



**LA CORTE DICHIARA INCOSTITUZIONALE IL PREMIO DI MAGGIORANZA E IL
VOTO DI LISTA E INTRODUCE UN SISTEMA ELETTORALE PROPORZIONALE PURO
FONDATA SU UNA PREFERENZA
(Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)**

di

Renzo Dickmann*

(Consigliere parlamentare della Camera dei deputati)

17 gennaio 2014

1. Con l'attesa sent. n. 1 del 2014 la Corte risolve la (da tempo) "disattesa" questione della legittimità costituzionale della legislazione elettorale vigente per la formazione delle Camere, con specifico riferimento al premio di maggioranza e al voto di lista.

In questa nota si desidera offrire una disamina dei passaggi qualificanti della sentenza, sottolineando che l'analisi svolta consiste in argomenti solo giuridici, che pertanto non possono essere ricondotti in alcun modo nell'ambito del dibattito politico in corso sulle riforme elettorali possibili o necessarie.

Le questioni esaminate dalla Consulta sono state poste dalla Corte di cassazione¹ con riferimento alle norme che prevedono un premio di maggioranza a livello nazionale per l'elezione della Camera dei deputati e premi di maggioranza regionali per l'elezione del Senato della Repubblica, nonché voti di lista e non di preferenza ai fini della formazione delle Camere².

Per i profili di ammissibilità della questione si rinvia ad alcune considerazioni svolte nell'ultimo paragrafo del presente scritto.

* *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.*

¹ Se ne veda la sintesi di cui al punto 1 in diritto della pronuncia in esame. La Corte di cassazione ha provocato la pronuncia della Corte sulla base dell'ordinanza di rimessione n. 144 del 17 maggio 2013, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 25 del 2013.

² Per una ricostruzione del sistema elettorale vigente alla data della pronuncia della Consulta si rinvia per brevità al nostro *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011, 59-73.

Nel merito la Corte formalmente ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e dell'art. 17, commi 2 e 4, del testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, approvato con decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, che prevedono i premi di maggioranza, e degli artt. 4, comma 2, e 59 del testo unico n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del testo unico n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati alle elezioni per le due Camere.

A titolo di premessa si rileva che la Consulta, con riferimento alle questioni relative ai premi di maggioranza³ e al tema delle preferenze⁴, preliminarmente ha riconosciuto la piena e autonoma competenza del legislatore ordinario ad individuare un qualsiasi tipo di legislazione elettorale che consenta l'efficace formazione delle Camere, nonostante l'*input* in senso proporzionale emerso in seno all'Assemblea costituente con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi⁵, rilevando che il legislatore ha il solo vincolo costituzionale positivo di definire una legislazione tale da assicurare il rispetto del principio di uguaglianza e parità del voto⁶.

Ne deriva che il solo profilo del sistema elettorale politico censurabile davanti ad essa è quello della sua eventuale irragionevolezza, profilo questo che la Corte ha ritenuto di poter valutare in sede di giudizio di legittimità costituzionale, dopo esser stato ad essa sottoposta in sede di vaglio di ammissibilità sui *referendum* abrogativi a tal fine valutati con le sentt. 15 e 16 del 2008⁷ e 13 del 2012⁸.

Nelle pagine successive si approfondiranno questi aspetti alla luce degli argomenti svolti dalla Corte.

2. Con riferimento ai premi di maggioranza, si ricorda che la disciplina previgente prevedeva per la Camera che i 618 componenti da eleggere nel territorio nazionale⁹ (dodici deputati sono eletti nella circoscrizione Estero), dopo le modifiche al testo unico n. 361 del 1957 apportate con la legge n. 270 del 2005, dovevano essere scelti con un sistema elettorale di tipo

³ Le questioni relative ai premi di maggioranza sono trattate ai punti 3 e 4 della pronuncia in esame.

⁴ La questione delle preferenze è trattata al punto 5 in diritto.

⁵ Assemblea Costituente, 25 settembre 1947, *res. sten.*, 539.

⁶ Corte cost., 11 luglio 1961, n. 43, punto 2 in diritto (la pronuncia, invero sintetica, si riferisce comunque ad elezioni amministrative).

⁷ Corte cost., 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, punto 6 in diritto di entrambe.

⁸ Corte cost., 24 gennaio 2012, n. 13, punto 3 in diritto (dove essenzialmente conferma gli argomenti di cui alle sentt. nn. 15 e 16 del 2008).

