura degli effetti nel giudizio *a quo*. La Corte ha fatto leva sull’atteggiarsi del fatto e sugli elementi di ipoteticità presenti nella stessa ordinanza di rimessione per adottare una nozione di rilevanza incentrata sulla concretezza<sup>23</sup>. Effettivamente l’ordinanza di rimessione conteneva un travisamento di fatto: vi si affermava che, a fronte del 42,81% dei voti del Presidente, le liste collegate avevano raggiunto circa il 38% dei voti, corrispondenti a 37 seggi su 80, con

---

21 Corte cost. n. 193 del 2015, punto 3.1 *Cons. dir.*

22 La mancata individuazione, da parte del giudice *a quo*, della tipologia di decisione della Corte, se nel senso dell’incostituzionalità dell’intera disposizione o soltanto della parte relativa al collegamento con il candidato Presidente è stata fonte di una ulteriore eccezione di inammissibilità della Regione, in relazione alla questione relativa alla soglia di sbarramento, cui la Corte non ha dato seguito.

attribuzione del premio di maggioranza per giungere al 60% dei seggi, ossia 48 seggi. Ebbene, l'errore consiste nel fatto che, come rilevato dalla Corte costituzionale, le liste avevano ottenuto il 43,07% dei voti, e non il 38%, dunque addirittura più voti del Presidente. La Corte costituzionale trae presumibilmente questo dato dalle eccezioni della Regione, parte privata costituita nel giudizio incidentale. Il dato era in ogni caso ricavabile dal Verbale di proclamazione degli eletti, certamente presente tra gli atti di causa in quanto atto impugnato. E' vero, inoltre, che la questione sottoposta dal TAR Lombardia era stata prospettata anche in termini astratti e ipotetici. Il giudice censurava un sistema elettorale che «*rischia di stravolgere del tutto la volontà popolare rispetto alle candidature al Consiglio regionale, ben potendo accadere che liste o coalizioni assolutamente minoritarie ottengano la maggioranza assoluta dei seggi, purché collegate ad un candidato Presidente eletto, pure potenzialmente eletto con pochi voti, come può avvenire in caso di eccessiva frantumazione dell'elettorato e tenuto altresì conto della presenza di un unico turno di votazione*».

Se nella parte della motivazione relativa all'asserita inidoneità del giudizio ex art. 130 c.p.a. a sollevare questione di legittimità costituzionale la Corte si è attenuta ad una valutazione esterna sulla motivazione dell'ordinanza di rimessione, in relazione al premio la Corte entra in pieno nel giudizio sulla esistenza stessa della rilevanza<sup>24</sup>. La Corte interviene sull'operazione di sussunzione della fattispecie concreta nella norma, per come interpretata dal rimettente, e fa emergere una mancanza di corrispondenza tra i due elementi. La concretezza cui la Corte dà voce è qui l'applicazione al fatto esattamente della norma disegnata dal rimettente. Si comprende, infatti, che il rimettente aveva identificato la norma relativa al premio di maggioranza come portatrice di alcuni vizi di costituzionalità – o meglio di effetti incostituzionali, secondo l'espressione della Corte. A fronte del 42,81% dei voti ottenuti dal Presidente e del 43,07% dei voti conseguiti dalle liste collegate, la Corte osserva che questi effetti non si sono prodotti. I profili incostituzionali della norma, perciò, come intesi dal giudice rimettente, non hanno trovato corrispondenza nel fatto concretamente accaduto. La Corte si attiene, così, alla norma esattamente come interpretata dal giudice *a quo*, ma è proprio questa interpretazione a non essersi inverata in fatto. La rilevanza è stata così intesa come pretesa di aderenza del fatto al vestito di incostituzionalità dato dal giudice

---

23 Sulle diverse accezioni del significato di “concretezza” nel giudizio costituzionale, A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente. Genesi, uso, implicazioni*, Milano, 1994, 528 ss., dall'A. poi intesa, in caso di interpretazione consolidata - non presente nella nostra fattispecie - come fatto storicamente accertabile e perciò riferito non al legame tra giudizio costituzionale e singolo atto introduttivo, ma al requisito dell'oggetto e ID, *La “concretezza” nel sindacato di costituzionalità: polisemia di un concetto*, in *Jus*, 1994, 91 ss.

