

SPUNTI DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE A MARGINE DELLA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ DELLA LEGGE ELETTORALE**

1. La sentenza che dichiara l'illegittimità della legge elettorale e i due profili rilevanti sul piano del processo costituzionale: l'ammissibilità della questione e gli effetti temporali della decisione. – 2. Il riconoscimento dell'ammissibilità e il superamento della zona franca della giustizia costituzionale. – 3. Il problema della necessaria distinzione tra petitum del processo principale e petitum del processo costituzionale incidentale: la prospettazione della questione ad opera della Cassazione e il suo accoglimento da parte della Corte costituzionale. – 4. Il rapporto tra giudizio principale e giudizio costituzionale quando l'oggetto del giudizio è interamente condizionato dalla questione di costituzionalità: il caso del processo amministrativo ed i possibili riflessi anche sugli altri giudizi. – 5. Le "ulteriori" ragioni che giustificano l'ammissibilità della questione e l'assenza di un collegamento con il profilo della separazione e distinzione del petitum tra processo principale e processo incidentale. – 6. La neutralizzazione pro praeterito e pro futuro degli effetti della decisione e le ragioni che la giustificerebbero. – 7. Alla ricerca di un collegamento con la giurisprudenza sul governo degli effetti temporali delle decisioni e suoi fondamenti teorici. – 8. L'impossibilità di ricondurre la decisione sulla incostituzionalità della legge elettorale alle tipologie esistenti: la protrazione degli effetti affidata alla sola motivazione e l'assenza del vuoto legislativo quale presupposto per il differimento degli effetti. – 8.1. La sterilizzazione degli effetti retroattivi mediante ascrizione degli atti già compiuti dal Parlamento al novero dei rapporti esauriti: critica. – 8.2. L'ininfluenza pro futuro della decisione di incostituzionalità sull'attività del Parlamento e le ragioni di continuità invocate a fondamento: critica. L'assenza nel dispositivo di una delimitazione degli effetti temporali pro futuro circoscritta alla sola potestà di approvazione di una nuova legge elettorale. – 9. Le ricadute della decisione sulla dinamica dei rapporti politici. In particolare: a) la possibilità per il Parlamento illegittimamente costituito di procedere anche a revisioni costituzionali; b) l'incidenza del riconoscimento della pienezza dei poteri parlamentari sulla possibile configurazione di un dovere costituzionale del Capo dello Stato di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere.

1. La sentenza che dichiara l'illegittimità della legge elettorale e i due profili rilevanti sul piano del processo costituzionale: l'ammissibilità della questione e gli effetti temporali della decisione.

Per una singolare coincidenza le due sentenze costituzionali rubricate con il numero uno degli ultimi due anni (2013 e 2014) hanno finito per assumere un rilievo del tutto peculiare¹ che si estende di gran lunga oltre i confini delle questioni risolte, con ampie ricadute non solo nel dibattito scientifico bensì anche sulle dinamiche politico-istituzionali; hanno insomma ulteriormente dimostrato, per un verso, come la Corte costituzionale finisca per diventare il terminale sul quale si scarica una conflittualità tra poteri divenuta esasperata e, dall'altro, come al giudice delle leggi giungano inevitabilmente questioni che la politica non è riuscita a risolvere adeguatamente e preventivamente. Se l'eco del conflitto sollevato dal Presidente della Repubblica non si è spenta e ci si interroga ancora intorno alle possibili conseguenze che la sentenza n. 1 del 2013 comporta relativamente alla posizione ed ai poteri del Capo dello Stato, la sentenza n. 1 del 2014 con la quale si è giunti, per la prima volta nella storia costituzionale italiana, alla declaratoria di incostituzionalità di

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università "Roma Tre" — giovanni.serges@uniroma3.it

** Il lavoro è destinato agli *Scritti in onore di Antonio D'Atena*.

¹ Rilievo testimoniato anche dalla circostanza che le due decisioni sono state precedute da "comunicati stampa" anticipatori del contenuto della decisione. Su questa prassi e sui problemi che essa suscita v. A. Celotto, *I «comunicati stampa» aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 3728; A. Gragnani, *Comunicati-stampa dal Palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 531; per una ampia riflessione sul comunicato relativo alla legge elettorale, v. A. Ruggeri, *La riscrittura, in un paio di punti di cruciale rilievo, della disciplina elettorale da parte dei giudici costituzionali e il suo probabile seguito (a margine del comunicato emesso dalla Consulta a riguardo della dichiarazione d'incostituzionalità della legge 270/ del 2005)*, in *Consultaonline*, Studi, 9 dicembre 2013.

una parte della vigente legge elettorale delle Camere è, con evidenza, una decisione destinata, sotto una pluralità di profili, non solo a rimanere a lungo sotto la lente dei costituzionalisti – come dimostra la abbondante messe di commenti a prima lettura suscitata dalla decisione² – ma anche destinata a penetrare nel vivo di tensioni politiche già da tempo accese e che essa ha ora contribuito inevitabilmente ad infiammare.

Se l'aspetto centrale della decisione è quello relativo all'accertamento della violazione di una pluralità di parametri costituzionali ad opera della legge 270/2005, il suo parziale annullamento e la correlativa individuazione di principi che *pro futuro* potranno guidare l'opera del legislatore, pur nell'ampia discrezionalità di cui esso gode nella materia elettorale (che la Corte, significativamente, sottolinea), non meno rilevanti si rivelano alcuni profili sul piano del diritto processuale costituzionale. Il primo concerne la questione della ammissibilità della questione di legittimità sollevata nel corso di un giudizio ordinario attivato allo scopo di rimuovere il pregiudizio al diritto di voto e ad accertare la "portata" di siffatto diritto, mentre il secondo riguarda quella singolare parte finale della decisione nella quale la Corte, dopo aver accertato l'incostituzionalità della legge nella parte oggetto di impugnazione, ritiene di dover formulare in motivazione alcune precisazioni, particolarmente impegnative, in ordine agli effetti che la decisione determinerebbe nel sistema.

2. Il riconoscimento dell'ammissibilità e il superamento della zona franca della giustizia costituzionale.

Tra le più immediate conseguenze di questa decisione, spicca, a mio avviso, in primo luogo, quella secondo cui, con questa storica decisione, si sarebbe ormai definitivamente rotto l'incantesimo intorno alla sindacabilità della legge elettorale. Sarebbe stata così definitivamente superata quella zona franca del sistema di giustizia costituzionale che, sottolineata in più occasioni come una inammissibile lacuna dell'intero sistema costituzionale³, consentirebbe ora di sottoporre con relativa facilità le scelte parlamentari intorno alla legge "politica" per eccellenza, evitando il perpetuarsi di situazioni simili a quelle vissute dal sistema ad opera della legge 270 del 2005. Certo è difficile pensare che la Corte possa compiere in futuro un passo indietro e contraddire la netta presa di posizione in virtù della quale, smentendo molte motivate previsioni⁴, essa ha superato lo scoglio forse più difficile, ossia la questione della rilevanza della *quaestio legitimitatis*, della possibile inammissibilità della questione in relazione all'oggetto del giudizio (cioè al *petitum* formulato dalla parte nel giudizio *a quo*) ed alla sua sostanziale coincidenza con la stessa questione di costituzionalità. Questo aspetto è ancor oggi controverso perché, come si rileva da più parti, la stessa ampia motivazione contenuta nella sentenza da un lato testimonierebbe il particolare rilievo che il profilo della reale "incidentalità" della

² R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, entrambi in *Federalismi.it*; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, *ConsultaOnline*, Studi, 2014; G. AZZARITI, *Ragionevolezza scopo e valore della legge elettorale*; F. BILANCIA, *Ri-porcellum e giudicato costituzionale*, entrambi in www.costituzionalismo.it, gennaio 2014; A. CELOTTO, *Il potere è come l'acqua*; A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*; A. POGGI, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*; E. CATELANI, *Due pesi e due misure" nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: ammette una fictio litis, ma non amplia il parametro di costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere*; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*; A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*; F.S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*; G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche, tutti apparsi in www.confronticostituzionali.eu*; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*; F. Ferrari, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, tutti in *Forum di Quaderni Costituzionali*, gennaio 2014; R. PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*; A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, entrambi in *Riv. AIC*, febbraio 2014.

³ Sul punto v. A. PERTICI-E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in www.forumcostituzionale.it (23.01.2006); M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 26 ss.

⁴ Sulle questioni poste dall'ordinanza della Suprema Corte di Cassazione che ha sollevato la questione di legittimità si veda, in particolare, i contributi di E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; G. SALERNO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi elettorali come "tramite" per il pieno ripristino del diritto di voto*, in *Il Corr. giur.* 2013, 1356 ss.; F. DAL CANTO, *La legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale: verso il superamento di una zona franca? (nota a Corte di Cassazione, I Sez. civile, ord., n. 12060/2013)*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 14.06.2013.

questione ha assunto nella posizione espressa dalla Corte e, dall'altro, finirebbe per comprovare l'esistenza di una qualche contraddizione e, in ultima analisi, la prova di una certa forzatura (o, quanto meno, di un'apertura) del sistema di giustizia costituzionale⁵. È allora su questo profilo che sembra utile soffermarsi vuoi perché la questione tocca un punto nevralgico del sistema di giustizia costituzionale e, più in particolare, del meccanismo di controllo incidentale delle leggi, vuoi perché la messa a fuoco di questa questione potrà riverberarsi in futuro dinanzi a possibili (per quanto non auspicabili) nuovi problemi di compatibilità con i principi costituzionali della legge elettorale.

