

**Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale  
la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito:  
l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione.  
È arrivato l'“abroga-mento”?**

di Antonio Riviezzo\*\*  
(10 marzo 2014)

1.- *Premessa.* La decisione qui annotata, andando ad incidere in modo diretto su una materia tradizionalmente ritenuta (almeno sino ad oggi) di strettissima prerogativa parlamentare, riveste un indubbio interesse quanto alle sue ricadute di breve e medio periodo, avendo se non altro l'ambizione di dettare alcune coordinate fondamentali per la (imminente) riscrittura della legislazione elettorale da applicarsi alle Camere.

Sui profili *de iure condendo* di più immediata percezione hanno già iniziato ad accumularsi le considerazioni ed i suggerimenti della migliore dottrina italiana, sia nelle riviste dedicate<sup>1</sup>, sia in altre sedi<sup>2</sup>.

Nei primissimi commenti, nondimeno, risulta assente – con rare eccezioni<sup>3</sup> – la riflessione attorno alla perimetrazione cronologica degli *effetti* della decisione della Consulta, che ha ritenuto di argomentare (spec. nel n. 7 della motivazione in diritto) sulla persistente legittimazione delle Camere in carica, pur in presenza di un dispositivo di accoglimento delle q.l.c. sollevate in riferimento alla legge elettorale applicata negli ultimi comizi (e, quindi, pur in presenza di una declaratoria di illegittimità del relativo procedimento).

In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che il procedimento elettorale, i cui comizi si sono tenuti il 24-25 febbraio 2013, si sarebbe concluso definiti-

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Ad oggi, senza alcuna velleità di completezza (il numero degli scritti sul tema cresce infatti di minuto in minuto), sono consultabili *on line* almeno i seguenti contributi: G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale* a una prima lettura, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (14 gennaio 2014, 1-4, *paper*); B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 2/2014 (17 gennaio 2014, 1-7, *paper*); R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, *ibidem* (17 gennaio 2014, 1-13, *paper*); I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurco-st.org](http://www.giurco-st.org) (22 gennaio 2014, 1-19, *paper*); F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in [www.costituzionali-smo.it](http://www.costituzionali-smo.it) n. 3/2013 (24 gennaio 2014, 1-9, *paper*); C. GALLI, *Legge elettorale, e oltre*, *ibidem* (13 febbraio 2014, 1-11, *paper*); A. MORRONE, *Quale riforma elettorale?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 5/2014 (4 marzo 2014, 1-9, *paper*). Infine, in argomento, possono anche leggersi i più agili commenti del blog [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), tra i quali si segnalano, in ordine rigorosamente alfabetico, quelli di G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, e M. VILLONE, *La bilancia della Corte costituzionale*.

<sup>2</sup> Ad esempio, già all'indomani della pubblicazione delle motivazioni della decisione, Stefano Ceccanti, in un'intervista rilasciata al quotidiano *Il Corriere della Sera* ha avuto modo di affermare, rispetto alla questione della necessità di determinare legislativamente una soglia che permetta l'accesso al premio di maggioranza, che una percentuale del 35% potrebbe non essere (considerata?) incostituzionale (cfr. M. A. CALABRÒ, *A chi vince il 55% dei seggi: ecco l'Italicum*, in *Il Corriere della Sera* del 20 gennaio 2014, 6). E pare che si stia andando proprio in questa direzione.

<sup>3</sup> R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, cit., 10-12; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (14 gennaio 2014, 1-12, *paper*).

vamente con la proclamazione degli eletti, per cui una retro-azione degli effetti della sentenza a prima di tale momento sarebbe preclusa da ragioni di ordine sistematico, (ragioni) del resto già evidenziate dalla Consulta medesima nella sua decisione n. 139 del 3 maggio 1984 e riassumibili – sempre a detta del Collegio – nella formula della c.d. salvezza dei rapporti esauriti<sup>4</sup>.

