

La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*

di Antonello lo Calzo**

(12 marzo 2015)

1. Le implicazioni del rapporto tra proclamazione e convalida.

La sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2014, n. 1¹, come ampiamente prevedibile, ha sollevato notevoli dibattiti nella dottrina costituzionalistica e nell'opinione pubblica. Ciò è avvenuto per due ordini di ragioni: da una parte, la Corte costituzionale affronta e risolve nei termini dell'illegittimità costituzionale una questione di estrema complessità dal punto di vista sia politico, perché investe la legge elettorale intesa come meccanismo primario per la composizione degli organi rappresentativi dello Stato, sia giuridico, perché essa, per giungere ad una pronuncia di merito da più parti auspicata, è stata costretta a "forzare" i tradizionali canoni in materia di pregiudizialità della questione rispetto ad un giudizio principale (diretto alla soluzione di un caso concreto); dall'altra parte, la Corte introduce nella motivazione della propria decisione alcuni argomenti che, se indubbiamente le consentono di superare gravi problemi di ordine pratico che inevitabilmente sarebbero seguiti ad una pronuncia di questo tipo, lasciano più di un dubbio sulla correttezza delle implicazioni giuridiche che ne derivano.

Tra questi merita sicuramente attenzione il punto in cui la Corte definisce gli effetti nel tempo della propria dichiarazione d'incostituzionalità e lascia più di una perplessità nel non tener conto delle conseguenze giuridiche delle affermazioni fatte nel delineare i rapporti tra gli istituti della proclamazione e della convalida delle elezioni ex art. 66 Cost.

Superflua appare l'affermazione secondo cui la decisione in commento produrrà i propri effetti a partire dalla prossima consultazione elettorale senza in alcun modo investire le elezioni passate e gli atti adottati dal Parlamento sulla base dei risultati ottenuti in quelle consultazioni². Precisa la Corte che le proprie sentenze hanno efficacia retroattiva, tuttavia, ciò vale soltanto per i rapporti ancora pendenti «con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida». Sempre secondo la Corte «le elezioni che si sono svolte in applicazione delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, in *Giur. cost.*, 2014, p. 1 ss., con le osservazioni di G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*; A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*; A. D'ANDREA, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*; A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*; E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della zona "franca"*.

2 Come d'altra parte confermato da Corte cost., ord. 27 marzo 2014, n. 57, in *Consulta Online*. In questa sede la Corte (oltre a rilevare la carenza della necessaria rilevanza e incidentalità della questione) ha negato espressamente che dall'illegittimità della legge elettorale del 2005 possa derivare l'illegittimità delle norme approvate dal Parlamento costituitosi a seguito delle elezioni tenute sulla base di quella legge.

che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti»³.

La consequenzialità tra proclamazione-rapporti esauriti adottata dalla Corte induce ad interrogarsi, come già aveva fatto autorevole dottrina⁴ prima della pubblicazione della sentenza in commento, sui rapporti intercorrenti tra la proclamazione e la convalida degli eletti. Se la proclamazione degli eletti esaurisce l'elezione quale significato assume la convalida delle elezioni e, soprattutto, quale disciplina applicare nell'ipotesi in cui in sede di convalida dovesse porsi contestazione dell'elezione?

Con le proprie affermazioni la Corte non fa altro che riprendere puntualmente il dato normativo dei regolamenti parlamentari i quali stabiliscono perentoriamente come momento di assunzione della carica quello della proclamazione⁵.

La dottrina, sostanzialmente unanime, in aderenza al dato normativo ritiene che l'assunzione della carica si abbia a partire dal momento della proclamazione del risultato delle elezioni da parte dell'Ufficio elettorale competente, ovvero in seguito alla proclamazione compiuta da ciascuna Camera, nell'ipotesi di sostituzione in corso di legislatura di qualcuno dei suoi componenti⁶. Solo con la proclamazione si realizza la «trasformazione degli eletti da organi individuali dell'ordinamento in componenti dell'organo collegiale dell'ente»⁷, prima di questo momento, infatti, gli eletti non assumono la carica di Deputato o Senatore⁸. Essi saranno soltanto titolari di una qualità giuridicamente rilevante, ma detta qualità (di eletto) è priva di una qualificazione formale. In questo senso la proclamazione non ha una mera efficacia dichiarativa dei risultati elettorali già accertati, ma ha un'immediata efficacia costitutiva essendo essa «atto di certezza pubblica», che è sì dichiarazione di un fatto giuridicamente rilevante, ma diretto non a fondare una

3 Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, cit., par. 7 Cons. diritto.

