

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 10 - giugno 2014

TEST DI RAGIONEVOLEZZA E TECNICHE
DECISORIE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
(A MARGINE DELLA DICHIARAZIONE
D'INCOSTITUZIONALITÀ DELLA
LEGISLAZIONE ELETTORALE)

Elena Bindi

**TEST DI RAGIONEVOLEZZA E TECNICHE
DECISORIE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
(A MARGINE DELLA DICHIARAZIONE
D'INCOSTITUZIONALITÀ DELLA
LEGISLAZIONE ELETTORALE)**

Elena Bindi

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di
Siena*

La “storica” sent. n. 1 del 2014, che ha dichiarato la parziale incostituzionalità della legge elettorale offre lo spunto per indagare sull’impiego da parte della Corte costituzionale dei test di ragionevolezza e in particolare sul richiamo alla sent. n. 1130 del 1988, ritenuto (a torto) il primo caso di applicazione del test di proporzionalità, e sulle tecniche decisorie. Il saggio si sofferma altresì sul problema delle additive non “a rime obbligate” e sulla definizione di “rapporto esaurito”.

The “historic” Judgment n. 1 of 2014 in which the Italian Constitutional Court declared the partial unconstitutionality of electoral law, provides an opportunity of investigating how the Court has applied the test of reasonableness and decision-making techniques, particularly, in relation to Judgment n. 1130 of 1988. The latter judgment has been erroneously considered, by legal tenet, to be the first case in which the test of proportionality was applied. This essay also focuses both on the issue of additive non “a rime obbligate” (judgments of unconstitutionality that add new obligations to the affected statute) and the definition of “rapporto esaurito” (a legal situation that cannot be modified).

Sommario:

1. Premessa. Quale tra i tanti *test* di ragionevolezza?
2. Il richiamo alla sent. n. 1130 del 1988, ritenuto (a torto) il primo caso di applicazione del *test* di proporzionalità.
3. La difficile delimitazione dei *test* di ragionevolezza
4. Una pronuncia additiva non “a rime obbligate”
5. La Corte si addentra nel campo minato della definizione di “rapporto esaurito”
6. (*segue*) La modulazione nel tempo dell’efficacia della sentenza quale soluzione alternativa

1. Premessa. Quale tra i tanti test di ragionevolezza?

Con la sentenza n. 1 del 2014, la Corte costituzionale ha sciolto i molti nodi relativi alla nota questione sollevata dalla Corte di cassazione sulla legittimità costituzionale dell'attuale legislazione elettorale. In queste osservazioni non si procederà ad una valutazione complessiva della sentenza in esame¹, ma si faranno soltanto alcune considerazioni sulla tecnica decisoria

¹ La letteratura sulla sentenza n. 1 del 2014 è ormai vastissima. Cfr. ad esempio MORRONE, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*, in *Quad. cost.* 2014, 119 ss.; ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro it.*, 2014, I, 677; PERINI, *Incostituzionalità della legge elettorale ed effetti sulle camere e sulla loro attività: il punto di vista del diritto parlamentare*, in *Rass. Parl.*, 2014, 305 ss.; PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio Aic*, febbraio 2014; 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*, in *Federalismi.it*, 2/2014, 17 gennaio 2014; CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, ivi; DOGLIANI, *La sentenza della Corte sulla riforma elettorale*, in *Astrid-online.it*, 2/2014, 27 gennaio 2014; CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince - Riflessioni intorno ad alcuni profili della «storica» sentenza n. 1 del 2014 della corte costituzionale*, in *Nomos*, 3/2013; CERRI, *Dopo la sentenza della corte - Il nodo della legge elettorale*, ivi; GUZZETTA, *La sentenza n.1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forumcostituzionale.it*, 14 gennaio 2014; POGGI, *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in *Confronticostituzionali.eu*, 16 gennaio 2014; BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2014, 24 gennaio 2014; 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*, in *confronticostituzionali.eu*, 27 gennaio 2014; SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell’annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, ivi, 30 gennaio 2014; F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, ivi; DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, ivi, 31 gennaio 2014; DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, ivi, 16 gennaio 2014; SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014; PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l’incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, ivi, 4 febbraio 2014; SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, ivi, 7 febbraio 2014; PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, in *Osservatorio Aic*, febbraio 2014; SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, ivi; SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, ivi, 1/2014, 21 marzo 2014; ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, ivi 2/2014, 4 aprile 2014; BIN, *“Zone franche” e legittimazione della Corte*, in *Forumcostituzionale.it*, 5 maggio 2014; STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, 30 maggio

adottata, soffermandosi in particolare su quale tipi di *test* di ragionevolezza ha utilizzato la Corte e sulle tecniche decisorie alle quali è ricorsa per affrontare una questione dall'alta valenza politica.

Come è noto il sindacato di ragionevolezza è divenuto il vero banco di prova dell'attività della Corte costituzionale e della sua legittimazione nel sistema, lo strumento attraverso cui la Corte esercita tutte le proprie competenze². Ormai da lungo tempo in dottrina s'invoca l'elaborazione dei *test* di ragionevolezza, sulla scia della Corte suprema degli Stati Uniti e del Tribunale costituzionale tedesco, come strumento di controllo dell'attività della Corte. I *test* servono infatti a scandire i passaggi attraverso cui la Corte effettua le sue valutazioni, a renderli conoscibili e controllabili.

Tuttavia, chi volesse trovare anche una parvenza di classificazione nella casistica costituzionale incontrerebbe non poche amarezze. Nell'assenza di criteri che consentano di distinguere in astratto e a priori i giudizi di ragionevolezza, la cui tipizzazione è costantemente in fieri, non resta che affidarsi ad un'operazione di ordinamento a posteriori. Anche così facendo, peraltro, non si può lasciarsi guidare dalle espressioni testuali utilizzate dalla Corte, che ricorre, ad esempio, ai termini di "congruità", "adeguatezza" e "proporzionalità" senza assegnare ad essi un proprio delimitato significato³.

2014; LODATO - PAJNO - SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2014; PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *Costituzionalismo.it.*, 2/2014, 21 settembre 2014; IMARISIO - MASSA PINTO, *La sentenza n. 1 del 2014 sull'incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo*, in *Dem. e dir.*, 2013, 315 ss.; G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, 2 maggio 2014; D'ALOIA, *La sentenza n.1 del 2014 e l'Italicum*, in *confrontocostituzionali.eu*, 30 gennaio 2014; S. LIETO-P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, in *Forumcostituzionale.it*, 26 marzo 2014. Per ulteriori indicazioni bibliografiche si rinvia a M. D'AMICO-CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Franco Angeli, Milano, 2014.

² Cfr. Malfatti-Panizza-Romboli, *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino, 2013, 76 s.

³ Cfr. Paladin, *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti comparatistici*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994, 163. Cfr. sulla terminologia disomogenea utilizzata dalla Corte anche VPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993, 6 ss.), e volendo Bindi, *La giurisprudenza costituzionale in materia di buon andamento della giustizia*, in *Giur. cost.*, 1996, 2758 ss. Cosicché, secondo A. Sandulli, (*Eccesso di potere e controllo di proporzionalità. Profili comparati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 362, spec. nt. 113) al fine di individuare il significato giuridico di ciascun parametro, è necessario risalire alla *ratio* della decisione giurisprudenziale più che basarsi sulla

Anche se è assai difficile distinguere e definire in astratto i “tipi” di ragionevolezza (determinare cioè alcuni criteri di ragionevolezza “costanti” nella sfera interpretativa-argomentativa della Corte)⁴, può essere utile richiamare una classificazione pur proposta anni addietro in dottrina, ma elaborata proprio alla luce della sent. n. 1130 del 1988⁵ richiamata nel caso in esame quale precedente applicazione di test di proporzionalità⁶.

Il principio di ragionevolezza viene suddiviso quindi in quattro classi:

In primo luogo, vengono richiamati i *giudizi di comparazione*, “che risolvono la *quaestio legitimitatis* applicando il principio di eguaglianza”.

In secondo luogo, vengono individuati i *giudizi di adeguatezza* al fine costituzionalmente imposto⁷.

Ad essi si aggiungono in terzo luogo, i *giudizi di congruità*, che attengono sia alla *contraddittorietà intrinseca* (in base alla quale le norme censurate sono

terminologia impiegata. In questo caso è quindi necessario «applicare alla decisione del giudice il processo interpretativo di *rational reconstruction*» teorizzato da MACCORMICK- SUMMERS, *Interpreting Statutes. A Comparative Study*, Aldershot, 1991, 18 ss., in base al quale «l’interprete è chiamato a ricostruire gli obiettivi che la decisione giudiziaria si propone di perseguire, ponendo in secondo piano gli elementi letterali della stessa».

⁴ Restano ancora illuminanti le classificazioni dei singoli giudizi di ragionevolezza proposti da Lavagna e Sandulli (cfr. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1973, 1580 e A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir.soc.*, 1975, 569 ss.). Il primo ha articolato il principio di ragionevolezza secondo diversi profili, ovvero in un *giudizio di corrispondenza* (nel quale, per costruire la norma da controllare, si utilizzano i contesti umani così come richiesto non solo dalla legge controllata, ma anche dalle prescrizioni costituzionali); in un *giudizio sulle finalità* (diretto ad accertare se il fine perseguito dalla legge sia conforme al fine al fine indicato dalla Costituzione); in un *giudizio di pertinenza* (diretto a verificare se i mezzi normativi predisposti per raggiungere un certo fine siano ragionevolmente strumentali rispetto a questo) e in un *giudizio di congruità* (in base al quale la Corte valuta la non palese inidoneità dei mezzi normativi rispetto ai fini costituzionali): sul pensiero di Lavagna cfr. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti comparatistici*, cit., 30 s., che ritiene lo schema proposto da Lavagna ancora attuale, «prescindendo da una probabile ridondanza dei concetti» ricordati). Il secondo ha diviso il giudizio di ragionevolezza in due “*somme figure*”. Da un lato ha collocato il giudizio di ragionevolezza sulle formule finalistiche che la Costituzione ha indicato come confini teleologici all’operato del legislatore. Dall’altro ha posto l’incoerenza normativa, che a sua volta si suddivide in altre categorie, e più precisamente la *contraddittorietà*, la *impertinenza*, l’*inadeguatezza*.