24 L'oscillazione della giurisprudenza costituzionale tra un sindacato meramente esterno sulla rilevanza, che si incentra sulla motivazione dell'ordinanza di rimessione, e un vero e proprio controllo della Corte sull'esistenza della rilevanza nel giudizio *a quo* è fenomeno frequente sin dalla fine degli anni '60. Sui punti di contiguità e sovrapposizione tra il sindacato esterno sulla motivazione e il sindacato sull'esistenza in sé della rilevanza, benché motivata, ampiamente G. P. DOLSO, *Giudici e Corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003, spec. 66 ss. La tenuta della distinzione tra sindacato sulla motivazione e sindacato sulla sussistenza della rilevanza era già stata messa in dubbio da G. VASSALLI, *Giudizio di rilevanza ed identificazione della norma controversa*, in *Giur. cost.*, 1957, 967 ss. e ampiamente discussa da A. PIZZORUSSO, *Ancora sulla valutazione sulla rilevanza e sui controlli ad essa relativi*, in *Giur. cost.*, 1968, 1483; cfr. anche F. CERRONE, «*Obbiettivazione*» della questione di costituzionalità, «*rilevanza puntuale*» e «*rilevanza diffusa*» in un recente orientamento della giurisprudenza costituzionale, in *Giur. cost.*, 1983, 2384 ss., spec. 2397.

rimettente: nella specie, il vestito, calato sul fatto, è apparso tagliato male. Il caso, in altre parole, non ha dato vita ai vizi di costituzionalità prospettati<sup>25</sup>.

Occorre, però, intendersi su cosa si pretenda dal requisito della rilevanza. Partendo dall'atteggiarsi del fatto, secondo lo stesso schema di giudizio adottato dalla Corte, non può non rilevarsi che nelle elezioni lombarde – al di là dell'errore nell'indicare la percentuale di voti contenuto nell'ordinanza di rimessione – effettivamente le liste avevano conseguito 37 seggi, dunque meno della maggioranza assoluta. Senza l'applicazione del premio, perciò, ci sarebbe stato un Presidente eletto senza maggioranza assoluta in Consiglio. Per effetto del premio, invece, la coalizione di maggioranza relativa ha ottenuto ben 11 seggi in più rispetto a quelli spettanti sulla