4 A. RUGGERI, *La riscrittura, in un paio di punti di cruciale rilievo, della disciplina elettorale da parte dei giudici costituzionali e il suo probabile seguito (a margine del comunicato emesso dalla Consulta a riguardo della dichiarazione d'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005)*, in *Consulta Online*, 9 dicembre 2013, p. 5.

5 In particolare l'art. 1 Reg. Cam. afferma che «i Deputati entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni dall'atto di proclamazione»; l'art. 1 Reg. Sen., in modo leggermente più articolato, che «i Senatori acquistano le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni, per il solo fatto della elezione o della nomina, dal momento della proclamazione se eletti, o della comunicazione della nomina se nominati».

6 P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974, p. 306; V. LIPPOLIS, *Commento all'art. 66 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Le Camere*, tomo II, Bologna-Roma, 1986, p. 133; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991, p. 484; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1993, p. 127; C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. giur.* Treccani, vol. XXXII, Roma, 1994, p. 1.

7 G. FERRARI, *Elezioni (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 648.

8 Diversa era l'esperienza dell'epoca statutaria dove l'acquisto della carica di Senatore (di nomina regia) avveniva dal momento della proclamazione, la quale, però, era successiva alla convalida e al giuramento. In questo senso il rapporto tra convalida e proclamazione si invertiva rispetto all'esperienza attuale in quanto il giudizio sui titoli era sempre anteriore all'assunzione della carica e non si ponevano problemi in ordine ad una sua efficacia confermativa, sospensiva o risolutiva. Sul punto cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, 2012, p. 61 ss.

verità ma a fornire una certezza⁹. In sintesi «la produzione dell'effetto (assunzione della carica), attraverso la mediazione della norma, rapportata al fatto (risultati elettorali), si avvera soltanto con l'atto che accerta il fatto (atto di proclamazione degli eletti) e lo introduce nel mondo giuridico»¹⁰.

Se non ci sono dubbi sul fatto che la proclamazione segni il momento di assunzione della carica altrettanto incontrovertibile è che tale assunzione ha carattere provvisorio perché l'art. 66 Cost. rimette alle Camere il definitivo accertamento dei titoli di ammissione dei propri membri, sia per quanto concerne la sussistenza dei requisiti della capacità elettorale passiva, sia per l'insussistenza di cause di ineleggibilità o incompatibilità, nonché della regolarità delle operazioni elettorali¹¹. A tale fine è devoluto il c.d. giudizio di convalida.

Autorevole dottrina¹² qualifica la mancata convalida come condizione risolutiva, vigendo nel nostro ordinamento un generale «sospetto d'invalidità di tutte le elezioni»¹³; in essa, tuttavia, subito si precisa che l'ipotesi di annullamento conseguente a mancata convalida ha efficacia solo dal momento della sua pronuncia effettiva¹⁴. Partendo dalla medesima considerazione - per cui la proclamazione è già di per sé atto perfetto di assunzione della carica e che la cessazione della stessa per annullamento produce effetto solo dalla pronuncia - appare, forse, più precisa la definizione di chi considera la convalida un «elemento confermativo dell'efficacia dell'atto di proclamazione»¹⁵. Non sarebbe corretto in questi casi parlare di condizione sospensiva perché, come si è detto, la proclamazione è di per sé atto perfetto, né di condizione risolutiva perché dalla mancata convalida non discende alcun effetto sulla carica e le funzioni svolte dal parlamentare, né l'annullamento espresso avrà effetti retroattivi sugli atti posti in essere dal parlamentare¹⁶.

9 M. S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, p. 771.

10 Per questo e per indicazioni più approfondite al riguardo cfr. A. GUANTARIO, *Profili giuridici dei fantasmi e tutela del giudice amministrativo (La questione dei seggi vacanti nella XVI Legislatura)*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, n. 1, 2004, p. 51 s.

11 Sul carattere provvisorio dell'immissione nella carica v. F. COSENTINO, *La verifica dei poteri in Parlamento: la convalida*, in *Pol. parl.*, 1953, p. 110; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 306; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 484; V. LIPPOLIS, *Commento all'art. 66*, cit., p. 133; C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, cit., p. 1. Più di recente v. S. RAGONE, *Italia*, in L. PEGORARO, G. PAVANI e S. PENNICINO, *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna, 2011, p. 75.

12 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 484; V. LIPPOLIS, *Commento all'art. 66*, cit., p. 134; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p. 127.

13 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 484.

14 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 485.

15 V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. giur.* Treccani, vol. XII, Roma, 1989, p. 12; P. PERLINGIERI e M. PARRELLA, *Commento all'art. 66 della Costituzione*, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001, p. 426. Al riguardo si parla anche di «mero visto di legittimità», G. FERRARI, *Elezioni*, cit., p. 489; e di convalida con «efficacia di consolidare quel che la proclamazione ha già prodotto», M. CERASE, *Commento all'art. 66 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, *Commento alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1279.