⁵ In *Giur. cost.*, 1988, 5474.

⁶ Cfr. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.* 1993, 552 ss.

⁷ Come specifica TOSI, *Spunti per una riflessione*, cit., in questo caso la norma parametro può non discendere da un enunciato teleologico, ovvero può essere una norma finalistica desunta da un enunciato più generale.

valutate in rapporto alla *ratio legis* o ad altre disposizioni contenute nello stesso testo legislativo) sia alla *contraddittorietà estrinseca* (nel qual caso le norme impugnate sono esaminate in rapporto al sistema normativo dell'intero settore).

Infine si collocano i *giudizi di proporzionalità* (ovvero di bilanciamento), elaborati soprattutto in materia di diritti fondamentali⁸, giudizi attraverso i quali la Corte misura (o predica di farlo) il sacrificio che una situazione costituzionalmente garantita *patisce* perché sia assicurata tutela ad altro interesse concorrente.

Ripartendo quindi da questa classificazione quale dei *test* di ragionevolezza la Corte ha adottato nel caso in esame? Per rispondere a questa domanda occorre innanzitutto distinguere in seno alla pronuncia la parte relativa al sistema elettorale della Camera da quella concernente il Senato.

Con riferimento al sistema elettorale della Camera, la Corte afferma che «tali disposizioni, infatti, non superano lo scrutinio di *proporzionalità e di ragionevolezza*, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali»⁹.

Sembrirebbe quindi applicare il *test di proporzionalità*. Come si legge testualmente nella sentenza «in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il *bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti* non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il *sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva* e pertanto *incompatibile con il dettato costituzionale*». Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sent. n. 1130 del 1988)¹⁰.

2. Il richiamo alla sent. n. 1130 del 1988, ritenuto (a torto) il primo caso di applicazione del test di proporzionalità

Il richiamo quale precedente alla sentenza 1130 del 1988, sul funzionamento dei gruppi consiliari¹¹, è particolarmente significativo, in

⁸ Ma altresì in materia di rapporti tra Stato e Regioni.

⁹ Così il punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1 del 2014.

¹⁰ Cfr. il punto 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1130 del 1988, cit. (il corsivo nel testo è aggiunto).

¹¹ Cit. Con tale sentenza, la Corte si è pronunciata, in riferimento all'art. 97, sulla questione di legittimità costituzionale di due leggi regionali della Lombardia, concernenti contributi per

quanto primo caso in cui la Corte ha usato la terminologia “proporzionalità”¹² e si è spinta fino a valutare la «proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua *insindacabile* discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità da perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»¹³.

Il richiamo testuale alla ragionevolezza intesa come proporzionalità potrebbe, a prima lettura, far pensare che la Corte abbia utilizzato, nell'ambito della ricordata tipologia dei giudizi di ragionevolezza, il giudizio di proporzionalità, mediante il quale la Corte *valuta il sacrificio* che una situazione costituzionalmente garantita *patisce* perché sia assicurata tutela ad altro interesse concorrente¹⁴.

il finanziamento dei gruppi consiliari e l'assegnazione di personale a questi ultimi. Il Governo l'ha sollevata sostenendo che l'aumento dei contributi mensili da versare ai gruppi consiliari e l'aumento del numero degli addetti da assegnare ai gruppi stessi violerebbero il principio di buon andamento degli uffici pubblici stante la sproporzione tra incrementi finanziari e di personale da un lato, e le obiettive esigenze dei servizi propri dei gruppi consiliari dall'altro. La Corte ha peraltro dichiarato non fondata la questione, perché non appare irragionevole dotare i gruppi consiliari di mezzi finanziari più consistenti e mettere a disposizione degli stessi personale più numeroso al fine di permettere ad essi di perseguire nel modo migliore i molteplici compiti legati al buon funzionamento del consiglio regionale. Su tale sentenza cfr. SPADARO, *Una declaratoria di infondatezza fra valutazione di merito e controllo sulla ragionevolezza (sul problema del personale e dei contributi messi a disposizione dei gruppi consiliari)*, in *Nomos*, 1989, 1.

¹² Cfr. ANZON, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 34, cui *adde* CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, in *Cortecostituzionale.it*, 5 s. del *paper*, spec. nt. 13 e 15.

¹³ Cfr. come testualmente affermato nel punto 3 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1130 del 1988, cit., 5474; (il corsivo nel testo della sentenza è aggiunto). Nella 1130 del 1988, infatti la censura viene respinta, proprio perché la normativa impugnata, consentendo ai gruppi consiliari di aumentare il personale ad essi addetto e prevedendo un incremento dei contributi da versare ai gruppi stessi, permette a questi ultimi di migliorare la capacità di funzionamento. I gruppi consiliari sono infatti -come specifica la sentenza 1130 del 1988- gli organi di primaria importanza nei quali si determina l'indirizzo politico legislativo del consiglio regionale e devono pertanto poter disporre di mezzi adeguati e di personale idoneo. La Corte giunge così a ritenere *proporzionali i mezzi prescelti dal legislatore in rapporto alle esigenze* obiettive e concrete *da soddisfare e alle finalità da perseguire*.

¹⁴ Questa del resto sembra essere l'opinione di chi ha ritenuto che la Corte, in questa ipotesi, guardasse al modello tedesco delle decisioni che fanno applicazione del principio di “proporzionalità” (cfr. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 13). In via preliminare occorre precisare che quest'ultima affermazione può essere accolta solamente se nel sindacato di proporzionalità si includono sia il giudizio di *adeguatezza* del mezzo ai fini sia il giudizio di *bilanciamento* ovvero di non eccedenza del mezzo stesso nell'incisione dei diritti

Per contro, alla luce della tipizzazione sopra ricordata, non sembra che la nostra Corte costituzionale guardasse ad modello tedesco del giudizio di *proporzionalità*. L'argomentazione con il principio di proporzionalità nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, ormai consolidata sul punto, si svolge infatti in tre momenti¹⁵: a) adeguatezza dei mezzi prescelti rispetto al fine perseguito dal legislatore; b) necessità che il mezzo prescelto sia il più contenuto tra quelli possibili; c) proporzionalità tra sacrificio imposto e vantaggio conseguito¹⁶.

Nel percorso argomentativo seguito dalla Corte non vi è invece traccia né della valutazione della necessità che il mezzo prescelto sia il più contenuto tra quelli possibili né della valutazione della proporzionalità tra sacrificio imposto

fondamentali. In altre parole per avvicinare la tecnica utilizzata nella sent. n. 1130 del 1988 al modello tedesco, bisogna aderire all'impostazione di chi ricomprende nel sindacato di proporzionalità anche il giudizio di *adeguatezza*. Cfr. CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, 1994, 20 s., il quale sottolinea come anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca la terminologia impiegata è contraddittoria e incerta. E del resto lo stesso CORASANITI, cit., 14, ricomprende nel giudizio di proporzionalità sia l'*adeguatezza* intesa come *congruenza* del precetto adottato come mezzo per il conseguimento del fine costituzionale, sia la verifica che il sacrificio del diritto fondamentale venga imposto nella *misura strettamente necessaria* per la tutela di un altro diritto, ovvero una verifica che apre ad operazioni di *bilanciamento*.

¹⁵ Altri in dottrina distinguono quattro momenti. In particolare SCHEFOLD, *Aspetti di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale tedesca*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 128 -richiamato anche da CERVATI, *In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e «bilanciamento» tra valori costituzionali (a proposito di alcune riflessioni della dottrina austriaca e tedesca)*, ivi, 83, nt. 42, distingue tra i seguenti momenti: a) lo scopo dell'intervento deve essere costituzionalmente legittimo e soprattutto non arbitrario; b) l'intervento legislativo deve essere idoneo, appropriato per perseguire lo scopo predefinito; c) tale intervento deve essere necessario; d) infine sempre il suddetto intervento deve essere proporzionale nel senso proprio, ovvero tollerabile. Sul giudizio di proporzionalità nell'ordinamento tedesco cfr. VICECONTE, *Proporzionalità e bilanciamento d'interessi nelle decisioni delle Corti*, in AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, 192; KOMMERS, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, Duke University Press, 1997, 46; BARAK, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge, Cambridge University Press, New York, 2012, 175 ss., spec. 181 ss. Sul pensiero di Barak cfr. PENNICINO, *Contributo allo studio della ragionevolezza nel diritto comparato*, Maggioli, Bologna, 2012, 53 s..

¹⁶ Cfr. STARCK, *I diritti fondamentali nel Grundgesetz della Repubblica federale tedesca*, in *Giur. cost.*, 1992, 2529; cfr. altresì LUTHER, *Ragionevolezza e Verhältnismäßigkeit nella giurisprudenza costituzionale tedesca*, in *Dir. soc.*, 1993, 456. Non va però dimenticato che il giudizio di proporzionalità ha assunto, nella giurisprudenza costituzionale tedesca, un ruolo essenziale in materia di diritti fondamentali. Del resto come ricorda CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 13, in un sistema gradualistico come quello tedesco il giudizio di proporzionalità si fa più stringente ai livelli più elevati della scala dei valori.

e vantaggio conseguito. La Corte si limita infatti ad una valutazione delle linee interne della normativa impugnata, in base alla quale è stata accertata solamente l'*adeguatezza* dei mezzi prescelti rispetto al fine perseguito (utilizza quindi soltanto il primo dei passaggi impiegati dal Tribunale costituzionale tedesco nell'applicazione del principio di proporzionalità, rinunciando così a qualsiasi analisi dei costi-benefici)¹⁷. Ed è appena il caso di ricordare che tale valutazione era stata compiuta dal giudice costituzionale in molti casi anteriori alla sent. n. 1130 del 1988¹⁸.

