

**GIUDICE AMMINISTRATIVO E COMMISSARIO AD ACTA PER LO**

**SCANDALO DEI SEGGI VACANTI IN PARLAMENTO NELLA XIV**

**LEGISLATURA**

**di Antonio GUANTARIO**  
avvocato

***1.- Considerazioni introduttive e oggetto dell'indagine. 2.- Competenza a proclamare i Deputati subentranti su seggi divenuti vacanti. 3.- Applicabilità dell'art. 11 d.p.r. n. 14/94 e dubbi di legittimità costituzionale. 4.- Natura giuridica dell'atto di proclamazione in corso di legislatura e art. 66 Cost.. 5.- Giustiziabilità dinanzi al Giudice amministrativo dell'omessa proclamazione e regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti. 6.- Conclusioni.***

**1.- Considerazioni introduttive e oggetto dell'indagine.**

Come è noto, all'indomani delle elezioni politiche 2001, alla lista di Forza Italia (relativa all'elezione dei Deputati col sistema proporzionale) spettavano, in forza della sua cifra elettorale nazionale, 62 seggi.

L'ufficio elettorale centrale nazionale per la Camera dei Deputati presso la Corte di Cassazione, al momento di ultimare le proclamazioni in vista della prima seduta della Camera dei Deputati, ha dovuto prendere atto dell'insufficienza delle candidature espresse in tutte le circoscrizioni dalla stessa lista di Forza Italia, nonché dell'insufficienza di candidati non eletti nei collegi uninominali che avessero dichiarato il collegamento con la lista medesima, inclusi nella graduatoria prevista dall'articolo 77, comma 1, n. 4 del t.u. approvato con d.p.r. 361/57.

Il caso dell'insufficienza di candidature di una lista in tutte le circoscrizioni non è specificamente disciplinato dalla legge elettorale della Camera, bensì dal regolamento d'attuazione del testo unico sulle elezioni politiche, adottato con decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, il quale, all'articolo 11 <sup>(1)</sup>, prevede che, in tale circostanza, i seggi ancora da attribuire siano assegnati alle liste ammesse al riparto proporzionale dei seggi, ossia a quelle che abbiano ottenuto almeno il 4 per cento dei voti.

Stando così le cose, l'organo amministrativo elettorale centrale, accertata la spettanza nella quota proporzionale di n. 62 seggi alla lista di Forza Italia, ne assegnava n. 60 a quest'ultima, in corretta applicazione dell'art. 84, comma 1° T.U. elezioni Camera cit., mentre per i due seggi rimasti senza candidati disponibili in tutte le circoscrizioni, li ripartiva fra <<le altre liste>> - esclusa ovviamente quella di Forza Italia - , in conformità alle disposizioni dell'articolo 11 d.p.r. 14/1994: un seggio veniva

---

<sup>1</sup> Per comodità di lettura si riporta il testo dell'art. 11 cit.: "1. Qualora, dopo l'effettuazione delle operazioni previste dall'art. 5, comma 1, lettera b), della legge 4 agosto 1993, n. 277 (comma 1 del nuovo art. 84 del testo unico) non possa procedersi alle proclamazioni dei candidati di una o più liste per insufficienza di candidature in tutte le circoscrizioni, l'Ufficio centrale nazionale ripartisce fra le altre liste i seggi non assegnati, effettuando le operazioni di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), della legge 4 agosto 1993, n. 277 (comma 1, numeri 3 e 4, del nuovo art. 83 del testo unico)".

assegnato alla lista Democratici di sinistra e un seggio alla lista Margherita-Democrazia e Libertà con Rutelli.

La decisione, adottata con provvedimento del 26 maggio 2001, disattese le istanze in senso contrario avanzate da alcuni candidati della Casa della libertà<sup>(2)</sup>, veniva così motivata:

<sup>2</sup> Nei giorni dal 16 al 25 maggio 2001, pervenivano all'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione atti variamente denominati, ma tutti in forma di istanza, con i quali – sulla comune premessa che alla lista di Forza Italia (relativa all'elezione dei Deputati col sistema proporzionale) risultassero assegnati, nelle circoscrizioni, seggi in numero superiore a quello dei candidati presenti nella lista stessa e che tra i candidati non eletti nei collegi uninominali non esistessero soggetti che avessero dichiarato il collegamento con la lista e che fossero stati inclusi nella graduatoria prevista dall'articolo 77, comma 1, n. 4 del t.u. approvato con d.p.r. 361/57 – alcuni candidati, ai fini della copertura dei seggi così rimasti vacanti, avevano rispettivamente richiesto: **1) Democrazia e Libertà e Democratici di Sinistra**, che tali seggi fossero "assegnati a quei partiti che hanno superato la soglia del 4 per cento, cioè Democratici di Sinistra, Margherita, Alleanza Nazionale, Rifondazione Comunista" ai sensi dell'articolo 11 del regolamento di attuazione della legge 277/93, approvato con d.p.r. 14/1994; **2) La Casa della Libertà** (con atto a firma dell'avvocato Claudio Scajola), che invece "i suddetti seggi vengano attribuiti ai candidati della Casa della Libertà, riferibili a Forza Italia, non eletti in collegi uninominali che abbiano riportato il miglior quoziente elettorale", in applicazione (analogica) dell'articolo 84 t.u. elezioni Camera in correlazione agli articoli 1, 3 e 48 Cost., previa disapplicazione della su riferita norma regolamentare; **3) La Margherita – Democrazia e Libertà** (con atto a firma Rutelli – Castagnetti – Parisi – Dini – Mastella), che la copertura dei seggi in questione avvenisse nel rispetto della regola di chiusura dettata dall'articolo 11 d.p.r. 14/1994, **4) Antonio Marotta**, candidato alla Camera per la "Casa della Libertà" - circoscrizione Campania, Collegio uninominale n. 15 (Salerno), non eletto, con cifra tale da comportare il recupero, ma non incluso nella graduatoria prevista dall'articolo 77 d.p.r. 361/57, per mancanza di candidati di "Forza Italia" (sempre previa disapplicazione dell'articolo 11 regolamento cit.); **5) Michele Abbate** – candidato della Circoscrizione Campania 2, quota proporzionale, per la lista Democrazia e Libertà – di "essere proclamato eletto Deputato per la suddetta circoscrizione" stante la sua collocazione al secondo posto (dopo l'eletto di Forza Italia che avrebbe lasciato libero il seggio per la sua contemporanea elezione in altro Collegio uninominale) con il "maggior resto comparativamente valutato rispetto alle altre liste concorrenti Democrazia di Sinistra e Alleanza Nazionale": nel rispetto dei criteri dettati dal richiamato articolo 11 d.p.r.; **6) Carlo Ciccio** – candidato non eletto per la Cdl al Collegio n. 7 di Ancona e primo dei non eletti della lista di An al proporzionale delle Marche – che gli fosse assegnato uno dei predetti seggi vacanti nella circoscrizione Marche per la lista di An, in applicazione dell'articolo 11 d.p.r. 14/1994, interpretato nel senso che la ripartizione "fra le altre liste", da esso prevista, si intendesse limitata alle sole "altre liste" facenti parte della medesima coalizione; ovvero in subordine, che l'Ufficio centrale sollevasse questione di costituzionalità della norma stessa, ove diversamente interpretata; **7) Gennaro Sangiuliano** – candidato alla Camera per la Cdl nella circoscrizione Campania 1, collegio nazionale n. 2 di Napoli, non eletto e non collegato al proporzionale di Fi - "che gli venga attribuito il primo dei seggi non assegnati col sistema proporzionale in quella circoscrizione, per mancanza di candidati di Fi"; **8) Domenico Cartolano** – candidato nel collegio uninominale 13 della circoscrizione Calabria per la Lista "Abolizione dello Scorporo" della Casa della Libertà asseritamente "di fatto appartenente al candidato dal movimento politico Forza Italia, primo non eletto nel citato Collegio", che fosse dichiarato eletto deputato nell'ambito della disponibilità resa possibile dal collegamento con la lista "Abolizione dello Scorporo"; **9) Aldo Brandirali** – candidato non eletto nel collegio n. 21 nella Circoscrizione Lombardia 1 per la Cdl e collegato alla lista "Per l'Abolizione dello Scorporo contro i ribaltoni" per il proporzionale - "di essere proclamato eletto in base alla percentuale di voto conseguita" in applicazione analogica dell'articolo 84 t.u. prevalente sul meccanismo della norma regolamentare, denunciata di illegittimità; **10) Alfredo Mantovano** – candidato della Cdl, non eletto, nel collegio n. 11 della Circoscrizione Puglia per l'uninominale della Camera, collegato alla lista proporzionale presentata nella stessa circoscrizione di An – che si riconoscesse "il suo duplice titolo" all'attribuzione di uno dei seggi residui: in virtù del collegamento con la lista proporzionale presentata nella circoscrizione Puglia da Alleanza Nazionale, partito che compone la Casa della Libertà e che con detta lista aveva oltrepassato il 4 per cento; ma anche in virtù della circostanza che avevano votato per Mantovano nell'uninominale gli elettori di Forza Italia, e cioè gli elettori della lista proporzionale "ricca", in quanto con un numero di seggi superiori ai candidati presentati o recuperabili; **11) Angelo Giorgianni** – nella qualità di candidato in quota proporzionale della Circoscrizione Lazio 2 della lista della "Margherita", che l'Ufficio "provveda come stabilito dall'articolo 11 d.p.r. 14/1994"; **12) Domenico Campogiani** – candidato per il Collegio uninominale 11 della Circoscrizione Marche per la Cdl – che "per analogia i seggi vacanti vengano assegnati facendo riferimento al meccanismo indicato dall'articolo 84 d.p.r. 361/57"; **13) Michele Savarese** – nella sua qualità di elettore della Cdl – che non si applicasse l'articolo 11 del citato regolamento, ai fini dell'assegnazione di quei seggi vacanti.