16 DI CIOLO e L. CIAURRO, *Elezioni politiche*, cit., p. 12. Si tratta di un approccio che è stato veementemente contestato in occasione della prima applicazione in Parlamento del comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, secondo cui: «Se l'accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti, la Camera interessata,

La Corte costituzionale aderisce a tale tesi largamente diffusa, ma non convince ove considera il rapporto tra proclamazione e convalida svolendo del tutto la seconda rispetto alla prima¹⁷. È innegabile infatti che, in ogni caso, la convalida va a produrre effetti giuridici sulla proclamazione, quant'anche fosse un mero effetto confermativo e, a maggior ragione, tale considerazione vale nell'ipotesi in cui in sede di convalida si apra un giudizio di contestazione in grado di travolgere gli effetti della proclamazione con una deliberazione di annullamento dell'elezione. Affermando semplicemente che le elezioni sono fatti conclusi sulla base della proclamazione si giungerebbe all'assurdo secondo cui le Camere non avrebbero più la possibilità di rimettere in discussione l'elezione secondo quanto stabilito dall'art. 66 Cost., con la conseguenza che la proclamazione verrebbe ad assumere non solo efficacia costitutiva rispetto alla carica ma anche preclusiva rispetto all'accertamento imposto a ciascuna Camera¹⁸.

Se questi sono i rapporti che si pongono tra proclamazione e convalida non si può accogliere in modo aprioristico, come fa la Corte, che in ogni caso la proclamazione definisca, conclusivamente, la vicenda elettorale rispetto a ciascun parlamentare¹⁹. Può accettarsi che, a livello generale, l'elezione costituisca un

anche nelle more della conclusione di tale fase, procede immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida». Durante la seduta di esame del Doc. III, n. 1 della XVII legislatura, nell'Assemblea del Senato, la senatrice Alberti Casellati sostenne che «se veramente si fosse ritenuto di essere in presenza di una mancata convalida, allora sappiamo che l'efficacia è *ex tunc*, cioè da allora»; anche il senatore Augello dichiarò che la proposta della Giunta («La Giunta decide a maggioranza di proporre all'Assemblea del Senato - disattesa ogni diversa istanza - di deliberare la mancata convalida dell'elezione del senatore Silvio Berlusconi, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235») stabiliva «un'assolutamente impropria coincidenza tra la delibera di mancata convalida e la decadenza di un senatore (...) Ricordo a me stesso e all'Assemblea che nella XVI legislatura, ad esempio, non erano stati convalidati i senatori Spinello, Drago, Mancuso e Vedani, ma non per questo sono decaduti; nella XV legislatura tutti e sei i senatori eletti nella Circoscrizione Estero erano nella stessa identica situazione: non furono convalidati, ma non decadde». Il relatore Stefano dissentì da tali ricostruzioni, e con lui il voto dell'Assemblea (*Senato, Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 142 del 27 novembre 2013*).

17 G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 gennaio 2014, p. 2, nota 1. Sul punto anche i contributi di P. A. CAPOTOSTI, p. 634, e T. F. GIUPPONI, p. 674, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 629 ss.. Si veda, altresì, F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi...) Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 24 luglio 2014, p. 8.

18 G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 gennaio 2014, p. 4; in termini sostanzialmente identici ID., *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 130. Osserva un sostanziale svuotamento delle prerogative parlamentari in relazione all'art. 66 Cost. anche A. RIMEZZO, *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'"abroga-mento"?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10 marzo 2014, p. 3.

19 La natura di "fatto concluso" delle elezioni svolte in applicazione delle norme dichiarate incostituzionali è stato, di recente, fermamente messo in dubbio da G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, p. 11 s.; e P. CARNEVALE, *La Corte vince ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, Atti del seminario "Le Corti e il voto". La sentenza della Corte costituzionale su sistema elettorale, Università di Roma "La Sapienza", 29 gennaio 2014, in *Nomos*, 3/2013, p. 12, proprio in ragione del fatto che la

fatto concluso per cui esso non potrà essere più rimesso in discussione determinando la decadenza del Parlamento in carica, per cui, come autorevolmente sostenuto²⁰, le leggi elettorali rientrerebbero nella categoria delle leggi *de facto* irreversibili; ma altra cosa è incidere sul ruolo delle Camere in sede di convalida.

