

**La verifica dei titoli di ammissione dei componenti della Camera dei deputati,  
a seguito della dichiarazione di illegittimità della legge elettorale\***

*di Valerio Bosso – Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi di Teramo*

ABSTRACT: The paper analyzes the execution of the validation procedure of the elections at the Chamber of deputies, treated subsequent to the declaratory judgement of unconstitutionality of the electoral law, through which the members of Parliament have been elected. The author examines the reasons why the organs of the Chamber responsible for verifying the proper implementation of the general election of 2013 have validated the election of deputies by applying the unconstitutional electoral law, albeit it seemed that the article 30 of law 87 of 1953 should have prevented it from being implemented.

SOMMARIO: 1. Sentenza n. 1 del 2014 e procedimento di convalida delle elezioni. – 2. Il procedimento di convalida presso la Camera dei deputati. – 2.1. L'attività istruttoria della Giunta. – 2.2. Possibili esiti della verifica dei poteri. – 2.3. La proposta della Giunta e la convalida dell'Assemblea. – 3. La convalida delle elezioni e i rapporti c.d. esauriti. – 3.1. Convalida dei rapporti elettorali e applicazione della legge incostituzionale. – 3.2. Il principio di continuità dello Stato.

**1. Sentenza n. 1 del 2014 e procedimento di convalida delle elezioni.**

Al momento della pubblicazione della declaratoria di accoglimento 1 del 2014 – con cui, come noto, la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità della legge elettorale 270 del 2005 – avvenuta in data 15 gennaio 2014, la situazione del procedimento elettorale era, nelle due Camere, la seguente.

Il Senato della Repubblica aveva già completato l'*iter* della convalida approvando la proposta di convalidare i senatori proclamati eletti, deliberata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità al termine della propria fase di verifica<sup>1</sup>.

---

\* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Più in particolare v. sedute tenute presso il Senato della Repubblica: n. 3, tenuta il 2 luglio 2013, dove la Giunta ha convalidato i risultati delle regioni Basilicata, Calabria, Liguria, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria e Valle d'Aosta (<http://www.senato.it/3717?seduta=29350>); n. 4, avvenuta in data 11 luglio 2013, ove la Giunta ha convalidato i risultati della regione Friuli Venezia Giulia (<http://www.senato.it/3717?seduta=29397>); n. 18, tenuta in data 22 ottobre 2013, in cui la Giunta ha convalidato i risultati delle elezioni svolte nelle regioni Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Sicilia, Veneto e

Nella Camera invece il procedimento di convalida neppure era stato avviato. Esso infatti si concluderà soltanto in data 1 luglio 2015<sup>2</sup>, cosicché non soltanto la deliberazione finale, ma anche le relative fasi istruttorie presso la Giunta delle elezioni si svolgeranno posteriormente alla decisione della Corte.

Ciò significa che la Camera, nel giudizio di convalida, si è dovuta necessariamente confrontare con gli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità<sup>3</sup>.

Come noto, già ad una prima lettura la pronuncia della Corte presenta alcuni aspetti apparentemente atipici.

Infatti, nonostante non spetti “*alla decisione della Corte disporre circa le conseguenze della declaratoria d'incostituzionalità*”<sup>4</sup>, il giudice delle leggi compie una serie di puntualizzazioni in ordine all'efficacia nel tempo della pronuncia, e ciò senza che il dispositivo assuma un contenuto specifico o diverso rispetto a quello tipico delle declaratorie di incostituzionalità<sup>5</sup>.

A questo proposito la Corte si preoccupa di rilevare tre diversi profili dell'efficacia della propria decisione.

Essa sembra definire in primo ordine gli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità sulle consultazioni elettorali future. In secondo ordine, gli effetti della sentenza sulle elezioni già compiute e sugli atti posti in essere da entrambi i rami del Parlamento in carica sino all'intervento della pronuncia d'illegittimità. In terzo ordine, infine, gli effetti della pronuncia sugli atti che verranno compiuti dalle due Camere successivamente alla dichiarazione di accoglimento.

Campania (<http://www.senato.it/3717?seduta=29900>); n. 24, eseguita il 19 dicembre 2013, nella quale la Giunta ha convalidato i risultati della regione Molise (<http://www.senato.it/3717?seduta=30206>).

<sup>2</sup> Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 452 di mercoledì 1 luglio 2015, in <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=452&tipo=stenografico#>, 116, ss.

<sup>3</sup> Ad analoga questione non potrà dar luogo la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, in ragione del fatto che – come noto – la relativa declaratoria di parziale illegittimità della legge elettorale 52 del 6 maggio 2015 è intervenuta prima che, sulla base di quest'ultima normativa, potessero essere espletate elezioni.

<sup>4</sup> G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia Costituzionale*, Bologna, 2012, 346.

<sup>5</sup> Difatti la Corte costituzionale: “1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati); 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica); 3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.” Sul dibattito inerente alla presunta dilazione degli effetti nel tempo della declaratoria d'incostituzionalità 1 del 2014 si rinvia a G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 21.03.2014, 10 ss., E. BINDI, *Test di ragionevolezza e tecniche decisorie della Corte costituzionale (a margine della dichiarazione d'incostituzionalità della legislazione elettorale)*, in [www3.unisi.it/ianus/](http://www3.unisi.it/ianus/), *Ianus* n. 10-2014, 33 ss., L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 21.09.2014, 15 ss., M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 21.09.2014, 1 ss., C. DE FIORES, *Audizione del prof. Claudio De Fiores del 26 novembre 2014 presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati avente ad oggetto la verifica di profili della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 che possano rilevare ai fini della verifica dei poteri su base nazionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 8.01.2015, 3 ss., A. LO CALZO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12.03.2015, 9 ss., F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 26.04.2016, 8 ss.

Relativamente al primo punto, la parte motiva della sentenza d'incostituzionalità precisa che *“la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti [...] 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”*.

In altri termini, il giudice delle leggi chiarisce che per le successive consultazioni elettorali, in mancanza di una nuova legge adottata dal legislatore, troverà applicazione la normativa che rimane in vigore a seguito della dichiarazione di accoglimento stessa. In tal senso dunque, la Corte non fa altro che confermare i pacifici effetti *pro futuro* della declaratoria d'incostituzionalità.

L'ovvietà della precisazione fa sorgere l'interrogativo circa la sua reale finalità. Il valore della puntualizzazione, invero, sembra consistere non tanto in ciò che essa afferma, quanto piuttosto in ciò che essa nega. Sembra, infatti, che ciò che preme al giudice delle leggi sia non tanto affermare l'efficacia della pronuncia *pro futuro*, quanto piuttosto circoscriverne la portata per il passato.