*“che nella attuale fase della procedura elettorale, disciplinata dall'articolo 83 (nuovo testo) t.u. 361/57, la legge non prevede subprocedimenti contenziosi, né attribuisce all'Ufficio centrale nazionale poteri decisori in ordine a ricorsi, reclami o domande di parte, per cui non è luogo a provvedere in ordine alle suddette istanze; che, peraltro l'articolo 11 D.P.R. 14/1994 è norma regolamentare, ossia priva di "forza di legge" e perciò non può essere oggetto di rimessione alla Corte costituzionale (articolo 134 Cost.).*

*che, del resto, la questione non potrebbe essere neppure deliberata in questa sede, non essendovi, per quanto detto, un procedimento giudiziario (giudizio a quo) ossia il presupposto per l'incidente di costituzionalità (articolo 23 legge 87/1953);*

*che della pretesa illegittimità dell'articolo 11 cit., per contrasto con norme della Costituzione o della legislazione ordinaria, non può neppure conoscere questo organo ai fini di disapplicazione in via incidentale (articolo 5 legge 2248/65, all. E) giacché tale disapplicazione può avvenire solo in sede di definizione di una "contestazione" davanti ad una "autorità giudiziaria" (articoli 4 e 5 legge ult. cit.);*

*che lo stesso articolo 11 è volto a regolare il caso di insufficienza delle candidature, appartenenti ad una o più liste, in tutte le circoscrizioni, e quindi il caso di non conseguimento di un risultato una volta ricercati candidati non eletti in tutte le graduatorie delle liste collegate in qualsiasi circoscrizione; ipotesi al verificarsi della quale la disposizione in esame impone a questo Ufficio centrale nazionale di ripartire i seggi non assegnati "fra le altre liste", all'evidente scopo di consentire comunque il risultato della completa composizione della Camera;*

*che infatti non può essere disatteso l'articolo 56, secondo comma, Cost., secondo cui "il numero dei Deputati è di seicentotrenta", ciò che del resto gli stessi richiedenti non contestano;*

*che, sul piano interpretativo, la norma regolamentare non pone dubbi quanto al profilo dei destinatari della ripartizione, univocamente individuati in "tutte le altre liste" che abbiano raggiunto almeno il 4 per cento dei voti validi espressi (non arbitrariamente riducibili alle sole altre liste "della coalizione", stante l'estraneità della nozione di coalizione alla disciplina delle elezioni per la Camera dei Deputati nel proporzionale);*

*che, secondo il sistema normativo di riferimento, al "collegamento" del candidato ad una lista, collegamento da lui liberamente espresso attraverso la "dichiarazione" di cui all'articolo 18 t.u. 361/57, consegue l'eventuale effetto, sfavorevole per la lista, dello "scorporo";*

*che, non effettuando il collegamento, il candidato evita alla lista il detto effetto sfavorevole e tuttavia impedisce il proprio inserimento nella lista dei non eletti;*

