

Alessandro Lauro

***IN ELIGENDO NON FIT
INTERPRETATIO. DA UNA
ILLEGITTIMA INTERPRETAZIONE
AUTENTICA ALLA "CERTEZZA DEL
DIRITTO IN MATERIA ELETTORALE"***

Estratto

SENTENZA (25 gennaio 2022) 10 marzo 2022 n. 61 — *Pres.* Amato — *Red.* Zanon — R.A.M. — Presidente Regione Siciliana.

[7120/264] Sicilia - Organi della Regione - Elezioni - Elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - Modalità di calcolo del premio di maggioranza - Previsione, mediante norma autoqualificata di interpretazione autentica, che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi, necessaria perché operi il premio, corrisponda a un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso sia inferiore a 50 centesimi - Irragionevolezza di un intervento innovativo, lesivo dell'affidamento dei candidati - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, comma 2, 24, comma 1, 103, comma 1, 111, comma 2, e 117, comma 1; l. reg. Siciliana 3 marzo 2020, n. 6, art. 3).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 3 l. reg. Siciliana 3 marzo 2020, n. 6, che, autoqualificandosi come norma di interpretazione autentica dell'art. 4, comma 6, l. reg. Siciliana 15 settembre 1997, n. 35, prevede che, nei casi in cui

la percentuale del 60 per cento dei seggi, necessaria perché operi il premio di maggioranza in favore della lista o del gruppo di liste collegate al sindaco proclamato eletto nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, corrisponda a un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso sia inferiore a 50 centesimi. L'attribuzione alla disposizione interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, la produzione di effetti retroattivi in lesione della certezza del diritto in materia elettorale, la conseguente violazione dell'affidamento nutrito, in tale materia, dai candidati alle elezioni (e dagli stessi elettori) determinano l'irragionevolezza della norma censurata. Essa, infatti, determina il mutamento della regola espressa dalla disposizione interpretata su un aspetto decisivo della legislazione elettorale locale, cioè la consistenza del premio di maggioranza, che viene ridotto al di sotto della soglia del 60 per cento: un mutamento che, dispiega con ogni evidenza effetti retroattivi ed è destinato ad incidere sui giudizi pendenti in ambito elettorale (sentt. nn. 15 del 1995, 141 del 1996, 432 del 1997, 41 del 2011, 103, 170 del 2013, 1 del 2014, 35, 73 del 2017, 108 del 2019, 70, 133 del 2020, 48, 240 del 2021) (1).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra S.S. C. e il Comune di Gela e altri, con ordinanza del 28 ottobre 2020, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di R.A. M., nonché l'atto di intervento del Presidente della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giuseppe Impiduglia per R.A. M., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Maria Elena Scaramucci Lallo per il Presidente della Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con ordinanza del 28 ottobre 2020, (r.o. n. 6 del 2021), il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia solleva, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

2. Il giudice rimettente riferisce di essere stato investito di un ricorso col quale S.S. C., candidata non eletta al Consiglio comunale di Gela in occasione delle elezioni amministrative svoltesi il 28 aprile e il 12 maggio 2019, aveva invocato l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale nella parte relativa all'attribuzione del premio di maggioranza, chiedendo una parziale correzione del risultato elettorale.

Nell'ordinanza di rimessione si dà conto di come le liste collegate al candidato sindaco risultato eletto al turno di ballottaggio avessero conseguito 11 seggi, in base al criterio di assegnazione del numero di consiglieri previsto all'art. 4, comma 4, della legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione

diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). A questi l'Ufficio centrale elettorale ne aveva aggiunti 4, in applicazione del successivo comma 6, che prevede il premio di maggioranza nell'ambito delle elezioni dei sindaci e dei consigli comunali dei Comuni siciliani con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La disposizione in questione stabilisce che «[a]lla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi, sempreché nessun'altra lista o gruppo di liste collegate abbia già superato il 50 per cento dei voti validi. Salvo quanto previsto dal comma 3-ter, i restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate, ai sensi del comma 4. Il premio di maggioranza previsto per la lista o le liste collegate al sindaco eletto a primo turno viene attribuito solo nel caso in cui la lista o le liste abbiano conseguito almeno il quaranta per cento dei voti validi».

Secondo la ricorrente nel giudizio principale, candidata nella lista «Avanti Gela» — facente parte di una coalizione concorrente rispetto a quella presentatasi a sostegno del sindaco eletto — l'Ufficio centrale elettorale avrebbe applicato in modo erroneo tale disposizione, perché il 60 per cento di 24 (numero totale di seggi di cui si compone il Consiglio comunale di Gela) corrisponde a 14,4. In forza di un «principio generale», si sarebbe dunque dovuto procedere all'arrotondamento del decimale all'unità più prossima, mentre l'arrotondamento all'unità superiore sarebbe possibile solo ove il numero risultante dall'operazione di calcolo «contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi». Concludeva la ricorrente assumendo che l'Ufficio centrale elettorale avrebbe allora illegittimamente assegnato alle liste di maggioranza 15 seggi anziché 14.

All'esito della correzione di tale errore, asserita come doverosa, la stessa ricorrente, in quanto prima dei non eletti tra le liste del raggruppamento avversario, avrebbe dovuto subentrare a R.A. M., candidata nella lista «Un'altra Gela» ed assegnataria del quindicesimo seggio, a suo dire indebitamente riconosciuto alla maggioranza.

3. Nelle more del giudizio, entrava in vigore l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020, rubricato «Interpretazione autentica del comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35», ai cui sensi «[il] comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

Due dei controinteressati al ricorso, C.L. G. e A.R. M., eccepivano l'illegittimità costituzionale della norma sopravvenuta, stante il carattere surrettiziamente interpretativo di una disposizione che, a loro dire, era invece intervenuta in assenza di dubbi sull'applicazione della precedente disciplina, interferendo peraltro su giudizi pendenti.

4. Il Tribunale rimettente condivide i dubbi sulla legittimità costituzionale della predetta disposizione.

4.1. In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva come, in applicazione della norma censurata, il ricorso andrebbe accolto, mentre una pronuncia di questa Corte che ne dichiarasse l'illegittimità costituzionale condurrebbe verso un rigetto, in forza di un «orientamento granitico della giurisprudenza amministrativa» formatosi sulla

disciplina statale recata dall'art. 73, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), disposizione che regola a sua volta, per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, l'assegnazione del premio di maggioranza, e che il rimettente considera in tutto analoga alla norma regionale oggetto di interpretazione. L'art. 73, comma 10, t.u. enti locali statuisce infatti che «[q]ualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8».

Afferma il rimettente che, secondo la lettura di tale disposizione offerta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, «il dato testuale impone [...] di assegnare alla coalizione vincente almeno [il] 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore». Il 60 per cento dei seggi costituirebbe, infatti, «non il limite massimo bensì quello minimo» dei seggi alla stessa spettanti, voluto dal legislatore a garanzia della governabilità dell'ente. Il medesimo orientamento sarebbe espresso dal giudice amministrativo, con specifico riferimento alla disciplina siciliana (vengono citate le sentenze del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione seconda, 19 ottobre 2016, n. 2591 e 25 ottobre 2019, n. 2465).

Sempre in punto di rilevanza, il giudice *a quo*, consapevole che l'applicazione in giudizio della disposizione censurata dipende dai suoi effetti realmente retroattivi, esclude la percorribilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, non ritenendo possibile superare la qualificazione di norma di interpretazione autentica, che lo stesso legislatore regionale le ha espressamente attribuito.

4.2. Quanto alla non manifesta infondatezza, afferma il Tribunale rimettente che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, può dubitarsi della legittimità costituzionale della previsione introdotta dal legislatore siciliano, sia in relazione alla sussistenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere di interpretazione autentica, sia a causa dell'incidenza retroattiva della disposizione sui giudizi pendenti.

4.2.1. Quanto al primo profilo, ad essere violato sarebbe il principio di ragionevolezza, «come desumibile dal comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione». Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le norme retroattive sarebbero tenute al rispetto di «valori e interessi costituzionalmente protetti», quali il principio di ragionevolezza (che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento), la tutela dell'affidamento, la coerenza e certezza del diritto (vengono richiamate le sentenze n. 167 del 2018, n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012, n. 93 e n. 41 del 2011 e n. 209 del 2010). Ancora, questa Corte avrebbe chiarito come la palese erroneità della auto-qualificazione di norma di interpretazione autentica costituisca un «indice, sia pur non dirimente» della sua irragionevolezza (sono citate anche le sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

In effetti, sostiene il rimettente, non potrebbe predicarsi la natura realmente interpretativa della disposizione censurata (ciò che potrebbe deporre per la sua non irragionevolezza e non contrarietà al principio di affidamento: vengono richiamate le sentenze n. 108 del 2019, n. 73 del 2017 e n. 170 del 2008). Invero, l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 avrebbe assegnato alla disposizione interpretata «un significato che sembra esulare dalle possibili varianti di senso dello stesso testo normativo». L'arrotondamento per difetto imposto da tale disposizione comporterebbe infatti il riconoscimento alla maggioranza di un numero di seggi inferiore alla soglia del 60 per cento, «in spregio al dato letterale della norma». Esattamente come segnalato dalla richiamata giurisprudenza amministrativa.

D'altra parte, aggiunge il rimettente, nello stesso contesto della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, quando il legislatore regionale ha voluto prescrivere un diverso criterio, lo ha fatto esplicitamente: in particolare, nell'art. 4, comma 1, in relazione alla composizione delle liste, dove si stabilisce che queste devono comprendere candidati in numero non superiore a quello dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi, con arrotondamento all'unità superiore nella ipotesi di cifra decimale superiore a 50 centesimi.