Pur non esercitando dunque un sindacato così penetrante, la Corte ha sentito la necessità di teorizzare un'ipotesi di distinzione tra giudizio di legittimità e giudizio di merito, affermando testualmente che «le censure di merito non comportano valutazioni strutturalmente diverse, sotto il profilo logico, dal procedimento argomentativo proprio dei giudizi valutativi implicati dal sindacato di legittimità, differenziandosene, piuttosto, per il fatto che in quest'ultimo le regole e gli interessi che devono essere assunti come parametro sono formalmente sanciti in norme di legge o della Costituzione». Il *giudizio di ragionevolezza* si colloca quindi *tra i giudizi di legittimità, anche se si avvicina ai giudizi di merito*, dal momento che la sua applicazione *non permette «il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati»*¹⁹.

¹⁷ Utilizzando in tal modo i giudizi di *adeguatezza*. Semmai si potrebbe sostenere che la Corte abbia fatto ricorso ai giudizi di *congruità* che riguardano la contraddittorietà *intrinseca*: anche nei campi interessati da tali giudizi possono esistere dei fini costituzionalmente individuati che però non assumono distinto rilievo nel giudizio, risolvendosi il sindacato nell'accertamento della contraddittorietà intrinseca della disciplina censurata: cfr. TOSI, *Spunti*, cit., 553. E questo ci pare essere lo schema impiegato anche nel caso in esame. Quello che è certo comunque la Corte non è ricorsa al giudizio di *proporzionalità*, almeno alla luce della tipologia qui accolta.

¹⁸ Cfr. R. TOSI, cit., 560, che rileva la carenza dell'impegno ermeneutico della Corte «con impoverimento delle potenzialità normative del parametro costituzionale», da cui consegue il rigetto fondato sulla irragionevolezza che tuttavia «nasconde un'oggettiva rinuncia al sindacato». La Corte sembra in altre parole aver percepito che la scelta legislativa non sia pienamente conforme ai principi costituzionali; a tal punto che ha richiamato l'attenzione del legislatore sull'esigenza di predisporre accertamenti più severi, volti «ad assicurare che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalle legge» (cfr. il punto 3 del *Considerato in diritto*; al riguardo cfr. BARTOLE, *Gruppi consiliari e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le regioni*, 1989, 1826, cui *adde* R. Tosi).

¹⁹ Cfr. il punto 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1130 del 1988, cit. (il corsivo nel testo è aggiunto); A. SANDULLI (*Eccesso di potere e controllo di proporzionalità. Profili comparati*, cit., 367) ha visto in questo passaggio della motivazione un'esplicita adesione della Corte alle tesi sostenute da OTTAVIANO (ad esempio in *Merito*, in *Nss. D. I.*, X, Torino, 1964, 577). Cfr. sul punto TOSI, *Distinzioni e interferenze tra censure di legittimità e censure di merito*, in *Le reg.*, 1989, 1907 ss., la quale, pur richiamando lo stesso scritto di Ottaviano,

3. La difficile delimitazione dei test di ragionevolezza

Il riferimento alla sentenza n. 1130 del 1988 può creare dunque dubbi su quale test di ragionevolezza la Corte abbia utilizzato nel caso in esame. È vero che nella sentenza n. 1130 del 1988 la Corte afferma di ricorrere al test di proporzionalità e quindi introduce per la prima volta questa terminologia, ma, come si è detto, in verità si limita ad applicare un test di *congruità dei mezzi rispetto al fine* senza procedere ad alcuna valutazione della proporzionalità tra sacrificio imposto e vantaggio conseguito.

Nella sentenza in esame, invece, dal punto di vista della *congruità* del mezzo rispetto al fine, la Corte riconosce che lo scopo di assicurare la stabilità dell'esecutivo possa essere perseguito attraverso un premio di maggioranza. Sussiste dunque connessione razionale tra il mezzo predisposto (premio di maggioranza) e il fine perseguito (garantire la stabilità di governo), ma manca tuttavia connessione razionale rispetto al fine insito nel modello elettorale proporzionale (assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare).

La normativa impugnata, infatti, ha congegnato l'attribuzione del premio, rovesciando la *ratio* del modello elettorale prescelto di tipo proporzionale, «che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare». L'eccessivo premio di maggioranza, unito alla «previsione di soglie di sbarramento all'accesso» altera il grado di distorsione del voto costituzionalmente tollerabile in un sistema elettorale di tipo proporzionale, determinando «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare»²⁰.

ricorda che «ciò che può dirsi a proposito del sindacato cui è assoggettato il provvedimento amministrativo stenta a convincere quando trasferito al sindacato sulla legge».

²⁰ Così il punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1 del 2014, cit. Sul *quantum* di distorsione tollerabile del premio di maggioranza, dopo la sent. 1/2014, in dottrina cfr. LODATO-PAJNO-SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza?*, cit., *contra* PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2013, 471 ss., spec. 479 che sottolinea come «esso sia in sé scorretto e che quindi non esista un modo per renderlo compatibile con l'uguaglianza del voto». Come è noto, la Corte di Strasburgo (sent. *Saccommanno v. Italia*, 13 marzo 2012), ha ritenuto invece i premi previsti dalla legislazione elettorale italiana non «di natura tale da pregiudicare l'equilibrio tra i principi della giusta rappresentanza e della stabilità di governo» (§74) e, comunque, non in contrasto con l'art. 3, Prot. 1 CEDU. Al riguardo cfr. le osservazioni di DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità*.

La Corte, in questo caso, sulla scia del Tribunale costituzionale tedesco²¹, procede quindi ad un'operazione di bilanciamento attraverso la quale misura il sacrificio che una situazione costituzionalmente garantita *patisce* perché sia assicurata tutela ad altro interesse concorrente²². Le norme censurate, pur

Rileggendo la sentenza Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte costituzionale 1/2014, in Forumcostituzionale.it, 29 gennaio 2014.

²¹ Come sottolinea SILVESTRI, *Considerazioni introduttive alla III sessione del XVI Congresso delle Corti costituzionali europee*, Vienna, 13 maggio 2014, in *Cortecostituzionale.it*, con riferimento all'influenza esercitata dalla giurisprudenza costituzionale tedesca sulla sentenza n. 1 del 2014, «il processo di comunicazione “orizzontale” presenta grandi potenzialità, che le singoli Corti dovrebbero sfruttare più intensamente nel prossimo futuro». Per un'analisi della sent. n. 1 del 2014 con approccio comparatistico, con particolare attenzione alla giurisprudenza della *Supreme Court of U.S.* e del *Bundesverfassungsgericht* tedesco cfr. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 maggio 2014. Sul ricorso alla comparazione nella giurisprudenza costituzionale italiana PEGORARO, *La Corte costituzionale italiana e il diritto comparato: un'analisi comparatistica*, Bologna, Clueb, 2007; RIDOLA, *La giurisprudenza costituzionale e la comparazione*, in ALPA, (a cura di), *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere*, Milano, 2006; CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2012, 603 ss.; GROPPI, *Bottom up globalization? Il ricorso a precedenti stranieri da parte delle Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 199 ss. e la bibliografia ivi citata. Mostra dubbi sul ricorso alla comparazione per così dire implicita come espressione di vera comparazione DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra corti*, Bologna, Il Mulino, 2010, 143 ss. Sui pericoli insiti nel ricorso al metodo comparativo, richiamando i precedenti stranieri in modo frammentato e estrapolandoli dal contesto cfr. GROPPI-PONTHOREAU (a cura di), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Oxford, Hart Publishing, 2013, in particolare *Conclusion. The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges. A Limited Practice, An Uncertain Future*, 411 ss., spec. 429.

²² Sul bilanciamento tra l'interesse della governabilità e quello della rappresentanza cfr. le osservazioni di AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013, 2 ss.; nonché PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, cit.; SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, cit.; SCACCIA, *Riflessi ordinali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, cit., spec. 5 ss.; DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, cit.; PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, relazione tenuta a Città del Messico presso il Tribunale Elettorale Federale, nell'ambito del Seminario “Cortes Constitucionales y Estado de derecho”, in corso di pubblicazione su *Quad. cost.*, 2014. Cfr. anche VIZIOLI, *Possibili conseguenze della sentenza Corte cost. 1/2014 sulla legge elettorale per il Parlamento europeo e sul disegno di legge n. 1385*, in questa *Rivista*, 64 che sottolinea come lo «scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» pur essendo un «obiettivo costituzionalmente legittimo» non è tuttavia imposto dalla Carta costituzionale e di ciò occorre tener conto in sede di bilanciamento. Il bilanciamento «tra i legittimi (ma non necessari) obiettivi di rilievo costituzionale e il rispetto dei fondamentali valori costituzionalmente protetti (e di specifiche disposizioni costituzionali) deve [pertanto] operare in termini “diseguali”».

perseguendo *un obiettivo di rilievo costituzionale*, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il *vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi* e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, *eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda* della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.

È dunque il test di *proporzionalità* che la normativa in esame non supera

Con riferimento invece al sistema elettorale del Senato, la Corte utilizza il *test di proporzionalità* affiancandolo a quello di *congruità*.

Dal tenore letterale della motivazione emerge tuttavia che la Corte ritenga il test di congruità un'articolazione interna del giudizio di proporzionalità sulla scia di quanto elaborato dalla giurisprudenza del tribunale costituzionale tedesco. «Nella specie, – sottolinea la Corte – il *test di proporzionalità* evidenzia, oltre al *difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati*. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea [...].

privilegiando i secondi sui primi, rafforzando le ragioni della rappresentanza democratica sulle ragioni delle stabilità dei governi» (così testualmente AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *costituzionalismo.it*, 20 gennaio 2014, richiamato da VIZIOLI). Con riferimento al bilanciamento tra eguaglianza del diritto di voto ed interesse alla governabilità nella giurisprudenza tedesca cfr. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, cit., 14 ss., spec. 15, in particolare con riguardo all'opinione dissenziente del Giudice Müller il quale dissente proprio sul fatto che il Tribunale costituzionale sindachi sulla sussistenza di un interesse pubblico (che, peraltro, non costituisce un diritto), trattandosi invece, di una valutazione tipicamente politica e che, pertanto, spetterebbe al legislatore.

