

LORENZO SPADACINI

La Giunta delle elezioni della Camera dei deputati e gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. La sentenza 1/2014 e la verifica dei poteri presso la Camera in riferimento alle elezioni del 2013. – 2. L'illegittimità della composizione della Camera, la validità dei suoi atti e il principio di continuità dello Stato. – 3. Le conseguenze politico-istituzionali della dichiarazione d'illegittimità. – 4. L'erroneo fondamento dell'irretroattività della sentenza e la natura giurisdizionale del contenzioso elettorale ex art. 66 Cost. – 5. L'esistenza nell'ordinamento di strumenti per ripristinare la rappresentatività delle Camere.

1. *La sentenza 1/2014 e la verifica dei poteri presso la Camera in riferimento alle elezioni del 2013.* – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014 (nel prosieguo, la 1/2014), come noto, dichiarava l'illegittimità costituzionale di due blocchi di disposizioni contenute nelle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, riguardanti i premi di maggioranza e l'impossibilità per gli elettori di esprimere voti di preferenza¹.

Nel punto 7 del *Considerato in diritto*, la Corte – invero assai sbrigativamente – aggiungeva due considerazioni in merito agli effetti della sua pronuncia. Da un lato specificava che «la decisione [...] di annullamento delle norme censurate, avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale». Dall'altro lato essa precisava che la sentenza «non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi», perché «Le elezioni che

¹ La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.*, 1/2014, 1 ss., con osservazioni di G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale* (27 ss.), A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento «creativo» della Corte costituzionale* (34 ss.), A. D'ANDREA, *La «riforma» elettorale «imposta» dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di «governabilità» dell'ordinamento* (38 ss.), A. MORRONE, *L'uguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio* (47 ss.), E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della zona «franca»* (54 ss.). La pubblicazione (cui si riferiscono i numeri di pagina che, nel prosieguo del contenuto, seguono le citazioni di brani della sentenza) veniva corredata dei contributi di altri studiosi, ai quali era richiesto di rispondere a quattro quesiti, di cui il quarto («Quali sono gli effetti «caducatori» ex art. 136 Cost. conseguenti alla dichiarazione di incostituzionalità del c.d. Porcellum», 629) ha specifico riguardo all'oggetto del presente scritto. Al quesito rispondevano P.A. CAPOTOSTI (654 ss.), L. CARLASSARE, (658 ss.), A. CERRI (663 ss.), T. F. GIUPPONI (673 ss.), F. LANCHESTER (677 ss.), F. RIMOLI (690 ss.), R. ROMBOLI (696 ss.), F. SORRENTINO (707 ss.), S. STAIANO (713 ss.). Nel prosieguo, gli interventi sono citati con il titolo «Dibattito». La sterminata messe di commenti cui la sentenza ha dato luogo non consente, in questa sede, di aggiungere ulteriori riferimenti bibliografici.

si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti» (25).

Con tale duplice ordine di statuizioni, la Corte costituzionale, secondo parte dei commentatori e della dottrina (§3), avrebbe escluso ogni effetto della sentenza sulla composizione delle Camere così come risultante a seguito delle proclamazioni effettuate al termine del voto politico del 2013.

La Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, tuttavia, al momento della pubblicazione della sentenza era ancora alle prese con la procedura di verifica dei poteri. Essa, con lo scopo di essere coadiuvata a chiarire le implicazioni della 1/2014 sulla composizione della Camera ed in particolare della «dottrina dei rapporti esauriti» come limite all'efficacia retroattiva delle sentenze della Corte, ha provveduto ad una serie di audizioni informali².

Sulla base delle relazioni degli esperti, il presidente D'Ambrosio (M5S) proponeva alla Giunta di aprire un'istruttoria sulla composizione della Camera, perché riteneva che non potesse darsi per scontato che la sentenza della Corte limitasse la retroazione della sua pronuncia. La Giunta, tuttavia, non approvava la relazione del suo Presidente³.

Viceversa, veniva approvata la relazione che sarebbe stata presentata dal nuovo relatore, l'on. Lattuca (Pd), di segno diametralmente opposto. Secondo Lattuca, le proclamazioni effettuate all'indomani delle elezioni del 2013 andavano senz'altro convalidate, giacché la sentenza della Corte costituzionale non poteva avere efficacia retroattiva⁴. Infine, la Camera nella seduta del 1° luglio 2015 prendeva atto delle convalide, implicitamente confermando l'impostazione avallata dalla maggioranza con l'approvazione della «relazione Lattuca»⁵.

2. L'illegittimità della composizione della Camera, la validità dei suoi atti e il principio di continuità dello Stato. – In sede di dibattito politico, si è persino paventata la possibilità che, se alla 1/2014 si fossero riconosciuti

² Tra gli esperti auditi era inserito anche chi scrive e la relazione presentata alla Giunta per l'audizione del 14 ottobre 2014 ha costituito il canovaccio del presente scritto. Nella stessa seduta veniva sentito anche Saverio Regasto (*Considerazioni sui profili problematici della decisione della Corte cost. n. 1/2014*, in *forumcostituzionale.it*). Nella seduta del 22 ottobre 2014 erano sentiti Giovanni Guzzetta e Ida Nicotra (*Audizione della prof.ssa Ida Nicotra presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati*, in *Osservatorio Aic*, 16 novembre 2014). Nella seduta del 13 novembre 2014 era sentito Federico Sorrentino e in quella del 26 novembre 2014 venivano auditi Massimo Luciani e Claudio De Fiores (*Atti Camera*, XVII Legisl., *Giunta delle elezioni*, res. somm. del 14 e 22 ottobre e del 13 e 26 novembre 2014).

³ *Ivi*, 1° aprile 2015, 12.

⁴ *Ivi*, 9 aprile 2015, 2 ss.

⁵ *Atti Camera*, XVII Legisl., *Camera dei deputati*, res. sten., 1 luglio 2015, 120. Val la pena di ricordare come la relazione attraverso la quale la Giunta riferisce all'Aula sia intervenuta a distanza di oltre due anni dallo svolgimento delle elezioni nonostante la prescrizione dell'art. 17 Reg. Cam. che prevede che la proposta di convalida all'Assemblea debba essere presentata non oltre i diciotto mesi dalle elezioni.

effetti retroattivi, ne sarebbe conseguita l'illegittimità delle Camere e il travolgimento degli atti nel frattempo adottati dalle stesse, tra i quali addirittura l'elezione di organi costituzionali⁶. La gravità delle conseguenze prospettate ha costituito sin da subito un valido argomento per escludere un'interpretazione che affermasse la retroattività della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Tuttavia, l'illegittima composizione della Camera non costituisce una causa di invalidità degli atti da essa compiuti. Più volte, infatti, deputati proclamati eletti sono poi stati dichiarati decaduti a causa dell'illegittimità dell'originaria proclamazione, senza che si sia mai discusso circa la validità degli atti assunti dalle Camere, nemmeno nelle occasioni nelle quali i loro voti fossero risultati determinanti (o potenzialmente determinanti nelle votazioni a scrutinio segreto)⁷. Naturalmente, nel caso che ci occupa si tratterebbe di coinvolgere un numero di deputati la cui consistenza complessiva è in effetti senza precedenti⁸. Tuttavia, rispetto ai casi già accaduti, si tratta di una diversità meramente quantitativa, non qualitativa, che, come tale, non può determinare conseguenze sulla validità degli atti assunti delle Camere diverse da quelle che si producono quando l'illegittimità della rispettiva proclamazione coinvolga un numero di parlamentari più contenuto⁹.

Nella 1/2014 la conclusione circa la validità degli atti compiuti dalle Camere è supportata con il richiamo al «principio fondamentale della conti-

⁶ Nel vivace dibattito politico scaturito dalla 1/2014 questa tesi era sostenuta con particolare vigore dalle forze di opposizione. Cfr. A. MALAGUTI, *La protesta unisce Forza Italia e MS: «Camere delegittimate», si torni al voto*, in *La Stampa*, 6 dicembre 2013, 10, e le dichiarazioni del sen. Calderoli, in P. BRACALINI, *E ora sono illegittime anche le Regioni*, in *il Giornale*, 5 dicembre 2013, 3.

⁷ Si veda in proposito A. CERRI, *Dibattito*, cit., 663, secondo cui «la mancata convalida dell'elezione di uno o più parlamentari non comporta [...] l'invalidità di tutto quello che la camera di appartenenza ha approvato fino a quel momento. La mancata convalida ha carattere immanabilmente non retroattivo. Se così non fosse, nessuna legge, nel frattempo approvata, sarebbe valida, perché approvata da un organo collegiale la cui composizione era (all'epoca) illegittima». L'A., che riferisce della relativa giurisprudenza per la quale allo stesso si rinvia, fonda l'assunto sulla natura di collegi perfetti delle camere rappresentative: «basta ricordare la caratteristica comune dei collegi perfetti: quella di non consentire la c.d. «prova di resistenza» a sostegno di una decisione presa in una composizione illegittima». Cerri inoltre fornisce l'esempio analogico relativo ai consigli degli enti politici locali (664): «Quanto detto vale anche per le elezioni amministrative, nelle quali l'annullamento delle operazioni elettorali sia che conduca a conseguenze univocamente riferibili ad un singolo candidato o a singoli candidati (eletti), sia che conduca [...] all'annullamento dell'intero processo elettorale, non conduce anche alla rimozione delle delibere nel frattempo adottate».

⁸ Secondo i dati forniti da diverse testate giornalistiche sarebbero 148 i deputati eletti grazie al premio di maggioranza alla Camera dei deputati. In particolare, di questi, 126 seggi sarebbero stati assegnati alla lista del Pd, 15 a Sel, 5 al Centro Democratico e 2 alla Svp (C. TECCE, *I 148 deputati del porcellum*, in *Il Fatto Quotidiano*, 7 dicembre 2013, 4).