A tale riguardo la Corte dichiara 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 e gli atti adottati dal Parlamento eletto”*. Prosegue poi la Corte affermando che *“il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio «che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. “retroattività” di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida»*”. In conclusione, secondo la Corte costituzionale, *“le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti”*.

L'affermazione intende dunque avere portata duplice.

In primo luogo, la Corte sembra escludere che la dichiarazione d'incostituzionalità abbia efficacia sulle consultazioni elettorali delle Camere attualmente in carica. Queste ultime sarebbero divenute situazioni giuridiche intangibili poiché confluite nei c.d. rapporti esauriti a seguito della proclamazione degli eletti.

In secondo luogo, sembra fare salvi gli atti posti in essere dalle Camere stabilendo che l'esaurimento della posizione giuridica dei parlamentari proclamati eletti determini, di conseguenza, l'intangibilità degli atti adottati dagli stessi.

Il duplice tenore di questa precisazione pare quindi privare di qualsiasi effetto retroattivo la portata della decisione.

Per quanto poi attiene agli atti che verranno compiuti dal Parlamento successivamente alla pronuncia stessa, la Corte costituzionale ricorre al principio di continuità dello Stato. Stabilisce, al riguardo, che *“del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”*. E difatti *“rileva nella specie il principio fondamentale*

*della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento.” Secondo la Corte, di conseguenza, “nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali”.*

Anche il ricorso al principio di continuità sembra negare la possibilità di una qualsiasi efficacia della sentenza sull'attività del Parlamento eletto in base alla legge dichiarata incostituzionale. Più in particolare, il giudice delle leggi stabilisce che gli atti che verranno in futuro adottati dalle Camere non subiscono gli effetti della dichiarazione.

## **2. Il procedimento di convalida presso la Camera dei deputati.**

### **2.1. L'attività istruttoria della Giunta.**

Nel corso dell'attività compiuta dalla Giunta – in sede di convalida degli eletti – presso la Camera dei deputati, la questione relativa alla legge elettorale applicabile al procedimento viene espressamente posta.

Ciò che interessa alla Giunta è determinare se il giudizio sulla regolarità delle elezioni debba essere svolto tenendo conto o meno degli effetti della pronuncia d'incostituzionalità della legge elettorale.

Nella seduta del primo aprile 2015 il presidente dichiara che la Giunta, *“al fine di potersi correttamente pronunciare sulle decisioni che è chiamata a prendere, ha ritenuto di avvalersi di un primo apporto di diversi esperti, e lo ha fatto proprio perché le questioni legate alla portata giuridica della sentenza n. 1 del 2014 della Consulta presentano una enorme complessità”*<sup>6</sup>.

In ragione del compito della Giunta, il nucleo del problema riguarda evidentemente l'efficacia della decisione di accoglimento sulle elezioni già compiute, profilo appositamente affrontato e anche risolto dalla Corte, come ricordato, con l'affermazione che *“le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti”*.

Il fatto che la Giunta delle elezioni si interroghi espressamente circa tale profilo sembra invece dimostrare che la soluzione della Corte non appaia del tutto persuasiva.

Delle audizioni degli esperti sentiti al riguardo dalla Giunta, però, non rimane alcuna traccia scritta. Infatti, benché per i lavori parlamentari operi di regola il principio della pubblicità, nel caso in oggetto gli esperti sono ascoltati in sede informale.

La mancata redazione di verbale stenografico delle opinioni esposte consente, quindi, una ricostruzione solo indiretta dello svolgimento delle audizioni. Il tenore delle conclusioni degli

<sup>6</sup> In <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/01/16/comunic.htm>, 6.

esperti deve ricavarsi dal riepilogo fatto dal presidente della Giunta in apertura del ciclo di sedute plenarie dedicato alla verifica delle elezioni.

Durante la seduta tenuta il primo aprile 2015, il presidente della Giunta rileva che al termine delle audizioni, le opinioni degli esperti possono riassumersi sostanzialmente in due principali linee interpretative della sentenza di accoglimento della Corte costituzionale<sup>7</sup>.

Il primo filone, sostenuto dalla maggioranza degli auditi, *“concentra la propria attenzione sul dispositivo della sentenza e sugli effetti che da esso scaturirebbero alla luce della tradizionale giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla definitività dei rapporti giuridici: in questa prospettiva, la sentenza della Corte risulterebbe chiara nel dispositivo ma illogica (e contraddittoria rispetto ad altri principi e norme dell'ordinamento) in alcune parti delle sue motivazioni”*. Secondo il Presidente quindi, *“al di là di quanto affermato dalla Corte, l'esito delle elezioni non potrebbe considerarsi cristallizzato, essendo ancora pendente la fase di verifica dei poteri, nonché il giudizio su alcuni ricorsi presentati alla Giunta nelle modalità e nei tempi prescritti, in cui, tanto in riferimento alla prima quanto ai secondi, la Giunta non potrebbe applicare norme dichiarate incostituzionali”*.

Questa interpretazione tende dunque a escludere che le elezioni possano considerarsi quali fatti conclusi all'esito della proclamazione. La pendenza del giudizio di verifica dei poteri renderebbe di per sé stesse le consultazioni elettorali situazioni non esaurite, e di conseguenza, ai sensi dell'art. 30, comma III, L.87 del 1953, l'applicazione della normativa dichiarata incostituzionale risulterebbe preclusa<sup>8</sup>.

Al contrario, per la seconda linea interpretativa che sarebbe stata esposta ai componenti della Giunta *“l'applicazione delle norme dichiarate incostituzionali dalla Corte [...] è avvenuta ad opera dell'Ufficio centrale nazionale nella fase immediatamente successiva alla consultazione elettorale – ben prima, quindi, che intervenisse la sentenza n. 1 del 2014 e la Giunta non è chiamata ad applicare nuovamente tali norme in sede di verifica dei poteri”*. In conseguenza *“spetta alla Giunta non l'attribuzione dei seggi o la conseguente proclamazione degli eletti, bensì il vaglio dei titoli di*

<sup>7</sup> In <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/01/16/comunic.htm>.