Su tale profilo si appunteranno le brevi riflessioni che seguono, sebbene potranno affiorare, qua e là, cenni alle ulteriori questioni – più *à la page* – se non altro al fine di dare conto e meglio sostenere il paradigma, critico ed alternativo, che si andrà a sviluppare in ordine alla vicenda *de qua*.

Infine, verrà tratto uno specifico corollario del ragionamento effettuato dalla Consulta, applicandolo al recente comizio elettorale che ha interessato il Consiglio regionale della Regione Sardegna il 16 febbraio 2014; lo scopo è quello di verificare se l'esito di tale procedimento, determinato dalla legge regionale n. 1 del 12 novembre 2013, possa superare il *test* di ragionevolezza che sembra implicato dalla sentenza n. 1 del 2014, ovvero se, in caso contrario, il Consiglio regionale sardo possa comunque beneficiare del medesimo statuto giuridico-costituzionale che, in sentenza, è stato accordato al Parlamento nazionale.

Ovviamente, tutte le riflessioni che seguono saranno articolate esclusivamente sulle linee *interne* al ragionamento effettuato dalla Corte, dato che un apprezzamento completo della consistenza degli argomenti trattati richiederebbe l'impegno e lo spazio propri di un saggio, piuttosto che quello di una modesta annotazione, quale è la presente.

**2.- La giustificazione della Corte sulla persistente legittimazione delle Camere.**  
Prima converrà peraltro riassumere per sommi capi i passaggi fondamentali della decisione in commento.

Dopo aver annullato *in parte qua* la legislazione elettorale vigente<sup>5</sup>, infatti, la Corte costituzionale, nella parte finale della motivazione, ha sentito il bisogno, forse un po' a sorpresa<sup>6</sup>, di precisare che comunque «*la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, [...] produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale [...]*»<sup>7</sup>.

Conseguentemente, il pronunciato annullamento «*non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto*»<sup>8</sup>, né «*gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali*»; e ciò in quanto le «*elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto*

---

<sup>4</sup> *Amplius* § 2.

<sup>5</sup> In sostanza, censurando sia l'effetto distorsivo della rappresentanza politica generato dall'attribuzione di un consistente premio di maggioranza “senza soglia”, sia l'impossibilità per l'elettore di esercitare consapevolmente il proprio diritto di voto in presenza di liste di candidati “bloccate” e “lunghe”: cfr. rispettivamente i nn. 3-4 e il n. 5 della motivazione in diritto.

<sup>6</sup> In effetti, il giudice rimettente (la Corte di cassazione), con l'ord. n. 144 del 17 maggio 2013, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio civile di *mero accertamento* sul diritto elettorale dei ricorrenti (Aldo Bozzi ed altri), ragion per cui la precisazione in coda alla sentenza *quoad effecta* era tutt'altro che scontata.

<sup>7</sup> Cfr. n. 7 della motivazione in diritto, inizio.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti»<sup>9</sup>.

A sostenere tale assunto in maniera decisiva, sembrerebbe però concorrere, al di là delle apparenze, non tanto la qualificazione del procedimento elettorale come «fatto concluso», né il puntuale riferimento agli artt. 136 Cost. e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, quanto piuttosto «il principio fondamentale della continuità dello Stato, che [...] si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento»<sup>10</sup>.

In effetti, il limite alla retro-azione dell'annullamento, più che un effetto applicativo riconducibile direttamente alle suddette disposizioni ed al richiamato precedente giurisprudenziale n. 139/1984, appare propriamente collegato alla costruzione dogmatica sottesa al principio di continuità, cui la sentenza *de qua* e gli artt. 136 della Costituzione e 30 della legge n. 87/1953 si limitano a fornire, alternativamente, il supporto tecnico indispensabile a concretizzarne la *ratio*: non per caso la Corte chiosa la parte motiva della sua sentenza affermando perentoriamente che «le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti 'finchè non siano riunite le nuove Camere' (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, 'anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni' per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)»<sup>11</sup>.