⁹ Si rammenta che la Regione Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale, quindi gli elettori possono esprimere preferenze per eleggere un solo deputato.

proporzionale con l'*eventuale* attribuzione di un premio di maggioranza (o di coalizione) in ambito nazionale (cd. "correzione in senso maggioritario") alla lista (o coalizione) più votata che non avesse già conseguito almeno 340 seggi (art. 77, comma 2, del t.u. n. 361 del 1957). I seggi dovevano essere ripartiti in ambito nazionale, con sistema proporzionale, tra le coalizioni di liste e le liste che avessero superato le soglie di sbarramento previste dalla legge. Dopo l'*eventuale* applicazione del premio, i seggi restanti dovevano essere ripartiti proporzionalmente fra le altre coalizioni e liste singole che avessero superato le prescritte soglie di sbarramento.

Per il Senato i 309 componenti da eleggere nel territorio nazionale (sei senatori sono eletti nella circoscrizione Estero) dovevano essere eletti, ai sensi del testo unico n. 533 del 1993, come modificato dalla legge n. 270 del 2005, secondo un sistema elettorale di tipo proporzionale con l'*eventuale* attribuzione di un premio di maggioranza o di coalizione *in ambito regionale* - ad eccezione di Molise, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige¹⁰ - caratterizzato dai seguenti elementi: i seggi in ogni regione erano attribuiti con sistema proporzionale alle coalizioni di liste e alle liste che avessero superato, in ambito regionale, alcune soglie di sbarramento previste dalla legge; e nell'ambito di ciascuna regione si attribuiva un premio alla coalizione di liste o alla lista più votata, qualora tale coalizione o lista non avesse già conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione.

La Corte ha esaminato il profilo della ragionevolezza del premio di maggioranza nell'economia del sistema elettorale vigente per le due Camere, verificando il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti in gioco alla luce di un "*test di proporzionalità*", allo scopo di accertare se le norme scrutinate recassero, tra quelle possibili alla luce degli obiettivi da perseguire, la soluzione "meno restrittiva dei diritti a confronto" e "oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi".

La legislazione scrutinata, per la parte che concerne il premio di maggioranza, ha l'obiettivo di agevolare la formazione di un'adeguata maggioranza parlamentare tale da garantire la stabilità di governo, obiettivo questo che la Corte ritiene, sì, costituzionalmente legittimo ma perseguito con correttivi – i descritti premi di maggioranza o di coalizione – che rovesciano quella che la Corte ritiene la *ratio* della formula elettorale, cioè assicurare la rappresentatività

¹⁰ I seggi sono ripartiti tra le Regioni in proporzione alla popolazione residente, in modo che nessuna regione, ai sensi dell'art. 57 Cost., abbia un numero di senatori inferiore a sette, tranne la Valle d'Aosta, che ne ha uno, e il Molise, che ne ha due. Per la Regione Molise ai fini dell'assegnazione dei due seggi ad essa spettanti non è prevista l'attribuzione di alcun premio di coalizione; la Regione Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale. Si ricorda inoltre che per la Regione Trentino-Alto Adige l'attribuzione di sei seggi avviene con metodo maggioritario nell'ambito di altrettanti collegi uninominali mentre l'attribuzione del restante seggio avviene con metodo del recupero proporzionale

delle assemblee parlamentari, perché “non impongono una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti” ma “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” della Camera. Per il Senato vale la censura aggiuntiva fondata sulla rilevazione dell’inidoneità del meccanismo dei premi di maggioranza regionali ad assicurare l’obiettivo prefissato dal legislatore, in quanto per effetto della relativa applicazione il conseguimento di una effettiva maggioranza al Senato corrispondente a quella presso la Camera sarebbe “il risultato *casuale* di una somma di premi regionali”, in assenza del quale il medesimo meccanismo rovescerebbe il risultato che sarebbe stato ottenuto dalle liste, se premiate tutte su scala nazionale, e quindi comprometterebbe la funzionalità della forma di governo parlamentare, per la quale il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere, e l’esercizio della funzione legislativa, spettante ad entrambe le Camere, che la esercitano collettivamente ai sensi dell’art. 70 Cost.