<sup>8</sup> In particolare, come si può dedurre dall'intervento della deputata Dadone, che nel corso della verifica delle elezioni, farà proprio il relativo pensiero, secondo un esperto audito *“l'avvenuta proclamazione degli eletti non si esaurisce con il procedimento di composizione del Parlamento. Vi è ancora una tappa, costituita dal lungo e articolato procedimento di convalida, nel quale, parte integrante è [...] il controllo sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione, sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge. Ciò dimostrerebbe, quindi, che l'elezione, non solo non costituisce un fatto concluso, ma potrebbe, in qualsiasi momento, essere contestata, e, eventualmente, annullata. Lo svolgimento delle elezioni, e la successiva proclamazione degli eletti, non allude, pertanto, a un processo irreversibile, destinato a risolversi istantaneamente, una volta sopravvenuta la proclamazione”*(<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2015/06/25/leg.17.bol0471.data20150625.pdf>, 13 ss.). In altri termini, almeno sino alla conclusione dell'*iter* giurisdizionale che termina con la convalida dei proclamati eletti le posizioni giuridiche dei candidati risulterebbero provvisorie, come si evince altresì dal comma I dell'art. 4 del Regolamento della Giunta delle elezioni presso la Camera. Ancor più in particolare, viene rilevato che, anche successivamente alla convalida degli eletti, la verifica dei risultati ben potrebbe essere riaperta, ai sensi del secondo comma dell'art. 4 del suddetto Regolamento. Ragion per cui le stesse elezioni non potrebbero costituire, per definizione, già solo al compimento della proclamazione degli eletti, un fatto esaurito e concluso.

*ammissione dei componenti della Camera, da effettuare alla luce della normativa vigente al momento della loro proclamazione e non sulla base di una normativa – quella risultante dalla sentenza della Corte costituzionale – formatasi nel frattempo.” Così stando le cose, “l’esito delle elezioni del 2013 dovrebbe restare quello sancito nel verbale dell’Ufficio centrale nazionale e nelle proclamazioni effettuate dagli Uffici centrali circoscrizionali [...] in quanto il compito della Giunta sarebbe limitato alla verifica della correttezza, sia giuridica che fattuale, di quanto avvenuto nel febbraio – marzo 2013 in base alla legge allora vigente (e sulla base del principio tempus regit actum), ed essa non sarebbe in alcun modo chiamata ad applicare oggi le norme dichiarate incostituzionali.”*

La seconda soluzione interpretativa, volendo seguire, a quanto sembra, l'impostazione della stessa Corte costituzionale, considera le precedenti elezioni fatti intangibili. In sede di verifica dei poteri la Giunta non tanto dovrebbe applicare la normativa che “risulta” a seguito della sentenza della Corte, quanto piuttosto procedere al vaglio della regolarità delle elezioni sulla base della legge elettorale al tempo vigente.

## **2.2. Possibili esiti della verifica dei poteri.**

I due differenti filoni interpretativi che la Giunta delle elezioni si vede prospettare postulano esiti applicativi opposti.

La soluzione proposta dalla maggioranza degli auditi muove dalla valutazione che l'esito delle consultazioni elettorali, non potendo considerarsi un fatto esaurito a causa della pendenza della verifica dei poteri<sup>9</sup>, precluderebbe l'applicazione nel giudizio di convalida della disciplina elettorale dichiarata incostituzionale<sup>10</sup>.

Lo svolgimento della verifica e convalida delle elezioni sulla base della legge elettorale c.d. “di risulta” (e cioè della legge elettorale, così come dichiarata illegittima dalla sentenza 1 del 2014) determinerebbe a questo punto un duplice effetto.

In primo ordine, tenendo presente che la normativa rimasta vigente è meramente proporzionale perché sprovvista del sistema premiale, censurato dalla declaratoria di accoglimento<sup>11</sup>, non sarebbe possibile convalidare l'elezione dei deputati proclamati attraverso il sistema premiale, dovendosi perciò riattribuire i relativi seggi in ragione proporzionale.

<sup>9</sup> “Per quanto riguarda la prima linea interpretativa – cui ha aderito, pur se con valutazioni non sempre coincidenti, la netta maggioranza dei costituzionalisti intervenuti – nel corso delle audizioni è stato evidenziato come le norme dichiarate incostituzionali cessino di avere efficacia dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza e che gli effetti di quest'ultima devono estendersi retroattivamente a tutti i rapporti non ancora esauriti” (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/01/16/comunic.htm>, 7).

<sup>10</sup> “[Il presidente della Giunta] non può non rimarcare come la maggioranza degli esperti auditi – cinque contro due – abbia avuto modo di osservare che nel procedere alla verifica dei poteri su base nazionale [...] la Giunta non possa continuare ad applicare le norme dichiarate incostituzionali dalla Consulta con la sentenza n. 1/2014” (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/01/16/comunic.htm>, 9).

<sup>11</sup> A questo riguardo, sono stati dichiarati incostituzionali l'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 e l'art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533.

In secondo ordine, e considerando la declaratoria d'incostituzionalità del voto di lista c.d. bloccato<sup>12</sup>, non sarebbe possibile procedere alla convalida dei candidati eletti sulla base del meccanismo delle liste bloccate. E poiché tutti i deputati sono eletti attraverso il suddetto sistema, a ben vedere, sarebbe messa in discussione la composizione della Camera nella sua interezza.

Al contrario, la soluzione suggerita dalla parte minoritaria degli esperti, fondata sulla premessa che le consultazioni elettorali sono fatti oramai esauriti<sup>13</sup>, implica che la verifica dei poteri si svolga facendo ricorso alla normativa elettorale vigente al tempo delle consultazioni. Di conseguenza la sentenza n. 1 del 2014 non spiegherebbe alcun effetto sul procedimento.

### ***2.3. La proposta della Giunta e la convalida dell'Assemblea.***

Nel corso delle quattro sedute che la Giunta delle elezioni dedica al procedimento, la proposta di aprire la fase istruttoria, prodromica a quella di contestazione, viene respinta a maggioranza<sup>14</sup>.

Al contrario, la Giunta decide di far propria la tesi esposta dalla parte minoritaria degli esperti, e pertanto delibera – sempre a maggioranza<sup>15</sup> – di proporre all'Assemblea “*la convalida dell'elezione dei deputati proclamati eletti in tutte le circoscrizioni*”<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> A questo riguardo, sono stati dichiarati incostituzionali gli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

<sup>13</sup> “*La seconda linea interpretativa, sostenuta sostanzialmente solo da due dei setti esperti auditi [...] evidenzia come la decisione assunta dalla Corte costituzionale, nel dispositivo della sentenza e nelle sue motivazioni, costituisca un sistema organico tale da assicurare sia la legittimità della composizione delle attuali Camere [...] sia la legittimità di tutti gli atti che le Camere abbiano adottato o adotteranno nel corso della legislatura. Anche sulla base del solo dispositivo della sentenza, peraltro, non si porrebbe alcun problema circa la definitività dei rapporti giuridici all'esame della Giunta*” (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/01/16/comunic.htm>, 8).