La circostanza che la norma censurata non abbia valenza realmente interpretativa sarebbe infine dimostrata dai contenuti della circolare dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Regione Sicilia del 26 marzo 2020, n. 3675, intervenuta a precisare che la disciplina in questione non dovrebbe applicarsi retroattivamente.

4.2.2. L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 sarebbe altresì lesivo dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Difetterebbero infatti i motivi imperativi di interesse generale che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, legittimano interventi normativi di natura interpretativa o innovativa con effetti retroattivi. Ciò in quanto non si riscontrerebbero «ragioni storiche epocali», ovvero necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata ristabilendo una interpretazione aderente alla originaria *voluntas legis*» (sono richiamate, tra le altre, Corte EDU, sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institut Stanislas e altri contro Francia e sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito).

Inoltre, secondo la Corte EDU, non sarebbero consentiti interventi normativi con effetti retroattivi idonei ad incidere sui giudizi in corso (Corte EDU, sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa e altri contro Italia, 14 febbraio 2012, Arrasa e altri contro Italia, 7 giugno 2011, Agrati contro Italia). Proprio questo invece accadrebbe, per il rimettente, nel caso di specie, in cui la disposizione censurata pretende di interpretare una previsione risalente al 1997, intervenendo, oltretutto, solo dopo le elezioni del 2019 e, in particolare, successivamente all'instaurazione di contenziosi di fronte al giudice amministrativo (tra i quali il giudizio *a quo*). Essa sarebbe così destinata a incidere sulla loro definizione, a vantaggio di una delle parti. Per questa ragione, la norma sarebbe altresì lesiva del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. e della «autonomia della funzione giurisdizionale assegnata al giudice amministrativo (art. 103 Cost.)», con ulteriore compromissione della parità di trattamento tra le parti processuali ai sensi dell'art. 111 Cost.

5. Si è costituita in giudizio R.A. M., parte nel giudizio *a quo*, prospettando l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale. Il legislatore regionale avrebbe infatti introdotto, in violazione del tenore letterale dell'art. 4, comma 6, e

della sua stessa *ratio*, consistente nel garantire la governabilità dell'ente, una modalità di attribuzione dei seggi non prevista dal testo della disposizione asseritamente interpretata. Quest'ultima sarebbe invero chiara nel riconoscere alla coalizione vincente «almeno» il 60 per cento dei seggi, come confermato dalla giurisprudenza amministrativa, che avrebbe interpretato la disciplina in modo univoco (vengono richiamate le sentenze del TAR Sicilia, sezione prima, 25 ottobre 2019, n. 2465 e sezione seconda, 19 ottobre 2016, n. 2591). Tali pronunce, del resto, si riferirebbero ad un «orientamento granitico» del Consiglio di Stato (sono richiamati la sentenza della sezione terza, 18 ottobre 2018, n. 5967 e i numerosi precedenti in essa citati) inerente all'art. 73 t.u. enti locali, previsione ritenuta dalla parte perfettamente sovrapponibile alla norma oggetto.

Oltre che lesiva dei principi di ragionevolezza, di coerenza e certezza del diritto, la previsione introdotta dal legislatore regionale violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché gli artt. 24, 102 e 111 Cost., a conferma evocandosi la giurisprudenza sia di questa Corte, sia della Corte EDU.

Infatti, la circostanza che la disposizione censurata sia stata approvata in assenza di dubbi sulla effettiva portata dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 rivelerebbe come la stessa sia stata adottata allo scopo di interferire con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, e per determinare «fatalmente», a favore di una parte e a discapito dell'altra, l'esito della controversia pendente innanzi al TAR: mentre il principio di parità tra le parti in giudizio esige che ciascuna non venga posta in una condizione di netto svantaggio rispetto all'altra (Corte EDU, sentenza 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia).

La difesa di R.A. M. osserva, in conclusione, che, essendo destinata ad incidere sul giudizio in corso (e su un altro pendente innanzi al TAR Sicilia, sede di Palermo, nel procedimento r.g. n. 1289 del 2019), la disposizione censurata rivelerebbe la sua natura di «legge provvedimento», la cui adozione sarebbe tanto più grave in ambito elettorale, ove viene in rilievo il diritto di elettorato passivo.

6. Nel giudizio è intervenuto il Presidente della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

6.1. In punto di ammissibilità, osserva l'Avvocatura che il giudice rimettente avrebbe «liquida[to] il requisito della rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione del giudizio», presumendo la retroattività della norma censurata e omettendo di considerare la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme. Non sempre le leggi di interpretazione autentica avrebbero infatti portata retroattiva (viene citata la sentenza n. 173 del 2019 di questa Corte, relativa proprio alla materia elettorale). In ogni caso, pur in presenza di una disposizione retroattiva, sarebbe decisiva una valutazione circa la sua ragionevolezza, cioè una verifica invece omessa dal ricorrente.

6.2. Nel merito, l'Avvocatura sottolinea che il contenzioso in essere origina dalla riduzione del numero dei consiglieri comunali, prevista dalla legge della Regione Siciliana 26 giugno 2015, n. 11 (Disposizioni in materia di composizione dei consigli e delle giunte comunali, di *status* degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie). In occasione di tale intervento, il legislatore siciliano avrebbe omesso di considerare l'eventualità che, proprio a seguito della correzione numerica introdotta, a seguito dei calcoli relativi all'assegnazione dei seggi previsti dal premio di maggioranza, si sarebbe potuto ricavare un quoziente con cifre decimali.

Invero, in occasione della consultazione elettorale del 2019, i diversi Uffici centrali elettorali competenti avrebbero disposto in modo non uniforme proprio riguardo all'arrotondamento dei quozienti decimali (viene riportato l'esempio delle procedure elettorali relative ai Comuni di Bagheria e di Caltanissetta, in cui l'Ufficio centrale elettorale aveva operato l'arrotondamento verso l'unità superiore, e quello, opposto, inerente al Comune di Monreale).

Questa incertezza avrebbe indotto la Commissione I - Affari istituzionali dell'Assemblea regionale siciliana ad approvare una risoluzione che impegnava il Governo regionale ad «attivare ogni iniziativa, anche legislativa, che interpretando autenticamente la vigente normativa regionale [...] confermi la corretta applicazione del criterio decimale che prevede che nel caso di cifre decimali, l'arrotondamento vada effettuato per difetto o per eccesso a seconda che il decimale preso in considerazione sia inferiore o superiore alla metà come giurisprudenza consolidata afferma da sempre» (risoluzione n. 1/I recante «Iniziativa per la corretta applicazione delle disposizioni in materia di attribuzione del premio di maggioranza nei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti», approvata nella seduta n. 116 del 6 novembre 2019).

In tale contesto, veniva approvato l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020, che, limitandosi ad indicare un «mero criterio matematico», si sarebbe fondato sulla presenza di entrambe le condizioni che, in generale, legittimano il ricorso a norme di interpretazione autentica: «la formulazione ambigua della legge regionale e la diversità delle soluzioni interpretative adottate dagli operatori del diritto» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 271 del 2011 e n. 155 del 1990).

Secondo l'Avvocatura, invece, a nulla varrebbe riferirsi all'orientamento della giurisprudenza amministrativa richiamato dal giudice *a quo* sull'art. 73 t.u. enti locali, «essendo il legislatore regionale munito di potestà legislativa esclusiva in materia».

Nemmeno sarebbero violati l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU. Il legislatore regionale sarebbe infatti intervenuto a fugare un reale dubbio interpretativo, a tutela di «tutti i candidati alle elezioni» e dell'equilibrio tra l'interesse dei gruppi di maggioranza e quelli di minoranza. Anche gli ulteriori parametri invocati dal rimettente non sarebbero stati illegittimamente incisi dalla disposizione censurata. Come affermato da questa Corte, infatti, la funzione giurisdizionale «opera su un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo di interpretazione autentica» (sentenza n. 234 del 2007).

7. In prossimità dell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 hanno depositato memoria sia la difesa della parte sia l'Avvocatura generale dello Stato.

La prima, dopo aver insistito sulla ammissibilità delle questioni di legittimità sollevate, nel merito ha soprattutto evidenziato come solo in un caso, nel 2019, l'Ufficio centrale elettorale avrebbe proceduto ad assegnare 14 seggi in forza del premio di maggioranza, mentre nei Comuni di Gela, Bagheria, Castelvetro e Caltanissetta sarebbe stata seguita l'opposta e corretta soluzione.

L'Avvocatura ha invece ribadito come il legislatore regionale abbia legittimamente inteso risolvere una oggettiva situazione di incertezza, seguendo un'opzione ermeneutica non estranea al testo dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997.

* * *

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia solleva, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103,

primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

La disposizione censurata interviene sulla disciplina che regola, nella Regione Siciliana, l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco proclamato eletto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, prevista all'art. 4, comma 6, della legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). Tale ultima disposizione stabilisce che «[a]lla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi».

Qualificandosi espressamente, fin dalla rubrica, come norma di interpretazione autentica, la disposizione censurata afferma che l'appena citato art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 «si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione violerebbe il principio di ragionevolezza desumibile dall'«art. 3, comma 2, della Costituzione» (*recte*: art. 3 Cost. nella sua complessiva formulazione, ove l'evidente *lapsus calami* non pregiudica la corretta individuazione della doglianza: *ex multis* sentenze n. 172 e n. 35 del 2021 e n. 228 del 2017).

Ciò in quanto, lungi dal dettare l'interpretazione autentica della disposizione regionale relativa alle modalità di calcolo del premio di maggioranza, avrebbe assegnato a quest'ultima un significato non rientrante tra le possibili varianti di senso del testo normativo.