In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo»²³: qui il *mezzo* (premio di maggioranza su scala regionale) non è *congruo rispetto al fine della stabilità* dell'esecutivo.

Anche aderendo all'impostazione teorica che vede nel test di congruità una fase interna alla valutazione di proporzionalità²⁴, al fine dell'appropriatezza del richiamo alla sent. n. 1130 del 1988, quale precedente, il risultato non cambia. E lo stesso si potrebbe dire con riferimento al medesimo richiamo operato nella sent. n. 162 del 2014, in tema di fecondazione eterologa. In queste ultime pronunce, la Corte ha proceduto infatti ad applicare il test di *proporzionalità* ed ha accertato che le normative al suo esame non rispettassero il vincolo del minor sacrificio possibile che una situazione costituzionalmente garantita possa patire perché sia assicurata tutela ad altro interesse concorrente. Nella sentenza n. 1130 del 1988 si è invece fermata alla fase della valutazione della *congruità* del mezzo predisposto dal legislatore al fine da questi perseguito²⁵.

Inoltre, nel caso in esame, con riferimento al sistema elettorale del Senato, la disciplina censurata oltre a non superare il test di *proporzionalità* (che la Corte chiama “*in senso stretto*”), non supera neppure il test di *congruità* (per “*inidoneità* della stessa al raggiungimento dell'*obiettivo perseguito*”), in

²³ Così il punto 4 del *Considerato in diritto*, della sent. n. 1 del 2014, cit.

²⁴ Cfr. da ultimo CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., 5. Così come la Corte sembra aderire alla ricostruzione proposta da Cartabia (secondo la quale “la ragionevolezza e proporzionalità indicano due diversi tipi di sindacato giurisdizionale di diversa intensità, 3 ss.) quando afferma: «Il test di proporzionalità, utilizzato [...] spesso insieme con quello di ragionevolezza [...] richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi largamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (così il punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1 del 2014, cit.).

²⁵ Sul fatto che la Corte si arresta in molti casi alla tappa del giudizio di congruità, cfr. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in LA TORRE - SPADARO, *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, 59 ss., spec. 65s. dove si legge: «*Quanto al giudizio sulla congruità del mezzo legislativo allo scopo, a me sembra che questa forma di “ragionevolezza”, o forse più esattamente di razionalità, non abbia una sua specifica autonomia, ma sia parte inseparabile degli altri due. È sicuramente un segmento del giudizio di eguaglianza (la legge che è “irrazionale” non può giustificatamente discriminare le situazioni), ed è sicuramente un segmento del giudizio di bilanciamento (se la legge non riesce ad avvantaggiare l'interesse che vorrebbe promuovere, certo non può giustificarsi il fatto che danneggi l'interesse antagonista). Perciò spesso il giudizio della Corte costituzionale si ferma a questa prima tappa, senza bisogno di procedere oltre*» (corsivi testuali).

quanto il premio di maggioranza su scala regionale rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire, ovvero la stabilità dell'esecutivo.

Quanto detto avalla le considerazioni poste in via di premessa: i contorni del sindacato di ragionevolezza sono alquanto sfuggenti, tanto che anche la dottrina ha proposto ricostruzioni diverse con riguardo al controllo di ragionevolezza²⁶.

Sembrano del resto ancora attuali le riflessioni di Paladin, ormai risalenti nel tempo, secondo cui le «espressioni quali ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza, non arbitrarietà, o gli analoghi corrispondenti aggettivi che si leggono nelle sentenze della nostra e di tante altre Corti costituzionali, siano soltanto formule verbali, espressioni alle quali non corrisponde un concetto od una nozione ben determinata»²⁷. L'applicazione del criterio della

²⁶ Basti ricordare quali perplessità abbia suscitato in dottrina la tesi concernente i tre aspetti della ragionevolezza (irrazionalità, irragionevolezza e ingiustizia) enunciata G. ZAGREBELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 187, ma già ID., *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 147 ss. e ora riproposta in G. ZAGREBELSKY-MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 195 ss. Esprime, infatti, obiezioni alla tesi proposta da Zagrebelsky già PALADIN, *Esiste un principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale?*, cit., 166 (aderendo alle obiezioni espresse da BARILE (*Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 40), e da FOIS, (*«Ragionevolezza» e «valori»: interrogazioni progressive verso le concezioni sulla forma di Stato e sul diritto*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 103). Con particolare riguardo al «giudizio di giustizia» o di «adeguatezza al caso», ricorda che la Corte «non deve dare l'impressione, né i costituzionalisti devono dare l'impressione, di fare, di voler fare, di consentire che si faccia del diritto costituzionale libero»; la Corte non dovrebbe mai dare pertanto «l'impressione di uscire dai parametri o di adoperare i parametri come un puro e semplice pretesto» (165). Non si può neppure affermare peraltro -prosegue tale A.- che i parametri costituzionali che la Corte applica coincidano con le «disposizioni scritte nel testo della Costituzione». Al contrario, i «parametri sono quali la Corte stessa li ha concepiti e li concepisce nel *continuum* della sua giurisprudenza» (166). Paladin sembra quindi ammettere limitazioni all'istanza di certezza a vantaggio della realizzazione di istanze di giustizia. E questa tensione tra due istanze «opposte» discende dalla necessità di assicurare giustizia senza troppo concedere all'interpretazione «libera» del diritto. Tale tensione peraltro, secondo G. ZAGRABELSKY (*Su tre aspetti della ragionevolezza*, cit., 190) comporta «quasi una piccola contraddizione» in quanto sopra affermato da Paladin: ovvero «tra l'esigenza di restare ancorati al diritto così come è posto e, viceversa il riconoscimento che il diritto che vale» è il diritto «che si fa nella giurisprudenza costituzionale». Più di recente propongono ricostruzioni discordanti da quella prospettata da Zagrebelsky, SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio*, Torino, 2000, in cui l'A., sulla scia di Paladin, sottolinea l'effetto di indebolimento del testo costituzionale che il ricorso al principio di ragionevolezza determina, spec. 287 ss. e MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

²⁷ Cfr. PALADIN, *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, cit., 163; ID., voce *Ragionevolezza* (principio di), in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, I, Milano, 1997, 899 ss. Con particolare riferimento al giudizio di proporzionalità negli altri

ragionevolezza da parte della Corte italiana non è riuscito ancora a produrre coerenze sistemiche, anche a causa della mancata elaborazione di *standard* di ragionevolezza. E il richiamo alla sentenza n. 1130 del 1988 da parte della decisione in esame sta lì a dimostrarlo con tutta evidenza. La mancata elaborazione di *standard* aumenta il rischio, sempre in agguato in sede di controllo della ragionevolezza delle scelte discrezionali del legislatore, di sovrapposizione della razionalità della Corte a quella del legislatore, trasformando la prima in un senato della buona legislazione²⁸. Del resto è proprio questa la questione “cruciale” in materia di applicazione del test di proporzionalità: come possa la Corte tenere conto dei “costi” delle scelte legislative, senza tuttavia giungere a valutare l’opportunità delle scelte stesse, valutazione che, senza dubbio, le è preclusa²⁹. In altre parole, come possa il giudice delle leggi procedere ad una analisi dei costi-benefici, senza finire per sostituire una sua razionalità alla razionalità del legislatore³⁰. Problema questo, peraltro, ben presente al relatore della sentenza n. 1130 del 1988. Quest’ultimo infatti qualche anno addietro, ed in altra sede, aveva, non senza ironia, osservato: «e che cos’è la ragionevolezza se non [...] ciò che quindici uomini (ma anche meno) riuniti al Palazzo della Consulta ritengono secondo il loro arbitrio che sia ragionevole?»³¹.

ordinamenti costituzionali cfr. STONE SWEET - MATHEWS, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, 47 (1), 73 ss.

²⁸ Cfr. ONIDA, *Ragionevolezza e “bisogno di differenza”*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 254 ss.

²⁹ Preclusione di cui la Corte è ben consapevole, visto che nella sent. n. 1130 del 1988 si è impegnata nel difficile compito di distinguere giudizio di merito e giudizio di legittimità (cfr. il punto 2 del *Considerato in diritto*, cit.), cercando in un certo senso di rimediare alla “oscura formula” utilizzata dall’art. 28 della l. n. 87; sul punto cfr. PIZZORUSSO, *Il controllo dell’uso della discrezionalità legislativa*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale (Atti del convegno di Trieste 26-28 maggio 1986)*, Milano, 1988, 2.

³⁰ Tanto che 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, 5 s., sin dal momento della sollevazione della questione di legittimità costituzionale da parte della Corte di Cassazione, osservava: «Ma quand’è che un effetto distorsivo può considerarsi *giuridicamente* “abnorme e sproporzionato”? Non vi è chi non avverta, nell’intraprendere questo sentiero, il fastidioso retrogusto dell’opinabile, del discrezionale, financo dell’arbitrario. Appare infatti assai difficile, per un giudice, determinare i confini di tale supposta irragionevolezza, in una materia tanto delicata e “politicamente sensibile” come quella elettorale».

³¹ Così BALDASSARRE, *Intervento*, in OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 127. Peraltro lo stesso A. in uno scritto successivo (*Fonti normative, legalità e legittimità: l’unità della ragionevolezza*, in *Queste istituzioni*, 1991, 64, ma cfr. anche *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, 7 ss.) afferma che «l’unità potrà essere soltanto *ex post*, come risultato giurisprudenziale e, in particolare come

4. Una pronuncia additiva non “a rime obbligate”

Nella sentenza si rileva dunque una parte demolitoria, di *accoglimento secco*, di cui abbiamo parlato relativa alle norme che prevedono l’assegnazione del premio di maggioranza e una parte *additiva*, relativa alle norme che stabiliscono la presentazione delle liste “bloccate”, «*nella parte in cui non consentono all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati*»³². Per verificare a quale tipologia di additiva ha fatto ricorso la Corte, occorre innanzitutto accertare se si tratta di un’additiva di principio o di un’additiva classica.