3.- *I limiti della struttura argomentativa della sentenza.* Purtroppo, la surriportata giustificazione dogmatica, nel suo complesso, non convince. Di seguito si proverà a spiegarne il perché.

Che la vera chiave su cui si regge tutto l'apparato argomentativo sia costituita – come detto – dal principio di continuità dello Stato (in generale, e delle Camere in particolare) pare dimostrato dalla seguente circostanza: è già stato rilevato in dottrina<sup>12</sup> che far derivare l'«esaurimento» del rapporto giuridico dalla mera *proclamazione* degli eletti – atto meramente amministrativo – finirebbe con lo svuotare di qualsiasi portata precettiva l'art. 66 Cost., il quale pare viceversa costituire il punto di riferimento indefettibile della materia<sup>13</sup>; né pare seriamente credibile che i giudici costituzionali non abbiano avuto presente tale disposizione al momento di giustificare la loro decisione; così come appare impraticabile, in quanto palesemente circolare, l'argomento del rapporto esaurito: esso non può

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ivi*, in fine.

<sup>12</sup> Con precipuo riguardo alla sentenza in parola, da Renzo Dickmann e Gino Scaccia: v. *retro* nt. 3 per i riferimenti precisi.

<sup>13</sup> A mente dell'art. 66 Cost., infatti, ciascuna Camera «*giudica* dei titoli di ammissione dei suoi componenti» (oltre che delle cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità; l'enfasi nel virgolettato è aggiunta). E se le Camere sono *giudici* dei titoli, così come nessun pronunciamento in proposito è ad oggi intervenuto (pur potendo virtualmente intervenire sino all'ultimo giorno della legislatura), cade con ogni evidenza il presupposto stesso dello «esaurimento» del rapporto, ovvero la formazione sul punto di un giudicato formale.

costituire, in senso proprio, “motivazione” (in diritto) della sentenza, ma, al limite, “esito” della qualificazione della fattispecie controversa, idoneo a orientare l’irretroattività del dispositivo.

Più credibile è allora l’idea che la Corte abbia pensato che un’applicazione draconiana degli effetti di annullamento avrebbe fatto venir meno le Camere attuali, elette sulla base di una legislazione costituzionalmente illegittima, ed abbia quindi cercato un congegno credibile (accettabile?) che arginasse una simile eventualità.

Il primo argomento “speso” in proposito dalla Consulta (forse senza nemmeno troppa convinzione) è stato per l’appunto quello, circolare, del perfezionamento del procedimento elettorale in corrispondenza della proclamazione, su cui si è già brevemente detto.

Ma, forse, proprio perché la Corte stessa avvertiva l’intrinseca debolezza di tale costruzione, essa ha cercato altrove l’appiglio forte per sostenere l’irretroattività dell’annullamento pronunciato con riguardo agli ultimi comizi; ed ha pensato che allo scopo potesse servire egregiamente il principio di continuità, magari accompagnato da un paio di riferimenti testuali (art. 136 Cost. e art. 30 l. n. 87/1953), i quali però – a ben guardare – costituiscono a loro volta più la *conseguenza* che il *presupposto* della decisione.

Nello scegliere tale strategia giustificativa, pare quindi che la Corte sia incorsa in un chiaro errore, sia di tipo concettuale, sia di tipo dogmatico.

Andando con ordine, deve dirsi in primo luogo che, nella sua formulazione più generale, il principio di continuità postula indubbiamente che l’esercizio di una *funzione* pubblica non debba subire interruzioni per nessuna ragione; in secondo luogo, può specificarsi che è indubitabile che, all’interno di un sistema nel quale i titolari dei diversi uffici si avvicendano naturalmente secondo scadenze temporali prestabilite, l’azione dell’*organo* non debba risentire, nemmeno potenzialmente, di tale rotazione<sup>14</sup>; così come, in terzo luogo, l’unico sistema per realizzare tale risultato non può che essere la “saldatura” del funzionamento dell’organo uscente a quello dell’organo subentrante.