Il ragionamento del rimettente si basa su un semplice calcolo matematico, e sul raffronto del risultato di tale calcolo con il testo letterale della disposizione asseritamente interpretata. Essendo attualmente 24 i componenti dei consigli nei Comuni in esame, il 60 per cento dei seggi equivale a 14,4, e l'arrotondamento per difetto, poiché il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporterebbe l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento: dunque, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, appunto «in spregio al dato letterale».

La norma censurata lederebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché gli artt. 24, primo comma, 103, primo comma e 111, secondo comma, Cost. Infatti, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, essa avrebbe introdotto una disciplina retroattiva che incide su giudizi pendenti a vantaggio di una delle parti in lite per l'assegnazione di un seggio, in lesione dell'autonomia della funzione giurisdizionale e del principio del giusto processo, «declinato sotto il profilo della parità di trattamento tra tutte le parti processuali».

2. Il Presidente della Regione Siciliana, intervenuto in giudizio rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce l'inammissibilità delle questioni, poiché il giudice *a quo*, prima di rimetterle dinanzi a questa Corte, «avrebbe dovuto verificare se la disposizione fosse effettivamente retroattiva, indipendente[mente] dal *nomen* della disposizione stessa, e se tale retroattività avesse i caratteri della irragionevolezza e contrastasse con altri valori costituzionalmente protetti».

Tale eccezione, per vero non chiarissima, è avanzata a conclusione di un ragionamento in cui, in primo luogo, si addebita all'ordinanza di rimessione una

valutazione affrettata sulla rilevanza delle questioni: se il giudice *a quo* — sembra di capire — avesse sperimentato la via dell'interpretazione adeguatrice, orientandosi per la non retroattività della disposizione censurata, avrebbe potuto ritenerla non applicabile nel giudizio principale. In secondo luogo, l'Avvocatura richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi di interpretazione autentica, così come quelle innovative con effetti retroattivi, non sono di per sé costituzionalmente illegittime, e lamenta che il rimettente, prima di sollevare le questioni, avrebbe dovuto, appunto, verificare se, essendo realmente retroattiva la disposizione censurata, la stessa travalicasse il limite della ragionevolezza.

L'eccezione deve essere respinta.

Attengono certamente al merito, e non all'ammissibilità, le valutazioni in punto di ragionevolezza della disciplina censurata. Quanto alla mancata esplorazione di una interpretazione conforme, in senso non retroattivo, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 — lacuna che si tradurrebbe in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni — è sufficiente osservare che il giudice *a quo* ha considerato tale possibilità, ma l'ha consapevolmente esclusa, rilevando che la disposizione censurata si auto-qualifica come interpretativa fin dalla rubrica. Ciò rende del tutto plausibili, almeno ai fini dell'accesso delle questioni allo scrutinio di merito, sia l'affermazione della natura retroattiva della norma, sia, di conseguenza, la sua ritenuta applicabilità al giudizio pendente.

Non rileva in senso contrario la circolare dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Regione Siciliana del 26 marzo 2020, n. 3675, in cui si asserisce che «la disciplina interpretativa» in questione troverebbe applicazione «dalla prossima tornata elettorale amministrativa». Per sua natura, tale atto non è idoneo a orientare decisamente l'interpretazione giurisdizionale di una fonte legislativa.

3. Nel merito, la questione è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost.

4. Coglie innanzitutto nel segno il giudice *a quo*, laddove addebita alla norma censurata di aver assegnato alla disposizione interpretata un significato che non rientra tra le possibili varianti di senso del testo oggetto di (pretesa) interpretazione autentica.

L'arrotondamento per difetto, quando il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporta l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento dei seggi consiliari, perciò, senza dubbio, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, in evidente contrasto con il dato testuale esibito dalla disposizione asseritamente interpretata.

Ben vero, come osserva l'Avvocatura dello Stato, che la norma di interpretazione autentica oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale è intervenuta a risolvere una specifica questione — quale sia il criterio cui ricorrere per procedere all'indispensabile arrotondamento di un decimale laddove il 60 per cento dei seggi non corrisponda ad un numero intero — insorta successivamente all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997.

In effetti, per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, qui in rilievo, l'art. 43 della legge della Regione Siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana) fissava originariamente in 30 il numero dei membri del Consiglio comunale. Poiché il 60 per cento di 30 è pari a 18, gli Uffici centrali elettorali non si erano mai trovati nella necessità, per l'assegnazione del premio di maggioranza, di procedere ad operazioni di arrotondamento di decimali.

Lo scenario è mutato quando l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 giugno 2015, n. 11 (Disposizioni in materia di composizione dei consigli e delle giunte

comunali, di *status* degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie) ha ridotto «del 20 per cento» il numero dei consiglieri comunali, portando così il totale dei seggi consiliari da 30 a 24. Il comma 4 del medesimo art. 1 ha stabilito che la correzione introdotta operasse a partire dal primo rinnovo dei consigli comunali successivo all'entrata in vigore della legge regionale, determinando così la necessità di utilizzare un criterio per procedere all'arrotondamento.

Tuttavia, l'ordinanza di remissione nega, persuasivamente, che quello insorto dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 11 del 2015 costituisca un reale problema ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza. Infatti, un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, formatosi ben prima del 2015, risulta saldamente attestato nel senso che, nell'ambito della procedura di assegnazione del premio, i decimali devono sempre essere arrotondati all'unità superiore.

Tale orientamento, per vero, si è formato in sede di interpretazione di una disposizione di legge statale, cioè l'art. 73, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), relativo alla consistenza e alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali delle Regioni a statuto ordinario (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 18 ottobre 2018, n. 5967, 23 maggio 2017, n. 2408, 10 maggio 2017, n. 2174 sezione quinta, sentenze 30 maggio 2016, n. 2299, 22 settembre 2015, n. 4419, 30 giugno 2014, n. 3268 e n. 3269, 21 maggio 2013, n. 2761); ma la disciplina in esso contenuta risulta del tutto sovrapponibile, nel dato letterale, a quella della Regione Siciliana oggetto di interpretazione asseritamente autentica.

Ciò spiega perché questo stesso orientamento, dopo il 2015, viene seguito anche dalla giurisprudenza amministrativa formatasi, nella Regione Siciliana, sull'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, ovviamente prima dell'entrata in vigore della norma censurata (TAR Sicilia, sede di Catania, 19 ottobre 2016, n. 2591; TAR Sicilia, sede di Palermo, 25 ottobre 2019, n. 2465).

A fondare un simile orientamento è, risolutivamente, proprio l'argomento letterale testé esposto. Osserva il giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sentenza 18 ottobre 2018, n. 5967) che «il dato testuale impone [...] di assegnare alla coalizione vincente almeno il 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore». Il 60 per cento dei seggi, infatti, «costituisce nella fattispecie non il limite massimo bensì quello minimo dei seggi spettanti alla coalizione vincente, previsto dal legislatore per garantire la governabilità dell'Ente locale». Di contro, «ove si effettuasse l'arrotondamento del quoziente frazionario per difetto, si otterrebbe una percentuale inferiore al 60%, con conseguente violazione del disposto normativo».

In questa prospettiva, la giurisprudenza sottolinea come occorra particolarmente considerare il significato della parola «almeno» inserita nella formula dell'art. 73 t.u. enti locali — parola che ricompare, identica, nell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 — («alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito [...] almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, [...] viene assegnato il 60 per cento dei seggi»). L'utilizzo di tale termine, si sostiene, è espressione della volontà legislativa di assicurare in ogni caso la percentuale stabilita dalla norma.

Nella medesima prospettiva, è significativo che la disposizione regionale risulti ancora più stringente nella direzione esposta, giacché, a differenza di quella statale, prevede che, alla lista o al gruppo di liste che già non l'abbia conseguito, il 60 per cento dei seggi venga assegnato «comunque».

È appena il caso di aggiungere, per concludere su questo aspetto, che non ha pregio l'obiezione avanzata dall'Avvocatura generale circa la non pertinenza, nella questione in esame, di una giurisprudenza amministrativa formatasi su disposizione

legislativa statale (l'art. 73, comma 10, t.u. enti locali, del tutto sovrapponibile a quella regionale censurata), sul presupposto che alla Regione Siciliana è attribuita, in materia di elezione degli enti locali, potestà legislativa esclusiva. L'argomento è, infatti, fuori quadro: non è qui in discussione l'ambito di competenza del legislatore regionale in materia di elezioni locali, ma il carattere fittizio o reale di una interpretazione che si auto-qualifica come autentica. D'altra parte, non mutano le regole e gli esiti dell'esegesi giurisprudenziale di testi normativi identici, sol perché muti la fonte della disposizione da interpretare (legge statale o regionale).

5. L'analisi che precede dimostra, dunque, l'erroneità dell'auto-qualificazione esibita dalla disposizione censurata.

A seguito dell'intervento legislativo *sub iudice*, non resta immutato il tenore testuale della disposizione interpretata, né risulta privilegiata, e resa vincolante, una delle interpretazioni desumibili da tale testo (sentenza n. 15 del 1995). La norma censurata non esprime — come dovrebbe, per qualificarsi correttamente quale interpretativa — «un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020): al contrario, ne indica uno estraneo alle variabili di senso riconducibili al testo di quest'ultima (sentenze n. 70 del 2020, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 — presentandosi quale norma di interpretazione autentica — ha, in realtà, contenuto e natura di disciplina innovativa con effetti retroattivi. Esso determina il mutamento della regola espressa dalla disposizione interpretata su un aspetto decisivo della legislazione elettorale locale, cioè la consistenza del premio di maggioranza, che viene ridotto al di sotto della soglia del 60 per cento: un mutamento che, nonostante le allegazioni in senso contrario dell'Avvocatura dello Stato, dispiega con ogni evidenza effetti retroattivi ed è destinato ad incidere sui giudizi pendenti in ambito elettorale.

