

## **Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali\***

*di Francesco Felicetti – Presidente di Sezione a riposo della Corte di Cassazione*

**ABSTRACT:** The paper examines the consequences of the declaration of unconstitutionality of the laws under which the Parliament was elected. The author criticizes the argument that the legislature can walk right to the ordinary deadline and argues that, as a result of the declaration of unconstitutionality, the Parliament should be dissolved.

**SOMMARIO:** 1. La legislazione elettorale dall'emanazione dello Statuto albertino alla legge n. 270 del 2005. – 2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione. – 3. Le dichiarazioni d'illegittimità costituzionale pronunciate con la sentenza n. 1 del 2014. – 4. Gli *obiter dicta*. – 5. L'interpretazione in sede politica. – 6. Gli effetti delle sentenze d'illegittimità costituzionale. – 7. La proclamazione degli eletti e il procedimento di verifica dei poteri. – 8. Il principio di continuità degli organi costituzionali. – 9. Sopravvivenza provvisoria del Parlamento eletto. – 10. La dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi elettorali come causa di scioglimento del Parlamento eletto. – 11. Considerazioni conclusive.

### ***1. La legislazione elettorale dall'emanazione dello Statuto albertino alla legge n. 270 del 2005***

Passando in rassegna le leggi elettorali succedutesi nel tempo, risulta evidente come in Italia la democrazia rappresentativa sia stata una conquista maturatasi faticosamente, poiché mentre l'ordinamento statutario si evolveva rapidamente verso forme di democrazia parlamentare, l'effettiva rappresentatività della Camera elettiva rimase per diversi decenni nello Stato unitario estremamente limitata.

La prima legge elettorale dello Stato piemontese (un editto regio del 17 marzo 1848) prevedeva requisiti (di censo e d'istruzione) tali da limitare il diritto di voto a circa il 2% della popolazione<sup>1</sup>. La legge fu estesa a tutti i territori del regno d'Italia ed anche la riforma elettorale del 1882 (che abbassò i requisiti di censo richiesti per avere diritto al voto e l'età per votare da venticinque a

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia*, Firenze, 1898, 368, nota 1; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Milano, 1984, 322; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Milano, 1995, 145 e 251, nota 3; G. SCHEPIS, voce *Elezioni (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 667.

ventuno anni, sostituendo il sistema uninominale – poi ripristinato nel 1892 – con lo scrutinio di lista), non elevò tale percentuale di aventi diritto al voto in maniera significativa, non raggiungendo essi, ancora, neanche il 10% della popolazione<sup>2</sup>.

Il sistema riservava infatti la rappresentanza alle *élites* che avessero i requisiti d'istruzione e di censo richiesti da quelle leggi: *élites* ritenute le sole componenti della società capaci di assicurare un'adeguata gestione della cosa pubblica<sup>3</sup>.

Solo nel 1912 la percentuale degli aventi diritto al voto ebbe un incremento significativo, quando il governo Giolitti concesse il diritto di voto a tutti i cittadini maschi ventunenni che sapessero leggere e scrivere ed a quelli che avessero compiuto i trenta anni di età e avessero adempiuto al servizio militare<sup>4</sup>. Successivamente, nel 1918, la legge Orlando lo estese indistintamente a tutti i cittadini maschi al compimento dei ventuno anni di età e l'anno successivo Nitti introdusse lo scrutinio di lista e la rappresentanza proporzionale<sup>5</sup>, ampliando così ancora la rappresentatività della Camera elettiva.

Dopo l'avvento del fascismo, peraltro, intervenne la legge Acerbo, che senza modificare la consistenza del corpo elettorale, introdusse un sistema maggioritario con voto di lista e collegio unico nazionale, con l'attribuzione dei due terzi dei seggi alla lista più votata ove avesse ottenuto almeno il 25% dei voti validi, instaurando un sistema elettorale che consentiva l'attribuzione a una lista fortemente minoritaria del totale controllo della Camera.

Non si era ancora allo stato totalitario e alla soppressione di ogni rappresentatività della Camera, ma ciò avvenne pochi anni dopo, con la legge n. 1019 del 1928, che prevede la partecipazione alle elezioni di un'unica lista di candidati prescelti dal gran consiglio del fascismo da un elenco formato dalle confederazioni sindacali, da enti e associazioni varie, con elezione in blocco di tutti i candidati se la lista avesse ottenuto il voto di adesione della maggioranza dei votanti. Successivamente, con la soppressione della Camera dei deputati, sostituita dalla camera dei fasci e delle corporazioni, non elettiva ma formata da esponenti del partito fascista e da appartenenti alle corporazioni, la struttura organizzativa configurata dallo Statuto venne completamente stravolta<sup>6</sup>.

Nel dopoguerra, restaurata la democrazia, si giunse ad un effettivo suffragio universale attribuendo anche alle donne il diritto al voto.

Le nuove leggi elettorali assicurarono la rappresentatività nelle elezioni della Camera e del Senato con leggi differenziate (la prima essendo eletta su base proporzionale e il secondo su base mista ma fundamentalmente proporzionale). Successivamente, nel 1952, la legge Scelba, al fine di favorire una migliore governabilità, introdusse un premio di maggioranza in favore della coalizione che avesse raggiunto il 51% dei voti. Il premio di maggioranza non scattò per pochissimi voti, e tenuto conto delle perduranti contestazioni sulla legge, essa venne abrogata con il ripristino del previgente sistema<sup>7</sup>.

Sino al 1993 non vi furono significative modifiche dei sistemi elettorali, tranne un ulteriore

---

<sup>2</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia* cit., 368, nota 1; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari* cit., 322; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1948/1994*, Bari, 2002, 309, nota 13; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia* cit., 221, nota 5; G. SCHEPIS, voce *Elezioni (storia)*, cit., 667.

<sup>3</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1948/1994*, cit., 183 ss.

<sup>4</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1948/1994*, cit., 303 ss.; G. SCHEPIS, voce *Elezioni (storia)*, cit., 667 s.

<sup>5</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia* cit., 283 e 304, nota 3; G. SCHEPIS, voce *Elezioni (storia)*, cit., 668.

<sup>6</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1948/1994*, cit., 343 ss.; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 293 ss.

<sup>7</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia* cit., 492 ss.

ampliamento del corpo elettorale della Camera dei deputati con l'attribuzione del diritto di voto ai diciottenni. Ma quell'anno, dopo un *referendum* che aveva mostrato una volontà popolare favorevole ad un sistema maggioritario, ritenuto più idoneo a garantire quella governabilità che il sistema proporzionale aveva mostrato di non riuscire ad assicurare, furono emanate, sia per la Camera dei deputati che per il Senato, leggi elettorali che prevedevano l'assegnazione del 75% dei seggi con un sistema maggioritario e del 25% con un sistema proporzionale, differenziato fra Camera e Senato.

Tale legislazione fu nuovamente modificata nel 2005, con l'introduzione di un sistema proporzionale corretto da un premio di maggioranza in favore della coalizione che avesse riportato il maggior numero dei voti, diversamente strutturato fra Camera dei deputati e Senato, con soglie di sbarramento per accedere all'attribuzione di seggi. Tale normativa, con la quale nel 2013 è stato eletto il Parlamento attualmente in funzione, è stata dichiarata in alcune parti essenziali costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale.