3. Il problema della necessaria distinzione tra *petitum* del processo principale e *petitum* del processo costituzionale incidentale: la prospettazione della questione ad opera della Cassazione e il suo accoglimento da parte della Corte costituzionale.

Senza volere ripercorrere l'intero corpo della motivazione dell'ordinanza di remissione e della speculare motivazione della stessa sentenza costituzionale mi limito qui a sintetizzare gli aspetti più rilevanti. La Cassazione, sottolineando che nel giudizio proposto in primo grado era stata proposta un'azione di accertamento della portata del diritto di voto ritenuta incerta, superava sia la questione della giurisdizione, sia quella dell'interesse ad agire. Quanto alla prima si limitava ad affermare che, mentre alle Camere spetta (ex art. 66 Cost.) la cognizione su ogni questione concernente le operazioni elettorali, tale competenza non interferisce con "la giurisdizione del giudice naturale dei diritti fondamentali, e dei diritti politici in particolare, che è il giudice ordinario". Quanto alla seconda (cioè l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c) essa metteva in evidenza come sul punto si fosse già formato il c.d. "giudicato interno" nell'ambito dei due gradi di giudizio, con la conseguenza che tale aspetto non poteva più essere messo in discussione. Consapevole però che il profilo più delicato era quello della necessaria pregiudizialità, vale a dire della esigenza che il *petitum* del giudizio principale non si risolvesse interamente nella istanza di rimozione della legge ritenuta incostituzionale, la Cassazione precisava che il giudizio promosso dinanzi al giudice ordinario mirava non già all'ottenimento di una sentenza di mero accertamento, bensì ad una sentenza di "accertamento costitutivo" la quale comporta la rimozione di un concreto pregiudizio che la parte ritiene di aver subito. E tale pregiudizio, si sosteneva, avrebbe potuto essere rimosso, una volta accolta la questione di legittimità costituzionale, solo mediante l'ulteriore decisione del giudice ordinario, il quale autonomamente - rispetto alla sentenza costituzionale - avrebbe accertato, con una decisione destinata ad assumere dunque una portata più ampia rispetto a quella del giudice delle leggi, l'avvenuta lesione del diritto di voto ripristinando quest'ultimo nella sua pienezza⁶. Ad ulteriore sostegno di questa impostazione la Cassazione sottolineava come il giudizio sulla rilevanza della questione non potesse risolversi in un vero ostacolo all'accesso alla Corte costituzionale, specie quando entrassero in gioco possibili lesioni di valori costituzionali primari, adombrando perfino la illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge n. 87/53 per contrasto con l'art. 134 Cost. Nel complesso, dunque, l'ordinanza mirava non solo ad affermare l'esistenza di un giudizio validamente instaurato dinanzi al giudice ordinario e ad escludere correlativamente che si potesse adombrare una ipotesi di *fictio litis*, ma anche a sottolineare il carattere dell'autonomia dell'azione di accertamento costitutivo rispetto al giudizio di legittimità costituzionale.

La Corte finisce per accogliere in pieno la posizione espressa dal giudice *a quo* sul punto della netta distinzione tra il giudizio promosso dinanzi a quest'ultimo e il giudizio di legittimità costituzionale, sottolineando poi come l'eventuale accoglimento della *quaestio* non esaurisca la tutela richiesta con il giudizio principale. Viene anzi ribadito che essendo costituito il *petitum* dalla pronuncia di accertamento costitutivo, esso è sì condizionato dalla decisione sulla questione di legittimità, ma l'eventuale accoglimento di questa lascia pur

⁵ Sul punto, cfr., A. POGGI, *Politica "costituzionale e legge elettorale..."*, cit.; S. GIANELLO, *La legge elettorale davanti alla Corte costituzionale: alcune riflessioni a margine della sentenza n. 1/2014*, in *Astrid Online*, gennaio 2014, p. 5 ss.

⁶ Sul punto si vedano ora le notazioni di C. CONSOLO, *L'antefatto della sentenza della Consulta: l'azione di accertamento della "qualità" ed "effettività" del diritto elettorale*, in *Il Corriere giur.*, 1, 2014, p. 7 ss., il quale ritiene che possa individuarsi nell'ordinanza di remissione uno "scarto" tra i due giudizi (quello civile e quello costituzionale) che consente di escludere l'identità dei *petita*. Tuttavia il C. ritiene che mentre la Cassazione vede nella domanda proposta dalle parti "un aspetto tipico della giurisdizione costitutiva, vale a dire quella ai sensi dell'art. 2908 c.c., crea, modifica o estingue situazioni giuridiche soggettive" il *quid pluris* della domanda debba invece essere individuato "nel richiesto esercizio del potere inibitorio", cioè di una istanza di "condanna inibitoria, con richiesta di comando conformativo verso lo Stato-Governo, affinché più non si costringano gli attori (e di riflesso tutti i *cives*) a votare con le modalità deteriori ma con altre fra le varie possibili" e dunque "post modificazione, al giudice del merito spetterà di dare attuazione e dare effettività a codesto diritto, con l'esercizio del potere inibitorio nei confronti dello Stato-persona" (p.11).

sempre al giudice ordinario la verifica delle ulteriori condizioni dalle quali dipende il riconoscimento del diritto di voto. In altri termini i due giudizi conservano una loro autonomia e ciò consente di escludere che l'azione proposta rappresenti una mera *fictio litis* volta all'aggiramento della impossibilità di un accesso diretto del privato al giudizio costituzionale. A rafforzare il ragionamento la Corte richiama in particolare un precedente, quello contenuto nella decisione n. 4/2000, nella quale si affermava il principio secondo cui la " *circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunziarsi* ".

4. Il rapporto tra giudizio principale e giudizio costituzionale quando l'oggetto del giudizio è interamente condizionato dalla questione di costituzionalità: il caso del processo amministrativo ed i possibili riflessi anche sugli altri giudizi.

Ora a me pare che proprio il richiamo a questo precedente meriti un approfondimento, sia perché è la stessa Corte ad attribuirvi un peso rilevante nella motivazione relativa al profilo pregiudiziale della ammissibilità della questione poi risolta, sia perché da quel precedente è forse possibile ricavare una indicazione, se non definitiva certo più consistente, sul problema del rapporto tra giudizio principale e giudizio costituzionale, quando l'oggetto del giudizio è interamente condizionato dalla questione di costituzionalità. In realtà, se si guarda alla questione risolta con la decisione del 2000 ci si avvede che essa era stata promossa dal giudice amministrativo investito della impugnazione di un atto regolamentare che si assumeva fosse interamente fondato su una legge incostituzionale, con la conseguenza che l'annullamento dell'atto impugnato dipendeva esclusivamente dalla declaratoria di incostituzionalità della legge sulla quale l'atto si fondava. Si tratta di una situazione non infrequente nel giudizio amministrativo nel quale, dunque, la questione di legittimità costituzionale costituisce la *causa petendi* dell'impugnazione dell'atto amministrativo e che è ormai comunemente ammessa sul presupposto che il giudizio costituzionale non abbia il medesimo *petitum* del giudizio amministrativo "per quanto possa esaurire il merito di quest'ultimo"⁷. In realtà, una volta escluso che una simile ipotesi possa configurare un ricorso diretto alla Corte costituzionale perché il giudice amministrativo rimane pur sempre il giudice che, prima ancora di esaminare la questione della "rilevanza", può accertare la sussistenza di presupposti che impediscono di passare all'esame dell'eccezione di legittimità (si pensi alla questione di giurisdizione, a quella relativa al rispetto dei termini decadenziali di impugnazione o della correttezza delle notificazioni, ecc..) è però difficile negare che il *petitum* (vale a dire l'istanza di annullamento dell'atto impugnato) non possa qualificarsi come immediato "ma soltanto come mediato, essendo condizionato all'esito del processo costituzionale, sul presupposto che la demolizione giuridica dell'oggetto del giudizio amministrativo presuppone la demolizione giuridica, a seguito di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, della norma applicata dall'Amministrazione nell'esercizio di una funzione"⁸.

Che la struttura dei processi giurisdizionali potesse assumere una qualche incidenza nel giudizio incidentale di costituzionalità era stato, del resto, sottolineato, prima ancora dell'emanazione della legge 87/53, da acuta dottrina preoccupata che l'impostazione generale offerta dalla legge Cost. n. 1 del 1948, potesse in qualche modo incidere sulla più ampia possibilità di tutelare il "diritto" all'accertamento dell'incostituzionalità della legge⁹. I timori di Andrioli, tuttavia, sembravano dirigersi soprattutto sulla maggiore difficoltà che avrebbe incontrato il titolare di un interesse legittimo, costretto ad impugnare l'atto fondato

⁷ Così N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" fra processo amministrativo e processo costituzionale*, Torino, 2008, 60, al quale si deve un'attenta analisi delle questioni suscitate dall'ipotesi di questione di costituzionalità come unico motivo di ricorso giurisdizionale amministrativo.