Peraltro, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che l'erroneità dell'auto-qualificazione come norma interpretativa non è risolutiva, ai fini dell'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale. Piuttosto, tale erroneità può costituire «un indice, sia pur non dirimente» (sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011) dell'irragionevolezza della disposizione censurata.

Allo stesso modo, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che una disposizione innovativa con effetti retroattivi, ancorché qualificata di interpretazione autentica, non è, di per sé e in quanto tale, costituzionalmente illegittima. Vale, in tal caso, il principio per cui, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 25 Cost. in materia penale, il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2013).

Tuttavia, il ricorso fittizio all'interpretazione autentica si rivela sintomatico di un «uso improprio della funzione legislativa», e, pertanto, orienta verso un sindacato rigoroso sulla norma, in ragione della sua retroattività (sentenza n. 133 del 2020).

Nella prospettiva di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, si tratta, dunque, di riscontrare non «la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo (sentenza n. 432 del 1997)» (sentenza n. 108 del 2019), e di valutare, altresì, se le motivazioni alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo siano di tale rilievo da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e al principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici.

È necessario aggiungere qui che siffatta esigenza si presenta, con particolare evidenza, in relazione ad interventi retroattivi nella materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni di

peculiare rilievo costituzionale, come il diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (sentenze n. 48 del 2021 e n. 141 del 1996), e lo stesso diritto di voto esercitato ai sensi dell'art. 48 Cost., diritto che «svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 35 del 2017), in quanto ha «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» (sentenze n. 240 del 2021 e n. 1 del 2014).

6. Nella prospettiva appena indicata, non soccorrono, a sostegno della ragionevolezza dell'intervento legislativo in esame, né la stringente necessità di rimediare a una condizione di diffusa incertezza quanto al calcolo dei seggi da assegnare alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato sindaco che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi consiliari, né impellenti esigenze di rilievo costituzionale collegate, come invece asserisce l'Avvocatura generale dello Stato, alla garanzia del principio di rappresentatività e a quello di tutela delle minoranze.

Sotto il primo profilo, non risulta a questa Corte, in assenza di dettagliate allegazioni dell'Avvocatura dello Stato, che siano numerosi i casi di applicazione divergente della normativa nelle elezioni del 2018 e del 2019.

Quanto al secondo profilo, l'Avvocatura generale dello Stato asserisce che la quota del 60 per cento, quale premio di maggioranza, sarebbe «il punto di equilibrio individuato dal legislatore tra i contrapposti valori della governabilità dell'ente locale e della tutela delle minoranze, tenuto conto che il principio della rappresentanza proporzionale risulta già sacrificato dalla previsione di un correttivo maggioritario nella ripartizione dei seggi, quindi con applicazione di una norma derogatoria rispetto al principio di rappresentatività». E ne ricava la conclusione che ben giustificato sarebbe, perciò, l'arrotondamento all'unità inferiore, se il decimale è inferiore a 50 centesimi: del resto, la maggioranza consiliare potrebbe già contare «su un sostanzioso margine numerico», dovendosi altresì considerare che il premio è attribuito «a scapito della rappresentatività politico-amministrativa della minoranza».

L'argomento testé esposto attribuisce all'intervento legislativo censurato obiettivi di carattere generale — la riduzione della quota del premio di maggioranza e una sorta di sostegno alle minoranze consiliari, in nome del principio di rappresentatività — che, peraltro, non risultano dall'esame dei lavori preparatori della norma in questione. Esso, in ogni caso, torna a dimostrare che, negli effetti che produce, tale intervento è non già di carattere interpretativo, ma innovativo e correttivo, determinando in concreto, con efficacia retroattiva, una (sia pur limitata) diminuzione dell'entità del premio di maggioranza, in contrasto con il dato desumibile dal testo della disposizione asseritamente interpretata, in evidente lesione dello stesso affidamento nutrito dai candidati alle elezioni, e, in ultima analisi, dagli stessi elettori.

Non spettano al giudice costituzionale, in questa sede, valutazioni sullo specifico sistema elettorale comunale previsto dalla legge regionale siciliana, ed appartiene certamente alla discrezionalità del legislatore regionale modulare, in tale ambito, il rapporto tra premio di maggioranza, da una parte, principio di rappresentatività ed esigenza di tutela delle minoranze consiliari, dall'altra.

Tuttavia, per quel che rileva nell'ambito dello stretto controllo di ragionevolezza sulla disposizione censurata, la presenza nella legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 di specifiche condizioni per l'attribuzione del premio (esso non è assegnato se la lista o il gruppo di liste collegate al sindaco eletto abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi; se un'altra lista o gruppo di liste abbiano superato il 50 per cento dei voti validi; se, in caso di sindaco eletto al primo turno, la lista o il gruppo di liste allo stesso collegate non abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi) illustra

con evidenza che non sussistono, in nome dei principi costituzionali di rappresentatività e tutela delle minoranze, impellenti necessità costituzionali a sostegno dell'intervento correttivo con effetti retroattivi realizzato dalla norma censurata.

Se, come sembra intendere l'Avvocatura generale dello Stato, un intervento normativo correttivo di tal segno sia invece necessario, questo è ovviamente nella disponibilità del legislatore regionale, ma non può avvenire, come invece è accaduto nel caso all'odierno esame, sotto le mentite spoglie di una norma di interpretazione autentica che mantiene in vita l'assegnazione, «comunque», di un premio attestato «almeno» sulla soglia del 60 per cento.

In definitiva, l'attribuzione alla disposizione interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, la produzione di effetti retroattivi in lesione della certezza del diritto in materia elettorale, la conseguente violazione dell'affidamento nutrito, in tale materia, dai candidati alle elezioni (e dagli stessi elettori) determinano l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020.

Restano assorbiti i motivi di censura relativi agli altri parametri costituzionali evocati.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 6 del 10 febbraio 2021, 1^a serie spec.

(1) Sul controllo di ragionevolezza, cfr. nota alla sent. 13 del 2022. Poi, cfr. sentt. nn. 20, 27, 34, 41, 43 e 54 del 2022.

Sulle leggi di interpretazione autentica, cfr. nota alla sent. n. 21 del 2015; poi, cfr. sentt. nn. 127, 130 e 150 del 2015; 132 del 2016; 73 del 2017; 12 e 15 del 2018; 49, 108, 173 e 174 del 2019; 70, 200 e 239 del 2020.

Sul principio del legittimo affidamento, cfr. nota alla sent. n. 33 del 2020. Poi, cfr. sentt. nn. 85, 193 e 234 del 2020; 119, 183 e 210 del 2021. Con riguardo alla tutela dell'affidamento nella sicurezza giuridica, connesso alla certezza del diritto, si rimanda alla nota redazionale alla sent. n. 89 del 2018. Poi, cfr. sentt. nn. 117 del 2018; 54, 206, 240, 241 e 255 del 2019.

Il principio di certezza del diritto, come noto, reca con sé molteplici significati.

In una prima accezione, che si potrebbe definire "oggettiva", impone, anzitutto, che le norme giuridiche siano chiare e precise, in modo che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando possono avere sugli individui e sulle imprese conseguenze sfavorevoli. Ciò in quanto gli interessati devono essere posti in condizione di conoscere con esattezza e senza ambiguità i loro diritti ed obblighi (l'affermazione è costante nella giurisprudenza sovranazionale: cfr., *ex multis*, § 46 sent. Corte giust. UE del 10 settembre 2009, *Plantanol GmbH & Co. KG*, C-201/08; § 77 sent. Corte giust. UE 11 giugno 2015, *Berlington Hungary*, C-98/14).

Sotto altro profilo, di carattere, invece, "soggettivo", il richiamato principio postula la prevedibilità di un certo evento. In questo senso, va inteso, dunque, come possibilità diffusa di prevedere la gamma delle conseguenze giuridiche

effettivamente suscettibili di essere spontaneamente o coattivamente ricondotte ad atti o fatti, nonché l'ambito temporale in cui tali conseguenze giuridiche verranno in essere (così, G. GOMETZ, *Indici di certezza del diritto*, in *Q&G* 2012, 311).

Per stessa affermazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, dal principio appena citato si ricava, quale logico corollario, quello relativo alla tutela del legittimo affidamento, il quale, pur nel dibattito dottrinario in merito al relativo fondamento costituzionale (cfr. P. CARNEVALE - G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in *Costituzionalismo.it* 1/2014), assume ormai a principio generale dell'azione amministrativa.

Rispetto a essa, in particolare, in quanto procedimentalizzata, e per effetto del "contatto giuridico" che viene a determinarsi con il privato a seguito dell'inizio del procedimento, è stato evidenziato che il legittimo affidamento consiste nel ritenere che l'amministrazione si comporterà correttamente e quindi soddisferà la pretesa all'atto favorevole, a meno che vi osti il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa nel caso concreto, che porti a far prevalere un altro interesse (così, G.P. CIRILLO, *La giurisdizione sull'azione risarcitoria autonoma a tutela dell'affidamento sul provvedimento favorevole annullato e l'interesse alla stabilità dell'atto amministrativo*, in *Foro amm.* 7-8, 2016, 1990 ss.).

A venire in evidenza sono, in ogni caso, due principi impliciti, perché formalmente non scritti in Costituzione, cui, però, sovente la Corte costituzionale fa riferimento, nelle due dimensioni inizialmente evidenziate, al fine di far valere le norme costituzionali come elementi di coesione, in modo da permettere alla Carta fondamentale di svolgere quel compito "costitutivo" che le è ontologicamente proprio.