In tale chiave sono certamente precipui i riferimenti – effettuati in sentenza – agli artt. 61 e 77 Cost.; si possono semplicemente aggiungere, a conferma della correttezza del processo di estrazione del principio dalle disposizioni costituzionali, i paradigmi dell’art. 60, 2° comma, Cost.<sup>15</sup> e dell’art. 62 Cost.<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Merita forse di essere ricordato che peraltro nell’ordinamento statutario vigeva l’opposta regola della *discontinuità* delle Camere: i lavori parlamentari erano infatti sottoposti a due diverse forme d’interruzione: *i)* innanzitutto, esisteva già allora l’istituto della *legislatura*, consistente nella durata temporale complessiva del mandato elettorale conferito dagli elettori ai deputati. Tale istituto permane ancor oggi nel riferimento testuale dell’art. 88, 2° comma, della vigente Costituzione, e la sua durata, come noto, è fissata dall’art. 60, 1° comma, Cost., in cinque anni; *ii)* inoltre, era previsto l’istituto della *sessione*, e cioè del periodo di tempo dedicato all’approvazione di certi atti (e non di altri non espressamente inseriti nel programma della sessione stessa). Le sessioni, in particolare, venivano aperte e chiuse solennemente dal Re e se, in ipotesi, un progetto di legge non fosse stato approvato entro la fine di una certa sessione, non era possibile riprendere la discussione in occasione di quella (sessione) successiva dal punto in cui ci si era fermati: il progetto decadeva cioè *ex tunc*, similmente a quanto capita oggi rispetto ai lavori camerali non conclusi prima dello spirare della legislatura.

<sup>15</sup> Tale disposizione prevede l’istituto della proroga delle Camere; epperò, se proroga esiste, seppure in ipotesi limitate, deve esistere una strutturale *continuità d’azione dell’organo*, ché, in caso contrario, proroga non vi sarebbe in nessun caso, né vi sarebbe necessità di prevederla.

<sup>16</sup> La pre-fissazione di due riunioni all’anno (primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre: art. 62, 1° comma) a prescindere da qualsiasi formale convocazione, e la previsione delle riunioni straordinarie (art. 62, 2° comma), convocate dal Presidente di ciascuna Camera, dal Presidente della Repubblica, ovvero da un terzo

Ma era veramente il caso di scomodare il principio di continuità per limitare i (paventati) effetti di un annullamento classico (e quindi retroattivo)?

4.- *La soluzione dogmaticamente corretta.* Brevemente sulla questione.

Si ribadisce che non è in discussione *cosa sia* il principio di continuità; si critica, invece, la conferenza della sua allegazione in riferimento alla specifica vicenda in esame.

A ben guardare, infatti, il dispositivo della sentenza n. 1/2014 è di accoglimento *parziale*; ciò significa che una parte (significativa) della legislazione elettorale è costituzionalmente legittima, mentre (solo) un'altra parte è stata annullata per incompatibilità con la Costituzione.

Se questo è vero, però, significa che l'effetto del dispositivo *non è stato* quello di caducare "il Parlamento" in sé, ma piuttosto quello di determinare l'invalidità sopravvenuta dell'elezione di una quota (più o meno consistente) di parlamentari.

E non è per nulla chiaro (la sentenza non fa cenno alla questione) perché mai tali parlamentari *sine titolo* non potessero essere sostituiti da altri candidati che avessero – sulla base della normativa corretta – i requisiti per occupare i seggi vacanti.