Emerge dunque il fatto che la Corte non ha ritenuto incostituzionale il premio di maggioranza in sé, ma solo in quanto la legge non ha prescritto un correttivo funzionale a garantire una realistica rappresentatività delle assemblee sulla base delle indicazioni del corpo elettorale, quale il raggiungimento di una soglia minima di voti riferiti alla lista o alla coalizione di maggioranza relativa.

In sostanza secondo la Corte lo scrutinio di ragionevolezza alla luce del ricordato *test* di proporzionalità non è superato dalle norme scrutinate sui premi di maggioranza in quanto, trasformando una formazione che ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti in maggioranza assoluta¹¹, tali norme “consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della ‘rappresentanza politica nazionale’ (art. 67 Cost.), (esse) 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 e 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”.

¹¹ Cosa oltretutto solo eventuale al Senato, in quanto, come ricordato, deve accadere che il computo dei premi di maggioranza regionali determini una maggioranza coerente con quella della Camera.

In sostanza nel principio enucleato al punto 3 delle considerazioni in diritto della sentenza in esame la Corte non demonizza il premio di maggioranza, ma lo censura in quanto nell'economia della legislazione elettorale scrutinata esso funziona prescindendo dal peso delle preferenze espresse dagli elettori, premiando oltre misura la formazione che ottiene la maggioranza relativa dei voti con una sovra-rappresentazione alla Camera (e solo eventualmente anche al Senato) e comprimendo oltre misura le altre formazioni, a prescindere dalla differenza tra i voti conseguiti.

Un'osservazione ulteriore. La Corte evoca le Camere come sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale", riproponendo al contempo la nota definizione delle funzioni delle Camere in termini "tipici ed infungibili", che aveva usato per qualificare in termini esclusivi ed irripetibili il Parlamento sul piano della posizione costituzionale¹², che con questa pronuncia precisa con riferimento al ruolo delle Camere con riferimento alla forma di governo e alla "garanzia della Costituzione".

L'elemento di novità nella pronuncia in esame è che la Corte riconduce espressamente tra le funzioni tipiche ed infungibili del Parlamento anche quelle di *garanzia della Costituzione* (che la Carta non rimetta ad Consulta o ad ulteriori poteri costituzionali): in breve si può sostenere che la Corte riconosce espressamente che le Camere hanno un ruolo tipico e infungibile di garanzia del sistema costituzionale che non può essere vanificato privando di valenza rappresentativa l'espressione del voto individuale.

Questo assunto secondo la Corte trova supporto nell'art. 48 Cost., che impone che ciascun voto sia personale ed eguale, oltre che libero e segreto, cioè contribuisca "potenzialmente e con pari efficacia" alla formazione delle Camere, in modo che non sia pregiudicata la "legittima aspettativa" dell'elettore e "che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, (...) cioè una diseguale valutazione" del "peso" del voto espresso (voto "in uscita") ai fini dell'attribuzione dei seggi, a meno che questa diseguale valutazione "sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare".

Pertanto, scrutinate sotto il profilo della ragionevolezza e alla luce del descritto *test* di proporzionalità, secondo la Corte le norme impugnate della legislazione elettorale sul premio

¹² Corte cost., 12 aprile 2002, n. 106, punto 4 in diritto: "... il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di ordinamenti regionali. Ciò non per il fatto che l'organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*".

di maggioranza, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale qual è quello di assicurare la stabilità del governo del Paese e l'efficienza dei processi decisionali parlamentari, sono in contrasto con gli interessi e i valori costituzionalmente protetti, di cui agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost., perché determinano “una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”.

3. Quanto illustrato nel precedente paragrafo consente di ritenere che il modello democratico vada configurato in modo da consentire la più efficace rappresentazione dell'effettivo orientamento maggioritario del corpo elettorale, in quanto si offre non solo come formula di governo ma anche come sede per la garanzia della Costituzione che lo configura, e pertanto lo legittima.