⁹ Non sorprende dunque che la questione di legittimità sollevata da un giudice nei confronti di una legge approvata dal Parlamento attuale, sul presupposto che fosse incostituzionale in quanto approvata da Camere illegittimamente composte a seguito della 1/2014, sia stata dichiarata manifestamente inammissibile con l'ordinanza Corte Cost. 57/2014.

nuità dello Stato» (25)¹⁰. Sulla portata di tale richiamo, invero, sono comparse in dottrina voci discordi: secondo alcuni autori esso fonderebbe proprio l'irretroattività della pronuncia¹¹; secondo altri, invece, sarebbe funzio-

¹⁰ In verità, non è chiaro in che senso il richiamo della Corte a tale «fondamentale principio» possa avere efficacia decisiva nel supportare le conclusioni della pronuncia in materia di retroazione degli effetti. La Corte non sembra, infatti, riferirsi ad esso nel senso illustrato da V. CRISAFULLI, *La continuità dello stato*, in ID., *Stato, Popolo, Governo*, Milano 1985, 1 ss. (originariamente, in un testo parzialmente diverso, in *Riv.dir.int.*, XLVII, 3/1964, 264 ss.), per la semplice ragione che nella sentenza non è in discussione la continuità dello Stato nel suo complesso, bensì la continuità di un suo organo, ancorché costituzionalmente primario, quale è la Camera dei deputati. Peraltro, se la Corte avesse inteso invece riferirsi alla continuità degli organi costituzionali, la dottrina di riferimento sarebbe quella contenuta nella monografia di L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano 1958. Anche tale dottrina, tuttavia, non autorizzerebbe una conclusione paragonabile a quella della Corte costituzionale, giacché sulla base del pensiero di Elia tale principio, con riguardo al Parlamento, comporta in sostanza la predisposizione di meccanismi di rinnovazione dell'organo quando esso non possa funzionare (e dunque potrebbe persino fungere da argomento in senso opposto a quello richiamato dalla Corte) e la *prorogatio* dell'organo precedente in attesa della sua sostituzione (4). L'uso disinvolto di tale principio da parte della Corte è infine denunciato da G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur.cost.*, 3/2014, 2985 ss., che rileva come esso rischi di sovvertire i presupposti dello «stato costituzionale». Per F. LANCHESTER, *Dibattito*, cit., 679, il richiamo a un tale principio rischia di essere «devastante». D'altro canto il principio in parola, ancorché definito «fondamentale», non aveva mai trovato spazio in altre pronunce della Consulta. Ciò risulta sulla base di una ricerca testuale dell'espressione nella banca dati della giurisprudenza costituzionale (cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do). Principi analoghi, come quello riassunto dal brocardo latino *salus rei publicae suprema lex esto*, ricorrono assai raramente e in campi specificamente delimitati, ossia in tema di segreto di stato (nelle pronunce 86/1977, 230/2008, 40/2012, 69/2013 e 24/2014), con lo scopo di corroborarne il fondamento costituzionale, ed in tema di riparto di competenze stato-regioni (pronunce 40, 148 e 151/2012 e 89/2014), sempre però con lo scopo di escluderne la rilevanza al fine di invocare la deroga rispetto a disposizioni costituzionali (a tutela delle competenze regionali). Nel senso, invece, di continuità degli organi dello stato, esso ricorre allo scopo di sostenere la categoria delle leggi costituzionalmente necessarie (sentenze 15 e 16/2008, 13/2012 e 12/2014). Riassuntivamente, non sembra possibile reperire nella giurisprudenza della Corte un fondamento ad un principio di continuità dello stato che sia in grado di imporre la conservazione di una composizione illegittima delle assemblee rappresentative.

¹¹ S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in forumcostituzionale.it, 26 marzo 2014, 16; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in forumcostituzionale.it, 2; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in forumcostituzionale.it, 14 gennaio 2014, 4, il quale critica però tale impostazione della Consulta. In questa medesima direzione sembrava esprimersi, a caldo, Zagrebelsky, secondo cui «si potrebbe dire che la giunta, nel convalidare o non convalidare, non può applicare la legge vecchia e deve tener conto di quella nuova. Questa seconda soluzione porterebbe al caos, anche perché i deputati non convalidati non potrebbero essere sostituiti da altri tra quelli non eletti, perché anche la loro elezione sarebbe illegittima. Ma è proprio qui che dovrebbe valere il principio della continuità dello Stato» (L. MILELLA, *Zagrebelsky: «schiaffo dalla consulta ma lo Stato deve sopravvivere e il Parlamento è legittimo»*, in *la Repubblica*, 8 dicembre 2013, 11). L'A. successivamente stemperava questo assunto, giacché, distinguendo tra atti precedenti alla sentenza (tra i quali far rientrare anche le proclamazioni dei deputati eletti) ed atti successivi alla stessa, sembrava confinare il ruolo del principio di continuità dello stato a giustificazione della conservazione dei secondi e non anche dei primi, che sarebbero invece rimasti salvi per l'operare del principio dei «fatti conclusi» (G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1*, cit., 2985 ss.).

nale al più limitato scopo di salvaguardare gli atti compiuti dalle Camere quando illegittimamente composte¹².

Delle due, a mio avviso la seconda opzione è da preferirsi per ragioni testuali. La Corte, infatti, divide il punto 7 del Considerato in diritto, quello nel quale richiama il principio di continuità, in due parti distinte: nella prima risolve il tema dell'irretroattività; nella seconda si occupa degli effetti della sua pronuncia sugli atti posti in essere dalle Camere. E il principio di continuità è richiamato per l'appunto solo con riguardo a tale seconda parte, ossia al solo scopo di chiarire che tutti gli atti che le Camere elette nel 2013 hanno posto o porranno in essere finché non saranno sostituite da quelle nuove non sono inficiati nella loro validità per essere stati assunti da Camere elette sulla base di una legge elettorale costituzionalmente illegittima.

A ben guardare, così configurato, il senso del richiamo della Corte costituzionale al principio della continuità dello Stato risulta assai ridimensionato, giacché si limiterebbe a supportare la regola della insensibilità degli atti compiuti da una Camera rispetto a eventuali vizi nella sua composizione. In altri termini – ed è un primo punto rilevante ai fini dell'argomentazione che si sosterrà (§4) – il richiamo della Corte al principio di continuità dello Stato non comporta alcuna inferenza circa la retroattività degli effetti della dichiarazione di illegittimità sulla composizione della Camera, limitandosi a produrre la conservazione degli atti da essa compiuti ancorché illegittimamente composta.

Escluso che dalla sentenza derivi l'illegittimità degli atti adottati dalla Camera, dal riconoscimento ad essa di effetti retroattivi si sarebbe «sola-mente» dovuta ricavare la necessità di una nuova ripartizione dei seggi tra le liste e le coalizioni di liste che hanno concorso alle elezioni del 2013. Tale soluzione doveva infatti ritenersi imposta dalla necessità di applicare la disciplina elettorale «depurata» dalle disposizioni dichiarate illegittime, ossia, *in primis*, quelle relative all'attribuzione del premio di maggioranza. In tal modo, si sarebbe eliminata quella distribuzione dei seggi costituzionalmente illegittima che ha prodotto un'inaccettabile alterazione della rappresentanza parlamentare, assegnando il 55% dei seggi a forze politiche dotate di meno del 30% dei consensi elettorali. Sulla base di tale ripartizione dei seggi, ad oggi inalterata, in effetti si continua a consentire che l'indirizzo politico del Paese si determini sulla base di rapporti tra le forze politiche disegnati secondo una distribuzione dei parlamentari non conforme ai principi costituzionali.

A tale riassegnazione dei seggi si sarebbe dovuti pervenire per mezzo di una dichiarazione di nullità delle proclamazioni di un – in effetti – consi-

¹² P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince*, in *Nomos*, 3/2013, 11; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *forumcostituzionale.it*, 4 febbraio 2014, 3; F. GHERA, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili processuali e «sostanziali»*, in *dirittifondamentali.it*, 28 maggio 2014, 10.

stente numero di deputati e della conseguente proclamazione di un corrispondente numero di nuovi membri della Camera¹³.

Si è obiettato però che tale operazione sarebbe risultata tecnicamente impossibile, argomentando che o la sentenza si può applicare retroattivamente per l'intero (abolizione del premio e adozione delle preferenze) oppure non si applica retroattivamente in alcuna sua parte; e, poiché in una parte (quella relativa alle preferenze) non potrebbe senz'altro trovare applicazione retroattiva, ciò implicherebbe che non possa essere applicata retroattivamente nemmeno per la parte residua (cioè con riferimento al premio)¹⁴.

Si tratta però di un argomento non convincente. La Corte costituzionale, infatti, non ha dichiarato illegittima la disposizione – che era rimasta dunque nel testo della legge elettorale – secondo cui i deputati vanno proclamati «secondo l'ordine di presentazione» (art. 84, comma 1, legge elettorale per la Camera), ma ha integrato tale disposizione, limitandosi a rendere residuale il criterio ivi menzionato (ossia quello dell'ordine di presentazione), il quale continuava ad operare soltanto nelle ipotesi di mancata espressione delle preferenze. Si tratta di una precisazione che la stessa Corte formula esplicitamente al punto 6 del Considerato in diritto: le disposizioni per cui sono proclamati eletti «i candidati compresi nella lista medesima «secondo l'ordine di presentazione», non appaiono incompatibili con l'introduzione del voto di preferenza, dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza»¹⁵. Poiché gli elettori – che pure, come sappiamo ora, ne avrebbero avuto diritto – non hanno espresso preferenze nelle consultazioni elettorali del 2013, la proclamazione degli eletti segue l'ordine di presentazione tanto nel caso in cui si applichi la disciplina risultante dalla sentenza (perché in mancanza di espressione delle preferenze opera l'ordine di lista) quanto nel caso in cui si applichi la disciplina dichiarata illegittima (perché essa prevedeva di seguire senz'altro l'ordine di lista).