L’additiva *di principio*³³, come è noto, è una tipologia di sentenza di accoglimento elaborata dalla Corte proprio al fine di *non gravare sul bilancio dello Stato*, con la quale dichiara l’incostituzionalità di un’omissione legislativa, *aggiungendo* però *non una regola* immediatamente applicabile e comportante oneri al bilancio statale, *ma soltanto un principio generale non autoapplicativo*³⁴ (ovviando in tal modo ai problemi sorti in molti casi a seguito dell’impiego delle c.d. sentenze di spesa di *tipo auto applicativo*, sentenze additive classiche, immediatamente vincolanti per il bilancio statale),

risultato della giurisprudenza costituzionale. La chiave di questa unità è data dal criterio o dal principio di ragionevolezza» e quest’ultimo pertanto diventa strumento di «commisurazione delle scelte del legislatore, ordinate secondo lo schema mezzi-fini, alle gerarchie di valori costituzionali relative a quelle scelte». Scettico sulla funzione della ragionevolezza come strumento per condurre ad unità il sistema sembra essere BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 41, che mette in evidenza l’evoluzione del pensiero di Baldassarre. Nettamente critico nei confronti della tesi sostenuta da BALDASSARRE (nello scritto *Diritti inviolabili*, cit., tesi che riporta il criterio di ragionevolezza a quello di coerenza di una disposizione di legge con il disegno complessivo del sistema, se tale disegno è individuato con riferimento ad un momento storico dato) è CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, cit., che vede nel criterio di ragionevolezza così inteso uno strumento di conservazione (e sul punto richiama quanto sostenuto da TRIBE e DORF, *On reading Constitution*, London, Harvard University Press, 1991)

³² Così il punto 5.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1 del 2014, cit.

³³ Le sentenze additive di principio sono state anche chiamate *additive di meccanismo*, (in quanto si limitano a dichiarare l’incostituzionalità della norma *nella parte in cui la stessa non prevede “un meccanismo di adeguamento”*, destinato a quantificare la nuova spesa, resa per lo più necessaria dall’applicazione del principio di eguaglianza), oppure *sentenze a dispositivo generico* (perché introducono un principio generalissimo che necessita di essere attuato da un intervento del legislatore) o infine *sentenze delega* (perché dichiarano l’incostituzionalità, ma rinviando agli organi di governo della spesa pubblica la ricerca degli strumenti destinati a porre rimedio alla violazione della Costituzione).

³⁴ Per tutti, ZAGREBELSKY-MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 400 ss.; MALFATTI-PANIZZA - ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 324

In questo caso la sentenza è senz'altro di tipo *autoapplicativo*, almeno così ci dice la Corte e non poteva sostenere diversamente essendo la legge elettorale “costituzionalmente necessaria”, per cui la normativa di risulta non può che essere autoapplicativa³⁵. Tuttavia non si può dire che siamo di fronte ad un'additiva “classica”, che si muove entro le c.d. rime obbligate³⁶. Come è assai noto, secondo la teoria delle rime obbligate la manipolazione dei testi legislativi, può essere effettuata *soltanto* quando sia l'*unica delle soluzioni possibili* alla luce del dettato costituzionale³⁷. Ed è la Corte stessa a dirci che la soluzione non è l'unica possibile e le rime non sono obbligate quando afferma che il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, espressione del principio democratico, è compatibile con sistemi *caratterizzati da liste bloccate solo per una parte* dei seggi, e con sistemi caratterizzati da *circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto* (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)³⁸.

³⁵ Cfr., ad esempio, la sent. n. 13 del 2012, *Considerato in dritto*, par. 5.1, dove si sottolinea «la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e n. 13 del 1999)». Vi è stato tuttavia, chi in dottrina avrebbe ritenuto preferibile il ricorso ad una additiva di principio «senz'altro più indicata e maggiormente rispettosa della distinzione funzionale tra i due organi costituzionali»: cfr. GIGLIOTTI, *La riforma elettorale e il “Gattopardo”*, in *Nomos*, 2014, fasc. 3, 5.

³⁶ Dubbi sulla esistenza delle rime obbligate sono espressi anche da MORRONE, *La legge elettorale dopo la fine del porcellum*, in *Confrontocostituzionali.eu*, 14 gennaio 2014, e, già anteriormente alla sent. n. 1 del 2014, si esprimeva in tal senso SALERNO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi elettorali come “tramite” per il pieno ripristino del diritto di voto – La compressione della sovranità del corpo elettorale tra maggioranze artificiali e riduzioni del voto ad una mera scelta di lista e non di candidati*, in *Corr. giur.*, n.11/2013, 1362 s.; SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, cit. Come sottolinea PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, cit., nel caso di specie, «la mancanza di “rime obbligate” concerne non tanto l'aggiunta con cui colmare l'omissione, quanto piuttosto la scelta dell'intervento normativo da effettuare a tal fine», 7, nt. 28. Esprimono perplessità sulla tipologia decisoria cui ricorre la Corte anche S. LIETO-P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, cit., 3 ss.

³⁷ Cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2: *L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, Padova 1984, 408. La Corte insomma trae semplicemente «quelle conseguenze che il sistema consente a lei, e soltanto a lei, di trarre», cfr. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 259.

³⁸ Cfr. il *Considerato in diritto*, punto 5.1 della sent. n. 1 del 2014, cit. La Corte ritiene quindi che proprio l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali e l'elevato numero di candidati da eleggere in ciascuna di esse in combinato disposto con le liste bloccate violi il diritto alla libertà

Alla tesi dottrinale delle rime obbligate che ha riscosso molto successo, è stato peraltro replicato che se le rime sono davvero obbligate, allora è sufficiente percorrere la via dell'interpretazione, estrapolando la norma dal testo, senza bisogno di manipolarlo, ed a ciò dovrà provvedere la magistratura con i propri strumenti interpretativi. Se invece le rime non sono obbligate, e quindi non vi è soltanto una soluzione possibile, non spetta alla Corte determinare la normativa che viene in essere dopo la censura di quella impugnata, perché questo è compito riservato al legislatore³⁹.

del voto. Viceversa si può ritenere compatibile con la costituzione la previsione di liste bloccate in presenza di circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto. *Contra* sul punto BILANCIA, "Ri-porcellum" e *giudicato costituzionale*, cit., 2, secondo il quale questa interpretazione non è corretta, stante la indefettibilità del diritto dell'elettore ad esprimere una preferenza se il legislatore opta «per la formula elettorale proporzionale. Mentre resta impregiudicata ogni valutazione della Corte in relazione ai sistemi maggioritari ed ai sistemi misti in cui, vuoi il collegio uninominale, vuoi il collegio plurinominale con esiguo numero di candidati consentano comunque agli elettori di selezionare direttamente almeno in parte i candidati eletti. Sistemi, però, evocati dalla Corte come *incomparabili* con quello vigente in Italia a seguito dell'entrata in vigore della legge del 2005». Del resto, (come sottolinea GUZZETTA, *La sentenza n.1 del 2014 sulla legge elettorale* a una prima lettura, cit., 2) «non appare del tutto chiaro come, dall'affermazione dell'incostituzionalità di qualsiasi potere di scelta, la Corte giunga a concludere che, pur riconoscendo espressamente l'esistenza di una pluralità di modi per ovviare a tale violazione (uninominale, liste corte, preferenze, ecc.), il giudice delle leggi "atterri" poi sulla soluzione della singola preferenza. Il motivo potrebbe forse riconoscersi nel fatto che si tratti del requisito "minimo" (ma secondo quale gerarchia?) per rendere la legge costituzionalmente legittima o che la preferenza unica fosse il risultato di un *referendum* poi superato dalla legislazione successiva. Ma si tratta solo di supposizioni perché sul punto la motivazione non è del tutto priva di zone d'ombra». Cfr. anche PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, cit., 8, che comunque giudica questa soluzione la «meno invasiva (in presenza di liste lunghe -come sono quelle previste dalla legge, che vengono mantenute- è necessario il voto di preferenza) e soprattutto in grado di assicurare la immediata autoapplicatività della legge dopo il proprio intervento». Non ritiene però «di poter individuare, in base al senso fatto palese dal testo, una sorta di gradazione delle modalità con le quali può essere assicurata l'effettività della scelta (che sembra trovare una sufficiente garanzia nella conoscibilità degli eletti), per cui anzitutto dovrebbe farsi riferimento al voto di preferenza, mentre soltanto in subordine alle liste bloccate corte in quanto corrispondenti a circoscrizioni elettorali ridotte, o al collegio uninominale». Con particolare riferimento al profilo concernente l'illegittimità delle liste bloccate e sulla soluzione adottata al riguardo nel disegno di legge di riforma della legge elettorale della Camera dei deputati cfr. VIZIOLI, *Possibili conseguenze della sent. Corte cost. n. 1/2014 sulla legge elettorale per il Parlamento europeo e sul disegno di legge n. 1385*, cit., 7 ss.

³⁹ ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in BARILE-CHELI- GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982, 106.

Questa obiezione tuttavia non tiene forse conto di quelle stesse ragioni opposte in Assemblea costituente all'introduzione di un sindacato diffuso, in particolare la mancanza nel nostro sistema del principio dello *stare decisis*, che assicura l'unità dell'ordinamento e che solamente un intervento manipolativo del testo riesce a garantire⁴⁰. Senza dubbio la Corte potrebbe limitarsi ad un semplice accoglimento della questione, ad espungere quindi quella disposizione dall'ordinamento, senza temere di creare vuoti nell'ordinamento stesso, se il Parlamento fosse solerte nel colmare la lacuna creatasi e sostituire la disposizione dichiarata incostituzionale con una conforme a Costituzione.