---

25 In un caso analogo, una nozione ancora diversa di rilevanza è emersa in sede di vaglio preliminare del requisito da parte del giudice amministrativo. Questione analoga a quella proposta dal TAR Lombardia era stata sollevata avanti al Consiglio di Stato nel corso di giudizio di impugnazione delle elezioni del Presidente e del Consiglio regionale della Regione Friuli Venezia Giulia. Si trattava non di azione popolare, ma di un giudizio introdotto da candidati non eletti, con una diversa connotazione, dunque, dell'interesse ad agire posto a fondamento dell'azione. I ricorrenti avevano sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, 55, 58 l. r. Friuli Venezia Giulia n. 28 del 2007 e artt. 19, 20, 26, 27, 28 e 29, l. r. n. 17 del 2007, legge statutaria, per violazione degli artt. 3, 48, 51, 121 e 122 Cost. e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, censurando il premio di maggioranza senza soglia. A differenza del giudizio introdotto avanti al TAR Lombardia, la sentenza n. 1 del 2014 era già stata pubblicata. Il Consiglio di Stato, sez. V, 3 luglio 2014, n. 3356, ha dichiarato la questione irrilevante per due motivi: l'assenza di corrispondenza tra denuncia di incostituzionalità e domanda in concreto proposta dai ricorrenti in primo grado, alla luce del divieto dei *nova* che anima il giudizio amministrativo d'appello; a valle, l'assenza di effetto utile per la parte proponente la questione. I due aspetti, in realtà, risultano connessi. Quanto al primo, il Consiglio di Stato ha rilevato che gli appellanti, contestando per la prima volta in appello le disposizioni relative al premio di maggioranza senza soglia, implicitamente formulavano una domanda volta all'annullamento dell'intero procedimento elettorale, mentre la domanda introdotta sin dal primo grado di giudizio aveva ad oggetto il riconteggio di una parte dei voti e la conseguente correzione dell'esito elettorale in loro favore. La domanda svolta in primo grado, perciò, chiedeva al giudice amministrativo di procedere alla correzione del risultato proprio sulla base della normativa di cui in grado di appello si eccepeva per la prima volta l'incostituzionalità. Di qui, un primo profilo di irrilevanza, per mancata corrispondenza tra l'interesse posto alla base della questione di costituzionalità e l'interesse ad agire sotteso all'azione principale. Il necessario legame tra dubbio di costituzionalità e domanda riverbera anche sugli effetti dell'eventuale accoglimento della questione. Secondo il Consiglio di Stato, l'«effetto utile» che sarebbe derivato agli appellanti da una sentenza di accoglimento sarebbe stato la riedizione dell'intero procedimento, ma tale domanda non era stata proposta al giudice del primo grado e non avrebbe, pertanto, potuto essere pronunciata neppure in sede di appello: «se anche la Consulta desse risposta al quesito proposto dagli appellanti . . . , gli stessi non trarrebbero alcuna utilità dalla sentenza del Giudice delle leggi, avendo incentrato la domanda originaria sulla rettificazione del risultato elettorale e non sulla rinnovazione dell'intero procedimento elettorale con svolgimento di nuova elezione» (punto 2 *Cons. dir.*).

Se l'irrilevanza pronunciata da Corte cost. n. 193 del 2015 attiene alla sussunzione del fatto nella norma, l'irrilevanza accertata dal Consiglio di Stato attiene all'interesse ad agire delle parti, esigendo una consonanza tra vizio di costituzionalità, domanda in concreto azionata e «concreta utilità» della sentenza costituzionale rispetto all'accoglimento di tale domanda. La nozione di rilevanza così applicata appare dipendere dai caratteri propri e tipici del giudizio impugnatorio sulle operazioni elettorali. Essa subisce l'influenza della identificazione del *thema decidendum* nel processo amministrativo di annullamento, che è cristallizzato non soltanto dall'interesse sostanziale fatto valere dalla parte, ma anche dai motivi di ricorso riferiti all'atto impugnato (cfr. Cons. St. n. 3356 del 2014, punto 2 *Cons. dir.*; cfr. anche Cons. St., sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4915; Cons. St., sez. VI, 25 agosto 2009, n. 5058; Cons. St., Sez. IV, n. 2636 del 2007 e n. 5016 del 2004, in relazione al divieto dei *nova*). Si esprimeva in termini critici rispetto alla giurisprudenza del Consiglio di Stato che aveva ritenuto irrilevanti questioni di legittimità costituzionale perché avrebbero condotto ad un esito sfavorevole per il ricorrente, già V. ONIDA, *Note su un dibattito in tema di «rilevanza»*, cit., 1002, in merito a Cons. St., 15 novembre 1961, n. 887, in *Cons. St.*, 1961, I, 1996, in tema di norme sui limiti di età per il collocamento a riposo del corpo forestale dello Stato.

base dei soli voti ottenuti. Con ciò si vuol dire che l'art. 1, comma 24, lett. b, l.r. Lombardia ha effettivamente avuto applicazione nel procedimento di cui è causa.