In effetti, è la stessa Corte ad individuare – a torto od a ragione, non rileva<sup>17</sup> – il problema di costituzionalità della vigente legislazione elettorale nella mancanza dell'indicazione di una soglia percentuale (ragionevole) di voti, al raggiungimento della quale (soglia) sia possibile accedere al beneficio del premio di maggioranza in funzione della c.d. governabilità: «*le disposizioni in esame non impongono il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti; e ad essa assegnano automaticamente un numero anche molto elevato di seggi, tale da trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. Risulta, pertanto, palese che in tal modo esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali [...]*»<sup>18</sup>.

Vero quanto sopra, la "falce dell'illegittimità" avrebbe dovuto colpire – secondo concetto – le sole proclamazioni collegate al premio di maggioranza, non tutte le proclamazioni indiscriminatamente.

A quel punto, la reintegrazione numerica delle Camere avrebbe potuto seguire, in tesi, il criterio collegato alla legislazione di risulta sicuramente compatibile col dettato costituzionale.

---

dei componenti dell'Assemblea, dimostrano infatti che si è voluto sottrarre l'effettivo funzionamento dell'organo alla signoria esclusiva del Presidente del Collegio.

<sup>17</sup> Un esame completo dell'impianto dogmatico elaborato dalla Corte *in subiecta materia* non è infatti esperibile in una breve annotazione. Può soltanto telegraficamente segnalarsi che un'attenta dottrina aveva già da tempo evidenziato (sebbene in sede di commento a decisioni diverse, in particolare le sentt. nn. 15 e 16 del 30 gennaio 2008 e la n. 13 del 24 gennaio 2012) come fosse piuttosto problematica la giurisprudenza costituzionale sul punto, laddove essa associava – sino a sovrapporli – i profili del *conteggio* dei voti e quello della loro *significazione politica*. Un sistema elettorale (proporzionale o maggioritario) predispone semplicemente un criterio di trasformazione di voti in seggi (per cui è necessario e sufficiente "contare" i voti), mentre la rappresentatività dell'organo è l'effetto di un giudizio ulteriore (che i voti non si limita a contarli, ma li "pesa"). In tal senso, cfr. paradigmaticamente P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.* n. 2/2013, 471-480.

<sup>18</sup> Cfr. n. 3.1 della motivazione.

Vero è che, a sostegno della soluzione adottata dalla Corte si potrebbe invocare il secondo profilo di illegittimità costituzionale isolato in sentenza, ossia la violazione dell'*effettiva* libertà del voto cagionata dalla proposizione al Corpo elettorale di liste di candidati eccessivamente lunghe. Osserva infatti la Corte come tali condizioni di voto «*che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)*»<sup>19</sup>.

Ma, a tutto voler concedere, dal passo riportato si evince precisamente che non è la lista bloccata *in sé* ad essere incostituzionale, bensì la lista bloccata *irragionevolmente lunga*<sup>20</sup>.

Alla luce di ciò, di nuovo, ci si sarebbe potuti/dovuti orientare – almeno in tesi – in modo diverso, evitando di collegare la declaratoria di annullamento direttamente al Parlamento anziché ai singoli parlamentari e (conseguentemente, evitando) di utilizzare il principio di continuità in quanto (a quel punto) non necessario. In altre parole, si sarebbe potuta/dovuta salvare quella parte di parlamentari certamente eletti *secundum Constitutionem*, e provvedere quindi alla sostituzione degli altri secondo le prassi conosciute (che la cosa fosse complicata o meno, è giuridicamente irrilevante)<sup>21</sup>, ovvero, se proprio la cosa fosse stata (ritenuta, a torto o a ragione) concretamente impossibile, convocare – in *extrema ratio* – nuovi comizi elettorali per l'espletamento di elezioni suppletive.

In definitiva, il principio di continuità pare invocato a sproposito, dato che la decisione, propriamente, non sembra incidere sull'organo-Parlamento, bensì sui singoli parlamentari (con una differenza meramente quantitativa rispetto alle ipotesi in cui normalmente occorre procedere alla sostituzione di coloro risultino privi dei titoli di legittimazione).