Il richiamo viene, dunque, in taluni casi effettuato, anzitutto, alla riferita qualificazione "oggettiva" dei canoni in questione, in relazione, cioè, alla esigenza di chiarezza e univocità del dettato normativo.

La Corte, infatti, ha in particolare riconosciuto l'esistenza del valore costituzionale comportante la chiarezza normativa e la certezza nell'applicazione del diritto da parte di tutti i sottoposti alla legge (cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 384 del 1994; 94 del 1995). Ha espressamente qualificato la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge alla stregua di un principio d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale (così, sent. n. 15 del 2012), inserendo il primo principio tra quelli dell'ordinamento giuridico dello Stato cui deve conformarsi la legislazione regionale (cfr. sent. n. 174 del 1986).

In proposito, pronunciandosi su un caso di riviviscenza di norme abrogate, è stato chiarito che la certezza del diritto integra un canone essenziale per il sistema delle fonti (sent. n. 137 del 2012).

Maggiormente frequente, però, è il caso in cui il parametro di scrutinio del giudice costituzionale viene integrato dai menzionati principi di certezza del diritto e di salvaguardia del legittimo affidamento nella relativa dimensione "soggettiva", ossia nella dimensione legata all'esigenza di garantire la stabilità alle situazioni giuridiche soggettive e all'ordinamento giuridico che tali situazioni disciplinano, e di salvaguardare la fiducia nella permanenza nel tempo di un dato assetto regolatorio (cfr., in questo senso, sent. n. 241 del 2019) tanto più quando a venire in considerazione «sono rapporti esauriti» la cui natura di limite rinviene, infatti, la relativa origine proprio «nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto» (sent. n. 10 del 2015) o si modifica *ex tunc* il significato della disposizione interpretata, nel quale si era riposto fiducia (sent. n. 92 del

2014), con conseguente lesione dell'affidamento riposto dai privati nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (così, sent. n. 92 del 2013).

Esso viene, dunque, impiegato allorché lo scrutinio verte sulle leggi di interpretazione autentica, allo scopo di evitare che possano essere adottate leggi che tali non sono.

Come al riguardo è stato chiarito, gli atti normativi appena citati possono essere considerati legittimi solo qualora abbiano lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, in conseguenza di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore, a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, ossia — sottolinea la Corte — di principi di preminente interesse costituzionale (cfr. sent. n. 78 del 2012).

Le leggi di interpretazione autentica devono, dunque, rispettare una serie di limiti generali, afferenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di una serie di ulteriori valori fondamentali di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra cui (oltre al consueto principio di ragionevolezza) vanno ricompresi anche la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e la coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico (così, sent. n. 308 del 2013).

Risultano, dunque, incostituzionali quelle leggi di interpretazione autentica che si auto-qualificano come tali ma che in realtà modificano retroattivamente un quadro normativo che non ha necessità di essere chiarito, posto che, in tali casi, viene lesa il principio della tutela del legittimo affidamento delle persone nella stabilità dell'ordinamento, che è riconosciuto e tutelato (ancorché implicitamente) sia dalla Costituzione italiana (come espressione del principio di ragionevolezza, *ex art. 3 Cost.*), che dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, con la conseguenza che la sua lesione comporta la violazione non solo della Costituzione (art. 3 Cost.) ma anche di quella Convenzione (art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU) (cfr., sent. n. 57 del 2019).

Si tratta di un'esigenza di carattere generale, che per espressa affermazione del giudice costituzionale deve essere tutelata sempre, ma a maggior ragione in relazione a eventuali interventi retroattivi in materie in cui l'affidamento e la stabilità dai rapporti giuridici sono posti a salvaguardia di diritti e beni di particolare rilievo costituzionale. Quella elettorale rientra certamente nel novero di tali materie (così, sent. n. 61 del 2022).

JA. FERR.

A commento della presente sentenza pubblichiamo un'osservazione del dott. Alessandro Lauro.

In eligendo non fit interpretatio. Da una illegittima interpretazione autentica alla “certezza del diritto in materia elettorale”.

1. A prima lettura, la sentenza annotata potrebbe sembrare una pronuncia “minore”: un caso non particolarmente complesso, di portata locale perché vertente su una norma legislativa regionale, cui segue una soluzione logica e lineare. Ma, ad analizzarla meglio, la decisione svela la sua

natura caleidoscopica: muovendo gli argomenti del giudice, ne emerge un disegno sottostante molto più sofisticato di quanto non appaia. Insomma, siamo di fronte ad una decisione che non farà storia da sola, ma il cui portato forse tornerà alla ribalta.

Il caso nasce da un problema di coordinamento matematico, prima ancora che normativo.

Fissato in origine a trenta, il numero dei consiglieri nei Comuni siciliani con più di trentamila abitanti è stato portato a ventiquattro da una legge regionale del 2015, sulla scia di quanto aveva fatto qualche anno prima — anche se per enti locali di dimensioni più ridotte — il legislatore nazionale nell'intento dichiarato di contenere la spesa pubblica (1). Fino al 2015, insomma, non vi era alcun problema nel calcolare il premio di maggioranza del 60% che la legge siciliana, conformemente alle norme nazionali, attribuisce alla lista o alla coalizione collegate al sindaco eletto a suffragio diretto. In seguito, la modifica del totale complessivo dei consiglieri da eleggere, senza una correzione delle norme sul premio di maggioranza, ha comportato il passaggio da una percentuale a numero intero (18) ad una percentuale decimale (14,4).

Nemmeno questa circostanza aveva creato troppi problemi: la giurisprudenza amministrativa, sul presupposto che la lettera della legge intendesse attribuire *almeno* il 60% dei seggi come premio di maggioranza, aveva sempre ritenuto operante l'arrotondamento all'intero superiore (ovvero 15 seggi, pari al 62,5% del totale consiliare).

Il problema viene tuttavia creato proprio dal solerte legislatore regionale, che con una norma auto-qualificata come di "interpretazione autentica" — dunque espressamente votata ad operare retroattivamente — stabilisce che l'arrotondamento per eccesso può avvenire solo con un decimale pari o superiore a 5. In sostanza, solo 14 seggi (pari al 58,33 % del totale) sarebbero spettati alle liste del sindaco vincitore.

2. Per dichiarare l'illegittimità della norma, la Corte ha buon gioco a constatare, *in primis*, come il disposto non sia meramente interpretativo, visto che arriva ad alterare, abbassandola, la preesistente soglia numerica del 60%, rispetto alla quale era difficile prospettare una diversa interpretazione da quella data dalla giurisprudenza amministrativa (2). Peraltro, in

(1) L'art. 37 TUEL è stato modificato dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (art. 16, significativamente rubricato "Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni"), che aveva ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori nei comuni più piccoli, prevedendo quattro classi che interessavano i comuni fino a diecimila abitanti. La l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "Legge Delrio") è ritornata sul punto, riducendo le classi a due (fino a tremila abitanti e da tremila a diecimila abitanti). Sulla riduzione del numero dei consiglieri comunali e sugli effetti combinati di questa con il sistema elettorale premiale vigente v. G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni* 2015, 734 ss.

(2) Se si accetta la definizione che «le leggi interpretative — in ipotesi — non statuiscano norme nuove, ma sono semplicemente ricognitive di norme preesistenti» (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano 1998, 185-186) risulta evidente

giudizio non sono state provate né alcuna effettiva controversia esegetica fra i giudici comuni, né la presenza di oggettivi dubbi applicativi nella prassi degli Uffici elettorali (3). Difettavano allora i presupposti che la consolidata giurisprudenza costituzionale (4) ritiene basilari per giustificare l'interpretazione autentica degli autori della legge e, conseguentemente, l'efficacia retroattiva della nuova lettura delle norme. Nel caso in questione, l'intervento del legislatore era ulteriormente tacciato di "slealtà" dalla parte del processo *a quo*, interveniente nel giudizio di costituzionalità, poiché a suo dire la norma indubbiata era stata dettata *ad hoc* per incidere direttamente su alcune specifiche competizioni elettorali in corso (come quella del comune di Gela, finita davanti al TAR siciliano che ha sollevato la questione).

È proprio a partire dalla questione (facilmente risolvibile) della presunta interpretazione autentica che il giudice costituzionale prende le mosse per affermare il principio della *certezza del diritto in materia elettorale*, principio che, se anche non propriamente nuovo, certamente rappresenta un'applicazione peculiare del più generale principio della sicurezza giuridica in una materia che ha delle sue evidenti specificità (5).

3. Sebbene la questione sia fondata in relazione all'art. 3 Cost., cui si ricollega il principio della certezza del diritto come declinazione del principio di eguaglianza innanzitutto formale, la sentenza non può esimersi dall'inserire nel quadro — ed ecco il primo movimento caledoscopico che modifica il disegno iniziale — gli artt. 48 e 51 Cost., dando così una dimensione tutta peculiare alla certezza del diritto, che rafforza l'esigenza di uno scrutinio stretto sulle norme di interpretazione autentica incidenti sulla stabilità dei rapporti giuridici e sull'affidamento nutrito da candidati ed elettori nell'esercizio dei diritti di voto attivo e passivo (6).

Orbene, l'affermazione di un simile principio di certezza del diritto elettorale impone di riflettere in senso bidirezionale.

Per un verso, è chiaro che modificare *ex post* con efficacia retroattiva le norme relative al sistema elettorale per alterarne parzialmente i risultati costituirebbe una violazione non solo della certezza del diritto, ma di un basilare corollario del principio democratico in base al quale le "regole del gioco" sono stabilite prima della competizione elettorale e non dopo. Più

come l'intervento del legislatore siciliano non rivelasse una norma preesistente, ma ne creasse una *ex novo*.