Ma non in questo caso. Come si è detto, la natura di legge costituzionalmente necessaria obbliga la Corte a non creare vuoti e la sentenza non poteva quindi che essere *autoapplicativa*, anche se la Corte non si nasconde che vi sono difficoltà pratiche nell'applicazione. «Apparenti inconvenienti, che comunque «non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993)» e che la Corte ritiene superabili mediante gli ordinari criteri d'interpretazione o anche mediante interventi normativi secondari⁴¹. Anche se

⁴⁰ La risposta all'obiezione di Zagrebelsky si può trovare in F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in BARILE-CHELI-GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 44.

⁴¹ Cfr. il punto n. 6 del *Considerato in diritto*; inconvenienti, prosegue la Corte, che «possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte: come, ad esempio, con riferimento alle previsioni, di cui agli artt. 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, e 17, comma 7, del d.lgs. n. 533 del 1993, che, nella parte in cui stabiliscono che sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima «secondo l'ordine di presentazione», non appaiono incompatibili con l'introduzione del voto di preferenza, dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza; o, ancora, con riguardo alle modalità di redazione delle schede elettorali di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 361 del 1957 ed all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 533 del 1993, che, nello stabilire che nella scheda devono essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione, secondo il fac-simile di cui agli allegati, non escludono che *quegli schemi siano integrati da uno spazio per l'espressione della preferenza*; o, quanto alla possibilità di intendere l'espressione della preferenza come *preferenza unica*, in linea con quanto risultante dal referendum del 1991, ammesso con sentenza n. 47 del 1991, in relazione alle formule elettorali proporzionali. Simili eventuali inconvenienti potranno, d'altro canto, essere rimossi anche *mediante interventi normativi secondari*, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate. *Resta fermo ovviamente, che lo stesso legislatore ordinario, ove lo ritenga, «potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua»* (sentenza n. 32 del 1993)», (il corsivo è aggiunto). Sul punto cfr. D'ALOIA, *La sentenza n.1 del 2014 e l'Italicum*, in *Confronticostituzionali.eu*, 30 gennaio 2014, che sottolinea come Corte, al fine di assicurare la

non è mancato chi in dottrina ha ritenuto *indispensabile* che la legislazione elettorale di risulta sia aggiornata con esplicite novelle legislative, anche con decreto-legge, conformi alla sentenza della Corte, a meno che il legislatore vari un sistema elettorale del tutto nuovo, opzione quest'ultima certamente politica, prima che giuridica e come tale suscettibile di diverse declinazioni nell'economia della forma di governo in vigore⁴². Secondo altri, invece, si può andare a votare con la legge così come modificata dalla sentenza della Corte: residua dunque un sistema proporzionale, basato su collegi provinciali o pluriprovinciali alla Camera e regionali al Senato, con elevate soglie di sbarramento (4% alla Camera, 8% al Senato), con la possibilità di presentare coalizioni (alle quali si applicano soglie diverse), con indicazione del *leader*, senza premio di maggioranza, con l'espressione di una preferenza; il sistema può non essere apprezzato, ma si può votare, anche subito⁴³.

(necessaria) autosufficienza della normativa di risulta, non abbia esitato a cimentarsi in una "acrobazia interpretativa".

⁴² Cfr. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, cit., secondo il quale sarebbe stato opportuno che la Corte ricorresse allo strumento dell'illegittimità consequenziale per "aggiustare" la normativa in vigore in modo conforme all'introduzione del voto di preferenza. In particolare, secondo tale A. «*pare certamente necessario introdurre disposizioni legislative che concernono la modalità di espressione del voto e la conseguente conformazione della scheda elettorale, il cui modello è allegato ai testi unici n. 361 del 1957 e n. 533 del 1993, al fine almeno di includervi la riga sulla quale esprimere la preferenza. Sembrano da modificare anche l'art. 84 del testo unico n. 361 del 1957 e l'art. 16 del testo unico n. 533 del 1993, affinché gli uffici elettorali competenti ripartiscano i seggi in base all'ordine delle preferenze e non a quello di lista e proclamino gli eletti secondo i voti ricevuti, nonché le disposizioni dei citati testi unici n. 361 (art. 84) e 533 (art. 19) che disciplinano il subentro di deputati o senatori nei seggi vacanti, che non deve avvenire secondo l'ordine di lista ma secondo il numero di preferenze*». Inoltre Dickmann ritiene «che gli interventi "derivati" che la Corte ipotizza dovessero necessariamente trasferirsi in pronunce di incostituzionalità consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953» Infine che «in via interpretativa si possa al più argomentare l'abrogazione implicita (con efficacia al caso concreto), non anche l'incostituzionalità necessitata (con efficacia *erga omnes*), di norme legislative, e che una pronuncia della Consulta non può avere effetti "delegificanti" nella materia de qua, affidati alla competenza normativa della legge, tali da consentire che la legislazione superstita ma incostituzionale possa essere modificata o (forse) derogata in via regolamentare. Non esiste in particolare la possibilità di sostenere che la pronuncia della Corte di per sé possa legittimare un intervento normativo secondario in quanto una simile lettura si fonderebbe sul presupposto dell'affievolimento dell'efficacia delle norme di legge sopravvissute formalmente ma incostituzionali sostanzialmente; invece la Corte con le sentenze di accoglimento non può che far cessare *ex tunc* l'efficacia delle sole norme censurate, non anche alterare la natura legislativa di quelle sopravvenute incostituzionali, che continuano a vigere, per effetto di quanto previsto dall'art. 136 Cost.».

⁴³ Cfr. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, cit.

5. La Corte si addentra nel campo minato della definizione di “rapporto esaurito”

Infine nella parte conclusiva della motivazione, relativa agli effetti della sentenza sulle Camere in essere, la Corte avverte la necessità di chiarire, consapevole del dibattito politico non specialistico che questa decisione ha e avrebbe prodotto, alcune questioni circa l'efficacia della sentenza sulle Camere attualmente in vigore⁴⁴. La ritenuta (e presumibilmente corretta, nella situazione data) necessità di toccare questo punto in maniera chiara e semplice, in una sorta di inedito dialogo con le forze politiche, ha tuttavia prodotto una motivazione stringata che non affronta compiutamente i nodi problematici della questione.

Il ragionamento della Corte è articolato in quattro punti. Dice infatti la Corte:

- la sentenza produrrà i suoi effetti solamente in occasione della nuova consultazione elettorale, che potrà essere tenuta con le regole contenute nella normativa che resta in vigore, o con la nuova normativa eventualmente adottata dalle Camere;

- la sentenza non tocca gli atti posti in essere durante il vigore delle norme annullate. Gli effetti della sentenza della Corte retroagiscono sino al momento della entrata in vigore della norma annullata, ma soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, che rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida;

- «le elezioni, che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti»;

- non sono toccati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano le nuove elezioni. Vale al proposito il principio fondamentale di continuità dello Stato, che si realizza attraverso la continuità dei propri organi. «Le Camere sono organi costituzionalmente necessari e indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare». Tanto è vero che «il nostro ordinamento, al fine di assicurare la continuità dello Stato prevede la *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti, finché non siano riunite le nuove Camere»⁴⁵.

Senza dubbio il clima politico e la necessità di chiarire questi concetti, per non creare un'eventuale situazione di destabilizzazione delle istituzioni, ha

⁴⁴ Cfr. il punto 7 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1 del 2014, cit.

⁴⁵ Cfr. ancora il punto 7 del *Considerato in diritto* della sent. n. 1 del 2014, cit.

indotto la Corte a modificare la prassi di non determinare in sentenza -sia pure a livello di motivazione- gli effetti della propria decisione (con esclusione dei noti casi di modulazione della efficacia temporale della sentenza di accoglimento). È, infatti, noto che il tema degli effetti della sentenza, e cioè la determinazione dei rapporti esauriti e di quelli che sono invece ancora pendenti, è problema che riguarda non il diritto costituzionale ma i sistemi normativi (privatistici, amministrativistici, processualistici, ecc.) che vengono toccati dalla sentenza costituzionale di accoglimento⁴⁶. È alla luce di tali sistemi, e non del diritto costituzionale, che deve essere valutato quando il rapporto si consideri esaurito⁴⁷.

È altresì ben noto che in qualche modo la decisione della Corte costituzionale di non occuparsi di questo problema risale al 1970 (se si escludono i noti casi di modulazione della efficacia temporale della sentenza di accoglimento), quando con la sentenza n. 49 la Corte pose fine ad un contrasto con la Corte di Cassazione in ordine agli effetti retroattivi della sentenza di accoglimento delle norme processuali rispetto alle attività

⁴⁶ Tanto che in dottrina si afferma che «non spetta alla decisione della Corte disporre circa le conseguenze della declaratoria di incostituzionalità: la Corte si occupa della “dichiarazione” di una disposizione, ma non può «gestire» gli effetti che ne conseguono, né estendendoli né circoscrivendoli»: così ZAGREBELSKY- MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 346. Vi sono state tuttavia in passato alcune sentenze (c.d. di ‘illegittimità costituzionale sopravvenuta’) nelle quali la Corte ha inteso modulare nel tempo gli effetti della dichiarazione di costituzionalità, distinguendo tra dichiarazione d’incostituzionalità “in senso stretto” e “per bilanciamento di valori”. Nel primo caso, la norma dichiarata incostituzionale non può trovare applicazione nel giudizio a quo e in tutti i giudizi ancora pendenti -ad es. sent. n. 501 del 1988, in *Giur. cost.* 1988, 2361, con osservazione di BARTOLE, *Ancora sulla delimitazione degli effetti temporali di decisioni di accoglimento (in materia di pensioni di magistrati)* - nel secondo caso invece, senz’altro più problematico, la Corte può giungere a ritenere applicabile al giudizio a quo la norma dichiarata incostituzionale, con inevitabili ricadute sul modello di sindacato in via incidentale (sentt. n. 266 del 1988 *ivi*, 1988, 1089 ss. e n. 50 del 1989, con osservazione di PISANESCHI, *Determinazione dei limiti alla retroattività della decisione costituzionale di accoglimento: potere del giudice costituzionale o del giudice ordinario?*, 295 ss.); cfr. MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 40. Nella sent. n. 50 si legge infatti testualmente che «Va precisato al riguardo che, stante la gradualità con la quale è avvenuta detta evoluzione, soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale. La declaratoria di illegittimità costituzionale non può avere e non ha alcuna conseguenza sugli atti pregressi e sui provvedimenti emessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza, i quali rimangono tutti pienamente validi. In altri termini, il requisito della pubblicità opera esclusivamente per i procedimenti pendenti successivamente alla data prevista dall’art. 136, primo comma, della Costituzione, ferme restando le attività compiute ed i provvedimenti emessi anteriormente a tale data, nella vigenza della norma ora dichiarata costituzionalmente illegittima» (così il punto 2 del *Considerato in diritto*).