**5.- Parlamento nazionale e Consiglio regionale: differenze.** Sino ad ora si è proposta una dottrina dogmatica *alternativa* a quella fatta propria dalla Corte costi-

---

<sup>19</sup> Cfr. n. 5 della motivazione.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> È vero infatti che non sarebbe chiaro, nemmeno nel ragionamento esposto, secondo quale criterio si sarebbero dovuti individuare i parlamentari subentranti. Tale (corretto) rilievo, tuttavia, non dovrebbe comportare che la soluzione al caso venga ricercata – come sembra aver fatto la Corte – attraverso un utilizzo retorico di principi inconferenti, bensì alternativamente: *a)* rinunciando *ab origine* a “quantificare” la rappresentatività del sistema (il che però implicherebbe *de plano* la sconfessione della tesi sostenuta in sentenza *sub* n. 5; sarebbe a dire che la Corte non avrebbe dovuto utilizzare tale argomento); *b)* viceversa, a seguire coerentemente la strada intrapresa, indicando comunque almeno la *misura adeguata* della lunghezza della lista (sarebbe a dire che la Corte, a quel punto, avrebbe dovuto accollarsi in prima persona l'onere di fissare un limite quantitativo accettabile dei nominativi da sottoporre al Corpo elettorale, permettendo così di “spuntare” dalle liste «*irragionevolmente lunghe*», iniziando dal basso, i nominativi in eccesso, sul presupposto – evidentemente fittizio, peraltro – che quelli “in testa” alle liste fossero certamente (più) conosciuti/conoscibili, e quelli “in coda” sconosciuti.

tuzionale, evidenziando, in particolare, le criticità che attraversano quella soluzione e i pregi della diversa ricostruzione qui accolta.

Il discorso non termina però qui.

Se anche si valutasse corretta la soluzione adottata dalla Consulta, ossia che la legislazione elettorale incida *direttamente* sull'organo rappresentativo piuttosto che sui suoi componenti, infatti, va sottolineato come rischino di aprirsi scenari diversi, ma altrettanto problematici in riferimento a fattispecie analoghe ma non perfettamente sovrapponibili.

Segnatamente – sempre nel n. 3 della parte motiva – i giudici costituzionali delinearono con una certa precisione le peculiarità delle assemblee parlamentari: esse «sono sedi esclusive della 'rappresentanza politica nazionale' (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di 'una caratterizzazione tipica ed infungibile' (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali»<sup>22</sup>.

Il passaggio citato ed enfatizzato sta a significare che – in linea di principio – le assemblee rappresentative territoriali *non godono* del medesimo privilegio garantito (tra l'altro, dal principio di continuità) al Parlamento nazionale.

*Quid* allora nel caso che la legislazione elettorale regionale presentasse le medesime incompatibilità con la Costituzione che sono già state isolate, nella sentenza in commento, con riguardo alla legislazione elettorale nazionale?

Si prenda ad esempio un caso concreto e recente.

Come già visto, il 16 febbraio 2014 in Sardegna si sono tenuti i comizi elettorali per la rinnovazione del Consiglio e l'elezione diretta del Presidente; la fonte che ha regolato il procedimento è stata la legge regionale n. 1 del 2013.

Si tratta di una legge soggetta a procedimento d'approvazione aggravato e ad un regime giuridico particolare ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale (si parla in proposito di *legge statutaria*)<sup>23</sup> ma, sotto il profilo sistematico, si è comunque in presenza di una fonte primaria assoggettabile al controllo di legittimità costituzionale.