6. Se si guarda nuovamente alla sentenza n. 1 del 2014, il risultato è chiaramente un utilizzo della rilevanza secondo diversi pesi e misure. In quel caso, ove la via di accesso al sindacato di costituzionalità era stretta e incerta, la Corte ha adottato un controllo esterno sulla motivazione della rilevanza ampiamente ripiegato sulle valutazioni del giudice rimettente<sup>26</sup>. Per le elezioni regionali, ove una via d'accesso al sindacato della Corte era presente e arata, la Corte ha chiuso l'ingresso, volendo forse scongiurare, dopo la sentenza n. 1 del 2014, l'incremento di questioni elettorali e intendendo mostrare una propensione a ritrarre il proprio sindacato dalla legislazione elettorale<sup>27</sup>. Una nozione di rilevanza nei termini adottati nella sentenza n. 193 del 2015, però, non era certo obbligata. La questione avrebbe potuto essere ritenuta rilevante senza forzature, applicando schemi di rilevanza che pure non si accontentano della "mera possibilità" di applicazione della norma sospettata di incostituzionalità nel giudizio *a quo* e ruotano intorno alla sua necessaria applicazione<sup>28</sup>. Le norme sospettate di incostituzionalità, infatti, erano esattamente quelle di cui il giudice rimettente avrebbe dovuto fare applicazione per decidere la domanda principale di parte ricorrente<sup>29</sup>.

26 Corte cost. n. 1 del 2014, punto 2 *Cons. dir.*, aveva adottato l'indirizzo, pure presente nella sua giurisprudenza, per cui il riscontro dell'interesse ad agire, la verifica della legittimazione delle parti e della giurisdizione sono rimessi alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame, se sorretti da una motivazione non implausibile. Si tenga anche conto del fatto che, in quel caso, sull'interesse all'azione di accertamento e la giurisdizione si era formato il giudicato interno. La Corte aveva, inoltre, condiviso gli argomenti della Cassazione sulla distinzione tra *petitum* del giudizio principale e *petitum* del giudizio principale, residuando in capo al rimettente la verifica delle condizioni cui la legge fa dipendere il diritto di voto. L'ammissibilità fu motivata, però, essenzialmente dalla «peculiarità e dal rilievo costituzionale» del diritto oggetto di accertamento e dalla necessità di evitare l'esistenza di una zona franca in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, tanto da determinare un «vulnus intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato».

27 Per una proposta di lettura delle inammissibilità come strumento utilizzato dalla Corte per ritrarsi da settori materiali in cui pure era intervenuta nel merito, ma che, alla luce dei mutamenti del contesto politico e istituzionale, riteneva non più opportuno coprire con il proprio intervento, F. CERRONE, «Obbiettivazione» della questione di costituzionalità, cit., 2405; più in generale, sull'inammissibilità come scelta di opportunità per non affrontare determinate questioni nel merito, G. P. DOLSO, *Giudici e Corte*, cit., 73.

28 Sulle diverse accezioni di rilevanza presenti in dottrina, si rinvia a G. P. DOLSO, *Giudici e Corte*, cit., 58 ss., e più di recente ID, *Le decisioni di inammissibilità nella recente giurisprudenza della Corte*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 547 ss.

29 Si vuole dire che la questione attecchiva esattamente alla norma applicabile alla domanda principale, e neppure a questioni preliminari o pregiudiziali; cfr. V. ONIDA, *Note su un dibattito in tema di «rilevanza» delle questioni di costituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1978, spec. 1004 ss., per cui rilevanza è la «necessità di applicare, direttamente o indirettamente, la disposizione di dubbia costituzionalità ai fini della soluzione di una qualsiasi delle questioni nelle quali si scompone l'iter logico compiuto dal giudice nel processo principale», mentre non occorre che la soluzione della questione debba incidere sull'esito del giudizio, essendo sufficiente che possa incidere sulla scelta delle norme in base alle quali il processo deve essere deciso. L'opzione di fondo è che il giudizio *a quo* ha funzione non solo di dare soluzione pratica a un caso, ma anche di individuare il corretto fondamento normativo di tale soluzione, dunque le regole del diritto da applicare. La definizione si inserisce nel dibattito sulla necessità o mera eventualità della pregiudizialità logica della questione, al fine di consentire l'accesso alla Corte di questioni prive di effetto sul giudizio *a quo*, su cui G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza: un carattere normale ma non necessario della questione di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1969, 1001 ss. e PIZZETTI, ZAGREBELSKY, «Non manifesta