## ***2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione***

La Corte di Cassazione, nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'accertamento del contenuto del diritto di voto quale previsto e garantito dalla Costituzione, ritenuto leso dalla legislazione elettorale, aveva sollevato due distinte questioni di legittimità costituzionale<sup>8</sup>.

La prima riguardava alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati) e del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato), nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, relative all'attribuzione del premio di maggioranza su scala nazionale alla Camera e su scala regionale al Senato<sup>9</sup>. La seconda le norme delle suddette leggi, che consentivano agli elettori di esprimere, sia per l'elezione della Camera che del Senato, unicamente un voto di lista, senza potere esprimere alcuna preferenza.

---

<sup>8</sup> Cass. 17 maggio 2013, n. 12060, in *Foro it.* 2013, I, 1825, con nota di R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 207/2005: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*

<sup>9</sup> Quanto all'elezione della Camera, erano censurate le norme che prevedevano che, se la lista o la coalizione di liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti non avessero ottenuto almeno 340 seggi, venisse ad esse attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale numero di deputati. In particolare, secondo la Corte di Cassazione dette disposizioni, non subordinando l'attribuzione del premio al raggiungimento di una soglia minima di voti, rendendo così possibile la trasformazione di una maggioranza relativa di voti, anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, si ponevano in contrasto con gli artt. 1, 3, 48 e 67 della Costituzione, avendo stabilito un meccanismo di attribuzione del premio del tutto irragionevole e tale da determinare una oggettiva e grave alterazione non solo della rappresentanza democratica, ma anche di essenziali equilibri istituzionali, tenuto conto che la maggioranza beneficiaria del premio viene messa anche in condizione di eleggere fondamentali organi di garanzia (come il Presidente della Repubblica e i giudici costituzionali), destinati a restare in funzione oltre la durata della legislatura. Quanto all'elezione al Senato venivano censurate, anche sotto ulteriori profili d'irrazionalità, le norme che prevedevano che in ogni circoscrizione regionale, se la lista o la coalizione di liste che avesse ottenuto il maggior numero di voti non avesse raggiunto il 55% dei seggi, venisse ad esse attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale percentuale. Quanto alla seconda questione si deduceva in particolare che la soppressione del voto di preferenza, sostituito da un voto su liste predeterminate dai partiti, era in contrasto con gli artt. 48, 56, 58 e 67 della Costituzione, i quali assicurano il carattere personale, libero e diretto del voto.

### **3. Le dichiarazioni d'illegittimità costituzionale pronunciate con la sentenza n. 1 del 2014**

La Corte costituzionale, con la sentenza 13 gennaio 2014, n. 1<sup>10</sup>, ha ritenuto fondate entrambe le questioni.

Quanto alla prima, la Corte ha premesso che secondo quanto risulta dai lavori dell'assemblea costituente e dal testo della Costituzione, il favore per i sistemi elettorali proporzionali, pur espresso in un ordine del giorno dell'assemblea, non fu consacrato normativamente, rimettendosi alla legge ordinaria la scelta dei sistemi elettorali e attribuendosi alla discrezionalità del legislatore ordinario la scelta del sistema più idoneo ed efficace in relazione al contesto storico.

La Corte ha quindi rammentato che già in sede di esame dell'ammissibilità di *referendum*<sup>11</sup> erano stati evidenziati profili di illegittimità costituzionale, sotto l'aspetto dell'irragionevolezza, relativi alle norme ora impugnate, in quanto prevedevano un premio di maggioranza senza stabilire un numero minimo di voti per la sua attribuzione a una lista o a una coalizione di liste, con conseguente possibilità di una distorsione, fra voti espressi ed attribuzione dei seggi, incompatibile con il principio costituzionale del pari valore di ogni voto.

Nel ribadire l'esistenza di tali profili d'incostituzionalità la Corte, partendo dall'esame della normativa relativa all'elezione della Camera dei deputati, ha affermato, più specificamente, che le disposizioni impugnate “*non superano lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali*”: scrutinio da effettuarsi verificando se nell'esercizio della discrezionalità legislativa il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti sia stato realizzato in modo da non determinare la compressione di uno di questi in misura eccessiva ed irragionevole rispetto alla finalità da perseguire.

Nel caso di specie – ha osservato la Corte – le disposizioni censurate hanno un obiettivo costituzionalmente legittimo, mirando ad agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare idonea a garantire stabilità al governo del paese, ma lo perseguono prevedendo, quanto alla Camera, un meccanismo premiale che, nel caso in cui nessuna lista o coalizione di liste raggiunga almeno 340 seggi (costituenti più della maggioranza assoluta), “*garantisce l'attribuzione di seggi aggiuntivi (fino alla soglia dei 340 seggi) a quella lista o coalizione di liste che abbiano ottenuto anche un solo voto più delle altre*”, ancorché il numero complessivo dei voti da esse ottenuto sia del tutto esiguo, non essendo prevista alcuna soglia al di sotto della quale il premio non venga attribuito. Pertanto, non perseguendo detto obiettivo con un premio proporzionale al numero dei voti riportati, ma in modo del tutto irragionevole, rendono possibile l'assegnazione automatica di un numero molto elevato di seggi anche a una formazione che abbia conseguito una percentuale molto ridotta di suffragi. In tal modo, le norme impugnate possono provocare una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo “*e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1, secondo comma, della Costituzione*”.

Ne deriva che le norme impugnate “*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*”, essendo espressione, attraverso il voto, della sovranità popolare e titolari di funzioni fondamentali,

---

<sup>10</sup> In *Foro it.*, 2014, I, 666, con nota di R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*.

<sup>11</sup> Corte cost. 30 gennaio 2008, n. 15, in *Foro it.*, 2008, I, 688; Corte cost. 30 gennaio 2008, n. 16, *ivi*, 686.

fra le quali il potere di modificare la stessa Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 138.

L'attribuzione del premio di maggioranza, come previsto dalle norme impugnate – secondo la Corte – in assenza di una ragionevole soglia di voti minima, è tale “*da determinare un'alterazione del circuito democratico previsto dalla Costituzione*” e le norme censurate, pertanto, “*pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual'è quello della stabilità del governo del paese*”, si pongono in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma e 67 della Costituzione, poiché la disciplina dettata “*non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'uguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura costituzionale vigente*”.

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 che prevedeva il premio di maggioranza per le elezioni della Camera dei deputati e, sulla base di analoga motivazione, dell'art. 17, commi 2 e 4, del d. lgs. n. 533 del 1993 che disciplinava il premio di maggioranza per le elezioni del Senato. A proposito di quest'ultima disposizione la Corte ha osservato – in aggiunta a quanto già rilevato circa i profili d'incostituzionalità comuni ad entrambe le normative – che per il Senato il *test* di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto, anche l'inidoneità della normativa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Ciò in quanto stabilendo l'attribuzione del premio di maggioranza su scala regionale, fa sì che la maggioranza nel Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, rendendo possibile il rovesciamento del risultato nazionale delle singole liste o coalizioni di liste così da rendere possibile la produzione di maggioranze diverse fra le due Camere, vanificando il risultato che s'intendeva conseguire di formazione di una maggioranza in entrambi i rami del Parlamento idonea a garantire stabilità al governo del paese.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata anche la seconda questione sollevata dalla cassazione, con la quale erano state censurate le norme delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato che consentivano agli elettori di esprimere unicamente un voto di lista, senza potere esprimere alcuna preferenza.