Le conseguenze giuridiche della retroattività della sentenza, dunque, si

¹³ La nuova riassegnazione alla luce del testo risultante dalla dichiarazione di parziale incostituzionalità secondo le fonti di stampa comporterebbe l'assegnazione di 66 seggi alla coalizione di centro-destra (Forza Italia-Lega Nord e Fratelli d'Italia), 57 al Movimento 5 Stelle ed i restanti 25 alla coalizione di Centro (*Da Tabacci a Giacchetti, dalla Zampa alla Boschi. Ecco i 148 abusivi*, in *Liberquotidiano.it*, 7 dicembre 2013).

¹⁴ In tal senso si era espresso il relatore Lattuca (*Atti Camera*, XVII Legisl., *Giunta delle elezioni*, res. somm., 9 aprile 2015, 10). Anche A. RIVIEZZO, *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato l'«abrogamento»?*, in *forumcostituzionale.it*, 6, giudica «complicata» la riassegnazione dei seggi.

¹⁵ In effetti, tale precisazione della Corte sembrerebbe essere indirizzata a trovare seguito proprio in relazione ad una sua applicazione retroattiva. Se la legge elettorale che residua dalla sentenza della Corte dovesse trovare applicazione in futuro, infatti, è del tutto improbabile che la disposizione relativa all'ordine di presentazione possa trovare applicazione, giacché l'ipotesi che non siano espresse preferenze qualora agli elettori sia riconosciuta tale facoltà è del tutto irrealistica. Tale ipotesi si è invece realizzata con riguardo alle elezioni del 2013, ma proprio perché agli elettori era stato – incostituzionalmente – vietato esprimere preferenze.

sarebbero «limitate» a imporre una redistribuzione dei seggi, fatti salvi tutti gli atti approvati *medio tempore* dalle Camere.

3. *Le conseguenze istituzionali della dichiarazione d'illegittimità: lo scioglimento anticipato delle Camere.* – Le conclusioni del paragrafo precedente non escludono tuttavia che dalla sentenza si sarebbero dovute trarre ulteriori inferenze rilevanti sul piano istituzionale. Infatti, una cosa è sostenere che la composizione parzialmente illegittima delle Camere non travolga gli atti che esse compiono, altro è invece sostenere che la dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni elettorali sia priva di conseguenze costituzionalmente rilevanti circa la legittimazione politica delle Camere elette sulla base di quelle stesse disposizioni¹⁶. Con la sentenza in commento, infatti,

¹⁶ Da questo punto di vista, la dottrina mi pare possa essere suddivisa tra cinque diverse posizioni: in primo luogo, quella di coloro che – invero non molti – ritengono che dalla sentenza non derivi alcuna delegittimazione delle Camere; in secondo luogo quella di chi individua una delegittimazione del Parlamento sul piano politico senza desumerne conseguenze giuridico-costituzionali; in terzo luogo quella di chi sottolinea soprattutto che la delegittimazione conseguente alla sentenza impedisca alle Camere di esercitare i poteri di revisione costituzionale; in quarto luogo quella di chi ritiene che le Camere mantengano una legittimazione limitata all'approvazione di una nuova legge elettorale; in quinto luogo, infine, quella di chi ritiene esplicitamente che le Camere risultino delegittimate e vadano dunque sciolte, senza nemmeno attendere una revisione della legge elettorale o che le stesse siano limitate all'ordinaria amministrazione, lettura che mi pare accomunabile, giacché Camere ridotte alla funzione dell'ordinaria amministrazione sono necessariamente destinate ad un rapido scioglimento, onde evitare la paralisi di tutte le altre funzioni costituzionali che non possono restare impedito se non per il tempo necessario al rinnovo dell'assemblea. Per la prima posizione S. CECCANTI, *Amicus Fulco, Sed magis amica veritas*, in *Nomos*, 3/2013, 2, e T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 674. Per la seconda posizione R. ROMBOLI, *Dibattito*, cit., 696s., il quale, però, trova politicamente non opportuno che il Parlamento proceda a esaminare progetti di revisione della Costituzione, e P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 654, per cui la sentenza, se è dubbio che crei problemi «sul piano della legittimazione giuridica degli eletti, [...] certamente ne crea sul piano della legittimazione politica». Per la terza A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *la Repubblica*, 26 marzo 2014, 36, laddove sostiene l'impossibilità per un Parlamento delegittimato di varare una revisione costituzionale tale da «incidere sulle strutture portanti della nostra democrazia parlamentare» e critica altresì l'intenzione del Governo di durare per tutta la legislatura, sostenendo che «il solo affermarlo implica una violazione del giudicato costituzionale contenuto nella sentenza n. 1 del 2014». Per la quarta posizione L. CARLASSARE, *op. cit.*, 659, la quale accumuna la situazione del Parlamento dopo la sentenza a quella della *prorogatio*, ammettendo però che prima dello scioglimento lo stesso possa pervenire ad una riforma elettorale, e G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista Aic*, 1/2014, 12, per il quale la sentenza impone «una circoscritta protrazione dei poteri legislativi [...] al limitato fine della approvazione di una nuova legge elettorale». Ascrivibili alla quinta posizione sono P. CARNEVALE, *op. cit.*, 9 ss., il quale, pur muovendo come Carlassare dall'assimilazione della situazione del Parlamento a seguito della sentenza a quello di Camere in regime di *prorogatio*, ne desume la più rigida conseguenza della mancanza di legittimazione anche al fine dell'approvazione di una nuova legge elettorale, M. CARREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2014, 15 ss., la quale ritiene che, se il ragionamento della Corte fosse corretto, al regime di *prorogatio* conseguirebbe la limitazione agli atti «di sola ordinaria amministrazione», F. RIMOLI, *op. cit.*, 691, G. SCACCIA, *op. cit.*, 3, F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos*, 3/2013, 9, S. LIETO, P. PASQUINO, *op. cit.*, 16, i quali distinguono il regime di *prorogatio* dal regime di *pro-*

la Corte afferma, da un punto di vista sostanziale, che le Camere attuali sono state elette con disposizioni che impediscono la creazione di un rapporto rappresentativo corretto tra eletti ed elettori, contraddicendo – si afferma esplicitamente¹⁷ – il principio democratico e l'attribuzione della sovranità al popolo.

Si tratta di valutazioni che, pur non incidendo sulla validità degli atti compiuti da Camere illegittimamente composte, ugualmente avrebbero meritato una diversa considerazione tanto, in primo luogo, da parte delle forze politiche parlamentari quanto, in secondo luogo, da parte del Capo dello Stato.

Come è noto, il Presidente della Repubblica è dotato, in particolare, del potere di scioglimento anticipato delle Camere. Tale potere, secondo la dottrina più tradizionale, deve essere impiegato, oltre che nel caso più frequente di assemblee che non siano in grado di costruire una maggioranza capace di sostenere un Governo, anche nelle ipotesi nelle quali possa riscontrarsi un deficit di rappresentatività delle Camere stesse¹⁸. Si tratta di una circostanza delicata da accertare, la cui sussistenza, tuttavia, mi pare piuttosto evidente in questo caso, in quanto sostanzialmente affermata dalla stessa Corte costituzionale¹⁹.

roga e precisano che solo in quest'ultimo caso, eccezionalmente previsto in ipotesi di guerra (art. 60 Cost.), il Parlamento è «prorogato con pienezza di poteri», mentre il regime di *prorogatio*, quello richiamato dalla Corte, comporta un limite generale ai poteri dell'organo in attesa del suo rinnovo, e F. SORRENTINO, *Dibattito*, cit., 708, nel senso di ritenere «dubbio che [il principio di continuità] possa autorizzare il Parlamento a dettare una nuova legge elettorale».

¹⁷ Secondo la Corte, infatti, «Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza [...] è [...] tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione», nonché, assieme alle altre disposizioni censurate, «tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente» (19). Inoltre, si precisa, «Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.» (23).

¹⁸ Per tale dottrina, si veda T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano 1997, 573 s., che la riassume così: «Lo scioglimento delle Camere può essere determinato da una situazione di contrasto fra Parlamento e Governo a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia [...]; dalla constatazione che le Camere [...] non rispecchino più la volontà del corpo elettorale; dalla incapacità delle Camere di esprimere una maggioranza [...]; ovvero ancora da una crisi di governo che la maggior parte dei partiti politici ritiene di poter risolvere soltanto ricorrendo ad una nuova consultazione». Conformemente sul punto A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 28 novembre 2010, 2. In particolare A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, 246, ha sostenuto che il cambiamento di legislazione elettorale sia una delle cause di scioglimento anticipato delle Camere. Con diversa argomentazione ma identica conclusione, anche G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr.Giur.*, 1994, 261.