Parimenti, la questione era rilevante anche guardando alla necessaria applicazione proprio come operazione di sussunzione del fatto nella norma<sup>30</sup>. Come si è detto, l'applicazione della disposizione sul premio si è pacificamente avuta nel procedimento elettorale di cui era causa, poiché senza premio le liste collegate al Presidente eletto non avrebbero avuto la maggioranza assoluta. Il fatto, perciò, manifestava concretamente il problema della tollerabilità o meno, rispetto ai parametri costituzionali relativi al circuito democratico nel contesto della forma di governo regionale, di un sistema elettorale che *non* assegni automaticamente al Presidente eletto una maggioranza assoluta in Consiglio<sup>31</sup>.

Ragionando della necessità come requisito costitutivo della rilevanza, autorevole dottrina ha evidenziato come tale necessità possa essere riferita all'interesse delle parti, del giudice o dell'ordinamento. Questa oscillazione è stata esemplificata con alcune domande che paiono attagliarsi perfettamente al caso di specie. La questione è necessaria per «rimuovere *un'effettiva e concreta lesione* dei valori costituzionali (siano essi riferibili agli interessi delle parti o all'interesse generale) o [per] rimuovere una norma, applicabile al caso, dotata di *una potenzialità lesiva suscettibile di venire in essere in altre occasioni?*». Ancora, «la questione deve essere necessaria ad evitare un'effettiva lesione dei valori costituzionali nel giudizio *a quo* o solo ad eliminare una disposizione, applicabile nel giudizio *a quo*, *capace di tali lesioni?* Il vizio di costituzionalità evidenziato deve, in altri termini, trovare un "riscontro" nelle vicende dall'esame del giudice *a quo* oppure ciò non è richiesto?»<sup>32</sup>. Rispetto a queste opzioni, la giurisprudenza della Corte è ondivaga<sup>33</sup>. Nella sentenza n. 193 del 2015 la Corte risponde nel primo senso: la rilevanza richiede una effettiva e concreta lesione e non una lesione che è potenzialmente in grado di venire in essere in altre occasioni; la questione deve avere riscontro nel giudizio *a quo*.

Così decidendo, la Corte ha ritenuto evidentemente più opportuno attendere un "buon caso" in cui il vizio di incostituzionalità si manifesti, ossia in cui il premio senza soglia comporti una significativa trasformazione di pochi voti per le liste in una maggioranza assoluta di seggi<sup>34</sup>. Questa soluzione, però, solleva almeno tre problemi, di cui l'ultimo è sicuramente il più significativo.

*infondatezza*" e "rilevanza" nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, 1972, 21.

30 L'operazione di sussunzione è al cuore della nozione di rilevanza in A. PIZZORUSSO, *Ancora sulla valutazione della rilevanza e sui controlli ad essa relativi*, in *Giur. cost.*, 1968, 1478 ss, in nota a Corte cost. 5 luglio 1968, n. 90, spec. 1491, secondo cui «Dall'equazione "rilevanza della questione di legittimità costituzionale = necessità di applicazione della norma che ne costituisce oggetto" si deduce dunque che il giudizio circa la rilevanza presuppone il compimento di un'operazione di raffronto dei fatti della causa alla previsione della norma della cui incostituzionalità si dubita in tutto analoga alle altre operazioni di sussunzione dei fatti alle norme che vengano compiuti nel corso del giudizio, con la sola differenza che, mentre negli altri casi l'esito positivo dell'operazione porta all'applicazione della norma, qui essa porta invece alla sospensione del giudizio ed alla proposizione della questione alla Corte». La nozione così proposta si inserisce in un orientamento dottrinale, maggioritario, che intendeva riservare il giudizio sulla rilevanza essenzialmente al giudice rimettente.