<sup>14</sup> Più in particolare v.: seduta tenuta in data 1 aprile 2015 (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/01/16/comunic.htm>); seduta avvenuta il 9 aprile 2015 (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/09/16/comunic.htm>); seduta del 5 maggio 2015 (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/05/06/16/comunic.htm>); seduta tenuta il 25 giugno 2015 (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2015/06/25/leg.17.bol0471.data20150625.pdf>).

Deve comunque darsi atto del fatto che il Presidente, prima di procedere alla verifica ordinaria delle elezioni, sottopone alla Giunta prima la proposta di apertura di un'istruttoria ad opera di un Comitato di verifica, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del Regolamento della Giunta delle elezioni, relativa a tutte le proclamazioni effettuate sulla base del premio di maggioranza – che la Giunta respinge a maggioranza – e, di seguito, la proposta di apertura di un'istruttoria ad opera di un Comitato di verifica, ai sensi del medesimo articolo, in merito a tutte le proclamazioni, in quanto avvenute sulla base del meccanismo delle liste bloccate. Anche in questo caso la Giunta respinge a maggioranza la proposta (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/01/16/comunic.htm>, 10 ss.).

<sup>15</sup> In particolare v. la contestazione della deputata Dadone che, sulla base dell'opinione della maggioranza degli esperti auditi, ribatte che “*la Giunta – nel procedere all'espletamento delle sue funzioni, essendo chiamata ad applicare regole giuridiche – non può in alcun caso applicare norme che sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*”

(<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2015/06/25/leg.17.bol0471.data20150625.pdf>, 13).

<sup>16</sup> In <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2015/06/25/leg.17.bol0471.data20150625.pdf>, 12.

La proposta muove espressamente dalla premessa per la quale le consultazioni elettorali diverrebbero fatti conclusi e definitivi al compimento dell'atto della proclamazione, confluendo nei c.d. rapporti esauriti<sup>17</sup>. Infatti, secondo il relatore “*il fatto che la Corte abbia affermato in modo esplicito che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti sta a significare che la trasformazione dei voti espressi dagli elettori in seggi si è realizzata sulla base del sistema giuridico-normativo vigente al momento delle elezioni e che tale fase costituisce un momento compiuto e non ripetibile.*” Di conseguenza “*la verifica dei poteri e la procedura di convalida dei deputati non costituiscono [...] applicazione di norme dichiarate incostituzionali, per cui la sentenza della Corte non può incidere sulla legittimità degli atti della Giunta dal momento che gli stessi non fanno applicazione di norme dichiarate incostituzionali.*” In conclusione “*la Camera, nella verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti, valuta l'applicazione delle norme di legge relative all'assegnazione dei seggi, mentre le norme relative alle preferenze saranno applicabili soltanto in un futuro procedimento elettorale, a cui le attuali Camere saranno estranee*”<sup>18</sup>.

In ragione dunque, a quanto pare, della natura esaurita dei risultati elettorali, la Giunta procede al controllo delle elezioni applicando la normativa elettorale dichiarata illegittima dalla pronuncia del giudice delle leggi<sup>19</sup>.

Giunti in Assemblea, a seguito della lettura della proposta per cui “*la Giunta delle elezioni [...] ha verificato non essere contestabili le elezioni dei seguenti deputati nelle Circoscrizioni sul territorio nazionale e, concorrendo negli eletti le qualità richieste dalla legge, ha deliberato di proporre la convalida*”<sup>20</sup>, il Presidente, non venendo presentata in Aula – ai sensi dell'art. 17 bis del Regolamento della Camera – alcuna richiesta di svolgere verifiche ulteriori, dichiara “*convalidate le suddette elezioni*”<sup>21</sup> senza procedere al voto<sup>22</sup>.

### **3. La convalida delle elezioni e i rapporti c.d. esauriti.**

<sup>17</sup> “*Appare evidente, a suo giudizio [relatore su base nazionale], che l'esito delle elezioni del 2013 costituisce un fatto «compiuto»*” (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/09/16/comunic.htm>, 7).

<sup>18</sup> In <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/09/16/comunic.htm>, 6.

<sup>19</sup> In <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2015/06/25/leg.17.bol0471.data20150625.pdf>, 6 ss.

<sup>20</sup> In <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=452&tipo=stenografico#>, 116.

<sup>21</sup> In <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=452&tipo=stenografico#>, 120.

<sup>22</sup> A norma dell'articolo 17 bis del Regolamento infatti, non si procede a votazione qualora la proposta della Giunta discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici – salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche – dovendosi intendere come accertamenti numerici quantomeno “*tutte le ipotesi di proposta di convalida derivanti dalla verifica ordinaria, e quindi con esclusione dell'ipotesi e del procedimento di «contestazione» dell'elezione comprese quelle precedute dalla fase istruttoria*” (C.CHIOLA, *Le garanzie del nuovo procedimento di verifica dei poteri*, consultabile in [http://documenti.camera.it/bpr/7339\\_testo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/7339_testo.pdf), 3). Deve comunque darsi atto del fatto che per altra parte della dottrina rientrerebbero nella categoria delle proposte discendenti “*esclusivamente dal risultato degli accertamenti numerici*” non solo “*le normali proposte di convalida (formulate mediante la verifica ordinaria che una procedura istruttoria) ma anche [al]le proposte di convalida o di decadenza avanzate a seguito di procedimenti di contestazione*” (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 220).

### 3.1. *Convalida dei rapporti elettorali e applicazione della legge incostituzionale.*

La valutazione sul merito della scelta compiuta dalla Camera, in sede di convalida delle elezioni politiche del 2013, presuppone l'analisi dell'efficacia delle dichiarazioni d'incostituzionalità.

In particolare, interessa in questa sede individuare la normativa che l'operatore, investito del compito di determinare la “regola” del caso, deve applicare – successivamente alla declaratoria di accoglimento – a un rapporto giuridico discendente da un fatto anteriore alla pronuncia d'incostituzionalità, e al quale già sia stata applicata – sempre prima della declaratoria di accoglimento – la legge dichiarata poi illegittima<sup>23</sup>.

La portata delle sentenze di accoglimento della Corte viene chiarita dal primo comma dell'art. 136 della Carta costituzionale, il quale dispone che a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità “*la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”. La suddetta normativa costituzionale viene sviluppata dal terzo comma dell'art. 30 L. 87 del 1953, ai sensi del quale “*le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”.