¹⁹ Secondo F. RIMOLI, *op. cit.*, 691, in termini dubitativi, «Sarebbe stato ben più opportuno, dopo la sentenza, e nonostante la confusa situazione politica, procedere a uno scioglimento anticipato delle Camere». Nello stesso senso G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 34, il quale critica le forze politiche per non aver sentito «l'elementare dovere» di richiedere al Presidente della Repubblica

D'altro canto, un precedente rileva in modo assai calzante²⁰: il Presidente Scalfaro (d'accordo con il Presidente del Consiglio Ciampi che controfirmò il relativo decreto) impiegò il potere di scioglimento delle Camere nel 1994 a seguito del cambiamento della legge elettorale prodotto dal referendum del 1993²¹. Peraltro il mutamento (per via referendaria) del sistema elettorale costituisce una causa che incide molto meno sulla legittimazione politica delle Camere in carica rispetto ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale della parte sostanziale della legge elettorale con la quale le Camere sono state elette. Con il referendum, infatti, il popolo si esprime per il futuro, giacché l'abrogazione referendaria, non diversamente dall'abrogazione in generale, non opera che per l'avvenire. Viceversa la dichiarazione di illegittimità costituzionale accerta per il passato, perché afferma che il vizio di illegittimità costituzionale della legge elettorale sussisteva nello stesso momento in cui essa veniva impiegata nella composizione delle Camere.

Peraltro, il ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere non solo avrebbe consentito di ripristinare la rappresentatività delle Camere, ma, essendo uno strumento intrinsecamente flessibile, avrebbe anche potuto essere ragionevolmente dilazionato nel tempo in modo da consentire, eventualmente, alle stesse Camere di intervenire sulla legge elettorale. In questo modo si sarebbe proceduto a ripristinare nel Parlamento una rappresentanza popolare costituzionalmente corretta mediante l'applicazione della nuova legge eventualmente approvata o, in mancanza, votando sulla base di quella risultata dall'opera in parte ablativa e in parte additiva della Corte costituzionale²².

Infine, occorre notare che, se si fosse affermata la tesi che vuole desumere dalla retroattività della sentenza della Corte l'esigenza di procedere ad una nuova ripartizione dei seggi, tale impostazione avrebbe contribuito a rendere più facile – per le forze politiche e per il Presidente della Repubblica – la soluzione dello scioglimento anticipato delle Camere. In effetti, se fosse stato chiaro che si sarebbe dovuto provvedere ad una nuova ripartizione dei seggi, tale soluzione, ancorché giuridicamente lineare, sarebbe stata politicamente assai difficoltosa da realizzare: essa sarebbe apparsa come un sostanziale rinnovamento del Parlamento in assenza di nuove elezioni; sicché – c'è da immaginare – prima di provvedere alla sostituzione dei par-

lo scioglimento delle Camere a seguito della 1/2014. Con maggiore univocità di conclusione, G. SERGES, *op. cit.*, 14.

²⁰ Richiamano il precedente allo scopo anche P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 655, e G. SERGES, *op. cit.*, 13 s.

²¹ Invero, lo scioglimento disposto dal Presidente Scalfaro era fondato su un triplice ordine di motivi (S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc.dir.*, Agg., III, Milano, 1999, 941). Sulla vicenda del 1994 G. FLORIDIA, *op. cit.*, 261.

²² Sul meccanismo elettorale residuo a seguito della sentenza M. PODETTA, *Il «fattore tempo» nel c.d. Italicum: applicabilità differita e sottoponibilità a referendum*, in *forumcostituzionale.it*, 22 novembre 2015, 14 ss.

lamentari, si sarebbe imposta proprio la soluzione del ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere.

4. *L'erroneo fondamento dell'irretroattività della sentenza e la natura giurisdizionale del contenzioso elettorale ex art. 66 Cost.* – Né la maggioranza parlamentare né il Presidente della Repubblica, tuttavia, hanno adottato l'impostazione che si è proposta nel precedente §, sicché l'odierno Parlamento, almeno stando all'orientamento della maggioranza, si appresta a continuare il suo mandato sino alla scadenza naturale del 2018. Non sorprendentemente, pertanto, la Giunta delle elezioni della Camera ha sostenuto, come anticipato nel § 1, che la sentenza della Corte costituzionale non produce alcuna conseguenza sulla composizione della Camera, assumendo che essa non ha efficacia retroattiva.

Si tratta di un assunto, tuttavia, non condivisibile dal punto di vista giuridico-costituzionale, tenuto conto di due elementi: della generale retroattività delle sentenze della Corte costituzionale, in primo luogo, e del regime del controllo «giurisdizionale» sulle elezioni politiche, in secondo luogo.

Quanto al primo elemento, è noto come le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative abbiano in generale efficacia retroattiva²³. Si tratta, infatti, di sentenze di tipo dichiarativo e non di tipo costitutivo quantomeno con riguardo all'accertamento dell'esistenza del vizio di incostituzionalità, che esse accertano preesistente e che dunque rimuovono fin dall'origine²⁴. Tale efficacia retroattiva, inoltre, è ritenuta in-

²³ Oggi è pacifico in dottrina che le sentenze di accoglimento dichiarino l'invalidità della legge retroattivamente a seguito del combinato disposto dall'art 30 l. 87/1953 e 1 l. cost. 1/1948 con l'art. 136 Cost. Sull'argomento, a titolo solo esemplificativo, si vedano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 153 ss., M. SICLARI, *Effetti temporali delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Giur.it.*, 1999, 1778 ss., e M. LUCIANI, *Le modulazioni degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento*, in AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano 1989, 107. *Contra*, ma isolatamente, I. NICOTRA, *Audizione*, cit., 2 ss. In giurisprudenza l'efficacia *ex tunc* delle sentenze di accoglimento è esplicitamente affermata fin dalle storiche sent. Corte cost. 127/1966 e 49/1970.

²⁴ Sulla derivazione dell'efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento in relazione alla loro natura dichiarativa e di accertamento in AA.Vv., *Effetti*, cit., V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, 357, e S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, 29, il quale aggiunge un ulteriore argomento (35 ss.): se nemmeno il Parlamento, unica espressione diretta della sovranità popolare, può disporre liberamente dell'efficacia della legge nel tempo, perché in ciò delimitato da apposite disposizioni costituzionali, come può riconoscersi un tale potere alla Corte costituzionale? Invero si è a lungo discusso se le sentenze di accertamento dell'illegittimità costituzionale fossero di tipo dichiarativo o costitutivo. Il dubbio, tuttavia, concerne gli effetti «costitutivi» della rimozione della disposizione dall'ordinamento e del dovere del giudice di disapplicare la disposizione, mentre è ormai acclarato che la sentenza abbia natura di accertamento quanto all'invalidità, ossia all'esistenza del vizio. In questo senso si può concludere con A. PACE, *Superiorità delle Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Rivista Aic*, 2/2015, 10, che «La pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale è [...] di «accertamento» poiché dichiara la nullità, ed è «costitutiva» in quanto «solleva» il giudice [...] dall'obbligo di applicare la legge incostituzionale». In questo senso, si vedano anche R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano 1998, 508, e F. MODUGNO, *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enc.dir.*, Milano 1994, 73 s.

dispensabile in relazione alla natura incidentale del nostro controllo di costituzionalità e al connesso presupposto della «rilevanza» della questione di costituzionalità, la cui sussistenza è indispensabile affinché la questione stessa possa essere esaminata dalla Corte²⁵. Se infatti la sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale non avesse efficacia retroattiva, le questioni di legittimità costituzionale che si profilassero in un giudizio *a quo* non sarebbero mai rilevanti, perché in quel giudizio si dovrebbe applicare la norma dichiarata illegittima e non quella che si ricava dopo la sentenza di incostituzionalità²⁶, in definitiva frustrando il funzionamento del meccanismo incidentale²⁷.

Naturalmente, la certezza del diritto richiede che la retroazione delle sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale di una disposizione trovi comunque un limite temporale, altrimenti gli effetti di tali pronunce produrrebbero conseguenze eccessivamente dirompenti rispetto alla necessità di rendere stabili i rapporti giuridici. Così, il limite all'efficacia retroattiva delle sentenze della Corte costituzionale (salvo nella materia penale che qui però non rileva²⁸) è stato costantemente, unanimemente e senza incertezza individuato attraverso la «dottrina» dei rapporti esauriti: restano insensibili rispetto alle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale di una legge quei rapporti sui quali sia sceso il giudicato, qualora siano stati oggetto di valutazione in sede giurisdizionale, o per i quali il ricorso alla giurisdizione non sia più fruttuosamente possibile in quanto siano maturate sul piano sostanziale prescrizioni o decadenze. In buona sostanza, dunque, un rapporto è esaurito quando non è più giustiziabile²⁹.

²⁵ Con maggiore precisione di quella richiesta sul punto ai fini del presente scritto, R. ROMBOLI, *L'«obbligo» per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine*, in *forumcostituzionale.it*, 6 aprile 2015, 6, che osserva esattamente: «Il problema di conciliabilità con il nostro sistema di giustizia costituzionale si pone [...] principalmente in rapporto al carattere «incidentale» del giudizio costituzionale, rispetto al quale il requisito della rilevanza è solo un aspetto, che certamente non esaurisce la «incidentalità»». In generale, sulla distinzione tra incidentalità e rilevanza, M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova 1984, 94 ss.

²⁶ Per il riferimento alla rilevanza quale elemento da cui necessariamente scaturisce l'efficacia *ex tunc* delle sentenze di accoglimento, in AA.VV., *Effetti*, cit., F. SORRENTINO, *Considerazioni sul tema*, 155 ss., e A. PIZZORUSSO, *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, 92, il quale, in ogni caso, riconnette la rilevanza anche alla stessa incidentalità.

²⁷ Per il riferimento alla incidentalità quale elemento da cui necessariamente scaturisce l'efficacia *ex tunc* delle sentenze di accoglimento L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1991, 765; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1989, 263 s.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Vicenza 2015, 47; M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *An.dir.comp.st.leg.*, 2014, 1 e 45. Per A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 183, la retroattività è implicata dal sistema incidentale almeno con riguardo al processo *a quo*.

²⁸ Per come specificato sin da Corte cost. 62/1969, in *Giur.cost.*, 3/1969, 1000 ss., con nota di G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza: un carattere normale ma non necessario della questione di legittimità costituzionale*.