Ritenere valide le elezioni passate e gli atti compiuti da quei Parlamenti è espressione del principio di continuità dello Stato che impone la persistenza dei propri organi costituzionali. Le Camere, infatti, sono organi «costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare»²¹. Non si mette in dubbio che il Parlamento attuale sia, in ogni caso, inamovibile. Si dubita, però, che lo stesso principio possa valere in relazione alle singole elezioni di ciascun parlamentare²².

proclamazione non esaurisce l'intero processo di composizione delle Camere ma, essendo a sua volta seguita dalla convalida, si richiede un'applicazione protratta nel tempo dell'intera normativa che disciplina l'elezione. La legge elettorale non potrebbe definirsi, quindi, "legge ad applicazione puntuale" dal momento che le vicende dell'elezione sono ancora pendenti fino al momento dell'intervenuta convalida. In termini altrettanto critici M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 21 settembre 2014, p. 3, la quale ritiene che la carica di membro del Parlamento acquisisce i caratteri dell'irrevocabilità (fisiologica) soltanto con la verifica dei poteri. Per ulteriori indicazioni dottrinali si rinvia alla nota 7 dell'ultimo lavoro citato.

20 G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 305.

21 Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, cit., par. 7 Cons. diritto. La Corte assimila allo stesso principio la *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti in occasione di elezioni per il loro rinnovo (art. 61 Cost.) e la convocazione delle Camere disciolte per la conversione dei decreti legge (art. 77 Cost.). In questo modo, però, si fraintende la stessa funzione degli istituti richiamati: il primo diretto a garantire la continuità (di funzioni di "ordinaria amministrazione") per un lasso di tempo circoscritto e facilmente determinabile; il secondo diretto a consentire una reazione ai casi straordinari di necessità e urgenza anche a Camere disciolte. Osservazioni critiche in A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in *Osservatorio AIC*, Febbraio 2014, p. 9 ss.; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014*, cit., p. 4; M. IANNELLA, *Notazioni a Corte cost. n. 1/2014 ad esaurimento del giudizio di rinvio*, in *Osservatorio AIC*, Ottobre 2014, p. 21. Esprimono perplessità sul richiamo alla *prorogatio* nel caso in esame anche S. LIETO e P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 marzo 2014, p. 16, i quali osservano che ciò che giustifica un regime "depotenziato" di prosecuzione della carica è la necessità di evitare vuoti ordinamentali, pur in caso di scioglimento delle Camere; non sarebbe quindi possibile assimilare la situazione che giustifica la *prorogatio* dei poteri a quella palesata dalla Corte nella sua decisione ove si ha, invece, prosecuzione nella carica delle Camere e non loro scioglimento (presupposto della *prorogatio*). Ivi ulteriori richiami, in particolare a L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, p. 21; e ID., *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, p. 229 ss.

22 Secondo A. RIVIEZZO, *Il giudizio in via incidentale*, cit., p. 6, il richiamo al principio di continuità dello stato sarebbe fatto impropriamente dalla Corte in quanto riferibile alla continuità del Parlamento nel suo complesso; invece, la sentenza in esame dovrebbe, più correttamente, incidere sulle vicende relative ai singoli parlamentari. Di conseguenza sarebbe stata salva la parte di parlamentari eletti secondo i principi ribaditi nella sentenza n. 1 del 2014 mentre la parte restante, eletta secondo un premio illegittimo, sarebbe stata da "sostituire" secondo regole determinate all'esito della sentenza. Lo stesso Autore riconosce, comunque, le difficoltà connesse all'ulteriore profilo di illegittimità relativo al voto di preferenza e alle liste bloccate che, per quanto non immediato sul blocco delle liste (e più specificamente connesso alla "irragionevole lunghezza" delle stesse), finisce comunque per travolgere il sistema di scelta dei rappresentanti della legge n. 270 del 2005. Sulle conseguenze relative al singolo candidato v. anche il contributo di A. CERRI, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale*, cit., p. 664.

Il giudizio di convalida, come affermato, ha la funzione di accertare la sussistenza dei requisiti richiesti agli eletti, ma anche di verificare l'osservanza delle disposizioni legislative che regolano il procedimento elettorale²³, ivi compresa la legge elettorale. Se le Camere si arrestassero ad una convalida "semplice" i problemi sarebbero sicuramente minori. Non così nel caso di contestazione dell'elezione. Essa è un procedimento contenzioso eventuale caratterizzato dalla partecipazione delle parti interessate che si apre nell'ipotesi in cui la Giunta dubiti della validità dell'elezione²⁴. Il giudizio di contestazione può giungere ad annullare le elezioni ed imporre l'applicazione del diritto alla singola elezione; diritto che deve essere genericamente inteso come comprensivo dei precetti della legge elettorale²⁵. Se questo è vero, è difficile dire quale sia la sorte dei parlamentari ancora in attesa di convalida²⁶, ovvero, quale legge elettorale dovranno applicare le Giunte in sede di contestazione. Un Parlamentare eletto sulla scorta di un premio di maggioranza incostituzionale può ottenere regolare convalida in applicazione dei nuovi principi emersi dalla sentenza in commento? Oppure, per superare questo dubbio andrà, in ogni caso, applicata la vecchia legge elettorale²⁷?