Se ne evince dunque, secondo conclusioni pacifiche ed incontroverse<sup>24</sup>, che la legge illegittima – oltre che perdere la capacità di regolare i rapporti nati dopo la pubblicazione della pronuncia di accoglimento del giudice delle leggi – non risulta più applicabile neanche ai rapporti originati da fatti anteriori<sup>25</sup>.

Relativamente però a tali rapporti occorre distinguere a seconda che l'operatore, nella sua attività di regolazione, possa applicare nuovamente al rapporto giuridico la disciplina oggetto della declaratoria d'incostituzionalità, ovvero che debba invece applicare una disciplina non solo diversa, ma anche tale da impedire per propria natura – e dunque a prescindere dalla “efficacia” della declaratoria di accoglimento – l'applicazione della legge già dichiarata illegittima.

Nel primo caso il rapporto giuridico può qualificarsi come “pendente” rispetto all'applicazione della normativa dichiarata incostituzionale<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Per quel che concerne il caso di specie, appare infatti utile rilevare che le consultazioni elettorali sicuramente costituiscono un fatto antecedente alla dichiarazione d'incostituzionalità, e che ai rapporti giuridici da esse discendenti è stata in precedenza applicata la legge elettorale oggetto del giudizio di costituzionalità, così da regolarne gli effetti. Non vi è dubbio, inoltre, anche che la Camera – in qualità di operatore giuridico – ha dovuto individuare, successivamente alla declaratoria di accoglimento, la legge da applicare ad suddetti rapporti giuridici, in sede di verifica e convalida delle elezioni.

<sup>24</sup> “*Le norme dichiarate costituzionalmente illegittime (o, se del caso, l'intera normativa posta dalla legge colpita dalla pronuncia della Corte) sono estromesse definitivamente dall'ordinamento giuridico e non sono più applicabili né suscettibili di ricevere comunque osservanza ed esecuzione. La sentenza ne determina, in altre parole, la radicale eliminazione dal sistema del diritto oggettivo, del quale, per l'innanzi, esse erano elementi integranti*” (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale II, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte Costituzionale)*, Padova, 1984, 382).

<sup>25</sup> Si verifica, in altri termini, la “definitiva estromissione dall'ordinamento giuridico” della normativa censurata dalla Corte costituzionale (F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997, 12).

<sup>26</sup> Più in particolare, in tal caso l'operatore giuridico verifica che la normativa da applicare al rapporto giuridico risulta essere proprio quella già dichiarata costituzionalmente illegittima; la quale normativa però, a fronte degli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità così come previsti ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 136 Cost. e 30,

Nel secondo, viceversa, l'operatore in sostanza dovrebbe applicare al rapporto – a seconda del fatto che si tratti rispettivamente di un rapporto privato, processuale o pubblicistico – le norme relative alla prescrizione, alla preclusione o alla decadenza. Si parla a questo proposito di rapporto “esaurito”<sup>27</sup>, in virtù del fatto che l'applicazione già compiuta in passato della legge dichiarata incostituzionale rimane oramai irretrattabile<sup>28</sup>.

Deriva dunque da queste considerazioni che la qualificazione dei rapporti elettorali come rapporti appunto ancora “pendenti” ovvero oramai “esauriti” è questione, dal punto di vista della Camera, che discende dalla legge applicabile nel corso del giudizio di convalida<sup>29</sup>.

---

comma terzo, L. 87 del 1953, non può più “*avere applicazione*”. In sostanza, la pronuncia d'illegittimità costituzionale impedisce all'operatore giuridico di applicare nuovamente al rapporto la normativa censurata “*ogni qual volta, in base ai comuni principi sull'efficacia della legge nel tempo, si sarebbe potuto e dovuto farne diretta o indiretta applicazione*” (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale II, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte Costituzionale)*, cit., 384). Ai rapporti pendenti, infatti, “*la norma dichiarata incostituzionale continua (rectius, continuerebbe) a produrre effetti: produzione che deve però cessare in ragione della pronuncia costituzionale*” (F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, cit., 22).

<sup>27</sup> La tradizionale concezione definisce come tali quei fatti che siano “*stati ormai definitivamente risolti a livello giudiziario o che comunque non sono più azionabili*” (E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, 138). Procedendo a una classificazione esemplificativa, si fa rientrare fra i fatti intangibili il passaggio in giudicato della sentenza, mediante il quale “*se ne determina definitivamente la disciplina, con l'importante eccezione delle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate in applicazione delle norme dichiarate incostituzionali, di cui cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali*” (M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000, 75). Ulteriore causa di “esaurimento” dei rapporti e delle situazioni giuridiche è “*il decorso del tempo, quando l'ordinamento gli attribuisca l'effetto di “blocco” irrimediabile di una situazione giuridica*” (G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 352). Per l'analisi dei casi in cui si verifica tale “blocco” v. R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore: il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, 27 ss.. La definizione di rapporti intangibili, pertanto, è un “*problema da risolvere non alla stregua del diritto costituzionale, bensì alla stregua della legislazione ordinaria che, regolando i poteri e i rapporti giuridici che possono venire a esistenza nei diversi settori dell'ordinamento, determina la loro ‘fissazione’, il loro ‘consolidamento’ o, come spesso si dice, il loro ‘esaurimento’*” (G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1983, 266, 267). Non può infatti “*dubitarsi dell'ammissibilità di interventi del legislatore, di tipo generale e astratto, i quali definendo o ridefinendo i caratteri degli istituti descritti, comportino conseguenze indirette circa l'efficacia [...] delle decisioni d'incostituzionalità*” (G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, 635).

<sup>28</sup> Più in particolare, in tal caso l'operatore del diritto, verificando che prevalgono altre norme rispetto a quella dichiarata incostituzionale, deve allora fare ricorso alle prime, a nulla rilevando la “efficacia” della declaratoria di accoglimento. La normativa illegittima non è dunque più applicabile a tale rapporto già prima di essere dichiarata incostituzionale – e quindi indipendentemente dagli effetti derivanti dalla dichiarazione del giudice delle leggi – a causa appunto della prevalenza di una diversa norma che è in grado di precluderne l'applicazione, senza, però, poter regolare diversamente il rapporto giuridico. In altre parole, trattandosi di rapporti c.d. esauriti “*le norme, onde erano per l'innanzi regolati, non sono più applicabili [...] per ragioni che prescindono del tutto dalla loro invalidità (solo successivamente dichiarata), e precisamente in ottemperanza ad altre e diverse norme di legge, delle quali non era in questione la costituzionalità*” (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale II, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte Costituzionale)*, cit., 386).