(3) Come è possibile verificare nella registrazione video disponibile sul sito della Corte costituzionale, nell'udienza del 25 gennaio 2022 il relatore (prof. Zanon) ha chiesto all'Avvocatura dello Stato se esistessero dati circa la sussistenza di un contenzioso specifico sull'interpretazione della norma indubbiata o se vi fossero prove di prassi amministrative discordanti.

(4) Sentt. n. 432 del 1997; n. 170 del 2013; n. 108 del 2019; n. 133 del 2020.

(5) Sul tema della certezza del diritto v. il volume A. APOSTOLI, M. GORLANI (a cura di), *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto. Atti del Convegno di Brescia — 24 novembre 2017*, Napoli 2018.

(6) Dopo averla evocato nel punto 5 *Cons. dir.*, la conclusione declaratoria della sentenza menziona espressamente la «lesione della certezza del diritto in materia elettorale».

sfumata, ma non meno problematica, in termini di legittimità potrebbe essere la questione del mutamento *a posteriori* di norme sul procedimento elettorale preparatorio (7), ove l'intervento fosse sinceramente diretto a consentire la partecipazione di alcuni soggetti al concorso democratico (si pensi al caso — o meglio al “pasticcio” — del decreto “salva-liste” del 2010 (8) o alla questione delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste, anche recentemente al vaglio della Corte (9)).

Per altro verso, dovremmo chiederci se la certezza del diritto in materia elettorale non imponga vincoli in capo al legislatore anche *ex ante*, cioè nel momento in cui legifera sul sistema elettorale per il futuro. Da questo punto di vista, le puntuali citazioni dei due precedenti *monstre* sulle leggi elettorali nazionali (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017) potrebbero non essere semplicemente decorative, ma rinviare anche a quel criterio di conoscibilità dell'effetto del voto (ricollegato alla natura “personale” dello stesso predicata dall'art. 48 Cost.), che in particolare la sent. n. 1 del 2014 ha voluto fortemente consacrare. L'affidamento che ripongono gli elettori in un impianto di regole destinato a tramutare i loro voti in seggi parlamentari va riconosciuto come un valore da tutelare ad opera del legislatore. Non pare controverso — anzi, la dottrina è alquanto unanime (10) — che il vigente sistema elettorale introdotto con la legge n. 165/2017 sia tutto fuorché rispettoso dell'affidamento degli elettori, i quali, per tacere d'altro, non possono nemmeno sapere in quali

(7) Anche in questo ambito, vige la regola del *tempus regit actum* che costituisce — oltre che estrinsecazione del principio di legalità dell'azione amministrativa, che fonda dunque la latitudine dei poteri pubblici in un determinato momento — una specifica garanzia di imparzialità del procedimento elettorale: cfr. Cons. St, sez. V, 6 febbraio 2013 n. 695, che ha fatto applicazione del principio anche in materia di ineleggibilità.

(8) Si tratta del d.l. n. 29 del 5 marzo 2010, qualificato di interpretazione autentica al fine di consentire la partecipazione alle competizioni elettorali in Lazio e Lombardia delle liste di centrodestra, che non erano state presentate nei termini di legge. La Corte costituzionale non accolse una sospensiva cautelare proposta dalla Regione Lazio (ord. n. 107 del 2010). Il decreto, peraltro, decadde perché mai convertito, ma venne “sanato” nei suoi effetti dalla l. 22 aprile 2010, n. 60. Con l'ord. n. 204 del 2010 la Corte dichiarò inammissibile la questione in via principale proposta da alcune regioni, a causa della cessazione della materia del contendere determinata dalla decadenza del decreto e dalla mancata impugnazione specifica della legge di sanatoria. Su questa vicenda v. criticamente A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto “salva-liste” e la ragion di Stato, ovvero il problematico “bilanciamento” tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 12 marzo 2010.

(9) Cfr. la sent. n. 48 del 2021.

(10) A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale* 2017, n. 3, 1 ss.; R. BORRELLO, *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in *Nomos — Le attualità nel diritto* 2021, n. 1, 1 ss.; M. COSULICH, “Much Ado About Nothing”, *ovvero dell'inutile compressione dell'eguaglianza del voto nella vigente legislazione elettorale parlamentare*, in *Nomos - Le attualità nel diritto* 2021, n. 1, 1 ss.; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos - Le attualità nel diritto* 2017, n. 3, 10 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi* 2018, n. 1, 1 ss.

circoscrizioni territoriali il loro voto produrrà effetto per la parte di seggi assegnata con metodo proporzionale. Specularmente, anche l'affidamento dei candidati è in parte vulnerato, poiché chi volesse prendere con serietà il rapporto rappresentativo previsto dall'art. 67 Cost. dovrebbe quantomeno poter sapere a chi "deve" la sua elezione: oggi tale debito è solo nei confronti delle dirigenze che hanno stilato le liste (11).

4. L'ordinanza di rimessione evocava, fra i parametri di costituzionalità, gli art. 24 e 113 Cost., assorbiti poi nella motivazione dal contrasto fra la norma denunciata e l'art. 3.

In effetti, la certezza del diritto non può prescindere dalla possibilità di ottenere una tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive coinvolte e, quindi, dalla circostanza che un giudice accerti le norme applicabili ad un determinato caso.

Ebbene, se certezza del diritto deve essere anche in materia elettorale, torna alla ribalta il tema della protezione giurisdizionale del diritto di voto attivo e passivo e della pienezza di essa, garantita nel livello locale dalla giurisdizione amministrativa, ma lacunosa proprio nel livello nazionale. Prima dello scioglimento anticipato delle Camere decretato il 21 luglio 2022, era sul punto di arrivare ad approvazione definitiva una proposta di legge (12) volta ad estendere la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (affidata territorialmente al TAR del Lazio in primo grado) sulle operazioni preparatorie alle elezioni politiche. Il legislatore tentava così di dare risposta alle richieste avanzate anche dalla Corte costituzionale nella sent. n. 48 del 2021, che è tornata a segnalare — ad alcuni anni di distanza da moniti precedenti (13) — il vuoto di tutela giurisdizionale che affligge il procedimento elettorale nazionale (14).

Se mai tale proposta dovesse ritornare nella XIX legislatura, di sicuro interesse sarà interrogarsi sulle relazioni che potranno instaurarsi fra il

(11) A. D'ANDREA, *Elezioni 2018 e candidati. Avete voluto il "leader"? Allora non piangete se fa lui le liste*, in *laCostituzione.info* 29 gennaio 2018.

(12) Nel momento in cui si chiudeva la nota (luglio 2022) risultava in discussione alla Camera il d.d.l. "Parrini" (A.S. XVIII, n. 2390), già approvato in prima lettura dal Senato. Nell'esame in sede referente condotto dalle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, le proposte emendative erano state ritirate, il che faceva ben sperare in una rapida approvazione senza modifiche da parte del secondo ramo del Parlamento (cfr. A.C. XVIII, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari, Commissioni Riunite (I e II)*, 18 maggio 2022, p. 10).

(13) Si v. l'ord. n. 165 del 2016, la sent. n. 259 del 2009, l'ord. n. 512 del 2000.

(14) A commento della sent. n. 48 del 2021 v. M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC* 2021, n. 3, 409 ss.; A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in questa *Rivista* 2021, n. 2, 640 ss.; A. SAITTA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammento per coprire l'inerzia del legislatore*, in questa *Rivista* 2021, 631 ss. G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline* 2021, n. 2, 601 ss.

processo di natura elettorale e l'incidente di costituzionalità. Detto diversamente, la nuova competenza di TAR Lazio e Consiglio di Stato potrà consentire che norme in materia elettorale arrivino al vaglio di Palazzo della Consulta, senza passare per la via dell'azione di accertamento del diritto di voto? (15)

Un primo significativo ostacolo è rappresentato dai termini processuali, estremamente ridotti ed accelerati, che poco sembrano adatti alla remissione della questione di costituzionalità alla Corte. Al di là di questo ostico scoglio, altro versante è l'identificazione di quali norme siano da considerarsi "rilevanti" in questo giudizio *a quo*. Ad esempio, alcuni strutturali difetti del c.d. *Rosatellum*, in grado di incidere concretamente nel successivo riparto dei seggi, potrebbero anche trovare nel giudizio sulle operazioni preparatorie la via verso la loro censura di incostituzionalità (si pensi alla "lunghezza" delle liste da presentare) (16).

Tuttavia, la più parte delle norme di dubbia legittimità si ritrovano solo nella fase dello scrutinio e della proclamazione dei risultati, di nuovo sottraendosi ad un possibile controllo della giurisdizione, cedevole di fronte al potere di verifica che spetta a ciascuna Camera in base all'art. 66 Cost. (17)

A questo punto si ritorna nel vuoto di tutela (18): è un bel dire che nel

(15) Come è noto, è tramontata l'ipotesi che le stesse Camere, in sede di deliberazioni *ex art. 66 Cost.*, sollevassero questione di costituzionalità (su cui v. G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano 2001, 258). Quanto alla giurisprudenza amministrativa, essa ritiene che l'incidente di costituzionalità sia incompatibile con il rito di cui all'art. 129 c.p.a. relativo alle operazioni preparatorie: v. da ultimo C.g.a., 12 settembre 2022, n. 949, con richiamo a CdS, Ad. Pl. 9 ottobre 2013, n. 22.