L'alternativa sarà, quindi, tra il considerare l'elezione un fatto concluso senza possibilità di ulteriori accertamenti, ovvero, consentire la convalida da parte della

23 V. LIPPOLIS, *Commento all'art. 66*, cit., p. 134.

24 L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 769 ss.

25 Tale legge – è stato osservato – avrebbe un duplice contenuto: da una parte trasformare i voti in seggi assegnandoli ai singoli eletti; dall'altra, conferire legittimazione al singolo eletto. Mentre il primo aspetto si esaurisce nella proclamazione, il secondo permane per tutta la durata del mandato. È evidente, quindi, che le Camere dovranno tenerne conto nelle loro operazioni di convalida (il dubbio che sorge è stabilire in quale misura potranno continuare a tener conto di una legge ormai dichiarata incostituzionale). Al riguardo si veda il contributo di P. A. CAPOTOSTI, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale*, cit., p. 654.

26 Al momento della pubblicazione della sentenza erano stati convalidati i risultati in una sola regione, la Val d'Aosta. In ragione di ciò è stato depositato presso la Giunta delle elezioni della Camera un'istanza di immediato esame (art. 9 Reg. Giunta elez.) dei "ricorsi" presentati a suo tempo, per contestare il risultato delle elezioni con riferimento ai casi ancora non definiti con convalida in riferimento a 148 Deputati: ciò sulla base della considerazione che per la Corte dovrebbero «ritenersi definite tutte le proclamazioni non contestate ed è evidente che così non è per le proclamazioni oggetto del presente ricorso che sono state tempestivamente contestate». (Così l'Avv. Pellegrino presentatore dell'istanza per conto del "Movimento per il cittadino"). ANSA, 15 gennaio 2014. Tali doglianze erano state, però, qualificate (dalla Giunta delle elezioni della Camera in data 21 maggio 2013) come mero "esposto" che non assume la forma del "ricorso", unico atto in grado di produrre conseguenze giuridiche; pertanto è stato ritenuto irrimediabilmente decorso il termine a ricorrere. Al riguardo G. BUONOMO, *Amor vacui*, in *Mondoperaio*, 12/2013, p. 12. Questioni di analoga complessità, inoltre, deriverebbero dall'osservazione che le proclamazioni non vanno limitate esclusivamente al momento della formazione delle Camere, ma potrebbero avvenire anche in corso di legislatura, in ogni ipotesi in cui si venissero a determinare seggi vacanti. Resta il dato che alle convalide successive ai subentri si è dato luogo secondo la vecchia disciplina elettorale. Tali aspetti sono ben presenti all'attenzione degli organi deputati alla convalida, in particolare si veda la lettera inviata dal Sen. Buemi il giorno 8 ottobre 2014 al Presidente della Giunta delle elezioni del Senato; di questa si dà conto in *Senato, Legislatura 17^a – Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 48 del 16 ottobre 2014*.

27 R. PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, in *Osservatorio AIC*, Febbraio 2014, p. 7.

Giunta competente sulla base della nuova legge elettorale (o residuata all'esito della sentenza)²⁸.

2. Possibili conseguenze applicative delle affermazioni della Corte.

In verità la Corte non precisa tale aspetto per cui rispetto ad esso possono porsi una pluralità di ipotesi.

Innanzitutto, la valutazione impone di chiarire il significato di "rapporto esaurito". In genere per rapporto esaurito si intende quella situazione giuridica irrimediabilmente bloccata nel suo carattere definitivo da norme giuridiche dell'ordinamento: ad esempio, per essere passata in giudicato una sentenza, per essersi prescritto un determinato diritto. Si tratta di ipotesi che non consentono l'instaurazione di un nuovo giudizio idoneo a rivedere la portata delle medesime situazioni²⁹. A ben vedere tale definizione si scontra con la tesi della Corte costituzionale secondo cui l'elezione è rapporto esaurito dal momento della proclamazione: tale situazione non può essere assimilata a quella di una sentenza passata in giudicato, se non nel caso in cui il giudizio di convalida si sia concluso positivamente; diversamente all'esito di una possibile contestazione l'elezione potrebbe sempre essere annullata, incidendosi sulla sua presunta "definitività".³⁰ È preferibile, pertanto, ritenere che le elezioni in attesa di convalida siano situazioni pendenti che, quindi, risentono direttamente del giudicato della Corte³¹. Tuttavia, il Giudice delle leggi non lo afferma espressamente.