In proposito la Corte ha rilevato che dette norme (artt. 4, comma 2, e 59, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957; 14, comma 1 del d. lgs. n. 533 del 1993) venivano a inserirsi in un contesto normativo in base al quale era previsto un voto per liste concorrenti di candidati presentati secondo un determinato ordine, in numero non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alle singole circoscrizioni, le quali per il Senato corrispondevano ai territori delle regioni mentre per la Camera corrispondevano al territorio regionale solo per le regioni meno grandi, essendo le altre suddivise in più circoscrizioni. L'assegnazione dei seggi avveniva, nei limiti dei seggi ottenuti da ogni lista, secondo l'ordine di presentazione nella lista.

In questo quadro – ha osservato la Corte – le disposizioni censurate, nello stabilire che il voto espresso dall'elettore è un voto di scelta della lista, escludono ogni sua facoltà d'incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale viene a dipendere, oltre che dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore si traduce, pertanto, in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che essendo presentata in circoscrizioni molto ampie, contiene un numero molto elevato di candidati, difficilmente conoscibili dal singolo elettore. Ne deriva che la scelta in concreto è totalmente rimessa ai partiti, essendo gli elettori privati di ogni possibilità di selezionare i candidati da eleggere, tanto più che la stessa aspettativa di elezione secondo l'ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e

della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni di partito.

Le norme censurate, pertanto, secondo la Corte, alterano “*per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti*”, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, così coartando “*la libertà di scelta degli elettori nella elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare*”, in violazione del principio democratico e della libertà del voto sancita dall'art. 48 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale anche degli artt. 4, comma 2 e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957 e 14, comma 1, del d. lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

#### **4. Gli obiter dicta**

La Corte, trattandosi di dichiarazione d'incostituzionalità di norme costituzionalmente necessarie, quali le leggi elettorali, ha ritenuto di dover sottolineare al termine della sentenza che “*la normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale... è complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionalmente elettivo*”, rimanendo pertanto integro, come è indispensabile, il potere di scioglimento previsto dall'art. 88 della Costituzione.

La normativa residuale – afferma la Corte – stabilisce infatti un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi sia per la Camera che per il Senato, restando integro il meccanismo proporzionale previsto dalla normativa impugnata, depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza e risultando le norme censurate riguardanti l'espressione del voto integrate in modo da consentire un voto di preferenza, con modalità ricavabili in via interpretativa e salvo il potere del legislatore d'intervenire con norme correttive, modificative o integrative.

La Corte costituzionale, a conclusione della sentenza, con affermazioni che non attengono alla motivazione della decisione e non trovano riscontro nel dispositivo – così da costituire *obiter dicta*<sup>12</sup> – ha infine ritenuto d'indicare quali fossero gli effetti delle dichiarazioni d'incostituzionalità pronunciate sugli esiti delle elezioni svolte e sugli atti adottati dal Parlamento eletto, richiamando per un verso gli ordinari limiti alla retroattività delle sentenze d'incostituzionalità e, per altro verso, rifacendosi al principio fondamentale della continuità dello Stato, che si realizza attraverso la continuità degli organi costituzionali.

Sotto il primo profilo la Corte ha richiamato la regola secondo la quale gli effetti delle sentenze di declaratoria dell'illegittimità costituzionale risalgono fino al momento dell'entrata in vigore della norma annullata “*soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida*”. Facendo applicazione di tale principio ha affermato che le dichiarazioni d'incostituzionalità pronunciate produrranno i loro effetti “*esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale*”, non incidendo sugli atti posti in essere durante il vigore delle norme annullate compresi gli esiti delle elezioni svolte, costituendo queste “*un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti*”. Con la conseguenza che dette dichiarazioni

---

<sup>12</sup> V. G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2984.

d'incostituzionalità non incideranno neppure sugli “atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”, da effettuarsi “o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore...ovvero secondo la nuova normativa eventualmente adottata dalle Camere”.

Sotto il secondo profilo la Corte ha tratto conferma a tali affermazioni dal principio di continuità degli organi costituzionali, ricavabile specificamente riguardo al Parlamento dalla previsione costituzionale della *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti sino alla riunione nelle nuove (art. 61 Cost.) e dalla sopravvivenza al loro scioglimento del potere di convertire i decreti legge adottati dal governo (art. 77 Cost.). Essendo le Camere “organi costituzionalmente necessari e indefettibili” – ha affermato la Corte costituzionale – esse non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare.

### 5. L'interpretazione in sede politica

Tali affermazioni sono state interpretate in sede politica, nonostante i rilievi della dottrina<sup>13</sup> – prevalentemente – nel senso che le dichiarazioni d'incostituzionalità delle leggi elettorali pronunciate dalla Corte non influiscano in alcun modo sul corso ordinario della legislatura: interpretazione questa fatta propria dagli organi di vertice dello Stato e delle Camere, nessuno dei quali risulta abbia preso concrete iniziative idonee a contrastarla, così come non risulta che alcuno dei membri delle Camere si sia dimesso opponendovisi. Ne è conseguito che la legislatura ha continuato il suo normale svolgimento: la giunta delle elezioni della Camera, dopo oltre un anno dalla pronuncia d'incostituzionalità delle leggi elettorali – con l'opposizione di un solo gruppo parlamentare – ha ritenuto che se ne potesse fare applicazione, nonostante la loro dichiarata incostituzionalità, in sede di convalida dell'elezione dei propri membri, non ancora avvenuta al momento della pubblicazione della sentenza<sup>14</sup>, il Parlamento eletto in forza della normativa

<sup>13</sup> R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale*, cit., 680; G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, 34; T.F. GIUPPONI, F. RIMOLI, R. ROMBOLI, P.A. CAPOTOSTI, L. CARLASSARE, F. LANCHESTER, F. SORRENTINO, *Dibattito sulla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della legge n. 270 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 2014, 629 ss.; A. D'ANDREA, *La riforma elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di governabilità dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 2014, 44; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale puro fondato su una preferenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 1 ss.; F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La “zona franca” elettorale colpita ma non affondata. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2014; F. GHERA, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale: profili sostanziali e processuali*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2014; M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2/2014; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in [www.nomos.leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos.leattualitaneldiritto.it), 3/2013, 9 ss.; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2014; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., 2983 ss.; A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in [temi.repubblica.it/micromega](http://temi.repubblica.it/micromega); ID., *La condanna del porcellum*, in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 22 aprile 2014.

<sup>14</sup> Seduta della giunta delle elezioni della Camera dei deputati in data 25 giugno 2015. Nel relativo verbale si legge, fra l'altro, secondo quanto affermato dall'on. Dadone, che “la maggioranza degli esperti auditi – cinque contro due – ha avuto modo di osservare come nel procedere alla verifica dei poteri su base nazionale la giunta non possa continuare ad applicare le norme dichiarate incostituzionali dalla Consulta con la sentenza n. 1 del 2014”.

dichiarata incostituzionale ha continuato a legiferare in ogni materia, approvando addirittura una riforma della Costituzione, ha eletto giudici costituzionali e membri del consiglio superiore della magistratura, ha dato la fiducia a un nuovo governo, essendosi dimesso quello in carica al momento della pronuncia della Corte, ha eletto un nuovo Presidente della Repubblica.