<sup>29</sup> Sulla controversa natura dei rapporti elettorali all'atto della proclamazione v. G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 19.01.2014, 4, R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista bloccato e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 17.01.2014, 10, ss., P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince, Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3-2013, 10 ss., 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'“abroga-mento”?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10.03.2014, 3 ss., G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge*

Nel caso di specie, si trattava pertanto di verificare se il giudizio di convalida implicasse la necessità di applicare la legge dichiarata incostituzionale ai rapporti nati dalle elezioni della Camera del 2013, in tal caso dovendo qualificarsi tali rapporti come pendenti; ovvero imponesse la regolazione di quei rapporti in base ad altre disposizioni, tali da precludere per propria natura l'applicazione di quella illegittima, nel qual caso dovendosi effettivamente parlare di rapporti oramai esauriti.

A tale riguardo sembra peraltro già significativo il testo dell'art. 17 del Regolamento della Camera. La suddetta norma infatti prevede che la Giunta delle elezioni riferisca all'Assemblea *“sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge”*.

È quindi lo stesso articolo 17 del Regolamento della Camera dei deputati che lascia chiaramente intendere che tale giudizio di regolarità in altro non possa consistere se non nel confronto fra le operazioni elettorali avvenute e la disciplina di esse prevista nella legge elettorale, rivelandosi a tal fine necessaria l'applicazione della legge elettorale, già oggetto del giudizio di costituzionalità.

In tal senso infatti, il procedimento di verifica delle elezioni viene in dottrina usualmente definito quale controllo finalizzato alla *“osservanza delle norme contenute nella legge elettorale e alla conformità al vero dei risultati resi noti dopo le operazioni compiute dalle sezioni elettorali”*<sup>30</sup>, cosicché tale giudizio di osservanza non può che essere eseguito se non attraverso il ricorso alla legge elettorale<sup>31</sup>.

La conclusione è pacifica, come confermato altresì dal fatto che nel caso di specie è lo stesso relatore a confermare chiaramente che la Giunta nella verifica dei titoli di ammissione dei suoi

---

*elettorale*, cit., 11 ss., S. LIETO – P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 26.03.2014, 13 ss., F. GHERA, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili processuali e “sostanziali”*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 28.05.2014, 9, E. BINDI, *Test di ragionevolezza e tecniche decisorie della Corte costituzionale (a margine della dichiarazione d'incostituzionalità della legislazione elettorale)*, cit., 31 ss., L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, cit., 16, C. DE FIORES, *Audizione del prof. Claudio De Fiores del 26 novembre 2014 presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati avente ad oggetto la verifica di profili della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 che possano rilevare ai fini della verifica dei poteri su base nazionale*, cit., 5 ss., A. LO CALZO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., 2 ss., F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, cit., 10 ss., 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 [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 24.07.2014, 7 ss.

<sup>30</sup> A. MANZELLA, *Capo IV, Formazione della Camera – stato giuridico del deputato – la verifica dei poteri – l'autorizzazione a procedere – l'accusa parlamentare*, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure / Segretariato Generale della Camera dei deputati*, Roma, 1986, 116

<sup>31</sup> *“Proprio in sede di verifica delle elezioni si registra l'applicazione delle norme elettorali che costituiscono l'indubbio parametro del giudizio da esprimersi, cosa che dimostra in modo indubitabile che la legge elettorale è tutt'altro che legge ad applicazione puntuale circoscritta all'atto dello svolgimento delle elezioni e il rapporto giuridico relativo all'avvenuta elezione è evidentemente ancora pendente. Non solo, non v'è alcun dubbio che in corso di legislatura bisognerà attingere alla stessa legge elettorale (e quindi applicarla), ogniqualvolta si debba procedere alla sostituzione di un parlamentare decaduto”* (P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince, Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale*, cit., 12).

componenti “*valuta l'applicazione delle norme di legge relative all'assegnazione dei seggi*”<sup>32</sup>: da qui dunque la necessaria applicazione della legge elettorale.

Sembrerebbe pertanto con ogni evidenza che l'*iter* di convalida delle elezioni consista in un'opera di regolazione che presuppone l'imprescindibile applicazione della legge elettorale, in tal caso oggetto del giudizio di costituzionalità.

I rapporti elettorali oggetto del relativo giudizio sarebbero dunque da qualificarsi come pendenti e non invece esauriti, come la Camera ha finito per concludere. In quanto tali, ad essi la Giunta e l'Assemblea – in ragione del divieto sancito dal combinato disposto degli artt. 136 Cost. e 30, comma III, L. 87 del 1953 – non avrebbero potuto applicare la legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla sentenza 1 del 2014.

Neppure sembra possibile, in senso contrario, invocare la natura del procedimento di convalida, sul presupposto che il divieto di fare applicazione della legge incostituzionale viene di regola esplicitato dalla dottrina maggioritaria prendendo a parametro l'attività giurisdizionale. Si parla difatti di rapporti “pendenti” in quanto ancora “*suscettibili di fornire materia per un giudizio*”<sup>33</sup>.

Se dunque il divieto di cui sopra operasse limitatamente ai casi in cui si tratti di un rapporto suscettibile di essere ancora valutato in sede giurisdizionale, si porrebbe il problema relativo alla sua applicabilità all'*iter* di convalida delle elezioni, la cui natura giuridica è controversa.

In realtà l'art. 66 della Carta fondamentale – a norma del quale “*ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*” – è interpretato nel senso che preveda un vero e proprio “giudizio” delle Camere di “*accertamento della regolarità delle elezioni, del possesso dei requisiti di eleggibilità del parlamentare e dell'assenza di cause d'incompatibilità, originaria o derivata*”<sup>34</sup>. Giudizio che, in ossequio al principio d'indipendenza costituzionale delle Camere, avrebbe appunto l'effetto di sostituire il sindacato che, per ogni altro procedimento elettorale, viene svolto dalle autorità giurisdizionali comuni<sup>35</sup>.

Ulteriore conferma in tal senso sembrerebbe poi essere data dal Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, che, limitatamente alla Camera dei deputati, sancisce espressamente al primo comma dell'art. 87 che “*alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati*”.

<sup>32</sup> In <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/04/09/16/comunic.htm>, 6.

<sup>33</sup> G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 634.

<sup>34</sup> P. CARNEVALE, A. CELOTTO, C. COLAPIETRO, F. MODUGNO, M. RUOTOLO, G. SERGES, M. SICLARI, *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2008, 295.