²⁹ Poiché né il principio generale per cui la retroattività delle sentenze di accoglimento trova il proprio limite nei rapporti esauriti, né la configurazione dell'esaurimento del rapporto quale

È pur vero che la Corte costituzionale ha talora derogato al principio di retroattività delle proprie sentenze, adottando decisioni manipolative della loro stessa efficacia nel tempo. Si tratta dei casi nei quali l'efficacia retroattiva delle sentenze, ancorché con il limite dei rapporti esauriti, avrebbe potuto produrre effetti troppo dirompenti sull'ordinamento³⁰, per esempio determinando conseguenze insostenibili per il bilancio dello Stato³¹ o per il funzionamento della giurisdizione³². In tutti questi casi³³, la stessa Corte costituzionale ha cercato di argomentare che l'illegittimità della disposizione censurata non fosse originaria, bensì sopravvenuta nel tempo, ciò che giustificava la limitazione della retroazione della stessa pronuncia³⁴.

Solo da ultimo, con la 10/2015, che al momento costituisce un *unicum*, la Corte costituzionale ha esplicitamente limitato la retroattività della sua pronuncia, con lo scopo di evitare «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione»³⁵, ancorché avesse riconosciuto che l'illegittimità della legge

impossibilità di ricorso alla giurisdizione costituiscono oggi questioni discusse, ci si limita a segnalare G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 172, e M. SICLARI, *Effetti*, cit., 1780 ss., che, tra l'altro, fornisce le indicazioni per la relativa giurisprudenza di merito e legittimità.

³⁰ In realtà, secondo l'espressione di A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.Vv., *Effetti*, cit., 53, si tratta di «ostacoli «politici»». Si veda in proposito F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova 1997, 291 ss. Fin dalla fine degli anni Ottanta giustificava una «limitazione della rigidità degli effetti delle pronunce di incostituzionalità [...] quando [...] la retroazione degli effetti dell'accoglimento produce un *vulnus* per un valore costituzionale primario» M. LUCIANI, *Le modulazioni*, cit., 112.

³¹ Sul tema ci si limita ad indicare G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. Cost.*, Milano 1993, 123 ss.

³² Si tratta dei casi nei quali la dichiarazione di illegittimità di una norma di procedura o attingente allo *status* del giudice avrebbe potuto produrre la vanificazione di parte consistente dei procedimenti in corso (e dunque relativi a rapporti non esauriti). Il primo caso riconducibile alla categoria è quello di cui a Corte cost., 266/1988, in *Giur. cost.*, 3/1988, 1089 ss., con nota di S. BARTOLE, *Elaborazione del parametro e articolazione del dispositivo in una sentenza sull'ordinamento giudiziario militare*, 1100 ss.

³³ Una maggiore discrezionalità della Corte costituzionale in tema di modulazione temporale degli effetti delle proprie sentenze è stata in effetti riscontrata nei ricorsi in via principale, nei quali, non a caso, il giudizio è sottratto ai vincoli dell'incidentalità e della rilevanza e si svolge in senso astratto (R. ROMBOLI, *L'«obbligo»*, cit., 9s.).

³⁴ L. PALADIN, *Diritto*, cit., 779, sottolinea come le sentenze manipolative della loro efficacia nel tempo fossero «basate sulla particolarissima premessa che nei ricorsi si possa ragionare di un'illegittimità sopravvenuta e non originaria». Sulle dichiarazioni di illegittimità per incostituzionalità sopravvenuta A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012, 268, e in AA.Vv., *Effetti*, cit., S. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, 279 ss., e G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, 209. Per una recente ricostruzione dell'intera giurisprudenza della Corte costituzionale ascrivibile allo schema delle dichiarazioni di illegittimità sopravvenuta corredata da ampia bibliografia R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione»*, in *federalismi.it*, n. 4/2015, 1 s.

³⁵ Sulla 10/2015 tra i numerosissimi contributi: R. DICKMANN, *op. cit.*; A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, 3 aprile 2015, M. D'AMICO, *La corte e l'applicazione*

preesisteva³⁶. Al di là delle diverse valutazioni di opportunità ed anche di costituzionalità di tali tecniche, non vi è dubbio, tuttavia, che la Corte con la 1/2014 non vi abbia fatto ricorso³⁷. In effetti, secondo la Corte, la pronuncia non potrebbe avere conseguenze sulla composizione della Camera semplicemente perché il rapporto giuridico tra parlamentare proclamato e Camera di elezione sarebbe da considerarsi come rapporto esaurito dal momento della proclamazione³⁸. In effetti, si è già detto (§2) che l'irretroattività della 1/2014 è sostenuta da un'unica motivazione costituita dal riferimento alla dottrina dei rapporti esauriti e ciò conferma che la sentenza non rientra tra quelle che manipolano la loro efficacia nel tempo, bensì tra quelle con efficacia retroattiva nel limite dell'indiscutibilità dei rapporti esauriti.

Tuttavia, venendo al secondo elemento indicato nell'introduzione di questo § per corroborare le critiche alla tesi dell'irretroattività della 1/2014, la proclamazione degli eletti non può proprio considerarsi come atto capace di rendere esaurito il rapporto giuridico relativo all'elezione del parlamentare.

A questo scopo, conviene muovere dall'art. 66 Cost., secondo cui «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti». L'attività di cui all'art. 66 Cost., in particolare, è rivolta «all'accertamento della legittimità dell'assunzione della carica parlamentare, vale a dire all'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali e del possesso dei requisiti di eleggibilità»³⁹. Tale controllo, che è storicamente devoluto dal Regolamento della Camera alla Giunta delle elezioni residuando all'Assemblea il compito di assumere la decisione finale, si svolge in due distinte fasi: la

cazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale, 3 aprile 2015, C. MAINARDIS, *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze e principio di proporzionalità*, 9 aprile 2015, e S. PANIZZA, *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, 30 aprile 2015, tutti in *forumcostituzionale.it*; in *Q.cost.*, 3/2015, R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, 607 ss., A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, 635 ss., nonché le note di M. D'AMICO (689 ss.), P. VERONESI (692 ss.), A. PIN, E. LONGO (697 ss.), A. MORELLI (707 ss.), L. ANTONINI (718 ss.); R. ROMBOLI, *L'«obbligo»*, cit.; A. ANZON DEMIG, *La Corte costituzionale «esce allo scoperto» e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015. Il principio affermato dalla Corte con la sentenza 10/2015 riecheggia quanto già affermato alla fine degli anni Ottanta da M. LUCIANI, *Le modulazioni*, cit., 112.

³⁶ Sul punto, convincentemente R. ROMBOLI, *L'«obbligo»*, cit., in particolare 12 ss.

³⁷ In questo senso, esplicitamente, A. CERRI, *Dibattito*, cit., 654, il quale esclude che «la Corte abbia adottato, in via eccezionale [...] una decisione manipolativa sul versante degli effetti temporali». Analogamente, G. SERGES, *op. cit.*, 10.

³⁸ La Corte, in realtà, non utilizza al termine del proprio ragionamento l'espressione più propria di «rapporto esaurito». Essa infatti conclude che le elezioni svolte costituiscono un «fatto concluso». Nel ragionamento, tuttavia, è evidente che questa seconda espressione è qui utilizzata in senso del tutto analogo alla prima, posto che la premessa da cui la Corte muove è esplicitamente quella dell'inefficacia delle sue sentenze con riguardo ai rapporti esauriti. Sicché, se le due espressioni non fossero equivalenti, il ragionamento sarebbe del tutto illogico. Forse però – ma si tratta di un'illazione – la diversa espressione utilizzata potrebbe facilitare una futura sconfessione dell'insostenibile riconduzione delle proclamazioni ai fatti che esauriscono il rapporto giuridico relativo alle elezioni parlamentari.

³⁹ V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Comm.Cost.*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, 115.

prima, necessaria, consiste nel cosiddetto ‘controllo di delibazione’ mentre la seconda, solo eventuale, realizza il cosiddetto ‘giudizio di contestazione’. Secondo la dottrina maggioritaria, la prima fase ha natura amministrativa⁴⁰, come dimostrano i caratteri della necessità, generalità ed officiosità del controllo, organizzato al fine non già di applicare la legge al caso singolo, ma di «verificare che la composizione delle assemblee parlamentari costituisca la corretta espressione della volontà del corpo elettorale, in base al sistema elettorale vigente»⁴¹. La fase della contestazione, invece, si svolge in udienza pubblica, con le garanzie del contraddittorio tra le parti (che sono assistite dagli avvocati), dell’oralità e della motivazione della decisione. Questa seconda fase è considerata di natura giurisdizionale dalla dottrina maggioritaria⁴², alla quale vanno aggiunti quegli autori che riconoscono natura giurisdizionale all’intero procedimento di verifica delle elezioni. Minoritaria, invece, è la posizione di chi colloca anche la fase contenziosa nella sfera amministrativa o in quella più sfuggente della ‘giustizia politica’⁴³.

⁴⁰ T. MARTINES, *op. cit.*, 305, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, I, 483, il quale aggiunge inoltre che tale controllo si ritiene attribuito agli organi parlamentari in applicazione «di un principio valido per tutti i collegi, cui sempre è da riconoscere la competenza ad accertare i titoli di ammissione dei propri membri», così che, se tale attività ha natura sicuramente amministrativa quando viene svolta da tutti gli altri collegi, la stessa natura deve essere riconosciuta anche quando la medesima attività viene svolta dalle Camere.

⁴¹ V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 115.

⁴² C. MORTATI, *op. cit.*, 483; S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano 1999, 68; T. MARTINES, *op. cit.*, 305; P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo s.d. (ma del 1949), 15 ss.