Tali fatti e l'interpretazione data in sede politica alla sentenza della Corte costituzionale, rendono opportuno insistere nel domandarsi se davvero quella interpretazione abbia avuto l'avallo della Corte costituzionale o le affermazioni poste a conclusione della sentenza vadano interpretate in modo diverso da come è avvenuto in sede politica.

### 6. Gli effetti delle sentenze d'illegittimità costituzionale

In proposito sembra, innanzitutto, necessario considerare che le affermazioni della Corte costituzionale circa gli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità pronunciata, non rendono la sentenza assimilabile a quelle pronunce con le quali l'incostituzionalità sia stata dichiarata a far tempo dal deposito della sentenza o da una certa data, per essersi l'incostituzionalità verificata dal momento indicato nel dispositivo in conseguenza di sopravvenienze fattuali o normative specificamente individuate in motivazione<sup>15</sup>. In ciascuno di quei casi, infatti, la Corte ha ravvisato un'illegittimità costituzionale sopravvenuta, che, proprio perché sopravvenuta, non poteva determinare la retroattività della sentenza ad un momento anteriore al fatto che l'aveva determinata, ma esigeva che la sua illegittimità operasse unicamente per il futuro.

Con la sentenza n. 1 del 2014, invece, la Corte non ha ritenuto che la normativa elettorale dichiarata costituzionalmente illegittima fosse legittima sino a un certo momento e fosse poi divenuta incostituzionale per un fatto sopravvenuto. Le espressioni usate nella motivazione mostrano infatti, in modo chiaro ed evidente, che la Corte ha affermato l'incostituzionalità originaria e permanente della normativa elettorale impugnata, in quanto affetta sin dalla sua emanazione da vizi d'illegittimità costituzionale gravissimi, tali da renderla inidonea ad essere adeguato mezzo di espressione, nella elezione dei parlamentari di entrambe le Camere, di quella sovranità che la Costituzione attribuisce al popolo. Né di limitazioni nel tempo dell'efficacia della sentenza v'è cenno nel dispositivo.

Parimenti nessun parallelismo esiste con la graduazione disposta, sotto un diverso profilo, degli effetti nel tempo della dichiarazione d'incostituzionalità adottata (in materia tributaria) dalla sentenza n. 10 del 2015<sup>16</sup>, con la quale la Corte ha pronunciato l'incostituzionalità delle norme denunciate “*a decorrere dal giorno successivo*” alla pubblicazione della sentenza nella gazzetta ufficiale. Tale sentenza, infatti, stabilisce quella decorrenza nel dispositivo in connessione con una innovativa ed elaborata motivazione della non operatività della pronuncia d'incostituzionalità per il periodo anteriore, enunciandone specificamente le ragioni, fondate sul bilanciamento di valori di

<sup>15</sup> Corte cost. 9 marzo 1988, n. 266, in *Foro it.*, 1988, I, 1432, Corte cost., 5 maggio 1988, n. 501, in *Foro it.*, 1999, I, 639; Corte cost. 16 febbraio 1989, n. 50, in *Giur. cost.*, 1989, I, 509, con nota di M.R. MORELLI; Corte cost. 26 marzo 1991, n. 124, in *Foro it.*, 1991, I, 1333; Corte cost. 9 novembre 1992, n. 416, in *Foro it.* 1993, I, 10, con nota di F. CIPRIANI. In argomento, in dottrina, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004, 152 ss.; G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, 424 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2015, 99 ss.

<sup>16</sup> Corte cost. 13 gennaio 2015, n. 10, in *Giust. cost.* 2015, I, 45 e 588, con note di A. ANZON DEMMIG, E. GROSSO, A. PUGIOTTO, L. GENINATTI SATÈ e D. NOCILLA.

rango costituzionale che la rendevano in quel caso necessaria poiché la retroattività avrebbe implicato ingenti rimborsi, così da imporre di tener conto dei principi stabiliti dall'art. 81 della Costituzione in ordine all'equilibrio del bilancio, nonché degli impegni assunti dall'Italia in sede di Unione europea e internazionale, i quali avrebbero altrimenti comportato una manovra finanziaria aggiuntiva, con oneri per le fasce sociali più deboli e per alcuni operatori economici non compatibili con i principi degli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione.

Al contrario, il dispositivo della sentenza n. 1 del 2014 non prevede limitazioni alla ordinaria retroattività dei suoi effetti e la motivazione fa espresso riferimento al principio della retroattività degli effetti delle sentenze d'incostituzionalità con salvezza dei soli rapporti esauriti, argomentando sotto tale ultimo aspetto l'affermazione della sopravvivenza del Parlamento eletto alla pronuncia d'incostituzionalità, in connessione con il principio di continuità degli organi costituzionali che, riferito al Parlamento, nel contesto della decisione assume, come appresso si dirà, un significato del tutto particolare.

Premesso, pertanto, che quella pronunciata dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014 è un'illegittimità originaria delle norme elettorali e non un'incostituzionalità sopravvenuta e che la Corte non ha adottato, per affermare la sopravvivenza del Parlamento eletto, né un dispositivo né argomentazioni assimilabili a quelli della sentenza n. 10 del 2015, si rende necessario indagare a fondo quale possa essere il reale significato delle affermazioni poste a conclusione della motivazione relativamente agli effetti dell'illegittimità costituzionale pronunciata e quali siano le ragioni che possano avere indotto la Corte a formularle.

In proposito occorre muovere dall'art. 136 della Costituzione, il quale dispone che “*quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*” e dall'art. 30 della legge n. 87 del 1953, il quale dispone che “*le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”: norme dalle quali deriva, secondo l'orientamento ampiamente consolidato, la c.d. retroattività degli effetti delle declaratorie d'incostituzionalità in forza della quale, di regola, dal momento della pubblicazione della sentenza la norma dichiarata incostituzionale non potrà più avere applicazione in sede giudiziaria, amministrativa o di qualunque altro tipo, cosicché nessuno potrà invocarla a fondamento di un proprio diritto. Con la conseguenza che le sentenze d'incostituzionalità, di regola, operano non solo con riferimento ai rapporti giuridici che sorgono dopo la loro pubblicazione, ma anche con riferimento a quelli sorti in precedenza, salvo che ostino a tale operatività preclusioni che rendano il rapporto definitivamente “esaurito”, secondo la normativa generale ad esso applicabile<sup>17</sup>. Esempi tipici di tali preclusioni sono il giudicato, la prescrizione, la decadenza, l'usucapione, la definitività del provvedimento amministrativo<sup>18</sup>.

Stabilire se in relazione a fattispecie regolate dalla norma dichiarata incostituzionale sussista o meno una preclusione che renda il rapporto “esaurito”, non rientra fra i poteri della Corte

<sup>17</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1984, 384 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 769 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 348 ss.; G. ROLLA, *La Giustizia costituzionale*, Milano, 2014, 101 ss.; G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale* cit., 376 ss.