Questa considerazione si conferma anche alla luce degli argomenti usati dalla Corte nel punto 5 in diritto per dichiarare incostituzionali le norme della legislazione elettorale che prevedono il solo voto di lista: secondo la Consulta tali previsioni sono incostituzionali “perché escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti” in quanto la decisione ultima in proposito discende in definitiva dall'ordine di inserimento dei candidati nella lista, che l'elettore è stato chiamato a votare sulla base delle legislazione dichiarata incostituzionale, “ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti”. Invece i partiti non sono titolari di attribuzioni costituzionali, tali da condizionare le scelte dell'elettore, ma sono associazioni nelle quali i cittadini hanno il diritto di partecipare ai sensi dell'art. 49 Cost.: tale disposizione attribuisce ai partiti un ruolo di “facilitatori” nei confronti dei cittadini elettori perché possano “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. In sostanza secondo la Corte i partiti sono un “modo” di espressione della sovranità del corpo elettorale per facilitare l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo, la cui disciplina è affidata al livello legislativo, non costituzionale. A tal fine ai partiti sono assegnati specifici compiti dalla legislazione elettorale per “agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini”, consentendo loro la scelta tra programmi politici diversificati in cui riconoscersi per scegliere consapevolmente candidati che li rispettino nello svolgimento del loro mandato, ove eletti.

A tal fine i partiti possono, sì, determinare in via esclusiva l'ordine dei candidati nelle liste¹³, nel presupposto di una selezione a loro cura dei candidati che ne rispettino il programma, ma non possono anche prevalere rispetto all'elettore nella definizione dell'esito elettorale, prefigurandolo per effetto di un voto di lista e non di preferenza, perché non esiste alcun titolo costituzionale che li legittimi in tal senso.

Infatti secondo la Corte “è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione”, in contraddizione con il principio democratico, che si impernia sulla libertà di voto di cui all'art. 48 Cost.

La Corte considera invece assorbita la questione prospettata dalla Cassazione rimettente con riferimento all'art. 3 del protocollo 1 alla CEDU, invocato come causa di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, come norma interposta¹⁴: al riguardo la Corte assume con laconicità che, come riconosciuto anche dalla stessa Corte di Strasburgo, spetta a se stessa ogni margine di valutazione delle norme impugnate con la Costituzione italiana.

Sulla questione pare opportuno soffermarsi almeno enunciando le norme internazionali contraddette dalle previsioni censurate.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo (Parigi, 10 dicembre 1948) prevede, al suo art. 21: “1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti *liberamente scelti*. 2. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio Paese. 3. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; *tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni*, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente *di libera votazione*”.

La Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) (Roma, 4 novembre 1950), nel suo Protocollo addizionale (o protocollo n. 1) del 20 marzo 1952, citato dalla Consulta, prevede all'art. 3 (Diritto a libere elezioni) “Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, *in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*”.

Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (16 dicembre 1966) prevede all'art. 25: “Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli: *a*) di partecipare alla direzione

¹³ Corte cost., 10 luglio 1975, n. 203, punto 3 in diritto.

¹⁴ La Corte nella sentenza in esame ne fa peraltro un mero cenno anche nelle premesse in fatto, al punto 1.9.

degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti *liberamente scelti*; b) di votare e di essere eletto, nel corso di periodiche e *veritiere* elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la *libera espressione della volontà degli elettori*; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio Paese”.

Si tratta di principi fondamentali da cui desumere un vincolo anche internazionale alla non limitabilità dei diritti di elettorato attivo e passivo in quanto diritti fondamentali e inviolabili della persona, alla luce dei quali attuare l’art. 48, secondo comma, Cost.

4. Nel punto 6 delle considerazioni in diritto della sentenza in esame la Corte si sofferma sulla legislazione elettorale che residua dopo la pronuncia di incostituzionalità, ritenendola “complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo”, come da essa costantemente richiesto, in ultimo nella sent. n. 13 del 2012, anche al fine di “scongiurare l’eventualità di ‘paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall’art. 88 Cost.¹⁵”.

Si tratta di una legislazione che, per l’effetto della pronuncia, secondo la Corte configura un sistema elettorale applicabile qualificato da un metodo proporzionale puro (del resto anche sotto il vigore delle norme censurate i premi di maggioranza erano di applicazione eventuale), caratterizzato dalla possibilità per gli elettori di esprimere una preferenza per l’elezione della Camera e una per l’elezione del Senato, con le soglie di sbarramento previste per le coalizioni di liste e le liste unitarie, e tutte le modalità vigenti per l’indicazione dei collegamenti in coalizione e il deposito dei programmi elettorali, nel quale è dichiarato il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica o della coalizione e aspirante *premier*.

