

La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra “riscontro” del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità

di Davide Monego
(1 febbraio 2016)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”)

1. La sentenza n. 193 del 2015 rappresenta un’ulteriore tappa nel percorso della giurisprudenza costituzionale sulla legislazione elettorale¹, questa volta di livello regionale, essendo contestata l’illegittimità della recente disciplina adottata dalla Regione Lombardia, con particolare riferimento alle regole sul premio di maggioranza e sulla soglia di sbarramento, ivi previste per l’elezione del Consiglio regionale. Premesso che in questa sede ci si occuperà dei soli profili processuali della decisione concernente il premio di maggioranza, la prima censura formulata dal giudice di rinvio contesta il criterio di attribuzione dei seggi consiliari alle liste collegate al candidato Presidente risultato vincente. E’ infatti previsto un premio a favore del gruppo (o della coalizione) di liste, che va dal 55% al 60% dei seggi, a seconda del risultato conseguito dal Presidente eletto: ovvero a seconda che quest’ultimo abbia ottenuto meno del 40% dei voti validi – caso in cui il premio è del 55% – o che sia arrivato al 40% (od oltre), perché in tale ipotesi le liste collegate ottengono il 60% dei posti utili in Consiglio regionale². L’elezione presidenziale ha dunque un effetto “traino” su quella consiliare, sterilizzando il consenso effettivo attribuito dal corpo elettorale alle liste circoscrizionali, che rileva solo a fini secondari³. Se si aggiunge il fatto che la legge lombarda ammette il voto disgiunto (art. 1, comma 20), ne risulta un sistema che, secondo il giudice *a quo*, è contrario ad una pluralità di parametri costituzionali.

E’ irragionevole e contrario al principio di uguaglianza del voto (art. 48 Cost.) valorizzare il collegamento fra liste e candidato Presidente al punto di far dipendere l’elezione del Consiglio da quella del Presidente, in tal modo violando anche l’art. 121, comma 2, Cost., che vale ad assicurare che il Consiglio, in quanto massima espressione democratica della Regione, vada eletto direttamente dai cittadini, il che non avviene se si depotenzia il voto di lista. Il premio di maggioranza, così concepito, è ancor più irragionevole se relazionato alla possibilità del voto disgiunto, che a sua volta viene ad

¹ Oltre alla notissima Corte cost., sent. n. 1 del 2014 sulla legge elettorale n. 270 del 2005, si possono ricordare le decisioni nn. 110 del 2015 e 271 del 2010, relative alle elezioni europee, 275 del 2014 in tema di elezioni comunali nella Regione Trentino Alto Adige, 45 e 188 del 2011, entrambe su leggi elettorali regionali.

² Così dispone l’art. 1, comma 24, lett. a) e b), l.r. Lombardia n. 17 del 2012. Ad essere impugnato dal TAR Lombardia è anche un ulteriore comma dello stesso articolo, il comma 30 lett. d), il quale si occupa invece della soglia di sbarramento da raggiungere per partecipare alla distribuzione dei seggi in Consiglio, fissata al 3% dei voti validi, salvo che si tratti di liste collegate ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti. Anche qui, dunque, il collegamento delle liste circoscrizionali con il candidato Presidente produce effetti significativi, consentendo di ottenere seggi a chi altrimenti rimarrebbe escluso dalla ripartizione. Il giudizio principale ha per oggetto l’annullamento del verbale delle operazioni elettorali adottato dall’Ufficio centrale elettorale in occasione delle elezioni regionali del febbraio 2013. I ricorrenti sono un gruppo di cittadini elettori, i quali agiscono ai sensi dell’art. 130 del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010).

³ Non è infatti prevista alcuna soglia minima di lista per beneficiare del premio. I voti ottenuti dalle liste rilevano solo “in modo molto limitato (ad esempio in caso di non superamento della soglia di sbarramento o per l’applicazione del disposto di cui all’art. 1, comma 30, lett. f)”, secondo quanto si legge nell’ordinanza di rinvio 9 ottobre 2013 n. 2261, in *G.U.*, I serie speciale, n. 25 del 11.06.14, par. 4.1 del *Diritto*.

esserne neutralizzato, il che rappresenta un elemento di incoerenza intrinseca a tale soluzione normativa. Soluzione che fra l'altro disconosce quell'istanza di equilibrio fra governabilità e rappresentatività imposto dalla legge quadro n. 165 del 2004, in tema di elezioni regionali, con relativa indiretta violazione dell'art. 122 Cost. Infine, il TAR sottolinea l'irragionevolezza della mancata previsione, non solo di una soglia minima di lista per accedere al premio, ma anche di un livello minimo di consensi per l'elezione del Presidente, affinché scatti il premio di maggioranza, come in effetti accade in caso di mancato raggiungimento del 40% dei voti da parte del candidato eletto, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 24, lett. a), della legge regionale n. 17 del 2012⁴.

Nella prospettazione del TAR Lombardia, però, i vizi vengono considerati non tanto in se stessi, quanto per le conseguenze che *rischiano* di determinare in concreto: "il sistema elettorale...rischia di stravolgere del tutto la volontà elettorale, 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 eletto Presidente, pure potenzialmente eletto con pochi voti come può avvenire in caso di eccessiva frantumazione dell'elettorato"⁵.

Per questa ragione, la censura viene dichiarata inammissibile, in quanto ipotetica, dato che "nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rittentente"⁶. Osserva la Corte che nelle elezioni regionali del febbraio 2013: 1) la coalizione che ha beneficiato del premio di maggioranza ha ottenuto una percentuale di voti superiore al 40%, anziché esser stata votata da "una frazione minuscola dell'elettorato"⁷; 2) il Presidente "non è stato eletto con un numero esiguo di voti"⁸; 3) il voto disgiunto non ha comportato un consenso per le liste inferiore a quello del Presidente. Insomma, non è accaduto ciò che pure avrebbe potuto accadere: il che basta a rendere meramente astratta la relativa questione, che dovrà allora attendere – se ne deduce –, una nuova vicenda elettorale, diversamente conformata nei risultati, per essere sollevata.