<sup>18</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., vol. II, 386; G. ZAGREBELSKY, *La giurisdizione costituzionale*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 1984, 494; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012, 240 ss.; A. CELOTTO, F. MODUGNO, *La giustizia costituzionale*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2015, 724; G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale* cit., 382 s.

costituzionale<sup>19</sup>, che normalmente non si esprime al riguardo, dato che il suo giudizio sul punto non è vincolante ma avvalorato esclusivamente dalla sua autorevolezza. Pertanto, se la Corte ha adottato questo orientamento nel caso di specie, ciò ha una ragione particolare.

### **7. La proclamazione degli eletti e il procedimento di verifica dei poteri**

Come si è visto la Corte, nel pronunciarsi sugli effetti della sentenza, ha affermato che le dichiarazioni d'incostituzionalità produrranno i loro effetti *“esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale”*, non incidendo sugli *“atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate”*, compresi *“gli esiti delle elezioni svolte”*, costituendo queste *“un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti”* e dovendo ritenersi, in base al principio di continuità degli organi costituzionali, che essendo le Camere *“organi costituzionalmente necessari e indefettibili, non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”*.

Il primo argomento si fonda sul rilievo che la proclamazione degli eletti, a norma dei regolamenti parlamentari, è l'atto necessario e sufficiente perché i deputati entrino *“nel pieno esercizio delle loro funzioni”* (come statuisce l'art. 1 del regolamento della Camera) e i senatori acquistino *“le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni”* (come statuisce l'art. 1 del regolamento del Senato): con la conseguenza che, dal momento della proclamazione degli eletti, la Camera e il Senato sono formalmente costituiti e legittimati a svolgere le loro funzioni.

Può peraltro osservarsi che la sequenza procedimentale prevista dai regolamenti parlamentari successivamente alla proclamazione, rende opinabile che possa attribuirsi all'atto di proclamazione quel carattere di definitività ed irretrattabilità necessario per potersi considerare, a seguito di esso, la composizione delle Camere definitiva e irretrattabile, non essendosi irreversibilmente conclusa dal punto di vista formale la nomina di ogni singolo deputato e senatore.

L'art. 66 della Costituzione, stabilisce che *“ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti”* e tale giudizio, secondo i rispettivi regolamenti, non è facoltativo ed occasionale per l'evenienza di contestazioni, bensì necessario, inerendo esso alla c.d. *“verifica dei poteri”*, che l'art. 66 della Costituzione rimette ad esse a garanzia della loro autonomia e indipendenza e in quanto espressione della sovranità popolare<sup>20</sup>.

L'art. 17 del regolamento della Camera prevede infatti, a prescindere dall'esistenza di

<sup>19</sup> G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit. 2983 ss.; F. SORRENTINO, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della legge n. 270 del 2005* cit., 707; V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2014, 391; G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale* cit., 380 ss. In tal senso si è espressa la stessa Corte costituzionale, da ultimo nella sentenza n. 10 del 2015 citata.

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1969, 459 ss.; V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1986, 115 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2003, 230 ss.; M. CERASE, *Commento all'art. 66 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Milano, 2006, 1270 ss.; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, 51; M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, 123 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, Roma, 2012, 73 ss. e 328 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, 52 ss. e 244 ss.; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2015, 300 ss.

contestazioni, che la giunta delle elezioni, composta “di trenta deputati, nominati dal presidente non appena costituiti i gruppi parlamentari”, debba riferire “all'assemblea, non oltre diciotto mesi dalle elezioni, sui titoli di ammissione dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza”. Il successivo art. 17 bis prevede quindi che la proposta, ove “discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici”, s'intenda approvata senza votazione, “salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la giunta proceda a ulteriori verifiche”. Il regolamento interno della giunta stabilisce la relativa procedura, anche con riferimento alle contestazioni sollevate innanzi ad essa.

Parimenti l'art. 19 del regolamento del Senato prevede, a sua volta ed a prescindere dall'esistenza di contestazioni, che la giunta delle elezioni, “composta di ventitré senatori” proceda alla convalida previa “verifica, secondo le norme dell'apposito regolamento, dei titoli di ammissione dei senatori”. A norma del “regolamento per la verifica dei poteri” adottato dal Senato (che detta la procedura che la giunta deve seguire, le modalità di presentazione delle eventuali contestazioni ed il procedimento da seguire per il loro esame), “le deliberazioni di convalida sono immediatamente comunicate al presidente del Senato” che ne dà comunicazione all'assemblea.

Si ritiene pertanto<sup>21</sup> che, fin quando non sia avvenuta la “convalida” dell'elezione di ogni suo membro da parte della Camera di appartenenza, la proclamazione degli eletti dia luogo, per ogni deputato e senatore, a una situazione giuridica non ancora definitiva e irretrattabile, ma provvisoria e reversibile, dovendo le rispettive giunte delle elezioni verificarne, in diritto ed in fatto, la legittimità, convalidandola e rendendola giuridicamente definitiva, ovvero non convalidandola e facendola venir meno. Con la conseguente possibilità di porre in dubbio che le elezioni svolte in applicazione delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscano “un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti”.

Vero è, infatti, che, secondo quanto previsto dall'art. 1 del regolamento della Camera e dall'art. 1 del regolamento del Senato il procedimento amministrativo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti e sulla base di esso le Camere sono formalmente costituite e si riuniranno in tale composizione, nella data prevista dal decreto presidenziale che ha indetto le elezioni. Tuttavia, l'elezione di ogni singolo membro di ciascuna Camera deve essere sottoposta a convalida, secondo quanto previsto in maniera necessaria dai regolamenti parlamentari, cosicché quello concluso dalla proclamazione degli eletti appare essenzialmente il subprocedimento che consente alle Camere di riunirsi, di nominare i propri organi e di entrare in funzione pur senza che la loro composizione sia ancora definitiva.

## **8. Il principio di continuità degli organi costituzionali**

Deve peraltro distinguersi la definitività della nomina dei singoli parlamentari, che si realizza con la convalida, dall'entrata in funzione delle Camere, che si realizza con la proclamazione degli

---

<sup>21</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., vol. I, 459 ss.; E. BETTINELLI, voce *Elezioni politiche*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, 505; N. ZANON, voce *Parlamentare (status di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1995, 618; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, cit., 204 ss.; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, cit., 312; P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in di F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 303; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2014, 11.

eletti. Ed in tale ottica deve ritenersi che la Corte, con l'affermazione sopra riportata, abbia inteso ribadire l'intangibilità degli effetti della proclamazione quale atto costitutivo delle Camere, riconnettendolo al principio di continuità degli organi costituzionali in forza del quale, essendo le Camere "organi costituzionalmente necessari e indefettibili", una volta immesse con la proclamazione nelle loro funzioni non possono venir meno se non secondo il procedimento e le regole costituzionali che ne disciplinano lo scioglimento.

Deve convenirsi, infatti, che quel principio vada applicato anche in relazione alla dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi elettorali in base alle quali le Camere siano state elette, cosicché esse, una volta costituite ed entrate in funzione, sopravvivono in ogni caso ad essa sino al loro scioglimento a norma dell'art. 88 della Costituzione<sup>22</sup>.