(16) Con il sistema introdotto dalla legge n. 165 del 2017, il numero di seggi da attribuire nei collegi plurinominali va da due ad otto al Senato (art. 1, comma 1-*bis*, del T.U. sulle elezioni del Senato) e da tre ad otto alla Camera (art. 1, comma 3, T.U. sulle elezioni della Camera dei deputati), mentre il numero di candidati è compreso fra due e quattro in entrambi i rami del Parlamento (art. 18 *bis*, comma 3 T.U. Camera; art. 9, comma 4, T.U. Senato). Il fatto che il numero di candidati sia inferiore al numero dei seggi concorre ad aumentare (insieme alle pluricandidature) la possibilità di esaurimento di una lista nel collegio plurinominali e di conseguenza la tendenza allo scivolamento dei seggi fra collegi plurinominali e circoscrizioni, a tutto discapito del principio di conoscibilità dell'effetto del voto da parte dell'elettore. Si v. M. PODETTA, *Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed "esaurimento" di candidati*, in *Osservatorio costituzionale* 2018, n. 2, 1 ss.

(17) Secondo l'impostazione tradizionale, L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano 1965, 748 «Non essendo stabiliti altri giudici per valutare l'applicazione delle leggi elettorali politiche [...], non si può ridurre il "giudica" dell'art. 66 cost. ad una definizione sbagliata del legislatore costituente, ma bisogna invece riconoscere in questo termine una carica precettiva, che impone alle Camere di funzionare "da giudici", con procedure e garanzie giurisdizionali e non come corpo politico».

(18) Cfr. G.E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., 241. Il vuoto è ormai acclarato, come riconosce anche la Corte: cfr. sent. n. 240 del 2021, punto 4.2.3. *Cons. dir.*: «L'orientamento sinora tenuto da questa Corte, nei casi in cui essa ha ravvisato la sussistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale come condizione per l'incardinamento di questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale sorte nell'ambito

nostro ordinamento vige un principio di certezza del diritto in materia elettorale, quando nelle Camere viene negato l'affidamento persino di coloro che si vedono *accertata* una pretesa ad ottenere il seggio. Nella legislatura da poco conclusasi, ciò è accaduto flagrantemente nel c.d. “caso Lotito”: la Giunta per le elezioni del Senato ha riconosciuto al candidato senatore di Forza Italia in Campania l'effettivo diritto alla proclamazione (19), diritto negato nella sostanza da una delibera del *plenum* con cui si è rinviata la questione, anche per non turbare gli equilibri interni alla maggioranza di governo (20). Un rinvio che, al tramonto della legislatura, ha avuto tutto il sapore di un *sine die* (21).

Anche in questo caso — come peraltro nel caso del seggio senatoriale siciliano del Movimento Cinque Stelle, scivolato in Umbria (22) — sotto il manto dell'interpretazione delle norme legislative si è celata una precisa volontà politica che si pone agli antipodi di un principio di sicurezza giuridica in materia elettorale.

Non è allora da escludere che questo principio possa portare in futuro il giudice costituzionale — in assenza di interventi legislativi sul punto — ad aprire le maglie del suo sindacato (pensiamo in particolare ai conflitti fra poteri (23)) per evitare che l'arbitrio prenda il sopravvento in uno degli ambiti più delicati dell'ordinamento, ovvero la costruzione del rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti.

di azioni di accertamento, non può infatti ritenersi applicabile unicamente all'ipotesi di una zona franca quale quella scaturente, per le sole elezioni politiche nazionali, dall'operatività del meccanismo di cui all'art. 66 Cost.».

(19) Dopo la contestazione dell'elezione del sen. Vincenzo Carbone in Campania, la Giunta ha riconosciuto la spettanza del seggio al ricorrente Claudio Lotito (A.S. XVIII, *Documento III n. 3*, del 6 ottobre 2020). L'Assemblea, nella seduta del 2 dicembre 2021 ha votato il rinvio della questione alla Giunta, per la rettifica dei dati elettorali.

(20) Nel frattempo, infatti, il senatore Carbone, eletto nelle file di Forza Italia, ha aderito al Gruppo di Italia Viva — Partito socialista italiano.

(21) Nella seduta del 16 dicembre 2021, la Giunta ha confermato il contenuto del documento, proponendo la decadenza del senatore Carbone e la proclamazione a senatore del ricorrente Lotito (A.S. XVIII, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, *Resoconto sommario n. 118 del 16/12/2021*). Si attende dunque la pronuncia del *plenum* di Palazzo Madama, a pochi mesi dalla scadenza della legislatura in corso.

(22) Anche tale questione è stata presentata alla Corte, per via di conflitto fra poteri sollevato da un senatore, ma il ricorso è stato dichiarato inammissibile: cfr. ord. n. 86 del 2020 e, volendo, la nota a commento pubblicata in questa sede (A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto fra poteri: la risposta negativa al singolo parlamentare*, in questa *Rivista* 2020, 1125 ss.)

(23) Si v. le soluzioni prospettate da G.E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., 246 ss. Sul tema cfr. altresì M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI, (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 144; J. LUTHER, *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli 2013, 404; A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare* 2020, n. 1, 33 ss.

5. Continuando in questo esercizio di “concretizzazione” del principio di certezza del diritto elettorale, non ci si può esimere dal ricollegare quest’ultimo alla buona scrittura delle leggi che disciplinino, a vari livelli, i sistemi elettorali.

E c’è, in effetti, da dubitare che le legislazioni elettorali vigenti in alcune Regioni siano rispettose della sicurezza giuridica elettorale, soprattutto laddove i legislatori locali abbiano disordinatamente sovrapposto, derogato o modificato le norme nazionali di carattere dispositivo (24), senza disciplinare in maniera organica il sistema elettorale regionale.

Un esempio significativo, e poco virtuoso, è quello della Calabria, dove la legge regionale attualmente in vigore è il prodotto confuso di un *patchwork* creato dall’intersezione fra la legge prevista a livello nazionale e vari interventi puntuali che si sono succeduti a livello locale. Il risultato è stato un testo in cui vi sono enunciati privi di un qualsivoglia portato normativo concreto (25). Malgrado osservazioni critiche provenute direttamente dal giudice costituzionale (26), il TAR locale non si è sentito di sollevare una questione di costituzionalità sulla scarsa chiarezza della legge, sul presupposto che — alla fine — gli Uffici elettorali locali trovavano un modo per applicare l’algoritmo elettorale (27). Il problema è che il principio in parola dovrebbe escludere che possano esistere ampi margini di interpretazione a fronte di testi oggettivamente oscuri.

(24) Si tratta della legge 23 febbraio 1995 n. 43, intervenuta — dopo la revisione costituzionale del Titolo V — sulla l. 17 febbraio 1968, n. 108.

(25) In particolare, nel sistema disegnato dalla l. reg. 7 febbraio 2005, n. 1, modificata dalla l. reg. 12 settembre 2014, n. 19, sei seggi consiliari su trenta sono assegnati a livello regionale e possono rientrare completamente o parzialmente nel numero di seggi totali conferiti col premio, a seconda del risultato delle liste provinciali, posto che la maggioranza del Presidente eletto deve comunque godere del 55% dei seggi consiliari. Eppure le liste regionali sono formate dal solo candidato Presidente, sicché il premio dato su base regionale ricade poi sui gruppi di lista provinciali (cfr. A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità e omissioni)*, in *Diritti regionali* 2017, n. 3, 256). Il legislatore ha poi fissato una fantomatica soglia dell’8% per le liste regionali e il 4% per le liste provinciali, anche se collegate ad una lista regionale che ha superato la prima soglia (art. 1 comma 3). In realtà è una specificazione del tutto inutile perché la soglia dell’8% non ha alcun valore operativo (cfr. ancora A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese*, cit., p. 252), dal momento che quand’anche non fossero utilizzati tutti i 6 seggi assegnati su base regionale, questi sarebbero attribuiti alle liste provinciali “perdenti”.

(26) La sent. n. 196 del 2003 (punto 5 *Cons. dir.*) aveva sottolineato «la improprietà della tecnica legislativa» delle legislazioni regionali (fra cui quella calabrese) che normassero *per relationem* i sistemi elettorali locali, mischiando integrazioni e modifiche alla legge nazionale n. 43 del 1995 e non predisponessero un quadro normativo “autotoctono”, ancorché ispirato al modello nazionale.

(27) TAR Catanzaro, 9 luglio 2020, n. 1275: «Seppur complessa sia la lettura della normativa, stante la scelta del rinvio e modifica da parte della legge Regionale a quella statale, essa risulta, comunque, comprensibile e completa ed è esercizio dell’autonomia legislativa nell’ambito dei principi delineati dallo Stato. La questione sollevata è, quindi, priva di manifesta fondatezza». Sul rapporto tra le fonti statali e regionali nella disciplina del sistema elettorale v. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008.

Prendere sul serio la certezza del diritto in materia elettorale — tutelando così l'affidamento degli elettori — dovrebbe quindi trasformare l'illeggibilità di alcune discipline in illegittimità costituzionale (28), spingendo il legislatore regionale ad adottare un quadro organico ed ordinato, magari anche riproducendo norme pensate a livello nazionale.

5. Accantonata la certezza del diritto, nella sentenza vi è un altro passaggio che merita di essere analizzato, per vedere quali disegni possa creare con il suo movimento. In effetti, prima di concludere la decisione (punto 6 *Cons. Dir.*) la Corte si profonde in una serie di *obiter dicta* che, volendo rispondere ad argomenti avanzati dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della legittimità della norma, sembrano in realtà voler ribadire alcuni principi di costruzione dei sistemi elettorali (non solo) locali.