Per il passaggio al merito necessita quindi una questione concreta, dove per concretezza si intende il radicamento del vizio nel caso oggetto del giudizio principale, il suo riscontro nelle specifiche vicende che lo caratterizzano, cioè qualcosa di più e di diverso dalla semplice applicabilità della norma denunciata⁹. Nel caso di specie, il Giudice delle leggi assume dunque una nozione particolare di rilevanza, una nozione piuttosto rigorosa, che a sua volta implica un legame stretto fra la questione e il processo di origine, e dunque un'idea di forte concretezza del giudizio incidentale, o quanto meno della sua fase introduttiva¹⁰. In questa prospettiva, non sono sufficienti i caratteri che di

⁴ Cfr. l'ordinanza di rinvio, par. n. 4 del *Diritto*.

⁵ Così, a conclusione della motivazione sulla non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rinvio, al par. n. 4.2 del *Diritto*. Il concetto è peraltro ripetuto in altri passi del ragionamento, dove si parla di "completo stravolgimento" del principio democratico e di capovolgimento del risultato del voto (par. n. 4.1 del *Diritto*).

⁶ Corte cost., sent. n. 193 del 2015, par. n. 3.1 del *Diritto*.

⁷ Le liste collegate al candidato Roberto Maroni, poi eletto Presidente, hanno ottenuto il 43,07% dei voti, conquistando la maggioranza relativa, che si traduce in 37 seggi sugli 80 assegnati alla Regione Lombardia (cfr. par. n. 3.1 del *Diritto*).

⁸ Roberto Maroni è stato eletto col 42,81% dei voti (par. n. 3.1 del *Diritto*), andando quindi oltre la soglia che fa scattare il premio di maggioranza pari al 60% dei seggi, a favore delle liste collegate che non abbiano conseguito da sole tale percentuale di consenso popolare. Grazie al premio la coalizione di centro destra si è vista attribuire 48 seggi.

⁹ L'idea del "riscontro", quale requisito di ammissibilità della questione, utilizzato, seppur in modo discontinuo, dalla Corte, è di A. CERRI, *Sindacato di costituzionalità. Ordinamento italiano*, in *Enc. giur.*, Roma 1992, 8 ss., nonché *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 173 ss.; sul punto cfr. B. FERRI, *La "riscontrabilità" nel rapporto controverso del vizio lamentato può configurarsi come requisito necessario per la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale?*, in *Giur. cost.* 2000, 4381 ss.

norma qualificano una questione come rilevante¹¹. Non basta cioè la mera possibilità di applicazione della norma¹², né la sua ragionevole applicabilità¹³, ma nemmeno l'influenza dell'eventuale decisione di accoglimento sul giudizio di rinvio¹⁴, poiché, a ragionare in questi termini, la questione poteva dirsi rilevante, come più avanti si dirà: serve invece un requisito ulteriore, ovvero la produzione del lamentato effetto incostituzionale nella vicenda concreta. O, se si vuole, ad essere seguita è l'idea che l'influenza dell'eventuale pronuncia di accoglimento consti della rimozione dei citati effetti incostituzionali, oltre che della norma annullata, e cioè in un'accezione "forte", se così può dirsi¹⁵.

2. I passaggi attraverso i quali la Corte perviene alla dichiarazione di inammissibilità si prestano a qualche considerazione.

Una cosa appare evidente, con riguardo al rilievo sopra ricordato al numero 2), e cioè che non serviva "scomodare" il riscontro del vizio, bastando, a dichiarare inammissibile, in parte, la questione, l'evidente inapplicabilità di una delle proposizioni di cui consta la disposizione censurata. L'art. 1, comma 24, prevede infatti due ipotesi ben distinte, raffigurate dalle sue lettere a) e b), che differenziano l'entità del premio di maggioranza sulla base dei voti conseguiti dal Presidente eletto, sicché, in una singola vicenda elettorale, o si applica l'una o si segue l'altra. Nel febbraio del 2013 in Lombardia è stato eletto Presidente Roberto Maroni, con oltre il 40% dei voti, come risulta con chiarezza dalla stessa ordinanza di rinvio, ragion per cui, nonostante il TAR abbia sollevato la questione sull'intero comma 24, l'unico precetto applicabile – e già applicato dall'Ufficio elettorale regionale – è la lettera b), che attribuisce alle liste collegate un premio pari al 60% dei seggi in Consiglio. La Corte avrebbe potuto fare ciò che il giudice *a quo* non ha fatto, cioè scomporre il testo nelle due statuizioni che lo costituivano¹⁶, per poi dichiarare irrilevante la questione concernente la lettera a). Non c'era bisogno di riscontrare se l'applicazione (inesistente) di quella norma avesse o meno ingenerato un effetto incostituzionale: se dunque, grazie alla mancanza di una soglia minima *ex lege*, il Presidente fosse stato eletto con un esiguo numero di voti, come invece è stato fatto¹⁷.

¹⁰ Circa le varie concezioni della concretezza che sono state evidenziate in dottrina si veda F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Torino 2002, 145 ss. Non è la stessa cosa concepirla in relazione ad una certa idea dell'oggetto della censura, in quanto coincidente con la norma vivente, secondo la prospettiva di A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi uso e implicazioni*, Padova, 1994, o costruirla quale stretta dipendenza del giudizio costituzionale dal suo atto introduttivo, nella prospettiva di M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova 1984, 215 ss. Inoltre, non è detto che una stessa logica debba informare l'instaurazione del giudizio e la successiva fase di decisione.