Se la Corte intendesse le elezioni come rapporti esauriti *sic et simpliciter* le stesse sarebbero da considerare perfettamente valide indipendentemente dalla successiva convalida. Ciò, in ragione del principio di continuità dello Stato, consentirebbe di evitare pericolosi "colpi bassi" istituzionali, garantendo la continuità delle maggioranze definite negli organi rappresentativi. Due sono, però, i problemi insormontabili che si porrebbero al riguardo: non si tiene conto del fatto che alcuni eletti potrebbero essere tali sulla base di norme già dichiarate

28 A. SEVERINI, *Luci ed ombre*, cit., p. 11.

29 A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, p. 225 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p. 138. Nella giurisprudenza si veda Corte cost., 7 maggio 1984, n. 139, par. 15 Cons. diritto, in *Giur. cost.*, 1984, p. 933 ss., «Per rapporti esauriti debbono certamente intendersi tutti quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irretrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, i cui effetti non vengono intaccati dalla successiva pronuncia di incostituzionalità [...]. Secondo l'orientamento talvolta emerso nella giurisprudenza di questa Corte [...] e il prevalente indirizzo dottrinale, vanno considerati esauriti anche i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio di diritti ad essi relativi».

30 F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla?*, cit., p. 10, osserva che il fatto concluso, in quanto tale, potrebbe dare copertura soltanto a quanto avvenuto prima della dichiarazione d'incostituzionalità; gli effetti prodotti dopo sarebbero fatti nuovi destinati ad essere coperti dal giudicato costituzionale. Alla luce di tale osservazione è difficile collocare le elezioni proclamate ma non convalidate nel novero dei fatti conclusi, in considerazione degli effetti che potrebbero comunque esplicarsi dopo la pronuncia di incostituzionalità.

31 A. RUGGERI, *La riscrittura, in un paio di punti di cruciale rilievo, della disciplina elettorale*, cit., p. 5. S. LIETO e P. PASQUINO, *La Corte costituzionale*, cit., p. 15 s., osservano che la possibilità di riattivare, per diversi motivi, il procedimento di composizione delle Camere consente di identificare l'esistenza di un rapporto giuridico di durata, che ha origine nell'elezione, ma che resta in corso anche nel periodo successivo alla proclamazione, escludendo, poi, che detto rapporto di durata possa con assoluta certezza equipararsi a rapporti pacificamente ritenuti "esauriti".

incostituzionali, ma soprattutto, la Corte verrebbe ad invadere un campo che la Costituzione riserva alle Camere. Nel nostro ordinamento l'art. 66 Cost. attribuisce alle Camere il compito di verificare la sussistenza dei "titoli" degli eletti come espressione di «una tradizione che affonda le sue radici nell'esigenza, propria degli antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva»³². Nessun altro organo avrebbe la possibilità di sostituirsi alle Camere nell'affermare il carattere definitivo o meno dell'elezione³³.

Se, invece, si volessero considerare le elezioni non ancora convalidate come rapporti pendenti a tutti gli effetti, la giunta delle elezioni dovrebbe applicare, in sede di convalida la nuova legge elettorale (qualora fosse approvata), ovvero ciò che residua dalla sentenza n. 1 del 2014. In questo modo sarebbero garantite le normali regole sull'efficacia delle pronunce della Corte costituzionale, ma verrebbe alterata artificiosamente la composizione delle Camere. Si darebbe vita ad una "chimera" giuridica, un ibrido nato dall'unione di due diversi sistemi elettorali, per cui una parte dei Deputati sarebbe espressione del sistema proporzionale con premi di maggioranza, mentre l'altra parte di un sistema proporzionale puro delineato dalla Corte³⁴. La conseguenza sarebbe quella di una situazione totalmente caotica³⁵ con un Parlamento a composizione multipla ove sarebbero illogicamente "vigenti" due diverse leggi elettorali: una, la più risalente, per i rapporti ritenuti coperti dal "giudicato"; l'altra, la più recente, per i rapporti pendenti dei parlamentari in attesa di convalida³⁶.

Se si volesse accedere ad una soluzione "intermedia", ossia, ritenere comunque fatto salvo il giudizio di convalida, prerogativa esclusiva di ciascuna Camera, ma rispettando, allo stesso tempo, quanto stabilito dalla Corte sull'impossibilità di compromettere gli esiti delle elezioni svoltesi e sul carattere definitivo del processo di composizione delle Camere che si compie con la proclamazione degli eletti, si dovrebbe prevedere l'applicazione in sede di convalida della vecchia legge elettorale.