<sup>35</sup> “*La riserva di tale forma di controllo [di verifica e convalida delle elezioni] alla Camera di appartenenza di ciascun parlamentare serve a garantire l'indipendenza dell'organo parlamentare*” (R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2015, 182). E ancora, limitatamente alla Camera dei deputati, può dirsi che la sottrazione alle ordinarie magistrature della giurisdizionale relativa alle elezioni politiche parlamentari “*viene spiegata con la necessità di salvaguardare, di fronte agli altri poteri, il diritto della Camera alla verifica della propria composizione*” (A. MANZELLA, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, cit., 106).

Invero, il procedimento di verifica e convalida delle consultazioni elettorali inizia con la fase di deliberazione, in cui la Giunta valuta se proporre la convalida o se procedere a un'istruttoria alla cui conclusione decidere se fare una proposta di convalida o contestare le elezioni.

Nella prima ipotesi, viene trasmessa la proposta di convalida dei risultati elettorali all'Assemblea, affinché venga approvata. Nella seconda ipotesi, nel caso in cui al termine della istruttoria venga deciso di contestare le elezioni, si avvia l'eventuale fase del giudizio di contestazione – che inizia in seno alla Giunta e si conclude in capo all'Assemblea – con le medesime garanzie che sono previste in sede giurisdizionale. A questo proposito, difatti, occorre rilevare che, “*a differenza della prima fase (controllo di deliberazione), che ha natura amministrativa*”<sup>36</sup>, il giudizio di contestazione implica – sia per suo oggetto: un diritto pubblico soggettivo, sia per le sue modalità di svolgimento: il contraddittorio fra le parti – l'esercizio di una funzione materialmente giurisdizionale”<sup>37</sup>.

Ad ogni modo, ciò che rileva è il fatto che il giudizio definitivo sulla convalida o meno delle elezioni è di spettanza dell'Assemblea<sup>38</sup>, la quale quindi, quand'anche venisse trasmessa una proposta di convalida, conserverebbe il potere di non accettarla e di richiedere, pertanto, ulteriori verifiche<sup>39</sup>. In altre parole dunque, si verificherebbe “*una ripartizione di competenza fra Giunta ed Assemblea, analoga a quella che intercorre [...] fra una sezione istruttoria e l'organo giudicante*”<sup>40</sup>, tale perciò da delineare la natura sostanzialmente giurisdizionale dell'iter di convalida delle elezioni<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Per altra parte della dottrina, invece, persino “*il c.d. giudizio di deliberazione della Giunta, cioè il giudizio che sfocia nella deliberazione se l'elezione debba essere o meno contestata, sembra debba essere considerato di carattere sostanzialmente giurisdizionale. Tale attività rientrerebbe infatti nel tipo di controlli-giudizi [...] costituenti una specie di «giurisdizione sfumata», caratterizzata dall'imparzialità dell'organo e dal fatto che la dichiarazione che li conclude non è una dichiarazione di volontà di tipo politico-amministrativo, ma una effettiva decisione conclusiva del giudizio, emessa sulla base degli elementi in esso raccolti*” (A. MANZELLA, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, cit., 112, nota 21).

<sup>37</sup> T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2010, 239, 240. Per le garanzie giurisdizionali previste nel giudizio di contestazione v. A. MANZELLA, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, cit., 108 ss.

<sup>38</sup> A tale riguardo la Carta costituzionale e l'art. 17 del Regolamento della Camera sono chiari. L'art. 66 Cost. dispone che è la Camera nel suo complesso – e dunque l'Assemblea – a giudicare i titoli di ammissione dei propri componenti, e non la Giunta. A norma poi del suddetto articolo del Regolamento la Giunta presenta la *proposta* di convalida, annullamento o decadenza all'Assemblea, cui quindi spetta il giudizio definitivo di approvarle o meno. In altre parole, la Camera conserverebbe sempre il potere astratto di non accettare la proposta della Giunta, altresì nel caso in cui si tratti di una proposta ordinaria – che viene presentata qualora non si svolga, in sede di verifica dei poteri, alcuna fase istruttoria e di contestazione – di convalida. Sul punto v. V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 225 ss.

<sup>39</sup> “*Circa gli effetti dell'intervento contestativo dell'Assemblea la dottrina è [...] divisa: da qualche autore si ritiene che il diniego di convalida della Camera obblighi la Giunta ad indire la pubblica udienza di discussione [...]; si obietta da altri che il diniego di convalida della Camera non potrebbe avere se non il limitato effetto di rinvio degli atti alla Giunta per un nuovo esame*” (A. MANZELLA, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, cit., 108 ss. (nota 14)).

<sup>40</sup> A. MANZELLA, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, cit., 111.

<sup>41</sup> “*Si ha infatti un organo sovrano, cui spetta di decidere su questioni in cui esso è direttamente interessato – la Camera, perché le contestazioni elettorali riguardano la sua stessa composizione; [...] il [l'organo] sovrano, per adempiere a questa funzione giurisdizionale, si avvale di un altro organo, regolato prevalentemente con norme emanate dallo stesso [organo] sovrano e organizzato come un tribunale. Esso giudica le varie questioni e ne prepara la decisione, mentre il [l'organo] sovrano si riserva soltanto il potere di dare o negare ad esse la sua approvazione e, in*

Ne deriva dunque che, a seguito della proclamazione degli eletti, il rapporto giuridico derivante dalle elezioni sarebbe da assimilarsi ad un rapporto definito in via amministrativa, ma ancora suscettibile di essere vagliato da un “giudice”. Da qui la pacifica applicabilità del divieto di ricorrere, nel procedimento di convalida, ad una normativa dichiarata incostituzionale.

Ma anche a voler negare la natura giurisdizionale dell'*iter* della verifica e convalida delle elezioni, occorre in realtà notare che il terzo comma dell'art. 30 L. 87 del 1953, nel sancire che “*le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”, non circoscrive affatto la propria portata ai soli rapporti suscettibili di essere valutati in sede giurisdizionale.

La possibilità di applicare la legge incostituzionale, secondo la più convincente dottrina, è difatti preclusa indistintamente a qualunque operatore del diritto, che si tratti di pubblica amministrazione, privati o giudici<sup>42</sup>.

In definitiva, sembrerebbe dunque di potersi concludere non solo che le consultazioni elettorali dovessero in realtà considerarsi rapporti pendenti, ma altresì che il principio di cui all'art. 30, comma III, L. 87 del 1953 avrebbe dovuto impedire alla Camera – a prescindere dalla natura del procedimento di convalida – l'applicazione della normativa incostituzionale.

In realtà, pare che la Camera – qualificando intangibili le operazioni elettorali, e, di seguito, applicando la legge oggetto della declaratoria d'incostituzionalità – abbia compiuto una sorta di inversione logica della nozione dei c.d. rapporti esauriti.

