

Prof.ssa Ida Angela Nicotra

Ordinario di diritto costituzionale, Università di Catania

Giunta delle elezioni della Camera dei deputati: audizioni informali del 22 ottobre 2014 finalizzate alla verifica di profili della sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 2014 che possano rilevare ai fini della verifica dei poteri su base nazionale.

La motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 ha ritenuto di dover ribadire che la sentenza di annullamento produrrà i suoi effetti “esclusivamente” in occasione di una nuova consultazione elettorale. Quest’ultima dovrà avvenire o con la normativa di risulta prodotta dalla decisione, ovvero secondo la disciplina di una nuova legge elettorale eventualmente adottata, *medio tempore*, dalle Camere.

Sembra chiara la ragione che ha indotto i giudici costituzionali a puntualizzare quali fossero gli effetti, peraltro scontati, della sentenza n. 1 /2014. Si è resa opportuna una precisazione al fine di sgombrare il campo da possibili fraintendimenti circa l’efficacia della stessa.

Ed, invero, la Corte chiarisce – richiamando la propria giurisprudenza - che il termine “retroattività”, riferito alle sentenze di accoglimento, vale unicamente per i rapporti pendenti, “*con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida*” (sent. n. 139/1984). Sicché, la sentenza di annullamento della legge elettorale non incide in alcun modo sugli atti posti in essere “*in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto*”.

Ne consegue, che le consultazioni elettorali già svolte, ancorché in applicazione di una legge poi dichiarata incostituzionale, costituiscono un fatto concluso e pertanto

nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione *“neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali”*.

A tal proposito, non sembra inutile ricordare che in base a quanto stabilito nell'art. 136 della Costituzione *“quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente valore di legge la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”*. Si tratta, dunque, di una efficacia *pro futuro* che riguarda, vale a dire, solo i rapporti che si sono realizzati dopo la pubblicazione della sentenza di incostituzionalità. Infatti, come specificato, ancor più chiaramente, dalla disposizione contenuta nell'art. 30, 3° della legge n. 87 del 1953 *“le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”*, con ciò imponendo la non applicazione da quel momento della legge censurata.

L'effetto retroattivo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale trova un limite insormontabile nei c.d. rapporti esauriti, ossia quei rapporti giuridici per i quali non è più possibile adire l'autorità giurisdizionale e che comunque non sono più azionabili (per naturali prescrizioni, decadenze, rinuncia, transazione giudicata). Con riferimento a tali rapporti la declaratoria di incostituzionalità non svolgerà alcun effetto (cfr. *I. Nicotra, Diritto pubblico e costituzionale*, Torino 2013, 500 ss.)

L'unica eccezione a tale regola si pone con riferimento alle norme penali per le quali vige il principio del *favor rei*. L'art. 30, 4° comma I. n. 87 dispone espressamente la possibilità di superare il limite dei rapporti esauriti, prevedendo che *“quando in applicazione di una norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano le esecuzione e tutti gli effetti penali”*. Così, in applicazione di tale principio, anche nei casi definiti con sentenza passata in giudicato, produrrà i suoi effetti quella decisione della Corte costituzionale che

dichiarare l'illegittimità della norma incriminatrice, qualora tale circostanza sia più favorevole al reo.

Sempre in virtù del principio del *favor rei* nel caso in cui una pronuncia della Corte costituzionale annullasse una norma di favore per il reo (comportando la reviviscenza di una norma maggiormente afflittiva) nei rapporti pendenti continuerà ad applicarsi la disposizione più favorevole (cd. *lex mitior*), sebbene incostituzionale.

Nella vicenda che ci occupa il giudice delle leggi proprio in considerazione dalle conseguenze che possono discendere dalla dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale per la composizione di Camera e Senato ha precisato in motivazione l'efficacia della propria sentenza. Ciò nel precipuo intento di scongiurare il rischio che la decisione di annullamento possa sconvolgere l'ordine e la gradualità dei valori costituzionali.

Così la Corte può incidere sugli effetti temporali delle sue pronunce di accoglimento sia con riferimento al passato, limitando la retroattività della sentenza dichiarativa di incostituzionalità, sia al futuro, nel senso di posticipare la dichiarazione di incostituzionalità per dare al Parlamento il tempo di intervenire (con le *cd.* sentenze monito).

Orbene, con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte nella consapevolezza che siffatta decisione, che pure è volta a tutelare il diritto di voto, il principio di sovranità popolare, il principio democratico, potrebbe produrre, cionondimeno, effetti sfavorevoli rispetto ad altri valori altrettanto meritevoli a livello costituzionale, primo fra tutti il principio di continuità dello Stato, stabilisce, nella parte motiva, un termine a partire dal quale le disposizioni impugnate devono ritenersi incostituzionali (*c.d. sentenza di illegittimità costituzionale sopravvenuta per bilanciamento di valori*).

Il principio di continuità dello Stato trova una declinazione fondamentale nel principio di continuità del Parlamento, la cui base normativa risiede nell'art. 61, comma 2° Cost. Esso – com'è noto – stabilisce le regole della successione tra la Camera scaduta e la nuova in occasione delle elezioni.

Da siffatta disposizione si ricava che le Camere sono organi permanenti e non vi è alcuna soluzione di continuità temporale tra le legislature che si susseguono. Sicché le Assemblee scadute per fine naturale della legislatura o per scioglimento anticipato sono chiamate a svolgere le loro funzioni in regime di prorogatio. Anzi, il principio di continuità degli organi costituzionali rappresenta una regola cardine che contraddistingue il Parlamento nell'ordinamento italiano, sicché, sia per ciò che concerne la sua esistenza, sia per ciò che attiene al suo funzionamento, non si può verificare una frattura temporale nella vita delle Assemblee elettive, neppure nel periodo di rinnovo delle stesse.