¹¹ Circa il dibattito, sempre attuale, su cosa debba intendersi per rilevanza, cfr. L. AZZENA, *La rilevanza*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 601 ss, nonché G.P. DOLSO, *Giudici e Corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano 2003, 51 ss.

¹² F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio incidentale*, in *Rass. dir. pubb.* 1966, 297 ss.

¹³ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 284 ss.

¹⁴ A. PIZZORUSSO, *Sub. art. 137 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Garanzie costituzionali*, Bologna, 1981, 244 ss.

¹⁵ F. DAL CANTO, *La rilevanza cit.*, 181, parla di "strettissima influenza" della decisione di accoglimento, nelle ipotesi in cui la Corte pretenda il riscontro del vizio, a differenza della "stretta influenza", richiesta di regola.

¹⁶ U. RESCIGNO, *Per la distinzione tra questione di costituzionalità e argomentazioni del giudice a quo. Sul potere del prefetto di respingere la domanda di oblazione*, in *Giur. cost.* 1967, II, 1053 ss., si sofferma sui passaggi che conducono verso una sempre più puntuale delimitazione della *quaestio*, partendo dall'indicazione della proposizione scritta dal legislatore, la quale, a seconda dei casi, può coincidere con un intero articolo o comma, o piuttosto derivare da una scomposizione della disposizione complessa in più proposizioni semplici, sempre ottenute quindi con il solo impiego della "materia" impiegata dal legislatore.

¹⁷ Semmai, il fatto che il TAR avesse denunciato l'intero comma 24 avrebbe potuto condurre ad una diversa ragione di inammissibilità, in quanto non era stata precisata l'unica norma realmente applicabile, come eccepito dalla Regione

Posto che non si può certo sostenere che il comma 24 sia una disposizione inscindibile, da valutare quindi di necessità nella sua interezza, né che la prospettazione sia vincolante sotto questo aspetto, è da pensare che la strategia seguita nella valutazione in rito risenta dell'individuazione di una ragione di inammissibilità "assorbente", ugualmente valida, cioè, per l'intera questione, consistente appunto nel mancato riscontro di tutti i lamentati effetti incostituzionali, in una prospettiva di economia processuale.

Diverso è invece il discorso quanto agli altri due aspetti, prima evidenziati ai numeri 1) e 3), quali vizi insussistenti in concreto, ma che la disposizione di cui alla lettera b del comma 24 avrebbe potuto cagionare.

Nel caso sub 1), l'applicazione della disposizione impugnata ha certamente favorito le liste di centro destra, incrementandone la forza in seggi grazie al premio di maggioranza, ma, avendo esse conseguito il 43,7% dei voti, l'effetto è stato quello di trasformare una consistente maggioranza relativa in una ancor più consistente maggioranza assoluta, il che ovviamente altera l'esito elettorale, ma senza tradursi in un suo vero e proprio stravolgimento, quale quello prefigurato dal TAR come possibile¹⁸. Certo, la Corte avrebbe potuto intendere tale ipotesi come rappresentativa dell'esito più grave cui può condurre la norma impugnata, senza escludere situazioni "intermedie", anch'esse lesive, in ipotesi, dei parametri evocati, come quella – l'unica inveratasi – di una significativa maggioranza relativa che diviene assoluta. Leggendo in questo modo l'atto di rimessione, il problema del mancato riscontro in relazione allo specifico effetto incostituzionale, su cui si sofferma la sentenza, avrebbe potuto essere superato, ma a costo di reinterpretare l'atto di rimessione in modo alquanto libero.

Nel caso sub 3), l'osservazione della Corte, secondo cui, nonostante la possibilità di voto disgiunto, le liste collegate non hanno ottenuto meno voti del Presidente, vale a ribattere, risultati alla mano, la contraria ipotesi avanzata dal TAR, la quale risulterebbe comprovata solo qualora vi fosse una rilevante differenza in meno fra il voto di lista e quello per il Presidente. In contrario, si potrebbe osservare che, data la possibilità di diversificare le scelte di voto, la constatazione per cui le liste collegate hanno ottenuto un risultato non inferiore – ed anzi, in concreto superiore – a quello del Presidente, non attesta che gli stessi elettori abbiano votato per le une e per l'altro, essendo astrattamente possibile che la base elettorale nei due casi sia differente: ciò che sostanzierebbe comunque il dubbio di costituzionalità, che in tal caso risulterebbe insuscettibile di riscontro in concreto, data la segretezza del voto, ma non per questo sottratto al sindacato di costituzionalità. E tuttavia, ciò che è astrattamente possibile è al contempo decisamente improbabile, secondo un comune dato di esperienza, ragion per cui, qualora non si ravvisi una divaricazione forte fra i risultati delle liste e quelli del Presidente, l'argomento è difficilmente opponibile a quello della Consulta.

Anche qui rimaneva semmai aperta la possibilità di intendere la doglianza come scollegata dalle conseguenze applicative, ovvero come rivolta a denunciare l'incoerenza di un sistema che, non solo ammette il voto disgiunto – profilo questo che per il TAR non rileva in sé – ma lo abbina al premio di maggioranza, così da privare di peso il voto di lista,

Lombardia (cfr. par. 2.5 del *Fatto*). Dalla narrativa dell'ordinanza di rinvio emergeva peraltro con chiarezza la fattispecie concreta, e dunque la sola regola utile, ragion per cui pronunciare l'inammissibilità della questione nella sua interezza per questo motivo sarebbe apparso eccessivo ed indice della volontà di sbarazzarsi di una censura "scomoda". Il che ovviamente potrebbe sostenersi anche con riguardo alla causa di inammissibilità concretamente individuata dalla Corte, ma, come si dirà, la critica risulterebbe meno convincente.