⁸ Così N. PIGNATELLI, op. cit., 63 il quale rileva poi che questa peculiare situazione non tanto dimostri una incidenza del processo amministrativo su quello costituzionale, perché non può configurare una ipotesi di giudizio diretto alla Corte, quanto piuttosto, al contrario, "un sintomo della capacità del giudizio costituzionale di snaturare il modello classico del giudizio di impugnazione", in quanto il vizio dell'atto è soltanto un auspicio, una speranza che si risolve integralmente nel successivo ed auspicato annullamento della disposizione di legge in virtù della quale l'atto era stato emanato.

⁹ Mi riferisco al noto saggio di V. ANDRIOLI, *La giustizia costituzionale ed i principi del diritto processuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1950, I, 27-59, ora in *Studi sulla giustizia costituzionale*, Milano, 1992, p. 3 ss. (cui si riferiscono le citazioni) il quale osservava che "l'interesse a promuovere la controversia relativa alla illegittimità costituzionale della legge, si profila in modo diverso a seconda che la volontà della legge, la cui legittimità costituzionale è contestata, sia per essere attuata attraverso le forme della giurisdizione civile, penale o amministrativa".

sulla norma ritenuta incostituzionale, nei ristretti termini di decadenza propri del giudizio amministrativo, mentre al titolare del diritto leso dalla norma incostituzionale – si sosteneva - non può “non essere consentito di agire in giudizio per l'accertamento della incostituzionalità”¹⁰.

Oggi potrebbe dirsi che la situazione presenti una condizione rovesciata, perché se, per le ragioni che si sono espone, l'ipotesi della instaurazione di un giudizio amministrativo fondato sulla sola incostituzionalità della legge sulla quale si regge l'atto impugnato (specie se l'atto è rappresentato da un regolamento o da un atto generale) è pacificamente ammessa nonostante sia “davvero difficile sostenere una maggiore ampiezza del giudizio *a quo*, fondata sulla sola formale circostanza che la Corte è abilitata a dichiarare l'illegittimità della legge e non del regolamento conseguente”¹¹, viceversa quando la questione è prospettata dinanzi al giudice dei diritti incombe la “spada di Damocle” della *fictio litis*. È pur vero che la giurisprudenza costituzionale sul punto è caratterizzata da una certa elasticità oscillando tra la inammissibilità di questioni proposte al solo fine di dedurre l'incostituzionalità di una legge, nelle quali manchi un *petitum* distinto e separato rispetto alla questione di legittimità, ed una meno rigorosa linea in virtù della quale, talvolta, la Corte non si è spinta ad indagare la validità dei presupposti dell'esistenza del giudizio *a quo* salvo che questi non risultassero incontrovertibilmente carenti¹². Nonostante siffatte oscillazioni è la prima delle due tendenze a prevalere nettamente così come, in fondo, dimostra la decisione sull'incostituzionalità della legge elettorale nella quale è proprio lo sforzo di precisare la maggiore ampiezza del giudizio principale rispetto a quello di legittimità costituzionale ad occupare gran parte della motivazione della Corte.

Ma si tratta di uno sforzo che, in fondo, non può dirsi riuscito perché quando la Corte afferma che la condizione dell'esistenza nel giudizio principale di un *petitum* separato è stata rispettata e soddisfatta in quanto “*il petitum oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, non risultando l'accertamento richiesto al giudice come totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte, in quanto residuerebbe la verifica delle condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto*”, in realtà non si avvede – come è stato esattamente osservato- che lo “spazio che residu[a] in capo alla Cassazione a valle della decisione di accoglimento sia più apparente che reale”¹³. È evidente, infatti, che il provvedimento del giudice ordinario conseguente alla ripresa del processo dopo la pronuncia di illegittimità non potrà che assumere un contenuto integralmente conforme alla decisione costituzionale e la “verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto” si riveli, pertanto, come inevitabilmente priva di un vero contenuto sostanziale perché la pienezza del diritto di voto è stata in realtà ripristinata dalla sola declaratoria di incostituzionalità.

5. Le “ulteriori” ragioni che giustificano l'ammissibilità della questione e l'assenza di un collegamento con il profilo della separazione e distinzione del *petitum* tra processo principale e processo incidentale.

Non è allora difficile scorgere nelle ulteriori ragioni che la Corte individua a sostegno della motivazione sul punto dell'ammissibilità il nucleo forte della posizione assunta, ed al tempo stesso verificare come, proprio in relazione a tali ragioni, manchi un collegamento con la questione della distinzione e separatezza del *petitum* tra processo principale e giudizio in via incidentale.

Il punto merita una riflessione.

¹⁰ Così V. ANDRIOLI, *op. cit.*, p. 8. il quale sottolineava poi che “poiché, esclusione fatta delle sentenze costitutive le quali, pur a prescindere dall'art. 2908 c.c. che lo ha esplicitamente sancito, hanno carattere tipico nel senso che al giudice è consentito di pronunciare sol nei casi previsti dalla legge, l'interesse ad agire e ad eccepire nei giudizi civili è atipico, come quello che si identifica con la situazione, in cui verrebbe il cittadino che dalla mancata proposizione della domanda in giudizio riceverebbe un danno, non può, in linea di massima, disconoscersi a colui che dalla attuazione di una legge incostituzionale soffrirebbe un danno, l'interesse a promuovere il giudizio avanti alla Corte costituzionale”.

¹¹ Così, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, p. 169.

¹² Un'attenta ricostruzione di questi aspetti, anche con riferimento puntuale alle singole decisioni ed agli orientamenti di dottrina più risalenti, si rinviene nell'accurato contributo di E. OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2013.

¹³ Così, P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, Intervento al Seminario di studi su “Le Corti e il voto. La sentenza della Corte costituzionale sulla riforma elettorale”, Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Scienze Politiche, 29 gennaio 2014, p. 3 del paper.

L'ammissibilità della questione – afferma la Corte – si desume “*precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento*” e, dall'altro, dal “*sospetto di illegittimità costituzionale*” che ne rende incerta la portata. E subito dopo, quasi a voler ribadire come lo scrutinio di costituzionalità possa, in questa ipotesi, ritenersi disgiunto dal profilo del rapporto con il giudizio principale, la Corte precisa che “*detta ammissibilità costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto*” in ipotesi pregiudicato “*da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa*”.

Infine – ed è forse l'affermazione più rilevante – la Corte osserva che il sindacato del giudice costituzionale si configura, in questo caso, come imprescindibile, perché discende proprio dalla esigenza “di garantire il principio di costituzionalità”, il quale, a sua volta, impone sia di “*coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della camera e del Senato, che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte*”, sia di evitare la creazione di “*una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico*”. Se si prova a mettere in fila gli elementi evocati dalla Corte ci si accorge, allora, di trovarsi di fronte ad una trama densa di principi di straordinario spessore capaci certamente di rimodellare autonomamente, rispetto alla questione specifica della legge elettorale, il profilo dell'ammissibilità. Una volta riconosciuto, infatti, che l'ammissibilità della *quaestio* rappresenta il *corollario ineludibile* di principi quali l'invulnerabilità del voto, la garanzia del principio di costituzionalità, l'esigenza dell'ordinamento di evitare zone sottratte allo scrutinio di costituzionalità, la conseguenza non potrà che essere quella, inevitabile, del sostanziale scardinamento, rispetto ad una simile questione, delle consuete strettoie per l'accesso al giudizio incidentale di costituzionalità. Ora, se così stanno le cose, se, in altri termini, le ragioni dell'ammissibilità risiedono nella contemporanea convergenza di esigenze d'ordine costituzionale idonee a flettere il rigore dei meccanismi di accesso, è però evidente che nella motivazione della Corte, convivono, privi di collegamento i due profili, ossia quello della diversa ampiezza del *petitum* e della correlativa distinzione tra processo principale e giudizio incidentale, e quello delle esigenze costituzionali di cui si è detto, che tuttavia finisce per essere nettamente prevalente. Ma allora non sarebbe stato più opportuno per il giudice delle leggi cogliere l'occasione per meglio mettere a fuoco, più in generale, il problema dell'ammissibilità dinanzi alla peculiarità di alcune situazioni? Si sarebbe potuto in tal modo chiarire, sviluppando proprio il richiamo alla sentenza n. 4 del 2000, che così come, in virtù delle peculiari esigenze di struttura del processo amministrativo, della sua natura tendenzialmente impugnatoria, si possono ammettere questioni di costituzionalità che muovono da un processo in cui l'unico motivo di ricorso poggia sull'illegittimità costituzionale della legge - e di conseguenza ammettere che il *petitum* è, in realtà, un *petitum* “mediato”, di fatto coincidente con l'accoglimento della *quaestio legitimatis* - allo stesso modo possono configurarsi situazioni sostanzialmente analoghe anche dinanzi al giudice ordinario, al giudice dei diritti. E, pertanto, quando ad entrare in gioco è il diritto inviolabile di voto, strettamente connesso con l'assetto democratico, anche una domanda giudiziale il cui accoglimento dipenda integralmente dalla invocata dichiarazione di illegittimità costituzionale, traducendosi di fatto nella proposizione di un *petitum* “mediato”, consente di accedere al sistema di giustizia costituzionale senza il rischio di incappare nelle strettoie dell'inammissibilità. È, insomma, ragionevole pensare che una presa di posizione più netta e più ampia su questo punto, da un lato, avrebbe evitato che per giungere all'ammissibilità delle questioni scongiurando l'esistenza di una *fictio litis*, in casi peculiari come quelli cui si è fatto poc'anzi riferimento, si ricorra, a sua volta, a quella sorta di vera e propria *fictio* rappresentata dalla forzata configurazione dell'autonomo *petitum*, e, dall'altra, che il sistema di giustizia costituzionale, certo non estraneo a progressivi modellamenti e adattamenti, frutto del riconoscimento di particolari esigenze, ne avrebbe tratto giovamento, senza per questo rinunciare al principio della incidentalità sul quale esso continua ad essere fondato¹⁴.