Difatti, secondo le categorie generali che la dottrina trae dall'art. 30, comma III, L. 87 del 1953, il carattere esaurito di un rapporto giuridico deriva proprio dal fatto che allo stesso non possa più essere applicata la normativa incostituzionale; e ciò in ragione della prevalenza di altre disposizioni, tali da precludere per propria natura – e dunque indipendentemente dagli effetti della declaratoria d'incostituzionalità – l'applicazione di quella illegittima. In altre parole, la natura intangibile di un rapporto non sarebbe altro che la conseguenza della impossibilità di applicazione ad esso della legge dichiarata illegittima, e ciò in forza dell'applicazione di altre normative preclusive.

La Camera, al contrario, una volta affermato – del resto, sulla base di quanto espressamente dichiarato dalla Corte costituzionale con la pronuncia 1 del 2014 – il carattere esaurito delle elezioni, ne ha, viceversa, dedotto l'applicabilità della normativa incostituzionale, invertendo, in questo modo, il nesso intercorrente fra l'inapplicabilità della legge e l'intangibilità del rapporto giuridico<sup>43</sup>.

---

*casi più o meno rari, a modificarle*” (M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, 433).

<sup>42</sup> La non applicazione di cui all'art. 30, terzo comma, L.87 del 1953 viene difatti “*imposta non solo ai giudici, bensì a tutti coloro che operano all'interno dell'ordinamento*”. (F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, cit., 22) Di regola dunque, “*dal momento della pubblicazione della sentenza la norma dichiarata incostituzionale non potrà più avere applicazione in sede giudiziaria, amministrativa o di qualunque altro tipo, cosicché nessuno potrà invocarla a fondamento di un proprio diritto*” (F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, cit., 9).

<sup>43</sup> Il fatto che la Camera dei deputati abbia ragionato espressamente in termini di rapporti c.d. esauriti lascerebbe altresì escludere che, nel caso di specie, la Camera ritenesse che si trattasse di una declaratoria d'illegittimità con effetti “procrastinati” nel tempo.

### 3.2. Il principio di continuità dello Stato.

Pare del resto che sia stato lo stesso giudice delle leggi a non essere del tutto convinto che i risultati elettorali, all'atto della proclamazione dei candidati eletti, possano considerarsi realmente esauriti.

Una tale incertezza sembrerebbe confermata dal ricorso, altrimenti dal significato immediatamente non percepibile, che la Corte fa al principio di continuità dello Stato<sup>44</sup>.

Ad esso deve essere raccordata l'ulteriore affermazione della Corte relativa alla natura perfetta ed "esaurita" delle consultazioni elettorali una volta compiute. Se, difatti, le precedenti elezioni fossero realmente rapporti esauriti, ne discenderebbe che sia gli atti già posti in essere sia gli atti posti in essere in futuro risulterebbero intangibili, poiché essi sarebbero tali proprio in ragione della intangibilità delle posizioni giuridiche dei parlamentari che li deliberano<sup>45</sup>.

Allo stesso modo non risulta di immediata percezione l'affermazione del giudice delle leggi, secondo cui *"le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.)"*.

Il principio di continuità dello Stato, in quanto preordinato ad impedire la vacanza di un organo, non troverebbe nel caso di specie alcuna situazione giuridica da prolungare nel tempo. Il confluire

<sup>44</sup> Sul dibattito relativo alla controversa portata del principio di continuità dello Stato nella declaratoria 1 del 2014 v. G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, cit., 4, G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e della riforma della legge elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14.01.2014, 2 ss., P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince, Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale*, cit., 15 ss., 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'"abroga-mento"?*, cit., 5 ss., G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, cit., 12, S. LIETO – P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, cit., 16, F. GHERA, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili processuali e "sostanziali"*, cit., 9 ss., E. BINDI, *Test di ragionevolezza e tecniche decisorie della Corte costituzionale (a margine della dichiarazione d'incostituzionalità della legislazione elettorale)*, cit., 33 ss., L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, cit., 16 ss., M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, cit., 16 ss., C. DE FIORES, *Audizione del prof. Claudio De Fiores del 26 novembre 2014 presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati avente ad oggetto la verifica di profili della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 che possano rilevare ai fini della verifica dei poteri su base nazionale*, cit., 4 ss., F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, cit., 11 ss., 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*, cit., 9 ss.

<sup>45</sup> *"Se la sentenza non tocca la validità della elezione del Parlamento perché il rapporto – secondo la Corte – è esaurito con la proclamazione, ne consegue come logica conseguenza che gli atti prodotti dalla Camera sono tutti validi. Sia quelli prodotti prima della convocazione delle Camere nuove sino alla sentenza della Corte, che quelli prodotti dopo la sentenza della Corte e fino alla regolare sostituzione dell'organo"* (E. BINDI, *Test di ragionevolezza e tecniche decisorie della Corte costituzionale (a margine della dichiarazione d'incostituzionalità della legislazione elettorale)*, cit., 33).

delle elezioni del febbraio del 2013 nei rapporti c.d. esauriti renderebbe, invero, le posizioni giuridiche dei deputati e dei senatori irrettrabili e intangibili, impedendo così qualsiasi tipo di paralisi normativa.

Al contrario, come è stato notato, il principio della continuità dello Stato, nella sua specifica esplicazione della *prorogatio*, sarebbe “*semmai prova della conclusione opposta, che, cioè, in quanto ormai sciolte o cessate le Camere vedono i propri margini di operatività depotenziati e limitati alla ordinaria amministrazione e a situazioni di emergenza non rinviabili al successivo Parlamento*”<sup>46</sup>. Secondo questa prospettazione quindi, le Camere – ben lungi dal poter operare nella pienezza dei poteri, fino ad approvare leggi di revisione costituzionale – sarebbero meramente legittimate “*alla approvazione della sola legislazione necessaria a consentirne il rinnovo – la legge elettorale, appunto – o che, comunque, si presenti come assolutamente improrogabile, parallelamente a quanto alle stesse è consentito in regime di prorogatio ex art. 61 cpv. Cost.*”<sup>47</sup>.

In definitiva, deriva dunque anche da queste considerazioni che la Corte costituzionale, sebbene per un verso abbia definito il procedimento elettorale, in quanto conclusosi con la proclamazione degli eletti, come fonte di rapporti oramai esauriti, per l'altro ha, invece, lasciato indirettamente intuire il carattere fortemente problematico della relativa questione.

---

<sup>46</sup> G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, cit., 4.

<sup>47</sup> P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince, Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale*, cit., 17.