⁴³ La discussione circa la natura giurisdizionale o meno della verifica dei poteri è sempre stata in realtà viziata da un certo slittamento tra il piano normativo (a livello costituzionale) e quello descrittivo (a livello di regolamenti parlamentari e prassi). Da questo punto di vista, non c’è dubbio che le Camere non si siano comportate e continuino a non comportarsi affatto da giudici. Infatti, ancorché nel tempo la procedura impiegata si sia via via arricchita di numerose garanzie para-giurisdizionali (sul punto si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2008, 81), non c’è dubbio che le Camere si siano troppe volte sottratte all’applicazione del diritto oggettivo, assumendo decisioni smaccatamente politiche, persino trascurando l’evidenza di errori numerici nel conteggio dei voti (per un caso eclatante di disapplicazione del diritto, sia permesso rinviare a L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere*, Brescia 2003; danno conto di casi del genere F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, a cura di R. BALDUZZI, P. COSTANZO, Torino 2007, 90 s., e P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, Roma 2012, 231 s.). Di più, tale politicizzazione delle relative decisioni è andata peggiorando nel corso del tempo ed in particolare a seguito dell’adozione della legislazione a prevalenza di collegi uninominali prima e – ancor più – dopo l’estensione alle Camere di sistemi con premio di maggioranza. Già L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc.dir.*, Milano 1965, 786, ancorché ammonisse fin dagli anni Sessanta che le Camere non si comportavano come giudici, precisava che sul piano dell’interpretazione costituzionale la cattiva prassi non poteva considerarsi risolutiva e così concludeva la sua analisi: «si dovrà dire che per ora la giurisdizionalità è più nel precetto della Costituzione che nella realtà della verifica». Per una ricostruzione critica dell’evoluzione del contenzioso elettorale presso le Camere, si veda G. RIVOCCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, *La giustizia elettorale. Atti del seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli 2013, 200. Invece, secondo M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 146 s., la quale pure auspica che le Camere si comportino come giudici, è lo stesso art. 66 Cost. ad impedire di riconoscere alla verifica dei poteri

Da tale ricostruzione discende una conseguenza a mio modo di vedere inevitabile: l'elezione del parlamentare non può senz'altro cristallizzarsi prima della convalida della sua elezione ed in particolare, nel caso in cui vi sia contestazione, non prima dell'esito del relativo giudizio o, comunque, quando siano scaduti i termini per la contestazione dell'elezione⁴⁴; fino a quel momento, dunque, l'elezione è un rapporto pendente rispetto al quale quello speciale giudice che è la Camera dei deputati (e per essa la Giunta) mantiene il potere – e forse anche il dovere – di intervenire. Dovrebbe, inoltre, conseguirne che, fino a quel momento, il giudice – ossia appunto la Camera – è tenuto, come tutti i giudici, a disapplicare le leggi dichiarate costituzionalmente illegittime.

La diversa affermazione della Corte costituzionale, per cui le proclamazioni dei parlamentari, avendo esaurito il rapporto giuridico sottostante, impedirebbero alla Camera di rivedere la sua composizione alla luce della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni elettorali, appare francamente insostenibile.

In verità, sul piano giuridico, essa potrebbe soltanto spiegarsi con le modalità alquanto atipiche con le quali la stessa Corte è stata investita delle questioni di legittimità costituzionale che han dato luogo alla sua pronuncia⁴⁵.

Occorre forse meditare sulla circostanza che tali questioni non sono provenute alla Corte costituzionale da un giudice che stesse giudicando sul rapporto giuridico in questione, ossia sulla validità della proclamazione di alcuni parlamentari. Né la disposizione giudicata costituzionalmente illegittima sarebbe stata destinata ad essere «applicata» nel giudizio *a quo*⁴⁶. Tecnicamente esse erano dunque irrilevanti in quel giudizio⁴⁷ e – come già af-

natura giurisdizionale, in quanto la natura della funzione sarebbe incompatibile con la sua attribuzione sul piano soggettivo ad organi politici, quali sono le Camere.

⁴⁴ Si veda, ancorché in termini dubitativi, T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 674: «al momento della proclamazione degli eletti da parte degli Uffici elettorali, essi acquisiscono lo status di parlamentare, ma tale proclamazione è in qualche modo *sub iudice* fino alla convalida definitiva da parte delle Camere di appartenenza». F. LANCHESTER, *Dibattito*, cit., 679, evidenzia come l'autonomia delle Camere nella verifica dei poteri implica che «il procedimento [elettorale] non possa dirsi concluso». Per F. RIMOLI, *op. cit.*, 690, «la conclusione del procedimento elettorale [...] si ha con la convalida dell'elezione, e non con la mera proclamazione degli eletti». A prescindere dalla vicenda in questione, per M. MANETTI, *op. cit.*, 129, nel nostro sistema «la proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale assume il ruolo di semplice presupposto dell'elezione, che si perfeziona a seguito dell'esame che le Camere svolgono».

⁴⁵ Viceversa, sul terreno dell'opportunità politica, la posizione della Corte si spiegherebbe con l'intento di evitare conseguenze eccessivamente dirimenti sul sistema politico.

⁴⁶ A tutto concedere, in effetti, le disposizioni elettorali dichiarate illegittime, nel giudizio *a quo* sono state al più utilizzate (al fine di sostenere la loro capacità di ledere il diritto costituzionale di voto) ma non certamente «applicate» (infatti nel giudizio *a quo* certo non si potevano né applicare né disapplicare né le disposizioni relative al premio di maggioranza né quelle concernenti l'ordine di presentazione delle candidature). Forse si potrebbe dire che tali disposizioni sono state giudicate (nella loro capacità lesiva di un diritto costituzionale) ma non applicate.

⁴⁷ La forzatura della Corte costituzionale nel considerare rilevante la questione di legittimità che ha dato origine alla 1/2014 è stata rilevata da numerosi autori. Tra gli altri G. SERGES, *op. cit.*, 5, e P. CARNEVALE, *op. cit.*, 3. Per le diverse posizioni dottrinali in tema di ammissibilità delle

fermato – rilevanza della questione e retroattività della sentenza di incostituzionalità in un sistema improntato all'incidentalità costituiscono due facce della stessa medaglia.

Pensiamo, invece, all'ipotesi che la questione fosse stata sollevata dalla Camera all'interno di un contenzioso tra un deputato proclamato eletto in applicazione del premio di maggioranza e un candidato che pretendesse quel seggio allegando l'illegittimità della disposizione della legge elettorale che attribuisce alla coalizione vincente il premio perfino in mancanza della previsione di una soglia. In quel caso, che a mio parere avrebbe realizzato la modalità di accesso alla Corte costituzionalmente più corretta ancorché politicamente improbabile, la Camera dei deputati quale giudice *a quo*, prima, e la Corte costituzionale, poi, nel valutare la rilevanza della questione ai fini della sua ammissibilità, avrebbero dovuto considerare in modo necessariamente diverso gli effetti retroattivi della sentenza. Infatti, non si sarebbe potuto sciogliere positivamente il giudizio sulla rilevanza della questione se non ammettendo la retroattività della pronuncia.

Il diverso arresto nella 1/2014 dovrebbe quindi essere circoscritto nel suo significato in quanto condizionato proprio dalla modalità del tutto peculiare con la quale la questione è stata portata alla cognizione della Corte. Solamente perché tale modalità di accesso alla Corte ha consentito che ad essa si pervenisse nell'ambito di un procedimento all'interno del quale la disposizione annullata non sarebbe mai stata applicata (né sarebbe stata applicata la soluzione normativa discendente dall'annullamento della disposizione sospettata di incostituzionalità), la stessa ha potuto assumere una linea circa l'irretroattività della sentenza che appare inconcepibile nella fisiologia del giudizio incidentale.

D'altro canto, se si «prendesse sul serio»⁴⁸ l'affermazione della Corte costituzionale circa la natura definitiva delle proclamazioni, ne deriverebbero conseguenze assai problematiche sul piano costituzionale.

In primo luogo, adottando l'impostazione per cui la proclamazione rende incontestabile l'elezione del deputato, ne seguirebbe che l'unico modo per contestare la legittimità costituzionale di disposizioni elettorali sarebbe proprio quello utilizzato per pervenire alla sentenza n. 1 del 2014, cioè attraverso, sostanzialmente, il ricorso ad una *lis ficta*⁴⁹. La modalità fisiologica,

questioni di legittimità costituzionale che hanno dato luogo alla 1/2014 (con riguardo, tra l'altro, al tema della rilevanza) si rinvia a G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1*, cit., 2959 ss., che distingue tra autori «normalizzanti», «razionalizzanti» e «contrarianti».

⁴⁸ Si consenta l'irriverenza, liberamente ispirata al titolo del celebre libro di R. DWORKING, *Taking Rights Seriously*, Cambridge (MA) 1977, tr. it. *I diritti presi sul serio*, Milano 1982.

⁴⁹ Per un'estesa considerazione circa la natura di *lis ficta* della causa che ha dato origine alla 1/2014 E. OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013, e, inoltre, A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una «zona franca» del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*, 1/2013, 5 ss., G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come*

che passa proprio per l'operato delle Camere (e per esse delle rispettive Giunte), ne risulterebbe invece preclusa per mancanza di rilevanza della questione, giacché in quel contesto la questione non potrebbe essere rilevante a causa della definitività delle proclamazioni. Si tratterebbe di un vero e proprio caso di eterogenesi dei fini: quella zona franca dal controllo di costituzionalità prodotta da un cattivo funzionamento delle Camere come giudici elettorali, che nella 1/2014 avrebbe giustificato la forzatura della Corte costituzionale sul terreno dell'ammissibilità della questione⁵⁰, dalla sentenza uscirebbe invece paradossalmente rafforzata. Sulla base della definitività delle proclamazioni, infatti, si impedirebbe in radice alle Camere, anche nell'ipotesi che cambiassero prassi, di operare correttamente quali giudici delle elezioni politiche, chiamando se del caso la Corte ad intervenire in presenza di dubbi di legittimità costituzionale nelle disposizioni elettorali.