31 Per alcune considerazioni sulla tollerabilità, da parte della forma di governo regionale, di un Presidente sprovvisto di maggioranza certa, se si vuole, A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014*, cit., 4180 ss.

32 In questi termini A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 157 e 161, ragionando della "necessità" nell'ambito di una prospettazione che vuole la rilevanza come necessità e adeguatezza. Nostri corsivi nel testo.

In primo luogo, questa soluzione provoca la difficoltà di stabilire in futuro quanti siano i pochi o molti voti, ottenuti dalle liste cui sia stato assegnato il premio, necessari per aversi questione rilevante. Questa difficoltà era già emersa in rapporto al premio di maggioranza della Camera. La definizione di una soglia da applicarsi al premio appariva come una valutazione tipica della discrezionalità del legislatore, se non altro per il numero delle variabili da considerare rispetto al sistema politico e alla tipologia di effetti che si intendono ottenere. Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha evitato di percorrere queste anse incerte, dichiarando l'incostituzionalità secca delle disposizioni relative al premio di Camera e Senato e lasciando in vita un sistema di riparto proporzionale. Per effetto della sentenza n. 193 del 2015, ora il problema si riproporrà in futuro in termini di valutazione della rilevanza. Sarà difficile dire quale percentuale di voti conseguita da una coalizione di liste sia abbastanza bassa da rendere concreto il dubbio di costituzionalità, fermo restando che nel merito la Corte potrebbe concludere per il rigetto della questione.

In realtà – e siamo al secondo punto - dichiarando meramente ipotetico il dubbio sul premio, la Corte ha implicitamente spostato il giudizio dalla valutazione preliminare sulle condizioni di accesso al giudizio incidentale al sindacato sul merito. La Corte, infatti, ha condotto il sindacato sull'inesistenza della rilevanza utilizzando gli argomenti che il giudice rimettente aveva svolto in punto di non manifesta infondatezza della questione, e non di rilevanza. Si tratta degli argomenti riferiti al rischio che coalizioni assolutamente minoritarie ottengano la maggioranza assoluta dei seggi e siano collegate a un Presidente anch'egli eletto con pochi voti. La Corte ha così lasciato intendere che, nelle elezioni lombarde del 2013, dunque *in quel caso*, l'assegnazione del premio non ha prodotto alcuna incostituzionalità, non essendovi stata alcuna irragionevole e sproporzionata lesione del principio democratico. A ben guardare, le percentuali di voto delle elezioni lombarde del 2013 hanno reso il dubbio di costituzionalità – *rispetto a quello specifico esito* – infondato, non irrilevante. Questa pare essere, in fin dei conti, la ragione che ha condotto la Corte a non decidere. La dottrina che più ha approfondito la giurisprudenza costituzionale in materia elettorale ha constatato come l'intreccio tra

---

33 A. CERRI, cit., 155-157. L'A. indica casi in cui la Corte ha valorizzato un legame di tipo obiettivo tra giudizio principale e incidentale, ritenendo sufficiente per aversi rilevanza il fatto che, pur eccettuandosi l'inapplicabilità della norma sospettata di incostituzionalità al caso, l'accoglimento potesse influire sulla motivazione della sentenza da rendere in sede di giudizio di legittimità, ma anche esempi in cui la Corte ha richiesto, ai fini della rilevanza, un interesse significativo della parte del giudizio *a quo* all'accoglimento, osservando come questo tipo di controllo della Corte sulla rilevanza sembri avvicinarsi al controllo sull'interesse ad agire nel giudizio *a quo*; cfr. anche pag.163 ss, con esempi di sentenze in cui sono state ritenute irrilevanti questioni che non trovavano riscontro nel giudizio *a quo*, per esempio in relazione all'eccessiva durata dei termini di carcerazione preventiva o in materia di imposta sul reddito. Osserva l'A. che quando la Corte non dismette la questione, pur se il vizio di costituzionalità non ha riscontro nelle vicende del giudizio *a quo*, la sua giurisdizione tende verso il polo del diritto oggettivo.