Tuttavia, nonostante questi aspetti critici sulla questione dell'ammissibilità, la decisione segna, verosimilmente, un punto di non ritorno, sciogliendo definitivamente la questione della inammissibile zona franca del sistema di giustizia costituzionale rispetto alla legge elettorale nazionale, e non può che essere salutata con favore nella prospettiva di un irrobustimento del principio di legittimità costituzionale.

¹⁴ Sul punto, osserva esattamente P. CARNEVALE, *La Corte vince...*, cit., p. 5, che la Corte avrebbe dovuto porre a fondamento della decisione di ammissibilità proprio le ulteriori ragioni “affermando in modo franco la parziale forzatura imposta dal rispetto di superiori interessi costituzionali, piuttosto che cimentarsi in più tortuosi e...poco convincenti tentativi di dimostrare la necessaria duplicità dei giudizi a *quo* e *ad quem* e con essa il pieno rispetto del nesso di incidentalità”

6. La neutralizzazione *pro praeterito* e *pro futuro* degli effetti della decisione e le ragioni che la giustificerebbero.

Nella parte conclusiva della sentenza la Corte ritiene poi di poter individuare sulla base di una serie di sintetiche (ma non per questo, meno dense) osservazioni quali siano gli effetti che la decisione di incostituzionalità produce nell'ordinamento. Si tratta di una circostanza piuttosto singolare tenuto conto che la sentenza è in larga misura di accoglimento secco (relativamente al c.d. premio di maggioranza per ciascuna delle due Camere) e, per la parte restante, di accoglimento interpretativo (quando colpisce le disposizioni impugnate "nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati"). La Corte precisa che la propria decisione di annullamento avendo modificato "*in parte qua la normativa che disciplina le elezioni...produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere*". Subito dopo la motivazione si preoccupa di chiarire in quale misura gli effetti della decisione debbano essere così intesi, distinguendo nettamente gli effetti *pro praeterito* rispetto a quelli *pro futuro*. Quanto ai primi la limitazione della naturale retroattività della sentenza costituzionale viene riconosciuta ascrivendo "gli esiti delle norme impugnate e gli atti adottati dal Parlamento eletto" al novero dei c.d. rapporti esauriti i quali, come è noto, rimangono per intero definitivamente disciplinati dalla legge invalida. Quanto ai secondi, più in particolare, quanto agli "*atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali*" la Corte richiama il principio di continuità dello Stato in virtù del quale – si afferma – deve considerarsi "*fuori di ogni ragionevole dubbio*" la circostanza secondo cui "*nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali*". A sostegno del collegamento con il principio di continuità la Corte evoca sia l'istituto della *prorogatio* (ex art. 61 Cost.), sia la previsione contenuta nell'art. 77, c. 2, Cost., la quale come è noto prevede che le Camere, anche se sciolte, siano riconvocate per la conversione dei decreti-legge. Dunque l'affermazione di una inefficacia assoluta e bidirezionale (per il passato e per il futuro) delle conseguenze della decisione la quale non sarebbe in grado di dispiegare alcun effetto per il passato e consentirebbe, pertanto, all'attuale Parlamento, eletto in forza di una legge di cui è stata accertata la illegittimità costituzionale, di poter continuare ad operare, fino alla scadenza naturale della legislatura, nella pienezza e integrità di *tutte* le sue funzioni. Ora, nonostante la perentoria affermazione della Corte che la porta ad asserire che un simile ordine di conseguenze possa essere individuato "fuori di ogni ragionevole dubbio" a me pare che questo ordine di considerazioni abbia proprio l'effetto contrario, faccia, in altri termini, scaturire più di un dubbio e di una perplessità.

7. Alla ricerca di un collegamento con la giurisprudenza sul governo degli effetti temporali delle decisioni e suoi fondamenti teorici.

In linea di principio il giudice delle leggi non ha il potere di disporre in ordine agli effetti delle decisioni discendendo questi dalla previsione dell'art. 136 Cost.¹⁵ il quale fa dipendere la radicale perdita di efficacia della legge dalla dichiarazione di incostituzionalità. È tuttavia indiscutibile come la Corte in talune occasioni, specie a partire dalla seconda metà degli anni '80, abbia prestato una attenzione particolare agli effetti delle proprie decisioni dando vita ad una giurisprudenza difficile da ricondurre ad unità all'interno della quale si rinvenivano decisioni eterogenee tutte caratterizzate dalla preoccupazione di non provocare effetti dirompenti

¹⁵ Ricordano, sul punto, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 346, che "non spetta alla decisione della Corte disporre circa le conseguenze della declaratoria di incostituzionalità: la Corte si occupa della dichiarazione di illegittimità di una disposizione, ma non può gestire gli effetti che ne conseguono, né estendendoli né circoscrivendoli", precisando poi (p. 347) che "nessuno spazio l'art. 136 della Costituzione sembra riconoscere alle esigenze di continuità e completezza dell'ordinamento, neanche attraverso la modulazione nel tempo degli effetti delle sentenze di accoglimento"; analogamente, G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989, 47 ss. il quale rileva che "se alla Corte si riconosce il potere di incidere ricostruttivamente su norme giuridiche, non può esserle attribuito il potere implicito di disporre sul modo concreto di tale incidenza. Con due limiti ben precisi: 1) l'impossibilità di attribuire efficacia ultrattiva alle norme dichiarate incostituzionali, per il chiaro disposto dell'art. 136 Cost.: 2) la stretta funzionalità dell'uso del potere di disporre degli effetti temporali rispetto allo stesso interesse costituzionalmente protetto, che ha dato luogo alla pronuncia di accoglimento".

nell'ordinamento. Senza voler ripercorrere qui i termini di un dibattito scientifico di particolare densità¹⁶ si può ricordare come il fondamento teorico della possibilità per la Corte di "modulare" gli effetti delle proprie pronunzie risieda nella necessità di evitare che le decisioni di illegittimità costituzionale provochino nell'ordinamento conseguenze tali da alterare l'ordinata e graduale trasformazione del diritto, posto che quest'ultima rappresenta certamente un' esigenza di ordine costituzionale per la semplice ragione che l'ordine nel tempo costituisce "un carattere ineliminabile del diritto come ordinamento"¹⁷. La Corte, dunque, può trovarsi dinanzi alla necessità di delimitare gli effetti delle proprie decisioni per esigenze proprie del diritto costituzionale. Ciò può avvenire, in particolare, sia quando la dichiarazione di illegittimità comporti la produzione di conseguenze ancor più gravi della stessa eliminazione della norma incostituzionale – traducendosi per così dire in un effetto ancora più incostituzionale – sia quando la decisione rischi di determinare effetti paralizzanti sulla continuità delle funzioni affidate ad organi costituzionali indefettibili, così provocando un'inammissibile alterazione o interruzione dello svolgimento di attività che risultano coesistenti per la vita stessa dell'ordinamento. Questa esigenza di gradualità nella trasformazione del diritto può dunque tradursi nella possibilità di una modulazione degli effetti delle decisioni costituzionali in due direzioni: verso il passato, allo scopo di garantire che situazioni soggettive non siano travolte dall'effetto di annullamento della legge dando vita ad una situazione di maggiore incostituzionalità, ovvero verso il futuro al fine di evitare che il vuoto normativo determini effetti insopportabili per l'ordinamento. Si tratta di situazioni spesso intrecciate nelle quali una esigenza sovente convive con l'altra e tuttavia, malgrado tale confusione, gli strumenti utilizzati dalla Corte possono distinguersi con una certa precisione di contorni.