Tale ipotesi, che sembra ricavabile dalla considerazione per cui la convalida, meramente confermativa della proclamazione, sarebbe intimamente legata a

32 Corte cost., 4 febbraio 2003, n. 29, in *Giur. cost.*, 2003, p. 169 ss., par. 3 Cons. diritto.

33 G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 305. Con specifico riferimento alla pronuncia in commento v. i contributi di A. CERRI, p. 664, e F. LANCHSTER, p. 679, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale*, cit.

34 Tale aspetto era stato giustamente colto da diversi autorevoli commentatori già prima della pronuncia della Corte costituzionale. Gli stessi, pur dubitando che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della legge elettorale potesse comportare l'annullamento degli atti adottati dai precedenti Parlamenti eletti con la legge n. 270 del 2005, non escludevano la possibilità di effetti sul Parlamento in carica, almeno per la parte di Deputati e Senatori in attesa di convalida. Cfr. E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti dall'epilogo incerto*, in *Federalismi.it*, 5 giugno 2013, p. 7; P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 1/2013, p. 11.

35 A. SEVERINI, *Luci ed ombre*, cit., p. 11.

36 Analogo problema si porrebbe nel caso dell'eventuale sostituzione di un parlamentare eletto secondo i meccanismi del premio maggioritario previsti dalla legge n. 270 del 2005. Il nuovo parlamentare sarebbe scelto secondo i vecchi meccanismi premiali o secondo la disciplina applicabile all'esito della pronuncia? Si può determinare un'alterazione nelle modalità (già definite) di composizione di una Camera ricorrendo per il sostituto ad un meccanismo diverso da quello usato per il sostituito?

quest'ultima e di questa condividerebbe la disciplina applicabile³⁷, darebbe luogo a più problemi di quanti ne risolve.

Seguendola, infatti, si avrebbero delle Camere composte secondo un unico meccanismo elettorale: ma non si tiene conto del fatto che, comunque, si continuerebbe a dare applicazione ad una legge incostituzionale (di cui alla prima soluzione esposta); inoltre, si ignora la conseguenza del fatto che dalla convalida si possa passare alla contestazione ed, infine, all'annullamento, non consentendo di accogliere in modo pacifico la tesi del carattere definitivo delle elezioni non convalidate.

Superare tale problema ritenendo comunque applicabile la vecchia legge elettorale in sede di convalida significa contravvenire ai normali criteri di efficacia nel tempo delle sentenze d'incostituzionalità della Corte.

Nell'ambito del suo concreto funzionamento la Corte costituzionale aveva fatto ricorso a raffinate tecniche decisorie al fine di posticipare nel tempo l'effetto della dichiarazione d'incostituzionalità³⁸. In particolare, all'esito di un bilanciamento tra contrapposti valori, alcuni protetti dalla dichiarazione d'incostituzionalità e altri che, pur meritevoli di tutela, verrebbero ad essere compressi dalla medesima dichiarazione, la Corte ha individuato un termine a partire dal quale la disposizione impugnata doveva ritenersi incostituzionale³⁹. In questo modo si deroga sia alla normale retroattività delle decisioni della Corte sia al principio per cui la legge dichiarata incostituzionale non può avere applicazione nel giudizio pendente⁴⁰.

37 Sul punto il contributo di T. F. GIUPPONI, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale*, cit., p. 674, nota 6.

38 Come, d'altra parte, emblematicamente osservato da A. PIZZORUSSO, *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2425 ss., «nell'ambito di un giudizio di costituzionalità di una legge, ben può aversi d'altronde una situazione nella quale le ragioni che determinano l'incostituzionalità sono tali da risultare operanti con riferimento ad un certo ambito temporale e non ad un altro, per cui, da un punto di vista generale, ben può ipotizzarsi il caso in cui una decisione di accoglimento della Corte pronunci l'illegittimità costituzionale di una norma limitatamente ad un certo ambito temporale di applicabilità. Una soluzione di questo genere ben può essere adottata – sempre sulla base di un'opportuna motivazione – anche per limitare gli effetti di una determinata decisione a taluni rapporti anteriori ma non esauriti cui essa sarebbe astrattamente applicabile». Per una più recente sintesi sul punto v. M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile*, cit.