Alla difesa erariale che sottolineava come l'intervento legislativo potesse meglio servire lo scopo di un equilibrato contemperamento fra governabilità dell'organo consiliare (tramite l'attribuzione del premio di maggioranza) e rappresentatività politica dello stesso, la Corte risponde che tale pur lecito obiettivo non si può perseguire con una norma di pretesa interpretazione autentica che, allora, rivela la sua natura fittizia, dato che effettua un nuovo e diverso bilanciamento degli interessi in gioco.

La sentenza evidenzia come resti nella possibilità del legislatore regionale la modulazione del rapporto fra premio di maggioranza e «principio di rappresentatività ed esigenza di tutela delle minoranze consiliari», fermo restando che il suo sindacato incidentale su tali norme potrà comunque essere attivato (ed infatti considerazioni in materia non spettano al giudice costituzionale «in questa sede»). Allo stato, la disciplina siciliana non presentava vizi talmente macroscopici che potessero legittimare da soli l'intervento retroattivo, date le condizioni legislative imposte dalla norma per ottenere il premio (29).

Ora, queste indicazioni portano alla luce la complessa geometria di interessi che coinvolgono la materia elettorale che, specie a livello comunale, hanno trovato nella giurisprudenza amministrativa interpretazioni particolarmente inclini a valorizzare il rapporto intercorrente fra elezione diretta

(28) È d'uopo ricordare la sent. n. 206 del 2019, che ha richiamato il legislatore alla predisposizione di quadri normativi votati «a trasparenza e chiarezza» laddove entri in gioco un diritto fondamentale (nel caso di specie era il diritto all'informazione pluralistica: punto 12 *Cons. dir.*)

(29) «[E]sso non è assegnato se la lista o il gruppo di liste collegate al sindaco eletto abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi; se un'altra lista o gruppo di liste abbiano superato il 50 per cento dei voti validi; se, in caso di sindaco eletto al primo turno, la lista o il gruppo di liste allo stesso collegate non abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi» (punto 6 *Cons. dir.*). Si tratta di previsioni che ricalcano quanto previsto dall'art. 73, comma 10, TUEL e che costituiscono «clausole di rappresentatività minima» del Consiglio comunale (sia consentito rinviare a A. LAURO, *Il rapporto tra rappresentatività e governabilità degli enti locali nella giurisprudenza amministrativa: alcune notazioni critiche*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte delle democrazie occidentali. Atti del seminario, Brescia 5 aprile 2019*, Napoli 2020, 119 ss.

del sindaco e attribuzione del premio di maggioranza alle liste collegate. Da un certo punto di vista, la stessa questione di legittimità costituzionale si inserisce nel medesimo solco di questa giurisprudenza amministrativa “filomaggioritaria” (30).

Nella legislazione elettorale siciliana sussiste, però, un problematico elemento strutturale — che la Corte non cita — attinente all’elezione diretta del sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti, come nel caso portato *sub judice* (31): è proclamato sindaco il candidato che ottenga almeno il 40% dei voti validi. L’elezione di questi porta con sé — salvo che non scattino le clausole negative previste dalla legge — l’attribuzione del premio di maggioranza alle liste. Come è evidente, si tratta di una deviazione dal modello nazionale previsto nel TUEL (32), che nei comuni di medesime dimensioni prevede l’elezione diretta solo con il conseguimento del 50% dei suffragi.

Ci pare che della legittimità di questo abbassamento della soglia d’elezione del sindaco occorra grandemente dubitare. Esso, infatti, arriva ad incidere negativamente tanto sulla rappresentatività del sindaco in quanto tale, con un’insensata soppressione del ballottaggio (che vede, nemmeno troppo raramente, modificarsi i rapporti di forza fra i due che hanno avuto accesso al secondo turno (33)), con l’effetto di impedire agli elettori di forze politiche minori di ricollocarsi rispetto alla scelta del vertice comunale, dandovi così una più forte legittimazione democratica. Bisogna ricordare che è proprio questa legittimazione che giustifica, nella *ratio legis* sottostante all’assetto di governo comunale, tanto l’attribuzione del premio di maggioranza, quanto i meccanismi di scioglimento automatico secondo la formula del *simul stabunt, simul cadent*.

Non solo, allora, non è chiaro perché ai residenti siciliani debba essere negata la possibilità di esprimersi in un turno di ballottaggio ove nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti — criterio che comunque resta la cristallizzazione necessaria, ancorché non sufficiente, del principio democratico (34) —, ma risulta evidente come la configurazione

(30) Citata dallo stesso giudice costituzionale, al punto 4 *Cons. dir.* Per una critica ad alcuni di questi orientamenti volti a rafforzare la preminenza di un principio di governabilità (rappresentato dal premio di maggioranza) rispetto alla rappresentatività dell’assemblea locale v. ancora A. LAURO, *Il rapporto*, cit., 121.

(31) Art. 3, comma 4, della l. reg. 15 settembre 1997, n. 35.

(32) Deviazione, peraltro, piuttosto recente, poiché introdotta dalla l. reg. 11 agosto 2016, n. 17.

(33) Non può esistere quindi nessuna presunzione di “sufficienza” del 40% che giustifichi l’eliminazione di un turno dall’esito “scontato”.

(34) A questo proposito, anche l’elezione dei Presidenti delle Giunte regionali non dovrebbe sottrarsi alla possibilità del ballottaggio, che resta un’implicazione logica del principio democratico, ancorché interpretato in una dimensione maggioritaria. Attualmente, se non si erra, solo la Regione Toscana prevede un turno di ballottaggio, pure questo però subordinato non già al raggiungimento della soglia “naturale” della metà più uno dei voti validi, ma al mancato superamento del 40% (l. reg. 26 settembre 2014, n. 51). Sul modello dell’elezione diretta del Presidente della Regione v. A. PERTICI, *Art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di),

generale di questo modello sancisca un sacrificio del principio di rappresentatività rispetto alla fantomatica “governabilità” dell’ente locale senza che vi sia una giustificazione ragionevole. Inutile dire che il “risparmio” finanziario prodotto dalla soppressione di alcuni secondi turni non sembra affatto sufficiente a controbilanciare la scelta del legislatore.

È facile peraltro rivedere in questo 40% la soglia voluta dal legislatore nazionale nella scorsa legislatura (legge n. 52 del 2015) per l’attribuzione di un premio di maggioranza, nel quadro del sistema elettorale ribattezzato *Italicum*. Questa soglia, come è noto, è stata considerata costituzionalmente legittima dalla Corte nella sent. n. 35 del 2017. Non sembra, però, che esistano sufficienti ragioni per ritenere che detto sbarramento possa applicarsi tale e quale alle elezioni comunali: anzi, il giudice costituzionale ha sempre ribadito — sia nella sent. n. 1 del 2014, sia nella sent. n. 35 del 2017 — come non si possa ragionare in termini paralleli fra livello nazionale e livello locale, data la differenza fra i sistemi di governo (35). È chiaro come un’elezione monocratica sia cosa del tutto diversa dall’assegnazione di un premio di maggioranza ad una lista in una competizione plurinomiale.

6. In conclusione, non si può escludere che la materia elettorale torni all’attenzione della Corte, forse in un futuro nemmeno troppo remoto (36). Quel che oggi possiamo dire è che il giudice ha una nuova freccia al suo arco — la certezza del diritto in materia elettorale — e che questa potrà tornare assai utile all’occasione, per evitare che le alchimie cui i legislatori possono ricorrere nel disciplinare l’espressione del voto la rendano evanescente sino a negarla.

ALESSANDRO LAURO

Commentario alla Costituzione, Torino 2006. Malgrado i termini poco chiari della sent. n. 193 del 2015, bisogna senza dubbio concordare con la dottrina secondo la quale le questioni relative all’attribuzione dei premi a livello regionale — collegati all’elezione diretta del Presidente della Giunta — sono rimaste impregiudicate, data la declaratoria di inammissibilità della questione per la sua natura ipotetica (cfr. A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Le Regioni* 2016, n. 1, 174) e che non è affatto detto che la forma di governo regionale garantisca la legittimità delle concrete previsioni adottate nelle singole regioni (M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini*, post «porcellum», in *Le Regioni* 2014, n. 3, 471). Risulta un caso (Cons. St., sez. V, 21 luglio 2015, n. 3614), in cui il giudice amministrativo d’appello ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale rivolta contro l’assegnazione del premio di maggioranza nella regione Sardegna, poiché è ivi prevista una soglia di sbarramento del 25%, considerata dal Consiglio di Stato sufficiente a scartare il dubbio di costituzionalità.

(35) Cfr. sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1 *Cons. dir.*; sent. n. 35 del 2017, punto 9.2 *Cons. dir.*

(36) Con la riduzione del numero dei parlamentari, alcuni profili critici del sistema elettorale vigente saranno esasperati e, peraltro, se ne presenteranno di nuovi (come l’estensione dei collegi uninominali), malgrado la legge del 2019 che ha allineato le previsioni del sistema elettorale alla nuova consistenza numerica delle Camere: v. M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa comunque di una non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos - Le attualità nel diritto* 2019, n. 2, 39 ss.

ABSTRACT

La sentenza in commento dichiara l'incostituzionalità di una norma siciliana che interveniva, sotto le spoglie dell'interpretazione autentica, ad abbassare il premio di maggioranza previsto nel sistema elettorale comunale della Regione. La decisione è l'occasione per la Corte di fissare il principio della certezza del diritto in materia elettorale, che si rivela un precetto dalle molteplici sfaccettature, con possibili conseguenze anche sul piano nazionale.

The commented judgment declares the unconstitutionality of a Sicilian norme lowering, under the guise of authentic interpretation, the majority premium provided for in the municipal electoral system. The decision is an opportunity for the Court to establish the principle of legal certainty in electoral matters, which proves to be a multi faceted precept, with possible consequences at the national level as well.