In via di estrema sintesi può ricordarsi come tra le prime possano ascriversi tutte quelle decisioni che fissano in un momento preciso la data di decorrenza della efficacia della decisione fissandola ora nel giorno stesso della pubblicazione della decisione costituzionale, ora in una data puntualmente individuata. Siffatte decisioni ancorano dunque gli effetti ad una precisa determinazione del momento in cui scatta l'incostituzionalità e la indicano puntualmente nel dispositivo allo scopo di esattamente individuarne il vincolo che ne deriva per chi è chiamato ad applicare la norma. Esse si fondano sulla circostanza che il rapporto tra disposizione e norma non necessariamente deve essere concepito in termini sincronici bensì può essere talvolta individuato in "termini diacronici (da una disposizione o da un contesto dispositivo si possono e si debbono ricavare nel tempo tante norme, quanti sono i momenti della loro concreta applicabilità)" e ciò in quanto l'incostituzionalità "non sempre è un dato assoluto (o c'è o non c'è), bensì può essere essa stessa un dato relativo, *graduale*, anche temporalmente condizionato"¹⁸. Quanto alla seconda categoria di decisioni, ossia quelle decisioni in cui la Corte verifica l'esistenza di una situazione di incostituzionalità ma cerca di incidere *pro futuro* sugli effetti, ci si trova di fronte ad un quadro composito nel quale, a mio avviso, un solo dato può considerarsi acquisito, vale a dire l'impossibilità per la Corte di attribuire un carattere ultrattivo alla norma di cui è accertata l'incostituzionalità, salvo ipotesi del tutto eccezionali nelle quali la lacuna di disciplina che si produrrebbe nell'ordinamento non imponga, entro limiti rigorosamente circoscritti, la temporanea vigenza.

In questa categoria la Corte ha, nel tempo, proposto e in qualche modo affinato soluzioni di diverso tipo, tutte per molti versi caratterizzate dal tentativo di individuare un limite oltre il quale la tollerabilità della legge incostituzionale viene superato e solo allora può ritenersi sopravvenuta l'incostituzionalità¹⁹. Il tentativo

¹⁶ Sul quale si vedano, in particolare, i contributi racchiusi nel volume *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale...*, cit; R. PINARDI, *La Corte i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze d'incostituzionalità. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Padova, 1997; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000.

¹⁷ Così G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV. *Effetti temporali delle sentenze...*, cit., p. 198, il quale ricorda che "la successione ordinata nel tempo è in fondo, la versione diacronica di quel principio prepositivo e perciò tanto più importante (perché ciò che è davvero fondamentale non può essere mai posto, ma solo presupposto) di coerenza con il quale si ha a che fare, in termini sincronici, quando si tratta della razionalità delle leggi, come condizione della pensabilità stessa del diritto in quanto ordinamento".

¹⁸ Così F. MODUGNO, *I criteri della distinzione diacronica tra norme e disposizioni in sede di giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 50 il quale sottolinea che la ragione di fondo di queste decisioni (ricordando, in particolare, le due sentenze emblematiche di questo atteggiamento, ossia la n. 266 del 1988 e la n. 50 del 1989) risiede nella circostanza "che la Corte si può trovare – e si è in effetti trovata – di fronte alla grave opportunità – se non alla necessità – di circoscrivere gli effetti «naturali» c. d. retroattivi, delle sue pronunzie di incostituzionalità. Una necessità che deriva dallo stesso suo compito istituzionale: *eliminare bensì le leggi incostituzionali dall'ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incostituzionalità*, senza che gli esiti del suo giudizio siano ancor più pregiudizievoli per l'ordinamento".

¹⁹ Sul punto cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale...*, cit., p. 238, il quale analizza criticamente i vari strumenti utilizzati dalla Corte, sottolineando che "salvo rare eccezioni nelle quali la Corte ha individuato nel giorno successivo alla pubblicazione della sentenza di accoglimento il momento iniziale della decorrenza dei relativi effetti, di regola si assiste ad un mero differimento

di pervenire ad effetti di questo tipo si può individuare sia nelle decisioni di c.d. incostituzionalità accertata ma non dichiarata, sia, in qualche misura, nelle c.d. additive di principio. Le prime, come è noto, mirano a permettere il successivo intervento del legislatore rispetto a norme di cui è appunto accertata la incostituzionalità ma il dispositivo contiene il rigetto della questione (ovvero l'inammissibilità), determinato proprio dalla volontà di differire nel tempo la dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'eventuale inerzia del legislatore. Le seconde pur accertando anch'esse l'incostituzionalità ne subordinano gli effetti all'intervento futuro del legislatore che dovrà conformarsi al principio espresso nella decisione. La norma, se si vuole, è così dichiarata incostituzionale e dunque non dovrebbe più trovare applicazione, mentre il principio espresso consentirebbe, nelle more del futuro intervento legislativo, una applicazione conforme a Costituzione o, quanto meno, più vicina alla piena legalità costituzionale.

Si tratta, tuttavia, di strumenti che, in realtà, raggiungono solo parzialmente l'effetto voluto e sembrano soprattutto testimoniare la perdurante preoccupazione della Corte di non produrre una lacuna tanto più grave quanto più essa rischi di incidere sulla funzionalità di organi costituzionali, su quella di organi giurisdizionali colpendo, nell'un caso e nell'altro, gli stessi diritti costituzionali. D'altra parte anche quelle posizioni di dottrina favorevoli ad una possibile limitata estensione di un governo *pro futuro* degli effetti delle sentenze costituzionali si sono sempre sforzate di ipotizzare strumenti compatibili con il sistema di controllo incidentale italiano che impedisce alla Corte di incidere sull'efficacia temporale della decisione di incostituzionalità. Si è ad esempio prospettata l'ipotesi dell'inserimento nel dispositivo di accoglimento di una serie di prescrizioni che individuino norme transitorie da applicare temporaneamente in luogo di quelle annullate fino all'intervento legislativo diretto a modificare la disciplina in senso costituzionalmente conforme²⁰; altri hanno prospettato la possibilità di una "protrazione transitoria" degli effetti delle leggi dichiarate incostituzionali, quanto meno nei confronti delle leggi costituzionalmente obbligatorie, in modo da evitare il vuoto legislativo ritenuto insopportabile dall'ordinamento e foriero di una situazione normativa di incostituzionalità maggiore di quella annullata²¹. In entrambi i casi la possibilità del ricorso eccezionale a simili interventi risulterebbe però ancorata alla individuazione di tali effetti nel dispositivo della decisione, nonché al presupposto dell'esistenza di un vuoto legislativo, cioè all'assenza di una disciplina costituzionalmente compatibile, comunque applicabile. In una occasione la Corte è sembrata avvicinarsi nella sostanza ad una di queste ipotesi quando ha dichiarato "*l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche*". In questa decisione la Corte, pur riconoscendo l'avvenuta violazione del riparto di competenze legislative ad opera della legge statale, ha finito per consentire che la stessa legge di cui era accertata l'incostituzionalità continuasse ad operare fin quando le singole regioni non avessero adottato la relativa disciplina, con una decisione che contiene nel dispositivo (sia pure con una formula contorta) l'ordine di perdurante e temporanea applicazione della disciplina statale illegittima, muovendo proprio dalla esigenza di rimediare al vuoto legislativo che si sarebbe immediatamente prodotto in assenza delle discipline regionali conformi a Costituzione²².

dell'adozione della decisione di incostituzionalità sia attraverso il sistema della doppia pronuncia (e spesso la prima decisione è di incostituzionalità accertata ma non dichiarata), sia attraverso il differimento della pubblicazione della decisione di incostituzionalità, sia per mezzo del c.d. intervento bifasico di autorimessione, ossia attraverso un'ordinanza di autorimessione della normativa costituente oggetto del *tertium comparationis* in altra questione già all'esame della Corte, lasciando al legislatore congruo termine per intervenire, salvo a dichiarare in un secondo momento l'incostituzionalità della normativa oggetto del *tertium*, qualora non siano intervenute le modifiche legislative auspiccate nell'ordinanza".

²⁰ In questo senso A. PIZZORUSSO, *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti delle sentenze*...., cit., p.100.

²¹ Al riguardo v. A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti delle sentenze*...., cit., p.65 ss.

²² Su questa decisione cfr., A. CELOTTO-G. D'ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.* 2004, p. 228; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e raffina il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, p. 963; R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità* (osservazioni a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13), in www.federalismi.it, 22 gennaio 2004.

8. L'impossibilità di ricondurre la decisione sulla incostituzionalità della legge elettorale alle tipologie esistenti: la protrazione degli effetti affidata alla sola motivazione e l'assenza del vuoto legislativo quale presupposto per il differimento degli effetti.

Ora a me pare che la sentenza sulla incostituzionalità della legge elettorale non possa essere ricondotta a nessuna delle tipologie con le quali la Corte ha fino ad oggi operato per la graduazione degli effetti temporali. Due elementi debbono sul punto essere sottolineati.