34 Sulla "esemplarità" insita nella questione di legittimità costituzionale, F. CERRONE, «Obbiettivazione» della questione di costituzionalità, 2393 e 2419, che riconosce al requisito della non manifesta infondatezza una natura fisiologicamente servente a delineare il profilo astratto della questione di legittimità costituzionale, ma individua nella giurisprudenza della Corte – a partire da casi di irrilevanza dovuta a motivazione *per relationem* – una tendenza ad assegnare anche alla rilevanza una dimensione "diffusa", una carica di esemplarità e una tipizzazione che, senza perdere la puntualità dei termini originari del giudizio *a quo*, consentono più agevolmente al giudice costituzionale di adottare moduli potenzialmente utili ad incidere in un ambito più vasto del giudizio in cui la questione è sorta.

ammissibilità e fondatezza sia sempre stato presente<sup>35</sup>. Nella sentenza n. 193 del 2015, questa commistione si è tradotta nell'utilizzo del controllo sulla rilevanza come filtro della questione, più che come misura della sua concretezza<sup>36</sup>.

Tuttavia, e siamo all'ultimo profilo, la seconda alternativa prospettata dall'autorevole dottrina prima citata, ossia richiedere, per aversi rilevanza, che la norma applicabile al caso sia dotata di una potenzialità lesiva, anche in assenza di immediato riscontro nel giudizio *a quo*, sarebbe stata ampiamente percorribile. Il vantaggio di sottoporre a scrutinio di merito le regole elettorali sarebbe stato indubbiamente quello di dare certezza in ordine alla loro legittimità, nei limiti dei dubbi prospettati, o di impedire la loro futura applicazione prima di una nuova competizione elettorale, dando massima garanzia ai diritti e principi costituzionali sottesi alle operazioni elettorali, quali il diritto di elettorato attivo e passivo, l'aspettativa dell'elettore e la genuinità del voto<sup>37</sup>.

L'esigenza di certezza correlata al momento elettorale è ben presente nella stessa giurisprudenza costituzionale. Si pensi all'utilizzo molto esteso dello strumento dell'illegittimità consequenziale operato dalla Corte costituzionale nella sua prima sentenza sulle quote rosa, poi nel merito superata da successive pronunce. La Corte aveva esteso la dichiarazione di incostituzionalità a numerose norme di contenuto analogo contenute in altre discipline elettorali, «non potendo certamente essere lasciati spazi di incostituzionalità (da cui discenderebbero incertezze e contenzioso diffuso) in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico»<sup>38</sup>.

Il fattore temporale, d'altra parte, costituisce un altro elemento essenziale per aversi tutela giurisdizionale effettiva in materia elettorale. La materia elettorale risente più di

---

35 E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, cit., 55.

36 V. ONIDA, *Note su un dibattito in tema di «rilevanza»*, cit., 1016, secondo cui la rilevanza serve non per fare da filtro a questioni "serie", cui soccorre il diverso requisito della non manifesta infondatezza, ma per assicurare che le questioni rivolte alla Corte siano concrete, cioè «proprie del giudizio a quo», e «pertinenti agli interessi in giuoco nel processo di merito», intendendo tali interessi in senso ampio, «comprensivo di ogni esigenza relativa alla ricerca delle soluzioni da dare ai problemi che si presentano nel processo, nonché del loro corretto fondamento normativo.