Proprio perché ha riconosciuto la sopravvivenza di un sistema elettorale di per sé subito applicabile, desta perplessità che, pur in presenza dell’esigenza prospettata dalla Cassazione rimettente di procedere ad una opera consequenziale di “mera cosmesi e di ripulitura del testo per la presenza di frammenti normativi residui”, la Consulta abbia ritenuto di non corrispondervi direttamente ma di invocare a tal fine “l’impiego degli ordinari criteri di interpretazione” nella rilettura della legislazione residua per applicarla in coerenza con la pronuncia in commento, ovvero configurando appositi “interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative

¹⁵ Corte cost., 24 gennaio 2012, n. 13, spec. punto 5.1 in diritto, ed ulteriore giur. cost. ivi cit., in gran parte indicata nello stesso punto 6 in diritto della sent. n. 1 del 2014, in commento.

sopra indicate”, facendo salva l’ovvia possibilità che il legislatore corregga, modifichi o integri la legislazione residua.

Ad esempio, senza pretesa di esaustività e sulla base di indicazioni in parte offerte dalla stessa Corte, a seguito della pronuncia in esame, che configura come ricordato un modello proporzionale puro con possibilità di esprimere una preferenza per ciascuna Camera, pare certamente necessario introdurre disposizioni legislative che concernono la modalità di espressione del voto e la conseguente conformazione della scheda elettorale, il cui modello è allegato ai testi unici n. 361 del 1957 e n. 533 del 1993, al fine di almeno di includervi la riga sulla quale esprimere la preferenza. Sembrano da modificare anche l’art. 84 del testo unico n. 361 del 1957 e l’art. 16 del testo unico n. 533 del 1993, affinché gli uffici elettorali competenti ripartiscano i seggi in base all’ordine delle preferenze e non a quello di lista e proclamino gli eletti secondo i voti ricevuti, nonché le disposizioni dei citati testi unici n. 361 (art. 84) e 533 (art. 19) che disciplinano il subentro di deputati o senatori nei seggi vacanti, che non deve avvenire secondo l’ordine di lista ma secondo il numero di preferenze.

In proposito ci si permette di offrire altre valutazioni per ritenere che gli interventi “derivati” che la Corte ipotizza dovessero necessariamente trasfondersi in pronunce di incostituzionalità consequenziale ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953¹⁶.

In proposito si ritiene che in via interpretativa si possa al più argomentare l’abrogazione implicita (con efficacia al caso concreto), non anche l’incostituzionalità necessitata (con efficacia *erga omnes*), di norme legislative, e che una pronuncia della Consulta non può avere effetti “delegificanti” nella materia *de qua*, affidati alla competenza normativa della legge, tali da consentire che la legislazione superstita ma incostituzionale possa essere modificata o (forse) derogata in via regolamentare.

Non esiste in particolare la possibilità di sostenere che la pronuncia della Corte di per sé possa legittimare un intervento normativo secondario in quanto una simile lettura si fonderebbe sul presupposto dell’affievolimento dell’efficacia delle norme di legge sopravvissute formalmente ma incostituzionali sostanzialmente; invece la Corte con le sentenze di accoglimento non può che far cessare *ex tunc* l’efficacia delle sole norme censurate, non anche alterare la natura legislativa di quelle sopravvenute incostituzionali, che continuano a vigere, per effetto di quanto previsto dall’art. 136 Cost.

Si ritiene pertanto indispensabile che la legislazione elettorale che residua sia aggiornata con esplicite novelle legislative, anche con decreto-legge, conformi alla sentenza della Corte, a

¹⁶ La Corte avrebbe avuto a disposizione a tal fine un periodo di tempo sufficiente, dato che tra il 4 dicembre 2013 e il 13 gennaio 2014, data di deposito della sentenza, sono trascorsi circa 40 gg.

meno che il legislatore vari un sistema elettorale del tutto nuovo, opzione quest'ultima certamente politica prima che giuridica e come tale suscettibile di diverse declinazioni nell'economia della forma di governo in vigore.

5. Nel punto 7 in diritto della pronuncia, l'ultimo, la Corte intende fugare ogni dubbio circa la legittima composizione delle Camere elette sotto il vigore delle norme dichiarate incostituzionali e la legittimità degli atti da esse posti in essere, rammentando che l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce, ai sensi dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953 si dispiega con riferimento ai soli rapporti giuridici pendenti, non anche a quelli esauriti o definiti sotto il vigore di norme annullate¹⁷.

Se questa affermazione appartiene ai canoni del diritto costituzionale, meno sicura dovrebbe essere la sua declinazione con riferimento alla situazione in cui versano i parlamentari componenti delle assemblee elettive della XVII legislatura, per i quali fosse ancora in corso il procedimento di verifica delle elezioni.