39 A tal riguardo si vedano, in particolare, Corte cost., 9 marzo 1988, n. 266, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1089 ss., con nota di S. BARTOLE, *Elaborazione del parametro ed articolazione del dispositivo in una sentenza sull'ordinamento giudiziario militare*; Corte cost., 5 maggio 1988, n. 501, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2361 ss., con nota di S. BARTOLE, *Ancora sulla delimitazione degli effetti temporali di decisione di accoglimento (in materia di pensioni di magistrati)*; Corte cost., 16 febbraio 1989, n. 50, in *Giur. cost.*, 1989, p. 252 ss., con note di A. RUFFINI, *Tendenze evolutive del sindacato incidentale di legittimità costituzionale fra tecniche di giudizio e clausole decisorie extra ordinem (in margine alla vicenda della pubblicità dei processi tributari)*, e A. PISANESCHI, *Determinazione di limiti alla retroattività della decisione costituzionale di accoglimento: potere del giudice costituzionale o del giudice comune?*; Corte cost., 13 luglio 1989, n. 398, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1802 ss.; Corte cost., 9 gennaio 1991, n. 1, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3 ss.

40 Sul punto A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, p. 162; E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 140 s. Diffusamente su tale aspetto nel medesimo caso trattato v. G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., p. 7 ss., e M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile*, cit., p. 6 ss.

In tale caso non ricorrono gli estremi di un tale tipo di pronuncia, al contrario la Corte sembrerebbe riconoscere una ultrattività parziale di una legge già dichiarata incostituzionale. La Corte non fissa un termine a partire dal quale la legge deve essere considerata incostituzionale⁴¹, ma l'incostituzionalità è attuale, nel senso che in una prossima elezione, anche a scadenza brevissima, dovrebbe applicarsi la disciplina proporzionale residua dopo la sentenza. Nel diverso caso del giudizio di convalida dovrebbe trovare ancora applicazione nel tempo una legge di cui la Corte non tiene "in sospeso" l'incostituzionalità, ma essa è stata già accertata e dichiarata. In questo modo si verrebbe a determinare una modulazione degli effetti della pronuncia non solo diacronicamente ma anche sincronicamente per cui ciò che oggi varrebbe per la convalida non potrebbe valere per le nuove elezioni.

Una convalida condotta in questo modo avrebbe un carattere fittizio in quanto diretta a dare conferma ad una proclamazione evidentemente priva di legittimità costituzionale⁴², per quanto la si voglia collocare nell'ambito dei rapporti esauriti. La convalida sarebbe, sempre e comunque, una conferma d'illegittimità, essa stessa, pertanto, illegittima.

I problemi connessi alle ricadute concrete della scelta della Corte in ordine agli effetti della pronuncia sul Parlamento in carica sono evidenti. Probabilmente sarebbe stato più opportuno evitare un accenno sul punto (che complica il discorso più per quello che non dice che per quello che dice) e lasciare all'interprete la soluzione del caso⁴³, oppure, condurre fino in fondo le implicazioni connesse alla propria decisione: affermare puramente e semplicemente che le elezioni sono un fatto concluso - in virtù della mera proclamazione - non contribuisce alle esigenze di certezza delle situazioni giuridiche (e, in tal caso, anche politiche), da più parti richiesta; tanto più che ciò avviene di fronte ad un Parlamento dalla legittimazione "macchiata", chiamato a fondamentali scelte in materia elettorale e costituzionale⁴⁴.

** Dottorando in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali nell'Università degli Studi di Pisa.

41 Come osservato da G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., p. 10, la Corte non indica alcun «ordine di ulteriore, sia pure precaria, limitata e condizionata vigenza della disciplina incostituzionale, bensì si limita alla dichiarazione "secca" d'incostituzionalità».

42 In questo senso anche F. SORRENTINO, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale*, cit., p. 708.

43 Sul punto cfr. P. A. CAPOTOSTI, in AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale*, cit., p. 654.

44 Esprime le proprie perplessità su un Parlamento delegittimato che possa continuare ad operare "come se nulla fosse successo", ossia, come se la sentenza n. 1 del 2014 non fosse stata pronunciata, A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio AIC*, Marzo 2014. I problemi sono sicuramente aggravati dal processo di riforma costituzionale in corso che, in ragione del maggior consenso democratico da esso richiesto, difficilmente potrebbero essere portato avanti (politicamente) da un Parlamento illegittimamente composto. Al riguardo, d'altra parte, concordano diversi autorevoli Autori che hanno fornito il loro contributo nel *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale*, tra i tanti v., P. A. CAPOTOSTI, p. 655; L. CARLASSARE, p. 659; F. LANCHSTER, p. 679; F. RIMOLI, p. 690 s.; R. ROMBOLI, p. 696 s.; F. SORRENTINO, p. 708 e S. STAIANO, p. 713.