⁴⁷ Ancora ZAGREBELSKY-MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 351 ss.; MALFATTI-PANIZZA - ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 137.

processuali già compiute, e statui che la questione non era di sua competenza ma dei singoli giudici⁴⁸.

Con questa sentenza invece la Corte determina, dopo molti anni, gli effetti della propria sentenza. Come si è detto questo cambiamento, strettamente dipendente dal caso di specie avente ad oggetto la legge elettorale⁴⁹, è

⁴⁸ La sent. n. 49 del 1970 (in *Giur. cost.*, 1970, con osservazione di ELIA., *La Corte costituzionale ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, 946 ss.) pose fine alla ben nota “guerra tra le Corti” sorta tra Corte costituzionale e Corte di cassazione per le divergenze interpretative circa l’efficacia da attribuire alle sentenze di annullamento di norme relative all’istruttoria penale con riguardo alle attività istruttorie già compiute nell’ambito di giudizi ancora in corso di svolgimento: per una ricostruzione della vicenda cfr. BINDI, *La garanzia della Costituzione. Chi custodisce il custode?*, Torino 2010, 37 ss.

⁴⁹ Sull’importante ruolo svolto dalla sent. n. 1 del 2014 per aver rimosso la “zona franca” in merito alla possibilità di adire l’organo di giustizia costituzionale, anche in relazione alle leggi elettorali, cfr. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, cit. Così facendo, però, la Corte si è buttata in un «gioco tutto politico, dal quale... può ricavare soltanto danni» (così CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte*, in *Nomos*, n.3/2013, spec. 3), ma ha dimostrato di non voler sottrarsi dal decidere una questione così spinosa (cfr. le considerazioni al riguardo di POGGI, *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n.1 del 2014*, 16 gennaio 2014, in *Confrontocostituzionali.eu*). Avevano sostenuto invece l’inammissibilità della questione, in quanto, secondo la dottrina maggioritaria, si era in presenza di una *fictio litis*, ANZON DEMMING, “*Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l’incostituzionalità della legge per le elezioni politiche*” (e coprire una zona franca del giudizio di costituzionalità), in *Rivista Aic*, n. 3/2013, 12 luglio 2013, 2 s., pur sottolineando la necessità di rimuovere questa zona franca del controllo di costituzionalità; REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Cassazione in tema di legge elettorale*, ivi, 21 settembre 2013; sulla iniziativa della Cassazione come effetto di stimolo al legislatore cfr. DE SIERVO, *Legge sul voto. Lo stimolo dei giudici*, in *La Stampa*, 18 maggio 2013 e ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale. Un quadro in tre atti dall’epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, n. 12/2013, 4 giugno 2013; 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*, 2013, 1; CARNEVALE, *La Cassazione all’attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 2013, 2-3; BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e “zona franca”*, ivi; GIGLIOTTI, *Violata la “zona d’ombra”? La quaestio legitimatis della legge elettorale*, ivi. Al riguardo cfr. anche OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d’ombra della giustizia costituzionale?*, 13 settembre 2013, in *Costituzionalismo.it*, 11 s. In generale, sulle difficoltà del controllo di costituzionalità in via incidentale della legislazione elettorale v. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in CATELANI-DONATI-GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 357 ss.; EAD, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, 236 ss.; nonché MESSERINI, *La materia elettorale*, in ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia elettorale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 533; BALDUZZI - COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

ampiamente giustificabile per ovvie ragioni di natura politico-istituzionale. Se è vero che sono le Camere stesse, in virtù del principio di autonomia e autodichia a dover giudicare sulla validità della elezione dei propri componenti, la Corte sente tuttavia il bisogno di “tagliare netto”, per soffocare sul nascere un dibattito con implicazioni non soltanto costituzionali, ma anche, in considerazione del momento, internazionali ed economiche, ha condotto in qualche passaggio ad una certa semplificazione del problema.

Non c'è dubbio che la questione degli effetti della sentenza della Corte sulla validità delle Camere neolette debba essere impostata alla luce della teoria dei rapporti esauriti e in relazione alle specifiche norme elettorali per verificare quando il rapporto sia esaurito e quando sia pendente.

La Corte, come si è detto, semplifica molto la questione: le elezioni si sono svolte e sono senza dubbio un fatto concluso, dice la Corte, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti.

Ora è sin troppo noto per doverlo solo accennare, che la questione non è così semplice.

Tutti sanno che una cosa è la proclamazione da parte degli uffici elettorali, attraverso la quale il parlamentare acquista il suo status che tuttavia è reversibile - o sottoposto a condizione risolutiva- a seguito del giudizio di convalida previsto dall'art. 66 della Costituzione. Le Giunte per le elezioni raccolgono il materiale documentale degli uffici elettorali, ricevono gli eventuali ricorsi, propongono all'aula la convalida delle elezioni o di aprire una istruttoria. All'esito della istruttoria la Giunta può proporre la convalida o la contestazione dell'elezione. In quest'ultimo caso si giunge ad una vera e propria udienza pubblica, ove le parti possono farsi assistere da un avvocato al termine del quale la Giunta propone la convalida o la contestazione. La decisione finale spetta all'Assemblea⁵⁰.

È dunque difficile affermare che il rapporto sia esaurito al momento della elezione e della proclamazione, come ha sostenuto la Corte. È invece abbastanza evidente che il rapporto è esaurito al momento della convalida della elezione, poiché sino a tale momento lo status del parlamentare è sub iudice (sotto forma di condizione risolutiva) e tale status può essere contestato anche d'ufficio da parte della Giunta.

⁵⁰ GIANNITI-LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2013, cap. V, par. 3. Sul punto si rinvia alle osservazioni di PERINI, *Incostituzionalità della legge elettorale ed effetti sulle camere e sulla loro attività: il punto di vista del diritto parlamentare*, cit., 305 ss.

La semplificazione, forse eccessiva, della Corte su di un punto così noto, pone inevitabilmente ed irresistibilmente all'interprete il desiderio di interrogarsi sulle ragioni di questa asserzione.

L'impressione è che la Corte, affermando che il rapporto si esaurisce con la elezione e la proclamazione, abbia voluto "tagliare la testa al toro", eliminando ogni polemica sulla legittimità dell'attuale Parlamento.

In verità, e come si dirà anche in seguito, la legittimità dell'attuale Parlamento non è comunque in discussione sia che si voglia considerare esaurito il rapporto al momento della proclamazione (come sostiene la Corte) o al momento della convalida. È infatti la Camera sovrana in ordine alla gestione del procedimento di convalida, anche in ordine ai tempi della medesima, e sin tanto che la elezione non è contestata il parlamentare - e quindi anche il Parlamento- è in carica a tutti gli effetti.⁵¹

Probabilmente non ha giovato alla limpidezza della motivazione giuridica il comunicato della Corte, effettuato anteriormente al deposito della sentenza, con il quale si dichiarava l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale⁵². Questo aveva prodotto infatti una immediata e strumentale polemica sulla legittimazione delle attuali Camere, al quale ha fatto seguito un secondo comunicato nel quale si ribadiva che la sentenza dispiegava i suoi effetti solo a far data dalla pubblicazione della stessa⁵³.

Questo peraltro, ed incidentalmente, pone un qualche problema sulla prassi dei comunicati della Corte con la quale vengono annunciate, nei casi di sentenze con impatto politico rilevante, le decisioni assunte prima della pubblicazione delle medesime⁵⁴. È evidente infatti che in presenza di una decisione non giuridicamente efficace ma resa nota a seguito del comunicato ufficiale della Corte, è forte la tendenza delle forze politiche a strumentalizzare la decisione come se essa fosse già stata pubblicata. La

⁵¹ Cfr. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, cit.; cui adde B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, cit.

⁵² Corte costituzionale, Ufficio Stampa, Comunicato del 4 dicembre 2013, in www.cortecostituzionale.it/documenti/.../CC_CS-20131204182229.doc, dove si legge «Le motivazioni saranno rese note con la pubblicazione della sentenza, che avrà luogo nelle prossime settimane e dalla quale dipende la decorrenza dei relativi effetti giuridici».

⁵³ Tanto che la Corte in un comunicato stampa di due giorni successivo (contenente precisazioni del presidente della Corte costituzionale) afferma testualmente: «Quanto agli effetti della recente sentenza sulla legge elettorale il Presidente rammenta che la Corte si è già ufficialmente espressa con gli ultimi due capoversi del comunicato del 4 dicembre scorso»: in www.cortecostituzionale.it/documenti/.../CC_CS-20131206140357.doc.

⁵⁴ Sui comunicati stampa "anticipatori" vd. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Rivista Aic*, n. 2/2013, 17 maggio 2013.

carenza della motivazione, conoscibile soltanto grazie alla pubblicazione, dalla quale dipende la decorrenza dei relativi effetti giuridici, rende la questione più incerta, il dibattito politico e giornalistico aumenta le variabili interpretative e, forse, costringe la stessa Corte ad intervenire sulla motivazione in conseguenza di tale dibattito.