Al riguardo sul piano teorico si prospetta una diversa lettura delle questioni affrontate dalla Corte, che ha ritenuto in termini forse troppo sintetici che l'avvenuta proclamazione degli eletti ne esaurisca ogni pendenza sotto il profilo della legittimità della relativa elezione.

In proposito si osserva che la proclamazione alla quale la Corte fa generico riferimento sembra essere quella a cura degli uffici elettorali circoscrizionali (per la Camera) e regionali (per il Senato) di cui rispettivamente agli artt. 84 del testo unico n. 361 del 1957 e 17 (spec. comma 7) del testo unico n. 533 del 1993. Questa proclamazione, che si potrebbe definire "amministrativa", vale ai fini del conferimento dello *status* di parlamentare, consentendo agli eletti di partecipare ai lavori delle Camere sin dalla prima seduta¹⁸.

Tuttavia il titolo alla verifica dei poteri delle Camere è di esclusiva competenza delle stesse, ai sensi dell'art. 66 Cost.: la proclamazione di tutti i parlamentari rimane sottoposta alla condizione che ne sia convalidata l'elezione in sede di verifica dei poteri a cura delle Camere stesse, ai sensi dell'art. 66 Cost., sulla base dell'istruttoria delle competenti Giunte.

La Giunta della Camera, ai sensi dell'art. 17, comma 1, RC, e quella del Senato, ai sensi dell'art. 20 del relativo regolamento, entro il termine non perentorio di diciotto mesi dalle

¹⁷ Corte cost., 7 maggio 1984, punto 15 in diritto.

¹⁸ In occasione della prima riunione delle nuove Camere sono costituite le giunte provvisorie per la verifica dei poteri, ai sensi degli artt. 3 RC e 3 RS, aventi il solo compito di accertare i candidati che subentrano agli eletti in più circoscrizioni che abbiano optato e agli eventuali parlamentari cessati dal mandato nella prima seduta: tali subentranti sono proclamati deputati direttamente dal presidente provvisorio dell'assemblea, acquistando in quel momento il titolo a partecipare ai successivi lavori delle Camere.

elezioni, procedono alla convalida o alla contestazione delle elezioni, previo controllo della regolarità delle operazioni elettorali, dei titoli e di eventuali cause di ineleggibilità.

All'esito di tali operazioni le Giunte propongono l'assunzione da parte delle assemblee di una decisione di convalida o di annullamento dell'elezione, potere di titolarità di ciascuna Assemblea.

L'eventuale annullamento dell'elezione ha efficacia *ex nunc*, quindi restano salvi e legittimi gli atti compiuti e la copertura per essi previsti a seguito del godimento per il periodo precedente della prerogativa di cui all'art. 68 Cost.

In sostanza la proclamazione dei deputati nella prima seduta delle assemblee, dopo le opzioni, può ritenersi pronunciata *sub condicione* della convalida¹⁹, derivando che il rapporto giuridico tra Camera e deputato o senatore proclamato non possa considerarsi "esaurito" fino a quanto non sopraggiunga la convalida, che infatti potrebbe mancare *tout court* ovvero in caso di annullamento dell'elezione.

Conseguentemente non pare che gli argomenti della Corte sul punto da soli risolvano la questione illustrata conseguente alla pronuncia di incostituzionalità in esame, rimanendo essa rimessa all'esclusiva competenza delle Camere: su istruttoria delle relative Giunte spetta solo ad esse valutare se i parlamentari per i quali sia ancora in corso la verifica dell'elezione possano essere o meno convalidati in applicazione di una normativa dichiarata incostituzionale.

Quanto all'indicazione circa la non contestabilità degli atti che le Camere compiranno prima di nuove elezioni, si conviene con l'osservazione conclusiva della Corte, che per rigettare ogni dubbio circa la permanente legittimazione delle Camere della XVII legislatura, si appella al noto principio di continuità degli organi costituzionali, arricchito considerando le Camere "organi costituzionalmente necessari ed indefettibili", che non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare, desumibile dagli artt. 61 Cost. (*prorogatio* delle Camere uscenti fino al giorno precedente la prima riunione delle nuove Camere) e 77, secondo comma, Cost. (le Camere, *anche se sciolte*, sono convocate entro cinque giorni per la conversione di decreti-legge).