¹⁸ Nemmeno può raffigurarsi, nella fattispecie concreta, un'altra ipotesi che pure potrebbe verificarsi, e cioè quella di una maggioranza relativa che, a causa dell'estrema frammentazione dell'elettorato e, prima ancora, dei soggetti politici concorrenti, sia molto lontana dalla maggioranza assoluta (che sia, ad es. del 30%). Alla stregua dell'ordinanza di rimessione, peraltro, non è chiaro se il TAR alluda anche ad essa. I passaggi già ricordati, circa il rischio di capovolgimento della volontà degli elettori, fanno probabilmente pensare più alla situazione più radicale di cui si parla nel testo che a quella delineata in questa nota.

se divergente da quello a favore del Presidente eletto¹⁹. Di nuovo però, non poco modificando l'impostazione seguita dal giudice *a quo*.

3. Da un punto di vista più generale, anche la logica del riscontro non sempre è applicata nello stesso modo, dato che talora il relativo difetto conduce, e quindi si confonde, con l'inapplicabilità della norma impugnata e con le conseguenze non influenzate dall'eventuale accoglimento²⁰. Così nella recente Corte cost., sent. n. 214 del 2013, in cui l'irrelevanza di questione concernente la garanzia della pubblica udienza nel procedimento di riparazione per ingiusta detenzione, è legata al fatto che la parte interessata non avesse presentato istanza in tal senso durante il giudizio di rinvio. Sembra che ne derivasse l'impossibilità, in caso di annullamento, di mutare il rito, con conseguente inidoneità della sentenza ad incidere sul giudizio *a quo*²¹. Certe differenze fra simili ipotesi ed il caso in esame, dove invece applicazione della norma e riscontro del vizio procedono disgiunti, non fanno venir meno il loro comun denominatore, rappresentato dalla circostanza che in tutti i casi l'inammissibilità è giustificata sulla base della dissociazione fra incostituzionalità lamentata e caso concreto, e che la tecnica in esame assume maggior rilievo proprio quando, se si ragionasse della sola applicazione della norma, le conclusioni in termini di rilevanza sarebbero rovesciate.

Va poi da sé che, nell'ormai sterminata casistica stratificatasi nei sessant'anni di vita della Corte costituzionale, sono reperibili anche decisioni di segno esattamente opposto, in cui il riscontro fa difetto²², il che, proprio in ragione dell'estrema elasticità con cui sono interpretate le regole processuali, non appare rilievo decisivo. Altrettanto dicasi se si evidenzia che, accanto a pronunce che valorizzano il legame fra la questione e il caso di origine, se ne trovano altre che all'inverso vedono il giudizio in via incidentale sganciarsi da quello comune, specie quando la Corte intenda "far giustizia costituzionale", anche a costo di forzare le regole processuali, ora decidendo su norme almeno in parte estranee al processo principale²³, ora forzando l'incidentalità dell'accesso, come da molti

¹⁹ 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 questa Rivista 2014, 498 ss., osserva che il voto disgiunto contrasta col carattere diretto dell'elezione del Consiglio, in quanto i voti espressi per esso non ne determinano la composizione.

²⁰ Sui diversi connotati che può assumere la citata influenza, talora intesa solo quale "generica utilità" della pronuncia, cfr. F. DAL CANTO, *La rilevanza cit.*, 177 ss. Infatti, oltre al mutamento vero e proprio dell'esito del giudizio principale, si è affermata anche una diversa idea di influenza, emersa soprattutto con riguardo al tema delle norme penali di favore, quale incidenza sul modo di decidere la controversia, cioè sull'iter motivazionale seguito dal giudice di rinvio, pur nell'identità della conclusione ultima.

²¹ Sulla diversa idea di rilevanza assunta dalla Corte di cassazione, che fungeva nel caso da giudice di rinvio si veda I. RIVERA, *La Corte di cassazione elabora un nuovo concetto di rilevanza?*, in *Osservatorio AIC*, novembre 2013. Lo stesso schema si ritrova in Corte cost., sent. n. 80 del 2011, in cui veniva in considerazione lo stesso problema, ma in relazione al procedimento di applicazione di una misura di prevenzione.

²² Come quelle evidenziate da A. CERRI, *Corso cit.*, 174, con riguardo alle decisioni di accoglimento volte ad eliminare norme affette da vizi insussistenti nei giudizi *a quibus* (cfr. ad es. Corte cost. n. 25 del 1992); e da F. DAL CANTO, *La rilevanza cit.*, 176, nota n. 108 (Corte cost. n. 94 del 2000).

²³ Si veda ad esempio Corte cost., sent. n. 470 del 1989 (con nota di M. D'AMICO, *Una decisione sull'obiezione di coscienza fra tecniche processuali e scelte di merito*, in *Giur. cost.* 1989, 2173 ss.), sulla durata dei servizi alternativi a quello militare armato, caratterizzata dalla scomposizione di una disposizione unitaria (un unico comma) in due distinte proposizioni, ciascuna riferita ad una differente fattispecie: in particolare si trattava della statuizione che prevedeva una durata superiore di otto mesi, rispetto al servizio militare, tanto per il servizio sostitutivo civile, quanto per quello militare non armato. Mentre la questione rilevante nei singoli giudizi *a quibus* era esclusivamente la prima, come peraltro risultava dalle motivazioni delle singole ordinanze, i relativi dispositivi denunciavano l'intero comma, senza enucleare la più limitata proposizione che pur sarebbe stata facilmente formulabile disarticolando la struttura unitaria della disposizione nelle sue due componenti. La Corte, anziché valersi del suo potere, tante volte esercitato, di circoscrivere preliminarmente l'oggetto del giudizio alla sola norma rilevante, ed anzi, dopo aver chiaramente evidenziato come la prospettazione apparentemente unitaria celasse in realtà due distinte questioni di