### **9. Sopravvivenza provvisoria del Parlamento eletto**

Sulla base di tali considerazioni le affermazioni poste dalla Corte costituzionale a conclusione della sentenza, appaiono espressione della preoccupazione istituzionale che in una materia così complessa e delicata - come quella oggetto della pronuncia d'incostituzionalità, riguardante le leggi che regolano l'elezione di un organo essenziale per il funzionamento dello Stato quale è il Parlamento - mancando precedenti specifici, potesse essere posto in dubbio che le Camere elette rimanessero in vita nonostante la dichiarazione d'incostituzionalità.

La Corte, con gli inusuali *obiter dicta* posti a conclusione della motivazione della sentenza, ha voluto rimuovere tale dubbio, confermando espressamente che il Parlamento, una volta venuto ad esistenza con la proclamazione degli eletti, non viene a cessare automaticamente e immediatamente per la dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi in base alle quali è stato eletto, assicurandone l'ordinamento la momentanea sopravvivenza – al fine di garantire la continuità delle sue funzioni, fondamentali per la vita dello Stato – finché non si sia proceduto a nuove elezioni.

Il richiamo fatto in proposito dalla Corte agli artt. 61 e 77 della Costituzione, che consentono alle Camere, in via eccezionale ed entro un ambito temporale breve e predeterminato, di esercitare le loro funzioni anche oltre la loro scadenza, appare peraltro, di per sé, particolarmente significativo riguardo al carattere provvisorio che dovrebbe avere tale sopravvivenza. In tal senso, sembra militare inoltre l'insieme delle motivazioni della sentenza, alla luce delle quali, in un contesto istituzionale che si fonda sulla dichiarazione dell'art. 1 della Costituzione secondo il quale la sovranità appartiene al popolo, non appare ipotizzabile che la Corte possa avere inteso affermare – come è stato ritenuto dalla classe politica – l'irrelevanza, per il corso dell'intera legislatura, del fatto che l'organo fondamentale attraverso il quale si realizza la sovranità popolare non sia valida

---

<sup>22</sup> Ciò anche nel caso in cui il procedimento di convalida debba ancora compiersi al momento della declaratoria dell'illegittimità costituzionale. In tale ipotesi, peraltro, la sentenza d'incostituzionalità, ove non colpisca l'intero meccanismo elettorale, dovrebbe comportare l'obbligo delle Camere di procedere alla convalida dei propri membri non ancora compiuta secondo la disciplina elettorale conseguente alla dichiarazione d'incostituzionalità, correggendo alla stregua di essa l'esito delle elezioni. Se, peraltro, l'incostituzionalità colpisca l'intero meccanismo elettorale – come è avvenuto nel caso di specie con la dichiarazione d'incostituzionalità delle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato che consentivano agli elettori di esprimere unicamente un voto di lista, senza alcuna preferenza – l'elezione dovrebbe ritenersi non convalidabile per nessuno dei membri del Parlamento, non potendosi fare applicazione, avvenuta la pubblicazione della sentenza d'incostituzionalità, di un meccanismo elettorale totalmente illegittimo ed essendo l'elezione di ogni singolo deputato e senatore avvenuta in contrasto con la Costituzione, con la conseguenza che il diniego di convalida renderebbe necessario lo scioglimento della Camera.

espressione di questa, per essere stato eletto attraverso una legislazione elettorale inficiata da gravissimi vizi d'illegittimità costituzionale. Tanto più che appena un anno prima, nella sentenza n. 1 del 2013<sup>23</sup>, la stessa Corte costituzionale, decidendo su un conflitto di attribuzione fra Presidenza della Repubblica e procura della Repubblica di Palermo, aveva indicato espressamente fra le ipotesi di scioglimento delle Camere quella di *“consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento”*. E non sembra potersi immaginare una crisi di rappresentatività del Parlamento più grave della dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi in base alle quali sia stato eletto.

Se pertanto, le considerazioni che precedono sono esatte, sembra congruo ritenere che le affermazioni poste a conclusione della sentenza non abbiano inteso autorizzare il proseguimento della legislatura sino alla sua scadenza ordinaria, ma abbiano voluto unicamente ribadire che la dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi elettorali pronunciata non incide direttamente sulla esistenza del Parlamento eletto e sull'esercizio delle sue funzioni, ma rimette al meccanismo procedurale previsto dall'art. 88 della Costituzione la scelta dei tempi in cui provvedere a ristabilire la legalità costituzionale senza compromettere vitali interessi del paese che possano risultare pregiudicati da un immediato scioglimento. Interpretazione questa che spiega anche perché, a conclusione della sentenza, la Corte abbia voluto sottolineare che *“la normativa che resta in vigore”* dopo le dichiarazioni d'incostituzionalità pronunciate, *“è complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo”* dovendosi *“scongiurare l'eventualità di paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 della Costituzione”*.

Lo scioglimento anticipato del Parlamento eletto può avvenire, infatti, solo in forza dell'art. 88 della Costituzione, il quale lo regola con una norma (*“Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse”*) che non ne specifica i presupposti e va interpretata con riferimento al quadro ordinamentale complessivo dello Stato ed alle garanzie per il suo funzionamento previste dalla Costituzione. Quadro nel quale, anche se la procedura di nomina dei senatori e dei deputati si sia conclusa, con la convalida, prima di una dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi elettorali, sembra difficile sostenere - salvo il caso in cui l'illegittimità riguardi aspetti del tutto marginali<sup>24</sup> - che entro un ragionevole lasso di tempo le

<sup>23</sup> Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1, in *Foro it.*, 2013, I, 393, con nota di R. ROMBOLI.

<sup>24</sup> Al riguardo va rammentato che nelle elezioni della Camera dell'attuale Parlamento, senza il premio di maggioranza, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte e scattato per una differenza di poco più di 125.000 voti, alla coalizione che aveva riportato il 29,55% dei voti validi - e cioè meno di un terzo di essi - senza il premio sarebbero spettati 192 seggi. Ne sono stati, invece, ad essa attribuiti, con un premio di 148 seggi, 340 (cioè più della maggioranza assoluta dei seggi), a fronte di 124 seggi assegnati alla coalizione che aveva avuto circa 125.000 voti in meno di essa. Cosicché appare difficile sostenere che non si sia determinata quella “oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica” e quella eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, paventata dalla Corte costituzionale, avendo all'incirca 125.000 voti di differenza determinato l'attribuzione di 148 seggi e della maggioranza assoluta della Camera a una coalizione che aveva riportato meno del 30% dei voti. La coalizione vincente alla Camera ha riportato al Senato il 31,63% dei voti ottenendo, stante il computo del premio di maggioranza al Senato su base regionale previsto dalla relativa legge elettorale, un numero di seggi molto inferiore alla maggioranza, cosicché si è verificata anche quella discrepanza di esito elettorale fra le Camere che come sopra si è visto costituisce, secondo la Corte costituzionale, una particolare e ulteriore ragione d'incostituzionalità delle legge elettorale del Senato. Inoltre, per entrambe le Camere si era votato senza che gli elettori potessero esprimere alcuna preferenza, ma su liste precostituite e bloccate, e cioè, secondo quanto rilevato dalla Corte costituzionale, privandosi l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, risultando in tal modo alterata,

Camere non debbano essere sciolte per ripristinare la legalità costituzionale.