6. (segue) La modulazione nel tempo dell'efficacia della sentenza quale soluzione alternativa?

Anche l'ultimo punto nel quale la Corte tratta ancora degli effetti della decisione sembra più una risposta al dibattito politico, che non una vera e propria motivazione giuridica.

Dice infatti la Corte che la sentenza non incide sugli atti che verranno adottati dalle Camere prima che si svolgano le nuove consultazioni elettorali, perché vale il principio di continuità degli organi costituzionali come testimoniato, nel caso del Parlamento, dall'istituto della prorogatio⁵⁵. Il fatto che la sentenza non incida sugli atti che verranno adottati dalle Camere è di per sé ovvio e non avrebbe necessitato invero di alcuna altra puntualizzazione. Se la sentenza non tocca la validità della elezione del Parlamento perché il rapporto -secondo la Corte- si è esaurito con la proclamazione, ne consegue come logica conseguenza che gli atti prodotti dalle Camere sono tutti validi. Sia quelli prodotti dalla prima convocazione delle Camere nuove sino alla sentenza della Corte, che quelli prodotti dopo la sentenza della Corte e fino alla regolare sostituzione dell'organo.

L'impressione è quindi che anche in questo caso l'interlocutore della Corte siano le forze politiche e l'opinione pubblica, che hanno necessità di concetti semplici e chiari più che di argomentazione giuridiche necessariamente complesse.

Se anche si partisse dal diverso punto di vista -rispetto alla Corte- che sia la convalida e non la proclamazione ad esaurire il rapporto, e se anche all'atto della pubblicazione della sentenza non fossero stati convalidati tutti i deputati o senatori, sarebbe comunque il Parlamento, come si accennava, sovrano dei tempi e della decisione sulla convalida. La esistenza di parlamentari non convalidati -e potenzialmente ma solo astrattamente non convalidabili- non

⁵⁵ Sul tema, cfr. PISANESCHI, *Prorogatio delle Camere ed equilibrio tra i poteri*, Torino, 1993; F. M. MARINI, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997; CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere quale limite all'esercizio della funzione legislativa*, *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, vol. I, 465 ss.; con riferimento alla sent. n. 1 del 2014 GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, cit.

inficerebbe né la legittimità dell'organo Parlamento, né gli atti posti in essere dalle Camere. L'organo Parlamento, dopo la prima convocazione, rimane sempre in carica con pienezza di poteri sino al momento del suo scioglimento, momento in cui scatta l'istituto della *prorogatio* per garantirne la continuità.

Diversa ovviamente è la valutazione politica, e della legittimazione politica dell'organo, ma si tratta di altra questione⁵⁶.

Forse la Corte, anziché sostenere che il rapporto si esaurisce con la proclamazione degli eletti, avrebbe potuto esplicitamente modulare nel tempo l'efficacia della sentenza di accoglimento, secondo tecniche decisorie già sperimentate in passato⁵⁷, tenuto conto che la questione al suo esame aveva ad oggetto una legge costituzionalmente necessaria.⁵⁸ In questo caso l'inevitabile *vulnus* alle normali regole del processo costituzionale in via incidentale avrebbe trovato fondamento nell'esigenza di non sacrificare indebitamente

⁵⁶ Sul contesto determinato dalla pronuncia della Corte, cfr. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio Aic*, 1/2014, marzo 2014), secondo il quale «sembrebberne che le istituzioni parlamentari abbiano dimenticato di essere state delegittimate dalla dichiarazione d'incostituzionalità del Porcellum»; e ribadisce che è «assolutamente inconcepibile che un Parlamento delegittimato possa incidere sulle strutture portanti della nostra democrazia parlamentare»; in tal senso anche SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo*, in *Giurcost.org*, 28 aprile 2014, che si domanda «a quale modello di costituzionalismo ci si possa rifare per riconoscere alle Camere incostituzionalmente elette la prospettiva del completamento della legislatura, per di più auspicando la modifica profonda dell'impianto organizzativo dei poteri costituzionali»; di diversa opinione GROTANELLI DE' SANTI, *Brevi osservazioni sull'attualità politico-costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, 1/2014, aprile 2014), secondo il quale un Parlamento come quello attuale «è pur sempre il risultato della volontà popolare; quello dal quale ci si attende una attività legislativa. In quanto esiste è sovrano, non può essere "poco sovrano" ed è difficile immaginare un parlamento a competenza limitata».

⁵⁷ Nella sentenza in esame in motivazione si legge che «la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale» (così l'*incipit* del punto 7 del *Considerato in diritto*). Nella sent. n. 50 del 1989 invece nel dispositivo espressamente si dichiara che l'illegittimità costituzionale della norma impugnata «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione» della «sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti».

⁵⁸ La *Cour d'arbitrage* belga, infatti, chiamata a sindacare la legge elettorale ha ritenuto che, nonostante il carattere retroattivo delle sentenze di annullamento, le disposizioni dichiarate incostituzionali restassero valide per le elezioni passate, mentre cessassero di avere efficacia per le consultazioni successive (C.A., *arrêt* n. 73/2003, 26-5-2003, B.21, in www.const-court.be/public/f/2003/2003-073f.pdf). Sul punto BOUHON, *Le seuil électoral au seuil de l'égalité*, in *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2008, 647; ROSOUX, *Leçons de l'éphémère. La Cour d'arbitrage et le "Renouveau" électoral. La Cour d'arbitrage et la suspension*, in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2003, 1 ss. che si sofferma sugli effetti della sentenza tenuto conto anche che la Corte si muove «sur un terrain non seulement hautement politique et connu de tous, mais également intrinsèquement mouvant».

altri interessi costituzionalmente protetti. Il differimento degli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità avrebbe avuto quindi la sua *ratio* nel fatto che la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale necessita di una delicata operazione di bilanciamento fra diversi interessi costituzionali, nessuno dei quali deve essere sacrificato in maniera intollerabile: la funzionalità del Parlamento, il diritto di voto, il diritto di elettorato passivo, il principio costituzionale di certezza del diritto⁵⁹.

Se è vero che la Corte ha «il potere di incidere ricostruttivamente su norme giuridiche», ma «non può esserle attribuito il potere implicito di disporre sul modo concreto di tale incidenza» la Corte può tuttavia disporre degli effetti temporali se il suo uso è strettamente funzionale «allo stesso interesse costituzionalmente protetto, che ha dato luogo alla pronuncia di accoglimento»⁶⁰. Tanto più che nel caso di specie la modulazione degli effetti non avrebbe contrastato con il modello di giudizio in via incidentale in quanto «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 esercizio»⁶¹.

Spostandoci dal caso di specie su di un piano più generale, questa sentenza fa emergere con tutta evidenza l'importanza della delimitazione della nozione di rapporto esaurito e di conseguenza delle cause di esaurimento del rapporto.

⁵⁹ CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento italiano*, in CATELANI-DONATI-GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., 5 ss.

⁶⁰ 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. che afferma testualmente: «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». Sottolineano invece, 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», ZAGREBELSKY-MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 346, specificando 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» (347).

⁶¹ SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, cit., 11.

Giustamente, come si è detto, tale questione è da risolvere non alla stregua del diritto che regola il processo costituzionale, ma alla stregua della legislazione, che nei diversi settori dell'ordinamento giuridico determina il consolidamento ossia l'esaurimento dei rapporti giuridici. La questione non è dunque di diritto costituzionale processuale, ma di diritto civile, penale, amministrativo, tributario ecc.⁶².

Tuttavia per cogliere l'incidenza della dichiarazione d'incostituzionalità sul sistema, da una analisi delle cause di esaurimento del rapporto è difficile prescindere, perché altrimenti si corre il rischio di tenere distinti, nel momento della ricaduta della pronuncia, il piano della legalità dal piano della costituzionalità, con i suoi principi di certezza del diritto e di continuità dell'ordinamento. Del resto questi due piani non sono stati tenuti distinti al momento della sollevazione della questione di legittimità costituzionale, della introduzione del giudizio, del per così dire 'dialogo in entrata', come testimonia l'affermarsi dell'obbligo di interpretazione conforme⁶³ e dunque sarebbe logico che non fossero tenuti distinti nemmeno al momento dell'uscita.

L'interrelazione tra piano della legalità e piano della costituzionalità mostra in questo caso, probabilmente estremo, tutta la sua importanza anche nel momento dell'attuazione della sentenza, per i risvolti che l'incidenza delle sentenze di accoglimento possono avere sulla continuità dell'ordinamento, sulla certezza del diritto e in definitiva sulla legittimazione stessa della Corte.

⁶² Cfr. ZAGREBELSKY- MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 351 ss. Anche se non sono mancati importanti riflessioni in tema di cause di esaurimento del rapporto: cfr. BARILE, *La parziale retroattività delle sentenze della Corte Costituzionale in una pronuncia sul principio di uguaglianza*, in *Giur. it.* 1960, I, 903 ss.; CERVATI, *Gli effetti della pronuncia d'incostituzionalità delle leggi sull'atto amministrativo*, in *Giur. cost.*, 1963, 1214 ss.; ONIDA, *In tema di interpretazione delle norme sugli effetti delle pronunce di incostituzionalità*, ivi, 1965, 1413 ss.; D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni d'incostituzionalità*, Milano, 1993; CERRI, *Gli effetti delle decisioni di accoglimento e le preclusioni processuali*, in *Foro it.*, 1993, I, 1206; PADULA, *Gli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale sugli atti amministrativi applicativi della legge annullata*, in AA. VV., *Il diritto costituzionale come regola e come limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, 1493 ss.

⁶³ Come è noto, nella sentenza capostipite si legge, infatti, testualmente che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sent. n. 356 del 1996, in *Giur. cost.*, 1996, 3096 ss., con osservazione di LAMARQUE, *Una sentenza interpretativa di inammissibilità*, 3107 ss.). Così come in altre occasioni la Corte ha affermato che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato» di costituzionalità» (sent. n. 219 del 2008, *ivi*, 2008, 2456 ss.).