si ritiene sia avvenuto con la nota sentenza n. 1 del 2014, sulla legislazione elettorale delle Camere, che ha riportato in auge l'idea di una speciale rilevanza della materia elettorale²⁴; ora, infine, manipolando gli effetti temporali delle decisioni di accoglimento, facendoli operare *pro futuro*, come avvenuto con la sentenza n. 10 del 2015, in cui si afferma in modo esplicito che la rilevanza riguarda il giudice di rinvio, nella fase della prospettazione della questione, non la decisione della Corte, che dunque può affrancarsi dal caso di origine, seppure solo qualora ciò sia imposto dalla salvaguardia di altri principi costituzionali, che altrimenti ne verrebbero pregiudicati²⁵. Tutte soluzioni che possono certamente essere collegate alla tutela della legalità costituzionale, quale "bene" tutelato nel giudizio incidentale, ma che, se prese in considerazione a prescindere dalle rispettive peculiarità, finirebbero per giustificare qualsivoglia deroga alla disciplina processuale, e non solo in tema di controllo sulla rilevanza.

4. D'altronde, per decidere diversamente, nella fattispecie che qui interessa, la Corte probabilmente non era neppure costretta a mettere troppo in tensione le regole processuali, potendo limitarsi ad utilizzare i tradizionali canoni in tema di rilevanza.

In sostanza, circoscritta, per le ragioni sopra ricordate, al solo art. 1, comma 24, lett. b), la censura poteva dirsi ammissibile, sia identificando la rilevanza con l'applicabilità della norma, posto che, senza il premio di maggioranza, le liste di centro-destra non sarebbero passate da 37 a 48 seggi – il che dà la misura di una applicazione necessaria, anziché solo ragionevolmente prevedibile –, sia identificandola con la necessaria influenza della decisione, visto che l'eventuale annullamento avrebbe imposto l'accoglimento del ricorso e la rettifica dei risultati elettorali²⁶. Così ragionando si garantisce la verifica di

costituzionalità, alla stregua degli stessi parametri, le esamina entrambe nel merito, accogliendole con due distinti dispositivi, entrambi di annullamento. Osserva M. D'AMICO, *Una decisione cit.*, 2181, che in tal caso la Corte ha ritenuto rilevante la questione in quanto era applicabile uno dei disposti che vi erano inclusi, con ciò derogando a consolidati orientamenti processuali, pur di definire nel merito una cd. macroquestione.

²⁴ Di "speciale rilevanza della materia elettorale" parla G. BRUNELLI, *Intervento*, in AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.* 2014, 648, per sottolineare che, quando ne venga contestata la costituzionalità, ben può verificarsi un adattamento delle regole processuali o comunque una loro "interpretazione peculiare". Nel senso che il superamento dei profili di inammissibilità della questione, sorta nell'ambito di un giudizio di accertamento del diritto di voto, sia stato determinato, piuttosto che dalla reale convinzione di un'autonomia fra giudizio *a quo* e processo incidentale, tale da escludere trattarsi di una *lis ficta*, dalla peculiarità del caso, con la connessa esigenza di garantire il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche e di rimediare ai vizi più volte evidenziati dalla Corte, in sede di giudizio di ammissibilità sui referendum elettorali (cfr. sentt. nn. 15 e 16 del 2008, 13 del 2012), senza alcun seguito da parte delle forze politiche, cfr. G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC* 2014, n. 1, 5 ss. S. BARTOLE, *Intervento*, in AA.VV., *Dibattito cit.*, 636 ss., osserva che la decisione in parola potrà fungere da precedente solo qualora sussista un grave pericolo per il funzionamento delle istituzioni democratiche, accanto alla lesione di diritti costituzionalmente garantiti, da sola insufficiente allo scopo.

²⁵ Si veda Corte cost. sent. n. 10 del 2015, par. n. 7 del *Diritto*, che peraltro ha subito forti critiche in relazione al sacrificio del principio di incidentalità che in tal modo ha luogo. Fra i molti cfr. R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.* 2015, 613 ss., nonché A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità del processo costituzionale*, in *Quad. cost.* 2015, 636 ss.

²⁶ A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 220 s., rilevano che la rilevanza come influenza rappresenta il punto di approdo prevalente, anche se non esclusivo, della giurisprudenza costituzionale in materia. *Contra* cfr. P. CARNEVALE, "Irrilevanza di fatto e sopravvenuta" e valutazione giudiziale della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, in *Giur. cost.* 1984, I, 2396 ss. Sulle varie nozioni di rilevanza emerse nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, considerata in relazione alla concretezza del giudizio incidentale, anch'essa variamente ricostruita, cfr. F. DAL CANTO, *La rilevanza cit.*, 145 ss. Come si sa vi sono anche tesi ben più "larghe" sul concetto di rilevanza, che diluiscono all'estremo il legame fra i due giudizi, così da garantire al meglio il principio di costituzionalità, come quella del processo comune quale mera occasione del sindacato di costituzionalità (F. MODUGNO, *Riflessioni cit.*, 297 ss.), le quali ampliano ancor più la via per proporre questioni di costituzionalità, ma sono difficilmente compatibili con la prassi della Corte in materia, che ormai da tempo si è tradotta in un

conformità alla Costituzione, ovvero la finalità prevalente del giudizio in via incidentale, la quale, pur informando con maggior nettezza la fase decisoria, potrebbe influenzare anche quella preliminare di ammissibilità, nel senso di svincolarla da considerazioni strettamente legate al caso concreto, come sono quelle sul riscontro del vizio. Col rilevante risultato di garantire certezza “costituzionale” in un settore delicato per la vita delle istituzioni democratiche, al pari che per i diritti dei cittadini, come quello dei sistemi elettorali²⁷.