Va detto che – a differenza della legislazione nazionale annullata – tale legge prevede sia il voto di preferenza per i candidati (e quindi il *massimo* di quella

---

<sup>22</sup> Segnatamente, punto 3.1, enfasi aggiunta. Senza voler entrare nel merito della decisione, sia tuttavia consentito rilevare come, ad accettare l'idea che il sistema proporzionale miri a realizzare *innanzitutto* la rappresentatività, mentre quello maggioritario *innanzitutto* la governabilità, si debba di necessità giungere, declinando coerentemente tale argomento, a dire che il legislatore, se scelga un sistema elettorale proporzionale si ritroverebbe degli oneri di giustificazione dei correttivi adottati (premio di maggioranza, soglia di sbarramento ecc.) *superiori* a quelli in cui incorrerebbe qualora optasse per un sistema maggioritario. Di conseguenza, pur dinanzi ai medesimi parametri costituzionali, si potrebbe verificare la strana situazione per la quale la *medesima* "distorsione" possa essere considerata costituzionalmente legittima se acceda ad una legge elettorale di tipo maggioritario e costituzionalmente illegittima se acceda ad una legge elettorale proporzionale.

<sup>23</sup> L'art. 15 dello Statuto speciale è stato modificato, da ultimo, dalla l. cost. 7 febbraio 2013, n. 3, ed il testo attualmente in vigore, per quanto qui interessa, è il seguente: «[...] *In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale* [...]».

conoscibilità, degli aspiranti consiglieri da parte del Corpo elettorale, richiesta dalla Corte), sia una determinata soglia percentuale per poter accedere al premio di maggioranza (e quindi, di nuovo, in perfetta adesione all'istanza di normazione avanzata dalla sentenza *de qua*).

Il problema sembrerebbe essere quindi meramente calligrafico.

Nondimeno, va guardato con una certa attenzione almeno l'art. 13.2 di tale legge, che regola per l'appunto l'attribuzione del premio di maggioranza<sup>24</sup>.

Nel punto 3.1 della motivazione la Corte ha infatti anche detto, tra le altre cose, che le disposizioni censurate producevano «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto»<sup>25</sup>; ebbene, basta leggere il testo dell'articolo della legge statutaria in questione per rilevare che in Sardegna, oggi, è sufficiente ottenere il 25% dei consensi per avere diritto al 55% dei seggi consiliari. Non sarebbe pertanto una sorpresa assoluta se – un domani – qualcuno decidesse di radicare un giudizio finalizzato ad investire della questione il Giudice delle leggi<sup>26</sup>, il quale potrebbe pure ritenere un siffatto rapporto voti-seggi «eccessivo».

In questo caso – sempre nell'auspicio che l'eventuale giudizio possa accertare che tale soglia e tale rapporto siano adeguati, congrui, ragionevoli, o, comunque li si voglia aggettivare, costituzionalmente legittimi – sarebbe interessante chiedersi quale sarebbe la conseguenza di un eventuale accoglimento della relativa q.l.c.

Sembra infatti che, in tale ipotesi, il Consiglio regionale non potrà essere salvaguardato – per espressa affermazione della Corte stessa, come visto *supra* – mediante un'applicazione, seppur metonimica, del principio di continuità.

Un chiaro segnale in tal senso sembra provenire dalla (anch'essa piuttosto recente) vicenda che ha interessato il Consiglio regionale del Piemonte, e che è stata definita dalla Quinta sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza 11 febbraio 2014, n. 5951<sup>27</sup>; e sembra trattarsi di un precedente tutt'altro che rassicurante.

Sebbene, infatti, nella vicenda piemontese, l'invalidità del procedimento elettorale non derivi direttamente dal contenuto delle disposizioni legislative, bensì dalla loro violazione (ma la cosa ha un'importanza relativa<sup>28</sup>), la declaratoria di annullamento dei comizi del 2010 ha determinato la *caducazione* del Consiglio

<sup>24</sup> Art. 13 l. r. n. 1/2013: «[...] 2. Salvo quanto previsto dal comma 5, si assegna alla coalizione o al gruppo di liste non coalizzate collegati al presidente proclamato eletto: a) il 60 per cento dei seggi del Consiglio regionale se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti superiore al 40 per cento; b) il 55 per cento dei seggi del Consiglio regionale se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti compresa tra il 25 ed il 40 per cento. 3. [...]».