La Corte richiama il principio fondamentale di continuità dello Stato che trova la sua naturale declinazione nel necessario ed indefettibile carattere stabile dei suoi organi costituzionali – scolpito a chiare lettere negli art. 61 e 77, 2 comma Cost. - che non possono *“in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”*¹. I giudici costituzionali utilizzano tale ulteriore argomento proprio al fine di rafforzare la tesi della piena legittimità del Parlamento eletto con la oramai incostituzionale disciplina elettorale, essendo le elezioni un fatto concluso *“posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti”*. Ma, altresì, per porre con estrema chiarezza il principio secondo cui ***“nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove CONSULTAZIONI elettorali”***².

¹ Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 1/2014, 6 in diritto.

² Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 1/2014, 6 in diritto.

Ed invero, non si dubita della circostanza che durante il regime di *prorogatio* le Camere, seppur non più pienamente rappresentative del corpo elettorale, mantengano, comunque, funzioni relative alla ordinaria amministrazione, compresi gli atti di controllo politico sul Governo e di garanzia costituzionale (Nicotra, F. S. Marini) e secondo un differente orientamento (Guarino, Giocoli Nacci, Balladore Pallieri) addirittura la plenitudo potestatis .

Si ritiene altresì che le Camere in prorogatio siano tenute a compiere atti indifferibili ed urgenti, quali l'approvazione della legge di bilancio, la deliberazione dello stato di guerra e il riesame delle leggi rinviate ex art. 74 dal Presidente della Repubblica. Del resto, a proposito dei decreti legge, come pure ricorda la Corte nella motivazione della sentenza n. 1 del 2014, la stessa Costituzione prevede espressamente un preciso obbligo delle Camere che, nel caso di decreti legge per la loro conversione, *“sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni”* anche se sciolte.

La Costituzione pone un unico limite espresso ai poteri delle Camere sciolte, contenuto nell'art. 85, comma 3°, in virtù del quale *“se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione la elezione del Presidente della Repubblica ha luogo entro 15 giorni dalla prima riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica”*.

Molto opportunamente la Corte utilizza un *argumentum a fortiori* per avvalorare l'idea che rispetto alle Camere ancora lontane dalla scadenza naturale è fuori da ogni ragionevole dubbio che esse si trovino nella pienezza dei loro poteri per tutti gli atti e tutte le attività che porranno in essere prima della loro scadenza (naturale o anticipata).

Questo passaggio della motivazione trova giustificazione proprio nell'esigenza di mettere al riparo, da qualunque tentativo di depotenziamento, la piena legittimità

delle Assemblee, anche a presidio della loro azione futura. Le Camere attualmente in carica, ancor più dopo la precisazione della Corte Costituzionale, godono della piena “agibilità” politico – istituzionale.

Per quanto riguarda, nello specifico, la proclamazione degli eletti e il procedimento di verifica dei poteri e la relativa procedura di convalida, la Corte ha affermato in modo esplicito che *“il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti”*³. L'esattezza dell'orientamento della Corte trova conforto nella migliore dottrina (Martines, Silvestri) secondo cui il procedimento di verifica delle elezioni costituisce una attività di controllo, per assicurare il rispetto della Costituzione e delle norme di legge, sia sotto il profilo della sussistenza nell'eletto dei requisiti per essere ammesso all'ufficio, sia sotto il profilo della regolarità delle operazioni elettorali. Tuttavia non si dubita che il parlamentare assuma immediatamente la qualità di deputato o senatore per l'esercizio delle funzioni inerenti al suo ufficio.

La verifica dei poteri va inquadrata all'interno di una attività di controllo successivo che si esplica quando il procedimento di composizione delle Camere è già divenuto perfetto ed efficace. La proclamazione degli eletti è un provvedimento dotato di esecutività, condizione necessaria e sufficiente per il conferimento dello status di parlamentare, che può essere eventualmente annullato se il candidato dovesse risultare sprovvisto dei titoli richiesti dalla legge. La proclamazione rende efficace la nomina e tale efficacia può venir meno nel caso in cui non si avveri la condizione della successiva convalida da parte del Parlamento.

Del resto, la tesi secondo cui il processo di composizione delle Camere si conclude con la proclamazione degli eletti risulta rafforzata dal carattere misto, in parte

³ Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 1/2014, 6 in diritto.

amministrativo e in parte giurisdizionale dell'attività di verifica dei poteri, laddove una posizione centrale assume l'esigenza di una effettiva tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte nell'accertamento dei titoli di ammissione. Si tratta di una fase successiva e del tutto autonoma che si svolge con due distinte attività, la prima necessaria (controllo di deliberazione) e la seconda solo eventuale (giudizio di contestazione) che potrebbe concludersi con la mancata convalida dell'eletto.

Infine, la questione relativa alla proclamazione di subentranti a deputati e senatori cessati dal mandato in corso di legislatura va risolta alla luce del principio di coerenza di un determinato assetto normativo, all'interno del quale le norme si tengono l'un l'altra secondo una logica di uniformità e priva di contraddizioni. Così anche ai parlamentari subentranti va applicata la medesima disciplina utilizzata nella composizione iniziale delle Camere e la proclamazione degli eletti avverrà secondo le regole stabilite dalla vecchia normativa elettorale, in quanto sarebbe, sul piano giuridico, un'aberrazione che lo stesso organo parlamento risultasse composto con discipline differenti.

Anche qui la posizione assunta dalla Corte è chiara ed evidente e non si presta a dubbi interpretativi, laddove afferma che l'annullamento delle norme censurate *“produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere”*⁴.

⁴ Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 1/2014, 6 in diritto.