Rimane peraltro fermo che in questo modo il sindacato di costituzionalità si attiva a prescindere dalla circostanza che la norma censurata abbia realmente prodotto i “guasti” lamentati, ed anzi, proprio in una situazione in cui emerge che non li ha prodotti, imponendo, qualora il risultato sia una dichiarazione di illegittimità, di rimettere in discussione – nella vicenda lombarda – la composizione del Consiglio, a quasi due anni dal voto.

La dottrina ha messo in luce che la Corte ha dato prova di una certa ritrosia ad entrare nel merito di scelte legislative attinenti ai sistemi elettorali (premi di maggioranza, soglie di sbarramento, preferenze ecc.), e ciò per una pluralità di apprezzabili ragioni, incentrate essenzialmente sul fatto che tali regole sono suscettibili di applicazione dopo l’evento elettorale, al momento di ripartire i seggi; e che di conseguenza il loro annullamento si riflette sulla composizione di organi già costituiti, “con in più il fondato dubbio che il sistema giudicato illegittimo possa avere influenzato le scelte degli elettori, e quindi che non basti, per ripristinare una corretta corrispondenza fra la volontà espressa dagli elettori e la legittima composizione dell’assemblea, una correzione *ex post* dei risultati proclamati²⁸. In questa prospettiva, la sentenza n. 1 del 2014, che viceversa ha accolto le questioni relative al premio di maggioranza e all’assenza di preferenze nella legge n. 270 del 2005, va in controtendenza, ma proprio perché muove da un giudizio di accertamento, che non incide su esiti elettorali oramai stabilizzati²⁹. Ed è probabilmente significativo che, nonostante ciò, la Corte si sia spesa a dimostrare comunque la non incidenza della pronuncia sulla composizione del Parlamento in carica, sulla validità delle leggi sino a quel momento deliberate, nonché, per conseguenza, su quelle deliberande³⁰, anziché lasciare il problema della delimitazione degli effetti della sua pronuncia ai soggetti chiamati a darne eventuale applicazione.

Qualora, invece, la questione sorga proprio in un processo di annullamento, seppure parziale, di operazioni elettorali, il problema delle conseguenze dell’eventuale accoglimento si pone immediatamente, e non solo dal punto di vista politico, coinvolgendo una serie di interessi di rilievo costituzionale: dalle situazioni soggettive di coloro che hanno partecipato, quali candidati o elettori, alla competizione elettorale, sino ai profili oggettivi concernenti l’interesse alla “genuinità” della medesima competizione, alla stabilità e credibilità delle istituzioni rappresentative³¹. I citati interessi spesso vengono evocati a

“orientamento viepiù rigoroso nel controllo sulla rilevanza” (così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 283). A volte eccessivamente rigoroso, peraltro, come avviene quando la Corte si spinge a riqualificare la domanda azionata dinanzi al giudice *a quo*, com’è accaduto in Corte cost., sent. 280 del 2013, annotata in senso critico, anche sotto questo aspetto, da F. G. SCOCA, *Qualificazione della domanda giudiziale e controllo della rilevanza della questione di costituzionalità*, in *Giur. cost.* 2013, 4482 ss.

²⁷ Sottolinea questo aspetto A. O. Cozzi, *La Corte costituzionale non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in questa *Rivista*...2016,...

²⁸ Così V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *Dibattito cit.*, 680.

²⁹ Cfr. V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *Dibattito cit.*, 680.

³⁰ Corte cost., sent. 1 del 2014, par. n. 7 del *Diritto*, dove si cita fra l’altro il principio di continuità degli organi costituzionali, per circoscrivere la portata dell’annullamento.

³¹ In questo senso M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in www.federalismi.it 2013, n. 16, 16 ss., il quale ricorda, oltre alle posizioni soggettive di cui agli art. 48, 49 e 51 Cost., “la dignità-correttezza dei processi di formazione della volontà democratica”, “l’autorevolezza, solidità...delle istituzioni rappresentative”, nonché, riprendendo un passaggio di Corte cost., sent. n. 84 del 2006, il valore obiettivo

sostegno della necessità di apprestare adeguate forme di tutela giurisdizionale nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, appunto al fine di evitare che essi vengano pregiudicati da decisioni di annullamento adottate dai giudici comuni *ex post*, quando ormai i votanti si sono espressi, guardando ad un determinato contesto giuridico, politico ed ambientale³².

Nel caso di specie, invece, il contenzioso nasce per definizione in un momento successivo al voto, essendo contestata la ripartizione dei seggi, in quanto conforme a regole in ipotesi illegittime, ragion per cui il problema delle ricadute di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità non sono rimediabili, a meno che non si pensi a tecniche di limitazione dei relativi effetti che tuttavia restano, o dovrebbero restare, un'*extrema ratio*, alla luce degli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953. Tuttavia, gli interessi costituzionali prima ricordati vengono comunque in rilievo, non certo al fine di escludere la necessità di garantire il sindacato di costituzionalità sulle discipline elettorali, ma al più limitato scopo di circoscriverne le condizioni di esercizio. In questa direzione appare ragionevole pretendere, come fa la sentenza n. 193 del 2015, che, per intervenire sulle leggi elettorali regionali (o comunali o relative al Parlamento europeo), sia quanto meno necessario che la questione sia attuale, nel senso di porre all'attenzione del Giudice delle leggi una lesione concreta: che vi sia cioè certezza che l'applicazione abbia ingenerato le distorsioni assunte come incostituzionali dal giudice di rinvio.