Il primo riguarda il profilo del vuoto legislativo, dell'*horror vacui*²³ che starebbe alla base di ogni possibile decisione diretta a ritardare nel tempo gli effetti della sentenza per non produrre una situazione di maggiore incostituzionalità. Ebbene in questo caso l'esistenza di una disciplina autoapplicativa, che esclude in radice la configurazione del vuoto legislativo, è sottolineata dalla stessa Corte quando afferma la "possibilità immediata di procedere alle elezioni con la restante normativa" e precisa sul punto che la perdurante vigenza costituisce una condizione "connessa alla natura della legge elettorale" in quanto legge costituzionalmente necessaria. Dunque la disciplina che residua all'esito della "decapitazione" della parte incostituzionale non compromette la piena idoneità del sistema elettorale a garantire in ogni momento il rinnovo dell'intero Parlamento, con la conseguenza che viene meno quella condizione adombrata dalle richiamate opinioni di dottrina e, in qualche modo, fatta propria dalla Corte quando, nel 2004, ha imposto la protrazione dell'applicazione di una disciplina incostituzionale in attesa degli interventi legislativi regionali.

Il secondo profilo riguarda il contenuto del dispositivo che, come si è ricordato, non contempla nessun ordine di ulteriore, sia pure precaria, limitata e condizionata vigenza della disciplina incostituzionale, bensì si limita alla dichiarazione "secca" di incostituzionalità. È pur vero che autorevole dottrina²⁴ ha ritenuto che, in linea di principio, la modulazione degli effetti potrebbe essere ricavata anche dalla sola motivazione, e tuttavia non mi par dubbio che l'effetto vincolante *erga omnes* non possa che discendere dal dispositivo, tanto più che in questo caso, si dovrebbe parlare di un vero e proprio ordine di vigenza *pro futuro* rispetto al quale la motivazione dovrebbe, tutt'al più, essere utilizzata nella sua funzione classica di strumento che "illumina" e chiarisce le ragioni del dispositivo. L'assenza di un vero e proprio "ordine" contenuto nel dispositivo (il quale contiene solo la dichiarazione di incostituzionalità) sembra poi escludere che si possa parlare, nel caso in specie, di una sentenza riconducibile "alla tipologia decisoria della cosiddetta incostituzionalità accertata ma non dichiarata nella particolare variante contenente un ordine di ulteriore provvisoria vigenza della legge incostituzionale"²⁵. Invero, la decisione in parola si rivela come una problematica novità nel panorama della modulazione degli effetti delle sentenze costituzionali. Essa è caratterizzata, per un verso, dalla dissoctazione o forse, più correttamente, dalla divaricazione netta tra dispositivo e motivazione e, per altro verso, ispirata più che da un tentativo di modulazione da un altrettanto netto intervento che affida alla sola motivazione una sorta di neutralizzazione assoluta degli effetti per il passato e per il futuro, fatta eccezione, ovviamente, per l'impossibilità di una nuova consultazione elettorale svolta con la legge dichiarata incostituzionale.

È lecito interrogarsi allora sia sulle possibili ragioni di una simile posizione, sia sul contenuto delle "indicazioni" racchiuse nell'ultima parte della motivazione nella quale sono fissati i due argomenti che, ad

²³ Sul punto si veda l'ampia trattazione di R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007, spec.p. 47 ss., con particolare riferimento al principio di continuità come esigenza di rilievo costituzionale.

²⁴ Mi riferisco alle notazioni di F. MODUGNO, *I criteri della distinzione diacronica...*, cit, p. 48-49, il quale, sia pure con riferimento agli effetti retroattivi, osserva che "se la Corte costituzionale può stabilire in quali casi la legge dichiarata illegittima deve ancora essere applicata ai fatti da essa disciplinati, durante il suo vigore, rimane da domandarci se il termine a partire dal quale la legge deve essere disapplicata, vada fissato esplicitamente nel dispositivo ovvero possa essere ricavato dall'interprete dalla motivazione. Nulla...si opporrebbe ad adottare quest'ultima soluzione, se non il fatto costituito dalla novità di dichiarazioni di incostituzionalità parziali non sincroniche bensì diacroniche". È "oltre modo opportuno" – prosegue Modugno – "che il termine a quo dell'inefficacia-inapplicabilità della norma costituzionale sia esplicitamente fissato dalla Corte nel dispositivo della sentenza".

²⁵ Mi riferisco alla ipotesi prospettata – utilizzando soprattutto le elaborazioni concettuali della dottrina tedesca, ampiamente richiamate – nelle riflessioni di A. GRAGNANI, *La distinzione tra diritto e potere nello Stato di diritto costituzionale: il comunicato stampa «Incostituzionalità della legge elettorale n. 270/2005» ed il canone di «adeguatezza funzionale»*, in *ConsultaOnline, Studi*, gennaio 2014, p. 6, la quale, tuttavia svolge le sue considerazioni alla luce del solo "comunicato stampa" della Corte e, dunque, quando le motivazioni della sentenza non erano ancora note (sebbene risultasse già chiaro, alla luce del solo comunicato, che all'accertamento si accoppiava la contemporanea dichiarazione di illegittimità). L'Autrice sottolinea poi come risulti "problematica...la determinazione della portata degli effetti di questa tipologia di decisione *pro futuro*. Essa sicuramente riconosce al parlamento la sua legittimazione per la doverosa approvazione di una nuova legge elettorale e consente la convalida degli eletti ancora da compiere, poiché la costituzione del parlamento è inscindibile dalla sua continuità", e conclude affermando come si possa "ragionevolmente ipotizzare che il prolungamento della vigenza della legge 270/2005 sarà disposto anche dall'attesa sentenza" (p. 12-13).

una, limiterebbero gli effetti retroattivi e consentirebbero il prolungamento della vigenza della norma dichiarata incostituzionale. Si tratta di questioni che a me paiono per molti versi intrecciate.

8.1. La sterilizzazione degli effetti retroattivi mediante ascrizione degli atti già compiuti dal Parlamento al novero dei rapporti esauriti: critica.

Una prima considerazione riguarda la sorte degli atti compiuti durante il vigore delle norme annullate e gli esiti delle elezioni già svolte.

La Corte riconduce questi atti al novero dei rapporti esauriti che, come è noto, rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida. Ora, prescindendo, per un momento, dalla circostanza che siffatta affermazione non è contenuta nel dispositivo, bensì nella sola motivazione, dobbiamo chiederci quale effetto essa produce nel giudizio *a quo*, rispetto al quale, in primo luogo, si manifestano i c.d. effetti retroattivi delle decisioni di accoglimento. L'accertamento della portata del diritto di voto da esercitare in modo libero e costituzionalmente conforme, richiesto dalla parte nel processo, mirava ad ottenere il riconoscimento della pienezza del diritto elettorale nel suo attuale esercizio e la domanda proposta, pur muovendo dalla considerazione che il diritto non aveva potuto essere esercitato nel passato in modo conforme a costituzione, era con evidenza rivolta ad ottenere la rimozione del limite rispetto alla futura possibilità di esercizio²⁶. Ma allora, se così è, non si poneva in realtà alcun problema di individuazione, da parte del giudice *a quo* dei possibili rapporti esauriti, cioè di situazioni rilevanti in quel processo coperte, alla stregua del diritto vigente, dalla irretrattabilità e dall'esaurimento. L'affermazione della sentenza rischia pertanto, singolarmente, di non avere come suo naturale destinatario il giudice *a quo* (ammesso che la sola motivazione possa dispiegare effetti vincolanti per il giudice in presenza di un dispositivo di accoglimento), finendo invece per rivolgersi – qui sta il punto – agli organi costituzionali per metterli al riparo da possibili effetti a catena discendenti dalla pronuncia di incostituzionalità. Ma su questo punto mi pare poi che l'affermazione si presti ad ulteriori considerazioni critiche.

In primo luogo, infatti, la determinazione dei c.d. rapporti esauriti è una questione che non riguarda il processo costituzionale bensì concerne la ricostruzione, in virtù della specificità dei singoli rapporti giuridici, degli effetti irretrattabili che, di volta in volta, l'ordinamento produce, vale a dire l'individuazione di un limite "intrinseco ai caratteri della disciplina sostanziale e processuale dei diversi campi del diritto"²⁷.

In secondo luogo è, nel merito, più che discutibile che le elezioni svolte in applicazione delle norme costituzionali illegittime costituiscano "un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti", come invece afferma la Corte. Il punto meriterebbe un'autonoma, più approfondita trattazione. Mi limito qui a ricordare come, di recente, sia stato acutamente sottolineato che l'affermazione secondo cui "la legge elettorale possa configurarsi come legge ad applicazione puntuale, circoscritta al solo processo di formazione originaria delle Camere, da ritenersi concluso, è asserito decisamente contestabile"²⁸. Ciò in quanto la mera proclamazione degli eletti non esaurisce per nulla il processo di formazione delle Camere dal momento che l'elezione dei singoli parlamentari è sottoposta poi al successivo, lungo e complesso procedimento di convalida il quale ha per oggetto il controllo delle eventuali cause di ineleggibilità o le eventuali irregolarità delle operazioni elettorali e implica, inevitabilmente, una verifica concernente il rispetto della normativa che disciplina le elezioni e dunque la necessaria applicazione, lungo un arco temporale fissato nei Regolamenti parlamentari, della legge elettorale. È insomma lo stesso diritto costituzionale, in virtù della previsione dell'art. 66 Cost. (integrata dai Regolamenti parlamentari) a mili-

²⁶ Sul punto cfr. C. CONSOLO, *op. cit.*, p. 12, il quale pur sostenendo l'autonomia della domanda proposta dinanzi al giudice civile rispetto alla questione di costituzionalità in ragione della sola parziale sovrapposibilità dei *petita*, riconosce che il contenuto della domanda proposta dagli attori dinanzi al giudice *a quo* si traduceva nella richiesta che "alla Presidenza del Consiglio e al Ministero degli Interni evocati in giudizio, venga sostanzialmente ordinato che le *prossime elezioni* (corsivo nostro) avvengano in modo diverso, con regole diverse".