Al riguardo si osserva che questo argomento sconta in qualche modo la pregiudiziale soluzione della precedente obiezione circa il fatto che l'elezione di alcuni parlamentari

¹⁹ l'art. 18, comma 2, del regolamento della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati precisa espressamente che la proclamazione di tutti i subentranti (inclusi quelli che subentrano agli optanti durante la prima seduta) rimane subordinata agli accertamenti della verifica dei risultati elettorali.

potrebbe non essere convalidabile stante la venuta meno della norma grazie alla quale sono stati eletti.

Al riguardo tale obiezione potrebbe essere superata alla luce del fatto che si registrano casi di parlamentari la cui elezione per varie ragioni non è mai stata convalidata nel corso della legislatura²⁰.

In sostanza, anche alla luce di questi casi, la mancata convalida pare configurarsi come condizione *risolutiva* della proclamazione piuttosto che come condizione sospensiva dell'efficacia della proclamazione stessa. Ne deriva che la mancata convalida di singoli parlamentari nell'arco della legislatura non può inficiare in alcun modo la legittima composizione dell'organo per effetto della regolare proclamazione di tutti i suoi componenti, preservandone conseguentemente la piena legittimazione ad esercitare le relative attribuzioni costituzionali nel senso indicato dalla Corte.

6. Anche se alla fine della trattazione, pare interessante soffermarsi sulle valutazioni processuali della Corte costituzionale circa la rilevanza e l'ammissibilità della questione rimessa dalla Cassazione, adita nell'economia di una azione promossa dai ricorrenti per vedersi riconosciuto il diritto di voto nel rispetto delle garanzie costituzionali di eguaglianza e libertà, precluse dal modello elettorale dichiarato incostituzionale²¹.

La Cassazione rimettente aveva dimostrato la concretezza del diritto attivato dai ricorrenti in sede di giudizio di merito ed il relativo interesse ad agire, in quanto avevano esercitato una azione di accertamento costitutivo, in sé autonoma e nell'oggetto differente dal giudizio di costituzionalità, escludendo nel caso di specie che il giudizio di merito fosse stato instaurato al mero fine di consentire un surrettizio accesso diretto dei ricorrenti alla Consulta e sostenendo che correttamente i giudici di merito avevano ritenuto che la questione di legittimità costituzionale non esaurisse la controversia di merito.

I profili approfonditi dalla Cassazione rimettente sono condivisi e mutuati dalla Consulta nel punto 2 in diritto della sentenza in esame, in sede di vaglio dell'ammissibilità e della rilevanza della questione. La Corte costituzionale ritiene che effettivamente il giudizio di merito non sia consumato dalla pronuncia di incostituzionalità ma debba proseguire, anche se sulla base di essa, in quanto in quella sede "residuerrebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto".

²⁰ Assemblea del Senato, *res. sten.*, 27 novembre 2013, p. 74; Relazione della Giunta del Senato, *res. somm.*, 9 settembre 2013, supplemento, p. 34.

²¹ Oltre alle considerazioni della Consulta nel punto 2 in diritto della pronuncia in esame, si segnalano le riflessioni della Cassazione nell'ordinanza di remissione, specie ai punti 3.1 e 3.2 dei motivi della decisione.

In aggiunta la Consulta evidenzia che la questione in esame concerne il diritto di voto in quanto “diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione” (e poco dopo lo qualifica anche “inviolabile”) ed è proposta per porre fine ad una situazione di incertezza in ordine alla relativa portata, nell’evidenza della sua correlazione “ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme”.

In definitiva la Corte, seppure con argomentazioni non sempre cristalline, conferma le valutazioni dei giudici di merito e della Cassazione circa l’autosufficienza dell’azione di accertamento costitutivo esperita dai ricorrenti per una chiarificazione della portata del proprio diritto di voto, ritenendo che l’ammissibilità della questione si desume in definitiva dal fatto dell’incertezza di tale diritto, da essa qualificato come fondamentale e inviolabile, sia con riferimento ai relativi titolari (profilo soggettivo) sia dal punto di vista della connotazione indefettibilmente democratica dell’ordinamento costituzionale (profilo oggettivo) nell’ambito del quale si esercita, in quanto le leggi elettorali che lo disciplinano operativamente “definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e (...) quindi non possono essere immuni” dal sindacato della Corte, il cui ruolo si colloca e si qualifica nell’economia di tale sistema.