### **10. La dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi elettorali come causa di scioglimento del parlamento eletto**

Com'è noto in sede di assemblea costituente la stesura dell'art. 88 della Costituzione suscitò forti contrasti sia in ordine alla identificazione dei presupposti che potessero legittimare lo scioglimento del Parlamento, sia fra chi voleva attribuire espressamente il potere di scioglimento, in via di prerogativa, al Presidente della Repubblica – riconoscendogliene quindi la piena ed esclusiva titolarità – e chi era contrario, ritenendo indispensabile il coinvolgimento del governo, affinché se ne assumesse la responsabilità politica<sup>25</sup>, cosicché la norma fu approvata nel testo sopra riportato, aperto a non univoche interpretazioni, senza esonerare l'atto presidenziale dalla controfirma prevista in via generale dall'art. 89 della Costituzione e senza precisare i presupposti dello scioglimento.

Non è questa la sede per ripercorrere approfonditamente gli orientamenti dottrinali al riguardo che vanno, quanto alla titolarità del relativo potere, dal ribaltamento della lettera della norma e la sua effettiva attribuzione al governo<sup>26</sup>, alla sua attribuzione sostanziale, in conformità della lettera dell'art. 88 della Costituzione, al Presidente della Repubblica<sup>27</sup>, mentre una terza tesi ritiene, con

---

sia dalla legge elettorale della Camera che del Senato, sotto tale aspetto, per l'intero complesso dei parlamentari, il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti.

<sup>25</sup> Nel primo senso gli on. Benvenuti e Dominedò, nel secondo gli on. Tosato e Orlando. Vedasi in proposito T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, voce *Il Presidente della Repubblica*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1713. Sull'ampio dibattito svoltosi in sede costituente, vedansi i verbali delle sedute de 7, 8, 11, 13 e 15 gennaio 1947 della prima sezione della seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente, con gl'interventi degli on. Mortati, Terracini, Einaudi, Piccioni, Lami Starnuti, Fuschini, La Rocca, Fabbri, Nobile e Perassi, e i verbali della discussione in Assemblea del 22-24 ottobre 1947, con gl'interventi degli on. Orlando, Ruini, Clerici, Rossi e Moro.

<sup>26</sup> G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, 255 ss. (v., però, per una evoluzione del pensiero dell'Autore in favore della tesi della presidenzialità del potere di scioglimento, *Lo scioglimento anticipato del senato*, in *Foro it.*, 1953, IV, 98 ss.); A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Milano, 1948, 151 ss.; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 11 ss.; F. PIERANDREI, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. II, Torino, 1964, 184 ss.; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, 868 ss.

<sup>27</sup> Così P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 332; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Milano, 1960, I, 632 ss.; M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e governo*, Milano, vol. II, 1962, 244 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 285 ss.; E. CHELLI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 29 ss.; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, 1980, 227 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 345; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, 234 ss.; C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2012, 295; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014, 236; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2014, 243 ss.; V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO, *Compendio di diritto costituzionale*, cit., 243 ss.; G. ROLLA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2015, 357. In favore di tale tesi militerebbero sia il rilievo che quel potere è attribuito al Presidente della Repubblica da un apposito articolo della Costituzione (l'art. 88), significativamente separandolo da ogni altra sua attribuzione indicata nel precedente art. 87 (che ne elenca anche alcune che gli sono conferite solo formalmente), sia il fatto che l'art. 88 demanda, al fine di decidere sullo scioglimento, al Presidente della Repubblica e solo a lui di sentire, obbligatoriamente, i Presidenti delle Camere. Ma soprattutto evidenzerebbe la titolarità di tale

diverse varianti, entrambi gli organi contitolari del relativo potere<sup>28</sup>. Né è questa la sede per prendere posizione su un argomento così controverso, tanto più che nella situazione determinatasi in seguito alla sentenza della Corte costituzionale non risultano valutazioni contrastanti circa il proseguimento della legislatura fra i Presidenti della Repubblica, i Presidenti del Consiglio dei ministri e i Governi succedutisi, nessuno di tali organi essendosi attivato in modo alcuno affinché si procedesse allo scioglimento del Parlamento, essendo tutti addivenuti all'interpretazione delle affermazioni poste dalla Corte costituzionale a conclusione della sentenza n. 1 del 2014 come volte a garantire l'ordinario proseguimento della legislatura.

In proposito, sembra opportuno rammentare, riguardo all'essenzialità, nel pensiero dei costituenti – ai fini della rappresentatività del Parlamento – della necessità della sua permanente rispondenza alla volontà popolare, le parole dell'on. Aldo Moro, che nella seduta dell'assemblea costituente del 24 ottobre 1947, durante la quale l'articolo 88 della Costituzione fu approvato, nell'esprimere il voto favorevole del gruppo della democrazia cristiana al suo testo, così si espresse: “*Dichiaro che il nostro gruppo, ritenendo che il potere di scioglimento delle Camere sia uno strumento indispensabile per adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica, al di fuori della durata normale delle legislature, voterà in favore*”. Parimenti significativo appare che nella stessa seduta l'on. Paolo Rossi (anni dopo Presidente della Corte costituzionale), identificasse una specifica ragione di scioglimento delle Camere nell'essersi verificato, nel corso

---

attribuzione al Presidente della Repubblica la disposizione inserita dai costituenti al comma secondo dell'art. 88, a norma del quale egli “non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato”. Trattandosi di una disposizione limitativa di quel potere, che rapporta la limitazione alla prossima scadenza del mandato presidenziale, non avrebbe senso ove il potere sostanziale che essa ha limitato non spettasse al Presidente della Repubblica ma ad altro organo o fosse subordinato all'iniziativa di un altro organo. La *ratio* della disposizione, infatti, secondo quanto emerge dai lavori parlamentari (atti assemblea costituente, seduta del 24 ottobre 1947, p. 1545), sarebbe correlata con la mancanza nella Costituzione di un divieto di rielezione del Presidente della Repubblica, e con la necessità d'impedire che la sua decisione di sciogliere il Parlamento possa essere determinata da un orientamento delle Camere contrario alla sua rielezione. Sarebbe anche significativo che, di fronte all'occasionale sovrapporsi della contemporanea scadenza delle Camere e della Presidenza della Repubblica, la disposizione sia stata mantenuta dalla legge costituzionale n. 1 del 1991, all'uopo emanata, che ha aggiunto al secondo comma dell'art. 88 le parole “salvo che essi” (i sei mesi) “coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura”. Tale tesi troverebbe riscontro anche nella funzione del Presidente della Repubblica di garante e custode della Costituzione che la dottrina gli ha da sempre attribuito (S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 45 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., vol. II, 610; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 460; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 383 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., 545; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico* cit., II, 234 ss.; E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *La riforma mancata*, Bologna, 2000, 60 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 309; C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, cit., 367; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit., 223; S. BATTINI, C. FRANCHINI, R. PERES, G. VESPERINI, S. CASSESE, *Manuale di diritto pubblico*, cit., 264; T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Milano, 2015, 133) e a tale tesi sembrerebbe fare riferimento la stessa Corte costituzionale (nella sentenza n. 1 del 2013 cit. e nella stessa sentenza n. 1 del 2014). L'argomento più forte e consistente in contrario appare quello fondato sul testo dell'art. 89 della Costituzione, che presuppone per l'esercizio di tutti i poteri presidenziali la proposta e la controfirma ministeriale.