In secondo luogo, la configurazione della proclamazione come momento conclusivo del procedimento elettorale si pone in contrasto proprio con l'art. 66 Cost. Se l'elezione fosse infatti immodificabile a seguito delle proclamazioni, la parola definitiva circa l'elezione dei parlamentari spetterebbe, in buona sostanza, agli Uffici elettorali centrali e periferici, e cioè ad organi di carattere amministrativo, incostituzionalmente spossessando le Camere del potere di ultima parola loro assegnato dall'art. 66 Cost.⁵¹

In terzo luogo, un'interpretazione quale quella della Corte circa la definitività delle proclamazioni acuisce le tensioni del nostro sistema di contenzioso elettorale in campo politico con il principio della tutela giurisdizionale dei diritti. Si tratta di una tensione che, certamente, è in parte da imputarsi alla stessa scelta compiuta dai Costituenti con l'art. 66 Cost., il quale sacrifica la terzietà del giudice competente in materia di elezioni politiche. Tuttavia si deve evitare che tale scelta comporti un ulteriore sacri-

comnotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità, in *Rivista Aic*, 3/2013. In generale, sul tema, M. LUCIANI, *Le decisioni*, cit., 112.

⁵⁰ La dottrina ha da tempo denunciato che l'art. 66 Cost., almeno per come utilizzato in concreto dalle Camere, ha fatto sì che il contenzioso elettorale con riguardo alle due assemblee politiche costituisca una «zona franca» rispetto al controllo giurisdizionale in generale e rispetto al controllo di costituzionalità in particolare. In questo secondo senso: M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *op. cit.*, 25, G. RIVISECCHI, *op. cit.*, 201, M. MANETTI, *op. cit.*, 146, M.P. LARNÉ, *Le elezioni del Parlamento come «zona franca» della giustizia costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*. In particolare, poi, la dottrina ha messo in risalto, enfatizzando uno specifico passaggio nella 1/2014, come la Corte costituzionale abbia «forzato» sull'ammissibilità della questione, proprio perché si trattava di intervenire all'interno di una zona altrimenti «franca» da controllo di costituzionalità. È un elemento sottolineato, tra gli altri, da A. ANZON DEMMIG, *Un tentativo*, cit., 5 ss., e R. BIN, *Dibattito*, in *Giur.cost.*, 1/2014, 640 ss.

⁵¹ In questo senso, si può richiamare P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 654, secondo cui è «discutibile l'affermazione che «il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti», perché «Rimarrebbe infatti estranea a tale processo la fase di convalida degli eletti, ai sensi dell'art. 66 Cost.». Anche per F. LANCHESTER, *Dibattito*, cit., 679, «la Corte sembra non aver tenuto conto della autonomia delle Camere nella convalida delle elezioni dei rispettivi membri». Nella stessa direzione anche G. GUZZETTA, *op. cit.*, 4, A. LO CALZO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*, 12 marzo 2015, 4, A. RIVIEZZO, *op. cit.*, 3.

ficio: quello della natura di 'giudizio' dell'attività svolta dalle Camere. Se così non fosse, infatti, l'art. 66 Cost. non solo derogherebbe ad alcune garanzie in tema di terzietà e indipendenza del giudice, ma anche ad un principio fondamentale, quale è quello sancito dall'art. 24 Cost. È chiaro che almeno tale principio sarebbe fatto salvo se si considerasse che quello della Camera, tramite la sua Giunta, è comunque svolgimento di attività giurisdizionale, il che implica almeno un dovere di dare applicazione al diritto oggettivo⁵². In proposito, vale ricordare che, in tema di autodichia della Camera, è stato sostenuto che «Il riconoscimento delle motivazioni, quali che siano, della legittimità dell'autodichia non potrebbe in nessun caso giustificare nell'attuale contesto costituzionale la (sostanziale) soppressione di un diritto fondamentale che spetta a ciascun individuo, e cioè la possibilità di rivolgersi ad un giudice, sia pure interno»⁵³. Il discorso vale *a fortiori* quando si controverta su diritti politici: in mancanza del riconoscimento che l'elezione di un parlamentare si consolida solamente quando si sia espresso il giudice competente, ossia la Camera ai sensi dell'art. 66, la posizione giuridica soggettiva di chi contesta l'elezione (anzitutto un candidato che non possa essere proclamato eletto perché il suo seggio è stato assegnato ad altri in applicazione di una disposizione illegittima⁵⁴) resterebbe priva di tu-

⁵² Ciò potrebbe comportare conseguenze pratiche rilevanti, ad esempio al fine della ipotizzabilità di un conflitto di attribuzione. Se fosse infatti immaginabile un conflitto di attribuzione contro la Camera nell'esercizio della verifica dei poteri, sarebbe rilevante poter partire dalla premessa che il potere esercitato dalla Camera sia esercizio di funzione giurisdizionale. Peraltro, in quest'ottica (forse frutto di eccessivo costruttivismo costituzionale) si potrebbe persino concludere che nei casi più eclatanti la stessa mancata sollevazione di una questione di costituzionalità da parte della Camera potrebbe configurarsi quale caso di cattivo esercizio del potere in questione capace di menomare le attribuzioni di altro potere. Quale sia il potere che possa risultarne menomato resterebbe un distinto problema, la cui soluzione non è oggetto di indagine in questa sede. A questo proposito, considerazioni interessanti in F. BIONDI, *op. cit.*, 95, mentre M. MANETTI, *op. cit.*, 144, esclude che il potere abilitato a confliggere con la Camera possa essere il giudice comune, perché «non esiste giurisdizione «comune» sulla situazione soggettiva, e quindi nessun giudice può difendere questa, insieme alle sue attribuzioni, sollevando il conflitto tra poteri». Sulla praticabilità di un simile conflitto a costituzione vigente M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1997, 133, S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, p. 71, e, precedentemente, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, I, Milano 1975, 227 ss. Con riguardo ad uno specifico caso in relazione al quale si è ipotizzato l'uso del conflitto G.E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Q.cost.*, 3/2001, 624 e L. SPADACINI, *op. cit.*, 137 ss. Ancorché non con specifico riguardo alla verifica dei poteri ma in relazione all'insindacabilità, materia che comunque potrebbe essere accomunata alla prima nel più generale ambito delle prerogative parlamentari, la stessa Corte costituzionale, a partire dalla sentenza 1150/1988, ha ammesso di avere voce in capitolo almeno nei casi in cui l'esercizio della prerogativa incida su diritti fondamentali.

⁵³ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Brescia 2000, 138.

⁵⁴ In effetti, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza 539/1990 riconosceva il diritto di elettorato passivo quale diritto inviolabile, ancorché in tema di elezioni regionali. Tuttavia, se la candidatura ad elezioni regionali realizza l'esercizio di un diritto fondamentale, ciò deve valere *a fortiori* per le candidature alle elezioni politiche. E se siamo di fronte a diritti fondamentali, la loro tutela non può dirsi garantita se l'autorità che ha la competenza di giudicare ai sensi della Costituzione non sia tenuta ad applicare diritto oggettivo ossia a svolgere attività giurisdizionale.

tela giurisdizionale con conseguente violazione dell'art. 24 Cost. Peraltro, la mancata tutela della posizione giuridica soggettiva di quel candidato si riverbererebbe quale mancanza di giustizia – e ciò è forse più grave in ottica costituzionalistica – per i suoi stessi elettori, che non riceverebbero la rappresentanza parlamentare che costituzionalmente dovrebbe essere loro garantita⁵⁵.

5. *L'esistenza nell'ordinamento di strumenti per ripristinare la rappresentatività delle Camere.* – La conformazione del nostro contenzioso elettorale, le prerogative della Camera ai sensi dell'art. 66 Cost. e il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti, come argomentato nel precedente §, avrebbero dovuto sconsigliare la Giunta delle elezioni di prendere troppo «sul serio» l'affermazione secondo cui le proclamazioni esauriscono il rapporto elettorale sottostante e congelano, dunque, la composizione del Parlamento.

A ben vedere, esistevano almeno due ulteriori ragioni che avrebbero dovuto sconsigliare la Giunta nel seguire l'invito della Corte costituzionale.

In primo luogo, sul piano (non solo) formale, si deve notare che le considerazioni circa l'irretroattività della sentenza compaiono nella pronuncia della Corte esclusivamente nella sua parte motiva⁵⁶. Nel dispositivo della sentenza non v'è traccia di alcuna manipolazione circa la retroattività della stessa. Non si vuole negare che in generale il dispositivo vada letto alla luce della motivazione⁵⁷. Tuttavia, si noti che, quando la Corte ha voluto manipolare l'efficacia retroattiva della sentenza di accoglimento, l'ha esplicitamente fatto nel dispositivo, spiegandone invece le ragioni nella sentenza⁵⁸.

⁵⁵ M. MANETTI, *op. cit.*, 131, evidenzia come il procedimento elettorale in un ordinamento liberal-democratico abbia «il compito di legittimare l'intero sistema politico rappresentativo, garantendo che la volontà popolare espressa nel voto si trasformi nella volontà dello Stato-persona».

⁵⁶ A. CERRI, *Dibattito*, cit., 654; G. SERGES, *op. cit.*, 10.