37 Si rinvia alla ricostruzione di M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 16 ss., con puntuali riferimenti alla giurisprudenza costituzionale, sulla pluralità di interessi sostanziali sottesi ai diritti fondamentali e inviolabili di elettorato attivo e passivo: sul versante dell'elettorato attivo, l'interesse dell'elettore a non pronunciarsi invano, ossia a esprimersi su di una offerta politica legittimamente formata e dotata di potenziale stabilità, nonché l'interesse a fare uso di tutte le facoltà di partecipazione attiva riconosciute dalla legge, per esempio la sottoscrizione delle liste; sul versante dell'elettorato passivo, l'interesse a candidarsi, a utilizzare le facoltà interne, ma anche esterne al procedimento elettorale in senso stretto, per esempio connesse alla compagna elettorale, e a competere con candidati parimenti legittimati. Vi sono poi i diritti dei singoli espressi attraverso l'attività dei partiti, secondo il disposto dell'art. 49 Cost., che dovrebbero realizzare un "concorso democratico" nei procedimenti elettorali e un "diritto al pluralismo" delle offerte elettorali, cui sono legati gli spazi di scelta degli elettori (sul punto, in particolare, D. GIROTTO, *L'art. 49 Cost. nel contenzioso elettorale: tutela del concorso di partiti e movimenti politici, nell'interesse degli elettori*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013). Di qui gli interessi di rilevanza costituzionale alla presentazione di alternative elettorali e alla corretta selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche. Queste esigenze soggettive si riflettono in interessi di carattere oggettivo, come la garanzia della genuinità dell'offerta elettorale, la correttezza dei processi di formazione della volontà democratica, la costituzione di organi validamente formati sin dall'origine, la stabilità e autorevolezza delle istituzioni rappresentative, anche al fine di evitare una delegittimazione "sistemica" del momento elettorale.

38 Corte cost., 12 settembre 1995, n. 422, punto 8 *Cons. dir.*

altre del problema del tempo, al fine di garantire che le regole del gioco siano rispettate sin dall'inizio, che i candidati abbiano titolo per concorrere, che gli elettori abbiano il diritto di esprimersi su un assetto dell'offerta politica che si sia regolarmente formato. Si è osservato, infatti, che l'eventuale pronuncia di annullamento del giudice amministrativo, per quanto intervenga tempestivamente, non sarà mai pienamente soddisfacente, perché la riedizione in tutto o in parte del procedimento dovrà scontare inevitabilmente i mutamenti del contesto politico in cui i partiti agiscono e gli elettori sono chiamati a scegliere<sup>39</sup>. Anche questo elemento è ben presente nella giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 236 del 2010, già citata, la Corte ha chiaramente affermato che la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione delle liste ad avvenuto svolgimento delle elezioni precludeva la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva, a fronte di un interesse del candidato a partecipare ad una determinata competizione elettorale in un dato contesto politico e ambientale. L'impugnazione degli atti immediatamente lesivi del procedimento elettorale preparatorio rappresentava, secondo la Corte, «una garanzia fondamentale per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare la tutela giurisdizionale piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.»<sup>40</sup>.

Ebbene, il sindacato costituzionale sulla legge elettorale regionale costituisce certamente uno degli elementi che conferiscono pienezza ed effettività alla tutela giurisdizionale. Per la struttura stessa del controllo di costituzionalità in via incidentale, il "tempo" di una decisione delle Corte costituzionale maturerà sempre allorché un procedimento elettorale si sia già svolto, in tutto o in parte, e sia confluito avanti ad un giudice. Lo stesso congegno incidentale, perciò, rende inevitabile che una possibile incostituzionalità abbia ad oggetto le norme che regolano un procedimento elettorale già svoltosi. Proprio per questo, una volta che questione di legittimità costituzionale sia ritualmente sorta, avendo i presupposti per essere vagliata nel merito senza necessità di forzature, sarebbe stato opportuno che la Corte decidesse nel merito. Rispondendo così alla duplice esigenza, sotto il profilo del tempo, di dare una risposta prima che gli elettori siano chiamati ad esprimersi in altre competizioni elettorali; sotto il profilo della certezza, consentendo a tutti i soggetti interessati, cittadini elettori, partiti, singoli candidati, di orientare le proprie scelte sulla base di regole affidabili.

---

39 M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 57 e la dottrina ivi citata.

40 Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236, in *Giur. cost.*, 2010, 2892 ss., con nota di R. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)* e di E. LEHNER, *Finalmente sancita l'impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali*.