<sup>25</sup> *Ivi*, enfasi aggiunta.

<sup>26</sup> Tanto è vero che c'è già chi si è mosso in tal senso: il giornalista Stefano Ambu, nel pezzo intitolato «Ricorsi pronti a partire contro la legge elettorale», in *La Nuova Sardegna* del 2 marzo 2014, 5, dà infatti conto di un'intenzione piuttosto strutturata di adire la via giudiziaria da parte di candidati e formazioni politiche esclusi dal Consiglio regionale, sebbene sulla base di titoli diversi da quello adombrato nel testo (nella fattispecie, verrebbe censurata innanzitutto l'eccessiva altezza della soglia di sbarramento).

<sup>27</sup> Tale ordinanza ha confermato – per ora soltanto in sede cautelare – l'annullamento dei comizi del 2010 per il rinnovo del Consiglio della Regione Piemonte, (annullamento) già sancito dal TAR Piemonte, sez. I, con la sentenza n. 66 del 15 gennaio 2014, in quanto quelle consultazioni sarebbero state irregolari per colpa della partecipazione di una lista (Pensionati per Cota) presentata allegando firme false.

<sup>28</sup> Quel che rileva ai fini del ragionamento che si sta svolgendo, infatti, non è tanto il *titolo* d'invalidità, quanto l'*effetto* della declaratoria d'annullamento rispetto ad un organo (considerato dalla Corte costituzionale meramente) amministrativo.

regionale (d'altro canto, ciò era inevitabile, visto il concreto vizio procedimentale rilevato dai giudici amministrativi), con effetti, secondo concetto, virtualmente estensibili a tutti gli atti *medio tempore* adottati dall'organo invalidamente costituito.

Non pare serva andare oltre per intuire le esiziali conseguenze che potrebbe produrre la non applicabilità dello "schermo" della continuità agli organi di rappresentanza territoriale in tale quadro dogmatico.

6.- *Una minima conclusione.* È evidente che la giurisprudenza costituzionale ha intrapreso una traiettoria piuttosto lontana dal paradigma suggerito dalle susposte considerazioni critiche: sempre nella sentenza annotata può in effetti leggersi molto chiaramente che «*il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto [...] assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto*»<sup>29</sup>.

D'altro canto, non può qui che auspicarsi un (almeno parziale) *révirement* di tale giurisprudenza, per lo meno nei termini di un opportuno "sganciamento" del meccanismo elettorale dalla sua significazione politico-rappresentativa: a ben vedere, infatti, è lo stesso argomento testuale allegato dalla Corte a sostegno di tale equazione (l'art. 67 Cost.), a spingere nella direzione diametralmente opposta.

È proprio perché non sussiste vincolo di mandato che l'attribuzione di un significato politico-rappresentativo all'esito elettorale si rappresenta come un'operazione logicamente scorretta. In altre parole, la maggioranza parlamentare, *proprio in virtù dell'art. 67* è libera di coagularsi di volta in volta – atto per atto se si vuole – attorno ad una singola deliberazione, e non è quindi individuabile una volta per tutte, sulla base della semplice appartenenza politico-partitica desunta, più o meno precisamente, dall'iscrizione di ciascun candidato in una specifica lista elettorale.

Oltretutto, e si conclude, ove si accettasse il paradigma alternativo qui caldeggiato, si potrebbe anche riporre in soffitta questo strano "ornitorinco", escogitato dalla Consulta, dell'annullamento-irretroattivo-esattamente-come-l'abrogazione, qui battezzato (con brutto neologismo, a dire il vero) "abrogamento", solo perché l'alternativa ("annullazione") era francamente orribile.

\*\* Ricercatore in Diritto costituzionale – Università di Sassari.

---

<sup>29</sup> Cfr. punto 3.1 della motivazione in diritto.