5. Certo, se l'impostazione che sta alla base della sentenza n. 1 del 2014 fosse esportabile al di fuori della legislazione parlamentare, coinvolgendo anche le doglianze relative alla costituzionalità degli altri sistemi elettorali, come pure è stato sostenuto³³, il problema del riscontro potrebbe essere aggirato. Nel caso affrontato in quella sede veniva in gioco il problema dell'incostituzionalità del premio di maggioranza attribuito alla formazione politica che avesse ottenuto la maggioranza relativa, in assenza di qualsivoglia soglia minima di voti. Nel dichiarare ammissibile la questione, la Corte non opera alcuna verifica circa la presenza del vizio lamentato in una specifica vicenda elettorale e la stessa motivazione di merito si sviluppa evidenziando le distorsioni che il premio di maggioranza è suscettibile di determinare, anziché menzionare quelle che abbia eventualmente determinato. La cosa si spiega alla luce del giudizio di rinvio, che non è un processo di annullamento relativo ad una singola elezione, come quello pendente dinanzi al TAR della Lombardia, vertendo invece sull'accertamento della portata del diritto di voto, compresa da una disciplina elettorale incostituzionale. Se analoga azione di accertamento potesse essere proposta, avanti al giudice ordinario, così da concretizzare il presupposto per sollevare questione sulle norme elettorali, questa volta regionali (tanto per rimanere al caso che ci occupa), sussisterebbe una soluzione alternativa all'impugnazione della proclamazione degli eletti, che non presuppone una vicenda reale su cui tarare il riscontro e su cui si rifletterebbe l'eventuale accoglimento.

Tuttavia non è così: che il giudizio di impugnazione davanti ai giudici amministrativi sia l'unica strada percorribile per giungere dinanzi alla Corte è una certezza, dal momento che recentemente è stata dichiarata inammissibile una censura conseguente ad un'azione di mero accertamento concernente la costituzionalità della legge per l'elezione del Parlamento europeo, con argomenti generalizzabili ad ogni ipotesi in cui l'ordinamento preveda un giudizio comune, a partire dal quale sollevare la relativa questione, com'è quello contemplato dall'art. 130 del codice del processo amministrativo³⁴.

della "genuinità della competizione elettorale" (p. 25 s.)

³² Il titolo del contributo di cui alla nota precedente è chiarissimo sul punto.

³³ M. COSULICH, *Sulla possibile estensione* cit., 481 ss.

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 110 del 2015. Com'è noto, per le Camere sussiste invece una riserva di "giurisdizione" a favore delle medesime assemblee, ai sensi dell'art. 66 Cost., con esclusione, se non si potesse ricorrere all'azione di

Questa conclusione, fra l'altro, evidenzia una netta differenza nel controllo di rilevanza, a seconda del tipo di giudizio *a quo*, pur nell'identità della censura prospettata: il riscontro in un caso, la sola applicabilità della norma, nell'altro. Il combinato disposto delle sentenze nn. 1 del 2014 e 110 del 2015, quindi, comporta un risultato singolare, nel senso che rovescia il rapporto fra le leggi elettorali per il Parlamento e le altre, in relazione al sindacato in via incidentale. Non solo è venuta meno la zona franca che connotava le prime, a differenza delle altre, una volta riconosciuto il processo di accertamento quale giudizio di rinvio, ma, in relazione alle questioni sollevate in tale sede, anche il vaglio di ammissibilità sembra più benevolo, in quanto slegato dal riscontro, che invece permane nelle altre ipotesi.

Esito quest'ultimo che lascia perplessi, a maggior ragione per chi ritenga che la situazione soggettiva fatta valere mediante l'azione popolare in materia elettorale, di cui è buon esempio il ricorso avanti al TAR Lombardia, sia di diritto soggettivo, al pari di quella azionata in sede di accertamento davanti al giudice ordinario³⁵. Tuttavia, anziché slegare il giudizio costituzionale da quello principale, ciò potrebbe indurre un ripensamento (benché al momento decisamente improbabile) del recente orientamento di chiusura circa la possibilità di sollevare questioni muovendo da un giudizio di accertamento concernente il voto regionale³⁶. *De iure condendo* una soluzione potrebbe essere l'introduzione di un controllo di costituzionalità di tipo preventivo, idoneo quindi a sviscerare ogni profilo di possibile incostituzionalità, come quello previsto dal recente progetto di revisione costituzionale, con riguardo però alle sole leggi elettorali per il Parlamento³⁷.

6. Per concludere il discorso, ci si può soffermare in breve su alcuni quesiti che la decisione di inammissibilità in esame pone, a partire dal dubbio che essa sia stata usata per evitare il giudizio sul premio di maggioranza regionale, attestando un uso selettivo della rilevanza, quale filtro per escludere questioni "sgradite"³⁸. Il dubbio appare superabile, non solo perché la tecnica del riscontro non è di certo una novità³⁹, ma per

accertamento del diritto di voto, quale sede di rinvio, di ogni possibilità di controllo di costituzionalità sulle relative leggi elettorali.

³⁵ Sul punto si veda E. LEHNER, *La tradizionale ricostruzione dell'azione popolare ed i suoi effetti sulla giustizia elettorale*, in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/11/LehnerFirenzeDEF.pdf.

³⁶ Cfr. S. LIETO, G. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in www.forumcostituzionale.it, 24 giugno 2015, par. n. 2, in cui si osserva che il giudizio di accertamento è pur sempre un giudizio, e dunque uno dei "luoghi" disegnati dalle fonti costituzionali (l. cost. n. 1 del 1948) e ordinarie (l. n. 87 del 1953) per accedere al controllo di costituzionalità in via incidentale.