²⁷ Così, g. ZAGRABELSKY- V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 352, i quali sottolineano come la individuazione dei rapporti esauriti e la conseguente determinazione della portata retroattiva delle decisioni d'incostituzionalità, "è questione da risolvere non alla stregua del diritto che regola il processo costituzionale, ma alla stregua della legislazione che, nei diversi settori dell'ordinamento giuridico, regola poteri e rapporti giuridici che possono venire a esistenza determinandone la fissazione, il consolidamento o, come più spesso si dice, l'esaurimento".

²⁸ In questi termini, P. CARNEVALE, *La Corte vince ma non convince*, cit., il quale rileva come la Corte avrebbe ben potuto imboccare una diversa e più collaudata strada (magari al solo fine di escluderla) per contenere gli effetti deflagratori della pronuncia di incostituzionalità, ricorrendo all'ampia elaborazione teorica sul principio del funzionario di fatto applicato agli organi collegiali, quanto meno richiamandola "alla stregua di quelle esigenze di stabilità dei rapporti giuridici e di continuità dell'azione dei pubblici poteri che, pure nell'ambito di una rivisitazione critica della teorica in esame, appaiono in certo qual modo sottese, quasi rasentandone la *ratio* più attuale".

tare nel senso della impossibilità di ritenere che la semplice proclamazione degli eletti esaurisca la necessità di ulteriore applicazione della legge elettorale. D'altra parte la successiva – ancor più grave e gravida di conseguenze – affermazione secondo cui la declaratoria di incostituzionalità non incide sugli “atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali” a me pare si ponga in stridente contraddizione con la conclusione secondo cui “gli atti adottati dal parlamento eletto” non sono toccati dalla pronuncia in quanto afferenti a rapporti ormai esauriti. Sarebbe, infatti, privo di senso ammettere che il Parlamento, da un lato, conservi immutati tutti i propri poteri e possa validamente adottare in futuro tutti i conseguenti atti che da quei poteri discendono e, dall'altro, ritenere poi che gli atti precedenti rimangano validi solo perché coperti dall'asserita irretrattabilità. In realtà è proprio l'affermazione della radicale ininfluenza *pro futuro* della decisione di incostituzionalità, per un verso, a testimoniare la debolezza (se non la vera e propria inutilità) del richiamo alla tematica dei rapporti esauriti e, per altro verso, così come concepita, a rappresentare, a sua volta, l'aspetto più inquietante di questa, pur storica, decisione.

8.2. L'ininfluenza pro futuro della decisione di incostituzionalità sull'attività del Parlamento e le ragioni di continuità invocate a fondamento: critica. L'assenza nel dispositivo di una delimitazione degli effetti temporali pro futuro circoscritta alla sola potestà di approvazione di una nuova legge elettorale.

Su questo centrale punto può registrarsi, a mio avviso, non tanto la già ricordata divaricazione tra dispositivo e motivazione quanto, piuttosto, una altrettanto netta divaricazione, all'interno della stessa motivazione, tra le gravissime (e pienamente condivisibili) affermazioni in ordine ai profili di illegittimità contenuti nella legge elettorale e la sostanziale irrilevanza delle conseguenze che si produrrebbero nell'ordinamento.

Il richiamo prepotente alle funzioni parlamentari – da quella che ricorda la centrale funzione di rappresentanza politica, a quella che sottolinea la funzione di indirizzo e controllo e di garanzia costituzionale – ed alla correlativa offesa subita mediante la compressione illimitata della rappresentatività delle assemblee parlamentari, sembrava costituire il presupposto per una decisione che avrebbe potuto, alternativamente, governare gli effetti, ancorandoli però a limiti rigorosi e circoscritti, ovvero, più semplicemente, non affrontare il problema e lasciare alla dinamica dell'ordinamento ed alla interpretazione dei principi affidata ai poteri coinvolti l'esito della declaratoria di incostituzionalità.

La soluzione forse più corretta sarebbe stata quella di invocare sì il principio di continuità, in virtù della necessaria esigenza di assicurare la stabilità del Parlamento che si ritrova colpito nella disciplina che ne assicura le funzioni e, al tempo stesso, unico soggetto che può porvi rimedio, ma al solo scopo di individuare quale unico effetto temporale possibile la protrazione dei poteri al limitato fine della approvazione di una nuova legge elettorale.

Una decisione insomma che, bilanciando tra l'accertamento della incostituzionalità del Parlamento già formato ed il valore della continuità, avrebbe dovuto individuare, enunciandola anche nel dispositivo, una circoscritta protrazione dei poteri legislativi con un compito preciso e delimitato²⁹. Certo anche questa strada – che indubbiamente avrebbe comportato una forzatura degli effetti temporali *pro futuro* della decisione, giustificata però dalla assoluta peculiarità della situazione e dalla valenza dei valori costituzionali coinvolti – avrebbe potuto essere criticata se intesa come un intervento diretto nella dinamica politica e nei rapporti tra i poteri, perché avrebbe, ad un tempo, imposto al Parlamento l'approvazione di una nuova legge e l'inevitabile suo successivo scioglimento, implicando, di fatto, nell'ipotesi di inadempienza, lo scioglimento anticipato ad opera del Capo dello Stato. Ma a ben vedere la soluzione accolta finisce, non solo per configurare un rischio per la vita dell'ordinamento (ad es. una riforma costituzionale approvata da un Parlamento illegittimamente costituito), ma anche per essere intesa come un intervento ancor più penetrante nella dinamica politica.

²⁹ Sul punto v. le osservazioni di P. CARNEVALE, *op. cit.* p.10 il quale afferma che “il principio di continuità dell'ordinamento, piuttosto che come fattore giustificativo della perdurante (e noncurante) legittimazione a legiferare del Parlamento incostituzionalmente formato, andava assunto come espressivo di un'esigenza – quella di assicurare una perduranza dell'ordinamento stesso – da bilanciare....con la necessità di far valere la sanzione di incostituzionalità” e tale bilanciamento avrebbe dovuto condurre la Corte a riconoscere “una deroga all'effetto di giuridica invalidazione del Parlamento...limitatamente alla stretta necessità di assicurare le condizioni di massima a garanzia del processo nomodinamico” così da considerare le Camere “legittimate alla approvazione della sola legge necessaria a consentirne il rinnovo”. In argomento v. anche le notazioni di A. GRAGNANI, *La distinzione...*, cit., p. 12 la quale (ragionando sempre anteriormente al deposito della sentenza) sottolinea la problematicità della determinazione della portata degli effetti di una decisione *pro futuro* e ritiene che in questo caso essa avrebbe dovuto riconoscere al Parlamento “la sua legittimazione per la doverosa approvazione di una nuova legge elettorale e consent[ire] la convalida degli eletti ancora da compiere, poiché la costituzione del Parlamento è inscindibile dalla sua continuità”.

9. Le ricadute della decisione sulla dinamica dei rapporti politici. In particolare: a) la possibilità per il Parlamento illegittimamente costituito di procedere anche a revisioni costituzionali; b) l'incidenza del riconoscimento della pienezza dei poteri parlamentari sulla possibile configurazione di un dovere costituzionale del Capo dello Stato di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere

La Corte, infatti, si ancora al principio di continuità dello Stato richiamando due esempi che, in realtà provano poco, se non addirittura conducono a conclusioni opposte a quelle accolte. La *prorogatio* dei poteri delle Camere sciolte (ex art. 61 Cost.) e la convocazione delle Camere sciolte al fine della conversione dei decreti-legge (ex art. 77 Cost.), dimostrano, se mai, che la stessa Costituzione contempla entro rigorosi limiti il ricorso al principio di continuità e ne regola puntualmente i presupposti di attivazione, con la conseguenza che siffatto principio non si presta in alcun modo ad essere inteso come fondamento di una illimitata capacità delle Camere di conservare immuni tutti i poteri dinanzi al travolgimento della legge elettorale che ne ha determinato la composizione bensì implica, tutt'al più, una limitata e circoscritta funzionalità ancorata ad una puntuale esigenza. Ma soprattutto la conservazione di tutti i poteri in capo alle Camere illegittimamente costituite consente al Parlamento di rimanere immune non solo continuando la sua ordinaria funzione legislativa bensì anche esercitando proprio la funzione di revisione costituzionale che la Corte stessa ricorda essere rappresentativa della funzione di garanzia costituzionale. Ed è quasi superfluo ricordare che la sentenza interviene in un momento della vita politica nel quale proprio la riforma costituzionale è tornata a configurarsi come un obiettivo prioritario delle forze politiche o, addirittura, a costituire la ragione principale della formazione di maggioranze di governo che proprio a quell'obiettivo oggi mirano, irrobustite della "forza" attribuita al Parlamento da quelle precisazioni contenute nella motivazione.