<sup>28</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., vol. II, 624 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 479 ss.; L. CARLASSARRE, *Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione* cit., 86 s.; S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir., III Agg.*, Milano, 1999, 936 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2012, 580; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2013, 251; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 471; S. BATTINI, C. FRANCHINI, R. PERES, G. VESPERINI, S. CASSESE, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, 2014, 262; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., II, 245 ss.; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, cit., 372 ss.

della legislatura, un evidente scollamento fra opinione pubblica e Parlamento, attestato dall'esito di un *referendum*: “Sarebbe un assurdo intollerabile ed un evidente pericolo politico” – egli ebbe ad affermare – “che una maggioranza parlamentare battuta da un massiccio referendum popolare potesse e dovesse sopravvivere”.

Dichiarazioni, entrambe, che ricollegando la necessità dello scioglimento al sopraggiunto venir meno della rappresentatività del Parlamento, a maggior ragione sembrano richiederlo ove venga accertato che detta rappresentatività risulti viziata *ab origine*, per essere stato il Parlamento eletto con leggi elettorali costituzionalmente illegittime in parti essenziali, come tali inidonee a rendere validamente conferito il mandato popolare.

A ciò aggiungasi che sin dal tempo dello Statuto albertino si è sempre proceduto allo scioglimento in occasione dell'entrata in vigore di nuove leggi elettorali, ritenendosi doveroso farne immediata applicazione per verificare la rappresentatività del Parlamento alla stregua di esse: nel vigore dello Statuto, si era proceduto, infatti, allo scioglimento della Camera in conseguenza dell'entrata in vigore di nuove leggi elettorali nel 1882, nel 1892 e nel 1913<sup>29</sup> e nel vigore dalla Costituzione repubblicana si è proceduto allo scioglimento del Parlamento nel 1994, dopo l'emanazione della nuova legislazione elettorale a seguito del *referendum* dell'anno prima.

Anche tali precedenti appaiono scarsamente compatibili con la normale continuazione di una legislatura dopo la dichiarazione d'incostituzionalità, in parti essenziali, delle leggi in forza delle quali il Parlamento sia stato eletto, essendo in questa ipotesi la carenza di rappresentatività *in re ipsa*, essendo acclarato, in forza della dichiarazione d'incostituzionalità, che sin dalla loro elezione le Camere non erano, per un difetto genetico, valida espressione della sovranità popolare.

## **11. Considerazioni conclusive**

L'interpretazione data in sede politica alla sentenza della Corte, anche per queste ragioni non appare condivisibile, e vale la pena di ricordare che la storia dello Statuto albertino insegna che scelte interpretative, spesso condivise anche da parte della dottrina giuridica del tempo, piegando le garanzie statutarie a quello che fu ritenuto il prevalente interesse pubblico del momento, non si rivelarono lungimiranti.

In quell'ordinamento costituzionale, per come era stato originariamente configurato, la figura del Re, con il suo potere di sanzionare le leggi, nominare i governi e sciogliere la Camera dei deputati, era centrale, ed era la garanzia delle libertà e di quel tanto di sovranità popolare che i tempi avevano saputo esprimere quando lo Statuto fu emanato. Lo Statuto si evolse presto verso forme di democrazia parlamentare, sino alla frattura del periodo fascista, ma l'uso dei poteri regi, con un'interpretazione più o meno ampia o più o meno restrittiva, ha pesato sulla vita degli italiani in maniera determinante, così come sul giudizio che della monarchia ha dato la storia.

Nel sistema originariamente delineato dallo Statuto albertino la sovranità non era attribuita in via esclusiva al popolo, ma il popolo, eleggendo la Camera dei deputati, era chiamato a dividerla con il Re e lo stesso Statuto non promanava dal popolo ma dal Re. L'attuale ordinamento costituzionale, invece, attraverso l'assemblea costituente eletta a suffragio universale, promana dal popolo, ed al popolo unicamente l'art. 1 della Costituzione attribuisce la sovranità.

Tutta l'organizzazione dello Stato è predisposta perché quella sovranità si esprima attraverso

---

<sup>29</sup> P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Milano, 1984, 332 e 343 s.

organi eletti in base alle regole fissate dalla Costituzione, che stabilisce i principi a garanzia della genuinità del voto popolare e della legittimità della rappresentanza, del tutto assenti nello Statuto albertino.

Il Parlamento costituisce l'organo più importante al quale la sovranità popolare è delegata: l'organo massimo attraverso il quale il popolo la esprime, dando la fiducia ai governi, legiferando, eleggendo il Capo dello Stato e gli altri organi di garanzia costituzionale, modificando la stessa Costituzione, deliberando, ove si renda necessario, con una valutazione di estrema importanza per la collettività nazionale, lo stato di guerra.

Le leggi elettorali e le elezioni sono il mezzo attraverso il quale il popolo delega l'esercizio della sua sovranità al Parlamento: la legittimità costituzionale delle leggi elettorali appare perciò ontologicamente coesistente alla legittimità della delega ed al legittimo esercizio delle funzioni parlamentari e dei governi, ai quali il popolo, attraverso il Parlamento, dà e toglie quella fiducia senza la quale non possono governare.

Ne deriva che, se sono esatte le considerazioni che precedono sul rapporto fra sovranità popolare e leggi elettorali e sul significato delle affermazioni poste al termine della sentenza che ne ha dichiarato l'incostituzionalità, dal punto di vista giuridico-costituzionale la permanenza in vita, a seguito della proclamazione degli eletti, del Parlamento, dopo quella dichiarazione, va ritenuta provvisoria, anche se i suoi limiti temporali sono affidati a scelte e valutazioni, estranee alla sfera del diritto, che in relazione al contesto politico, economico e sociale, ove lo scioglimento immediato delle Camere rischi di pregiudicare interessi vitali del paese, possono implicare il protrarsi della legislatura<sup>30</sup>.

Trattasi di scelte che, per il loro profilo politico, non possono essere valutate col metro del giurista, fermo restando che, per il carattere costituzionalmente provvisorio della sopravvivenza del Parlamento, la dichiarazione d'incostituzionalità non può essere trasformata in una vicenda giuridicamente ininfluenza sulla prosecuzione della legislatura, dovendo la discrezionalità essere finalizzata a contemperare l'esigenza di ricondurre al più presto alla legalità costituzionale la composizione del Parlamento, con l'esigenza d'individuare, nel contesto della situazione politica e in relazione agli interessi generali del paese, il momento più adatto allo scioglimento.

---

<sup>30</sup> In tal caso assume notevole rilevanza il problema dei limiti entro i quali può operare il Parlamento, politicamente menomato nella sua rappresentatività dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale e trattenuto in funzione in base al principio di continuità. In argomento vedansi A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in questa Rivista 1/2014; F. SORRENTINO, R. ROMBOLI, F. RIMOLI, F. LANCHESTER, P.A. CAPOTOSTI, *Dibattito sulla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della legge n. 270 del 2005*, cit., 629 ss.; 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); G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2014, 13 ss.; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in [www.nomos.leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos.leattualitaneldiritto.it), 3/2013, 15; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza n. 1 del 2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2014; S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), e, più in generale, L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958.