³⁷ Cfr. art. 13 DDL [1429-D](#), *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V, parte seconda della Costituzione*. Analogo carattere astratto hanno in sostanza anche le impugnative statali in via diretta, non perché preventive rispetto all'entrata in vigore della legge, ma perché circoscritte entro termini di decadenza alquanto stretti. Tuttavia trattasi, come noto, di iniziative di natura politica, che quindi ben possono lasciare scoperti molti settori dove pure potrebbero ravvisarsi vizi di costituzionalità. Senza contare che, quand'anche il controllo del Governo divenisse molto rigoroso, esso riguarderebbe la sola legislazione regionale, rimanendo quindi esente quella per le elezioni europee e quella concernente gli enti locali.

³⁸ Sul frequente utilizzo delle regole processuali in funzione selettiva delle censure, si veda P. BIANCHI, *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, in *Accesso cit.*, 640 ss. (spec. 646 ss.), e *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, Torino 2000, 205 ss.

³⁹ Pur essendo vero che di solito la si trova utilizzata in relazione a censure aventi per oggetto norme di natura processuale, come rileva F. DAL CANTO, *La rilevanza cit.*, 176, e come risulta dagli esempi più recenti, sopra ricordati. Si può peraltro osservare che, nel caso deciso da Corte cost., sent. n. 188 del 2011, che annulla una legge elettorale della Regione Puglia, il riscontro del vizio sussisteva, anche se la Corte non si sofferma sul punto nella motivazione. Trattavasi, infatti, di questione relativa ad un meccanismo premiale che poteva comportare – ed avrebbe comportato nel caso di specie, se l'Ufficio elettorale non avesse deciso altrimenti, con provvedimento per conseguenza impugnato avanti al TAR per contrasto con la legge regionale – l'attribuzione alle liste collegate al Presidente eletto di un numero di seggi superiore a quello previsto dallo Statuto.

ragioni attinenti ai contenuti della pronuncia n. 193. Pur essendo difficile individuare una logica decisoria inespressa, da un lato si deve osservare che la Corte ha pur sempre definito la censura sulla soglia di sbarramento, di cui, a voler ragionare in termini “selettivi”, avrebbe potuto sbarazzarsi, magari accogliendo una delle eccezioni avanzate dalla Regione Lombardia⁴⁰. Dall’altro, la sentenza stessa appare alquanto sintetica in tutto il suo andamento, se non sbrigativa nel dichiarare l’infondatezza della questione sull’art. 1, comma 24, lett. d), valorizzando le peculiarità della forma di governo regionale, quanto al vincolo che lega il Consiglio al Presidente direttamente eletto⁴¹: si può forse pensare che altrettanto avrebbe potuto fare per l’altra, utilizzando la stessa logica⁴². E cioè si può pensare che l’oggetto della censura non abbia svolto ruolo alcuno sulle scelte processuali del caso.

Infine, si è sottolineato⁴³ che la pronuncia pone problemi applicativi per il futuro, non essendo precisabili con nettezza le situazioni in cui questioni di costituzionalità di questo tipo supereranno il vaglio di ammissibilità. In particolare, ci si può chiedere ad esempio quando si concreti quello stravolgimento del voto lamentato dal TAR nel caso di specie. Si può rispondere che un tanto accade quando, per effetto del premio, il partito perdente si trova a disporre di una forte maggioranza in seggi consiliari. Maggiori incertezze invece si incontrano qualora, pur avendo ottenuto la maggioranza relativa, e dunque avendo vinto le elezioni, la maggioranza sia alquanto risicata, come ben più accadere in caso di pluralità di forze politiche concorrenti. Passare dal 20% dei voti al 60% dei seggi dà l’idea di una pesante alterazione della logica rappresentativa, ma se coi voti si arrivasse al 35% sarebbe la stessa cosa? Residua indubbiamente un significativo margine di apprezzamento a favore della Corte nel valutare il riscontro, sulla base dei possibili esiti elettorali, che, pur non essendo una rarità nell’utilizzo dei requisiti di ammissibilità delle questioni, rappresenta comunque un aspetto problematico. Per ridurre il quale è auspicabile che la Corte circoscriva la decisione di inammissibilità causata dal carattere ipotetico della questione, o dal difetto di riscontro – se mai questa terminologia entrerà nel linguaggio del Giudice delle leggi – alle sole ipotesi in cui sia manifesta la sfasatura fra il vizio ipotizzato e quello concretamente attestato dai fatti di causa, per non depotenziare in modo eccessivo la valenza obiettiva del sindacato in via incidentale, né trascurare le altre istanze in esso coinvolte: di tipo oggettivo, com’è l’interesse del giudice a non dover applicare norme di dubbia legittimità, e soggettivo, come avviene per la tutela delle parti del processo di rinvio.

⁴⁰ Ad esempio quella circa la contraddittorietà della questione, per aver il TAR impugnato l’intera disposizione, dunque anche nella parte concernente la soglia di sbarramento per la lista, oltre che in quella relativa al collegamento con un candidato alla presidenza che abbia conseguito almeno il 5% dei voti (cfr. par. n. 2.6.1 del *Fatto*), con ciò mirando all’eliminazione dell’intero disposto, nonostante che il problema di costituzionalità sembrasse legato più che altro alle conseguenze del collegamento sulla partecipazione al riparto dei seggi delle liste altrimenti escluse.

⁴¹ Così Corte cost., sent. n. 193 del 2015, par. n. 4.2 del *Diritto*.

⁴² Anche se, come già segnalato nella nota n. 19, in contrario si è osservato (M. COSULICH, *Sulla possibile estensione cit.*, 498 ss.) che le normative regionali che combinano elezione diretta del Presidente, premio di maggioranza alle liste collegate a prescindere dai voti ottenuti, e voto disgiunto, sono viziate per contrasto col carattere diretto dell’elezione del Consiglio regionale.

⁴³ A. O. Cozzi, *La Corte cit.*, ...