Certo non può negarsi come l'eccezionalità della situazione determinatasi abbia indotto la Corte a ricercare una soluzione rispetto al contenuto deflagratorio della sentenza il quale, tuttavia, era, in fondo, ampiamente prevedibile se non addirittura preannunciato³⁰. Ma mi pare altrettanto indiscutibile dover riconoscere che nella posizione della Corte finiscano per potersi individuare non solo i (più che giustificati) timori per la salvaguardia della perdurante funzionalità del Parlamento, ma anche un preoccupante allineamento alle esigenze contingenti della (relativa) serenità dei rapporti politici e degli organi costituzionali nel loro complesso.

Se, infatti, è il rapporto Parlamento-Governo a potersi giovare in primo luogo della riconosciuta piena funzionalità delle Camere, fino a prospettarsi (come l'esperienza di questi giorni dimostra) addirittura la nascita di un nuovo Governo "di legislatura"³¹ con un esteso programma che fa della revisione costituzionale un punto qualificante e irrinunciabile della sua azione, un effetto di non minore intensità finisce per riverberarsi sul Presidente della Repubblica e sul potere di scioglimento anticipato.

Si è sostenuto al riguardo che il mutamento della legislazione elettorale rappresenti una delle cause di scioglimento "tecnico" in quanto la mutazione dei principi incidenti sul rapporto di rappresentanza politica suggeriscono l'opportunità di sciogliere le Camere per consentire la dovuta conformazione di queste ultime alle nuove regole³². Ma, ancor più radicalmente, si è ritenuto che lo scioglimento conseguente a riforme elettorali, più che rispondere a ragioni di opportunità debba invece ascriversi alle ipotesi classiche e consolidate (in molti ordinamenti europei) di scioglimento necessario, di scioglimento che può essere inteso "come adempimento di un particolare obbligo di attuazione immediata, che si ritiene gravare specificamente questo tipo di riforme secondo un *opinio necessitatis* emergente in modo univoco", proprio dalle esperienze costituzionali di molti ordinamenti europei³³.

³⁰ Mi riferisco ai moniti contenuti nelle sentenze n. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012. Sul punto v. E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti dall'epilogo incerto*, in www.federalismi.it, 5 giugno 2013.

³¹ V. sul punto le brevi notazioni di A. D'ALOIA, *Un (discutibile) Governo di legislatura*, in www.confrontocostituzionali.it, 20 febbraio 2014, il quale sottolinea che "un governo come quello che si va a comporre può avere un senso in quanto di transitorietà" e come questa "dichiarata (almeno inizialmente da tutti) transitorietà abbia in una certa misura influenzato la Corte costituzionale, contribuendo a convincerla della opportunità di dare un segnale forte sulla incostituzionalità della legge elettorale, contemporaneamente lasciando (appunto provvisoriamente) al parlamento eletto sulla base del porcellum la possibilità di andare avanti il tempo necessario ad approvare una nuova legge elettorale e a creare le condizioni per un nuovo confronto tra le opzioni politiche presenti nel Paese".

³² In questo senso cfr. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 246.

³³ Così, G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Il Corr. Giurid.*, 1994, p. 261, il quale riconduce lo scioglimento dettato dalla modifica della legislazione elettorale alla ipotesi di scioglimenti "speciali" enucleabili dall'esperienza storica, di scioglimenti nei quali tale strumento "sconta un'evidente deviazione dell'istituto rispetto alla funzione «propria», o meglio rispetto alla funzione ordinariamente attribuita" perché determinato non da ragioni esterne "ma interne al rapporto rappresentativo, che ne mettano in discussione la persistente effettività e riconoscibilità ed eventualmente ne profilino una ricomposizione secondo regole diverse" ed aggiunge che in tali casi chiedendosi "al capo dello Stato non di mediare i processi consensuali del regime parlamentare, ma di imporre

D'altra parte l'esperienza costituzionale italiana, seppur avara di precedenti, ha visto uno scioglimento certamente riconducibile alla ipotesi sopra ricordata, vale a dire lo scioglimento del 1994, determinato in maniera esclusiva dal referendum sulla legge elettorale. Quella modificazione imposta dall'esterno (il referendum) attraverso la quale la volontà popolare aveva espresso l'esigenza di un profondo rinnovamento del sistema elettorale, testimoniando l'esistenza di una radicale discrasia tra il popolo e la sua rappresentanza, si era tradotta in uno scioglimento delle Camere sostanzialmente riconducibile alla volontà unilaterale del Capo dello Stato che lo aveva inteso come un atto doveroso³⁴.

Ora se la modifica della legge elettorale, seppur conseguente al referendum abrogativo, ha finito per configurarsi come un presupposto di uno scioglimento ritenuto doveroso dal Capo dello Stato, a conclusioni ancor più stringenti dovrebbe giungersi di fronte all'accertamento della incostituzionalità della legge elettorale determinata – giova ancora ripeterlo – da quella illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali che la Corte ha riconosciuto a fondamento della decisione.

La discrasia profonda tra Parlamento e corpo elettorale non emerge qui da una consultazione popolare (né referendaria, né elettorale) bensì è, per così dire, certificata dall'organo di garanzia costituzionale, con una durezza di espressione dalla quale non può che univocamente ricavarci il dato di una profonda distorsione tra corpo elettorale e rappresentanza politica.

Certo il Presidente della Repubblica, conserva inalterati i suoi poteri e può certamente assumersi la responsabilità di rendersi interprete delle esigenze dell'ordinamento di fronte a situazioni così drastiche e inconsuete. Tuttavia mi pare fuor di dubbio che nei confronti di un Presidente che ha ripetutamente manifestato la contrarietà allo scioglimento anticipato e, contemporaneamente, sollecitato in più occasioni proprio l'attuale Parlamento a riformare profondamente l'assetto costituzionale dello Stato, la motivazione della sentenza offra una copertura indiscutibile, attenuando in maniera rilevante (e, se si vuole, contraddittoria) quell'elemento di doverosità costituzionale del ricorso allo scioglimento che, *in nuce*, sembrava racchiuso nell'accertamento di incostituzionalità della legge elettorale. Rassicurare intorno alla pienezza dei poteri parlamentari significa sostanzialmente elidere la configurazione di un dovere costituzionale di scioglimento, assecondando una posizione (quella del Presidente) che proprio nella perdurante azione del Parlamento aveva individuato lo strumento per superare l'attuale, profonda, crisi delle istituzioni.

Quel collegamento tra le due sentenze "numero uno" dal quale avevamo preso le mosse si rivela allora meno casuale della semplice coincidenza numerica perché, entrambi, in fondo, sembrano condurre ad un rafforzamento della posizione presidenziale. Così come la sentenza n. 1/2013, aveva condotto ad una interpretazione eccessivamente dilatata dell'art. 90 Cost., quest'ultima finisce, indirettamente, per disegnare una discrezionalità rispetto al potere-dovere di scioglimento forse eccessivamente estesa.

Un'ombra su una decisione che conserva, per il resto, una valenza indiscutibile e che rimedia definitivamente ad un'offesa perpetrata troppo a lungo in uno dei gangli più sensibili dell'ordinamento.

le regole obiettive del sistema rappresentativo, le figura «speciali» di scioglimento...innescano una catena di eccezioni rispetto al modello dello scioglimento parlamentare: mentre questo è dettato da ragioni pratiche e come tale va calato nella concreta congiuntura politica, quelle sono invece dettate da ragioni di principio e come tali procedono secondo schemi a priori; e mentre l'uno richiede un concorso di valutazioni e di connesse reciproche responsabilità, le altre richiedono un accertamento obiettivo ed un'automatica applicazione di regole, che escludono in radice opinabilità e responsabilità. In quest'ottica, il presidente non opera né da notaio né da custode (politico) della costituzione, ma da magistrato imparziale; ed il ruolo del governo si limita per un verso.....all'estrema garanzia preventiva contro gli abusi del capo dello Stato (così come l'accusa per attentato alla costituzione ne rappresenta l'estrema garanzia successiva), e per altro verso agli interventi operativi che ricadono nelle sue specifiche funzioni".

³⁴ Sia pure determinato non solo dall'esito del referendum sulla legge elettorale che avrebbe dimostrato l'intento degli elettori di volere un nuovo parlamento, ma anche da altre ragioni quali l'esito delle elezioni amministrative che avrebbero testimoniato un divario netto tra forze parlamentari e volontà popolare nonché in ragione di varie patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica: così., sul punto, S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. del dir., Agg.*, III, Milano, 1999, p. 941.