⁵⁷ La discussione circa i rapporti tra dispositivo e sentenza con specifico riguardo alla giurisprudenza della Corte costituzionale tiene conto della capacità delle sentenze della Consulta di incidere non soltanto nel giudizio *a quo* ma anche nell'ordinamento generale, giacché la pronuncia di accoglimento espunge la disposizione dall'ordinamento con efficacia *erga omnes*. In proposito: R. ROMBOLI, *Il contrasto fra motivazione e dispositivo come presupposto della correzione di errori materiali ed efficacia della interpretazione da parte della Corte di proprie precedenti decisioni*, in *Giur.Cost.*, 1991, 701 s., e, sempre attuale ancorché risalente, A. PIZZORUSSO, *Dispositivo e motivazione delle sentenze costituzionali*, in *Foro it.*, 1985, 51 ss. In tutti i casi, secondo R. ROMBOLI, *L'«obbligo»*, cit., 19, «La divergenza tra un chiaro dispositivo e la motivazione dovrebbe, secondo i principi, essere risolta a favore del primo [...] soprattutto quando [...] esso non contiene alcuna forma di rinvio alla seconda». In particolare, secondo G. SERGES, *op. cit.*, 10, la decisione in parola è caratterizzata «dalla dissociazione o forse, più correttamente, dalla divaricazione netta tra dispositivo e motivazione».

⁵⁸ A. CERRI, *Dibattito*, cit., 654, esclude che la Corte abbia adottato una decisione manipolativa sul versante degli effetti temporali proprio «perché il dispositivo non reca alcun segno di questa manipolazione». Come sottolineato da L. PALADIN, *Considerazioni preliminari*, in AA.Vv., *Effetti*, cit., 9, le sentenze che propriamente manipolano i loro effetti nel tempo prevedono un tale risultato «non in motivazione ma nel dispositivo di accoglimento», tanto da essere considerate «decisioni additive, non necessariamente nel senso di creare alcunché di formalmente nuovo

D'altro canto, mentre le *rationes decidendi* trovano la loro sede nella parte motiva, le modalità relative all'effetto ablativo o manipolativo del testo della legge sono necessariamente contenute nel dispositivo della sentenza.

In secondo luogo, quando le tecniche manipolative dell'efficacia nel tempo della dichiarazione di incostituzionalità non sono impiegate, come nella 1/2014 (§2), il compito di verificare quali siano i rapporti esauriti – i soli ai quali non possono essere estesi gli effetti della sentenza – non spetta, per giurisprudenza costante e per costante conforme parere dottrinale, alla Corte costituzionale, bensì al giudice comune⁵⁹. Va da sé, dunque, che, se giudici delle controversie elettorali sono le Camere e per esse le competenti Giunte, spetta ad esse la valutazione circa la pendenza dei rapporti giuridici e non alla Corte costituzionale. L'eventuale presa di posizione della Corte su questo terreno, dunque, esplica una funzione meramente persuasiva, senza poter vincolare il giudice di merito, ossia, in questo caso, la Camera.

Pertanto, la Giunta delle elezioni avrebbe potuto discostarsi da un'affermazione della Corte costituzionale (pronunciata peraltro nell'ambito di un procedimento in cui la Corte è stata adita attraverso una via d'accesso del tutto anomala) che appare infondata in diritto (in quanto risulta insostenibile l'assunto per cui le proclamazioni dei deputati esaurirebbero il rapporto giuridico sottostante), che non è inclusa nel dispositivo della sen-

nel sistema normativo a livello di legislazione ordinaria, ma nel senso di restringere – appunto – gli effetti temporali della dichiarazione di accoglimento». La correttezza di tale considerazione è confermata fino ad oggi. Anche la recente sentenza 10/2015, nonostante opinioni contrarie, sembra rispettare tale assunto, giacché, nel dispositivo si legge che la disciplina impugnata viene dichiarata illegittima «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza». In proposito, si veda R. ROMBOLI, *L'obbligo*, cit., 18 s. e spec., con riferimento alla 10/2015, n. 41, mentre, con riferimento generale e con indicazione della relativa giurisprudenza, 19, dove si afferma: «se guardiamo ai precedenti [...] nei quali, attraverso il riferimento alla illegittimità costituzionale sopravvenuta, [la Corte] ha inteso modificare l'efficacia derivante dall'applicazione dei criteri generali fissati dalla legge, essa ha provveduto a far risultare espressamente la deroga dalla formulazione del dispositivo». Nello stesso senso G. SERGES, *op. cit.*, 8, e A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 3.

⁵⁹ Per G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 172, infatti, «determinare quando [...] il rapporto o le situazioni siano esauriti [...] è problema da risolvere non alla stregua dei principi costituzionali bensì alla stregua della legislazione ordinaria [e dunque] gli effetti retroattivi della sentenza dipendono dalle norme legislative ordinarie che configurano l'«esaurimento» dei rapporti». Nello stesso senso anche ID., *Il controllo*, cit., 199. Tra gli altri, sostengono che non spetti alla Corte costituzionale esprimersi circa gli effetti delle sue pronunce V. ONIDA, *op. cit.*, 335, e A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 1. Si veda anche M. LUCIANI, *Le modulazioni*, cit., 110, secondo cui «la nostra Corte può determinare gli effetti delle sue pronunce solo in senso improprio, perché nessuno è vincolato alle sue statuizioni, diverse dalla declaratoria di incostituzionalità». Nello stesso senso anche S. PANUNZIO, *op. cit.*, 277, secondo cui «una cosa è, scindendo le norme dalle disposizioni, o comunque definendo sistematicamente il significato precettivo delle norme, fissare l'oggetto del giudizio di costituzionalità e della pronuncia della Corte: cosa che la Corte costituzionale può fare. Cosa diversa invece – a me sembra – è che la Corte, una volta che sia già stato definito l'oggetto del giudizio, disponga degli effetti della pronuncia dal punto di vista temporale (e quindi anche dei soggetti). Qui c'è un passo ulteriore e assai grave, a mio parere. Perché qui la Corte non opera più (per così dire) dentro il suo giudizio, ma fuori di esso». Pertanto, con riferimento al caso di cui ci occupiamo, P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.* 654, afferma che dovrebbe essere «affidata all'interprete la determinazione dei limiti di retroattività delle decisioni di annullamento», e secondo G. SERGES, *op. cit.*, 11, la «determinazione dei c.d. rapporti esauriti è una questione che non riguarda il processo costituzionale».

tenza, che, riguardando una materia riservata all'apprezzamento del giudice comune, invade una competenza costituzionalmente riservata alle Camere e che, inoltre, nega persino in astratto ogni tutela giurisdizionale ai candidati nelle elezioni politiche.

Tuttavia, l'esigenza di evitare un'eccessiva asprezza nella dinamica dei rapporti tra organi costituzionali supremi dello Stato, quali le Camere e la Corte costituzionale, avrebbe forse sconsigliato che la Camera procedesse direttamente a una disapplicazione delle disposizioni elettorali dichiarate illegittime, soprattutto alla luce del fatto che l'ordinamento costituzionale rende disponibili mezzi di interlocuzione maggiormente improntati al dialogo.

In particolare, accedendo alla tesi qui sostenuta della natura giurisdizionale della verifica dei poteri, almeno nella fase del contenzioso, può sostenersi la possibilità per la Camera di sollevare una questione di legittimità costituzionale⁶⁰. D'altro canto, nonostante non sia mai stata sollevata una questione di legittimità costituzionale da parte delle Camere, la loro giurisprudenza in merito non esclude affatto tale eventualità⁶¹.

Affermato in via generale il potere della Camera e/o per essa della Giunta di sollevare una questione di costituzionalità, essa avrebbe potuto in concreto utilizzarlo nell'ambito del contenzioso aperto con riferimento agli esistenti ricorsi contro l'elezione dei parlamentari eletti con il premio di maggioranza. Naturalmente si sarebbe dovuto trattare di una questione di costituzionalità diversa rispetto a quella già sollevata e risolta dalla Corte con la 1/2014 sia quanto ad oggetto che quanto a parametri invocati. Quanto all'oggetto, esso avrebbe avuto riguardo alle disposizioni elettorali che concernono le proclamazioni in quanto interpretate come irremovibili. Quanto ai parametri di costituzionalità, infine, essi avrebbero potuto essere quelli già menzionati, ossia l'art. 66 e l'art. 24 Cost.

Nell'ordinamento costituzionale, dunque, esistevano tutti gli strumenti che avrebbero consentito alla Camera di ripristinare la sua piena rappresentatività. La scelta di non impiegarli ricade pertanto nella chiara responsabilità delle forze politico-parlamentari di maggioranza, senza che esse possano nascondersi dietro il paravento di opzioni apparentemente imposte dalla Corte costituzionale.

⁶⁰ Tale opzione, a partire da L. ELIA, *Elezioni*, cit., 781, è affermata da una parte consistente ed autorevole della dottrina, tra cui: S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, 68; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977, 202; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, 206; I. NICOTRA, «Verifica dei poteri» e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, in *St.par.pol.cost.*, 1997, 77 ss.; M. SICLARI, *Il procedimento*, cit., 25, che riferisce di un fugace accenno in questo senso anche nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 42/1961, in *Giur.Cost.*, 1961, 963). Piuttosto che negarne l'esperibilità in astratto, la dottrina più scettica ha sottolineato l'impraticabilità di questa opzione stante la costante preferenza delle Camere per una concezione di fatto politica e non giurisdizionale della loro competenza in materia di verifica dei poteri: M. MANETTI, *op. cit.*, 143 s.; A. ODDI, *La nozione di «giudice a quo»*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *op. cit.*, 51 s.

⁶¹ Sulla ambigua «giurisprudenza» delle due Giunte in materia, si veda V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, 204 ss., e L. SPADACINI, *op. cit.*, 132 ss.