*che la sollecitata ricerca di un criterio di collegamento diverso dall'unico contemplato dalla legge, si porrebbe non già al di là, ma contro la stessa legge, in quanto volta al conseguimento di un risultato utile nella fase della proclamazione, indipendentemente dalla dichiarazione di collegamento;*

*che la predisposizione di meccanismi di chiusura idonei ad assicurare la completezza numerica dell'organo eligendo, anche "attraverso la attribuzione di seggi a candidati di liste diverse", non è estranea, in via di principio, al sistema (così Corte costituzionale sentenza 44/1961)""<sup>3</sup>).*

---

<sup>3</sup> R. GRANATA, *Ipotizzabile un'attribuzione dei voti proporzionali alle formazioni politiche della stessa coalizione*, in Guida al Diritto-Il Sole 24 Ore, 2001, n. 23, pag. 50, riferendosi alla trascritta decisione del seggio elettorale centrale nazionale, ha riconosciuto che *“la linea argomentativa che sorregge questa conclusione, valutata alla luce della natura e dei poteri che sono propri dell'ufficio centrale nazionale, appare corretta. La natura amministrativa, e non giudiziaria, dell'ufficio centrale nazionale (come degli uffici circoscrizionali e sezionali) è affermata dalla giurisprudenza consolidata delle sezioni Unite della Corte di cassazione (sentenza 22 marzo 1999 n. 172, dove viene rettificata la collocazione attribuita agli uffici sezionali, ferma peraltro la loro natura amministrativa; sentenze 2036/67, 3045/68 e 2036/67, citata); (...) Orbene, è certo che gli organi amministrativi non sono titolari del potere di disapplicare, in ragione di una loro eventuale illegittimità, atti - regolamentari e non - emessi da altre autorità amministrative (ex plurimis: Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 918/98; sezione V, decisione 452/91; sezione IV, decisione 582/85; sezione IV, decisione 15/84; in senso conforme la sentenza della Corte costituzionale 207/71, paragrafo 2, poco dopo replicata dalla sentenza 184/72), né sono legittimati a sollevare questioni di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale ex articolo 23 della legge n. 87 del 1953, tenuto altresì conto che una norma regolamentare, qual è l'articolo 11 del d.p.r. 14/1994, non può essere sottoposta al vaglio della stessa Corte in quanto atto privo di <<forza di legge>>. Doverosamente, quindi, l'ufficio centrale nazionale si è considerato tenuto a far applicazione della regola dettata dall'articolo 11 citato, essendo vincolato al rispetto del criterio formale del collegamento fra un determinato candidato nell'uninomiale e una determinata lista nel proporzionale, imposto dal vigente testo unico delle leggi sull'elezione della camera dei Deputati (d.p.r. 361/1957)”*.

Esaurite le operazioni di proclamazione in vista della prima seduta della Camera dei Deputati, il Seggio centrale della Cassazione, in quanto organo amministrativo straordinario temporaneo, si scioglieva.

Subito dopo la prima riunione della nuova Camera dei Deputati, per effetto di elezioni plurime di alcuni Deputati (proclamati eletti sia nell'uninomiale che nel proporzionale nella lista di Forza Italia), si sono poi resi vacanti 11 seggi: derivati sia dai 3 Deputati che hanno optato tra più circoscrizioni (Giuseppe Pisanu, Giulio Tremonti ed Elio Vito), sia da altri 4 Deputati (Silvio Berlusconi, Cesare Previti, Paolo Russo e Claudio Scajola) eletti contestualmente in un collegio uninominale e in una o più circoscrizioni per la quota proporzionale.

Ai predetti 11 seggi se ne è aggiunto un altro a seguito del decesso dell'onorevole Colletti, anch'egli eletto nel proporzionale per la lista di Forza Italia. Nel complesso, quindi, i seggi non attribuiti sono risultati dodici, venendosi così a determinare una composizione della Camera inferiore al *plenum* di 630 Deputati stabilito dalla Costituzione.

Senonchè, non disponendo la lista di Forza Italia di candidati a sufficienza, tanto nella lista proporzionale, quanto nella graduatoria dei candidati collegati con la medesima lista non proclamati eletti nei collegi uninominali delle rispettive circoscrizioni, la Giunta delle elezioni della Camera dopo numerose sedute, non ha raggiunto alcuna intesa sul criterio da applicarsi. Ciò in quanto la maggioranza dei suoi componenti ha sostenuto l'incostituzionalità<sup>(4)</sup> dell'art. 11 del regolamento cit., per contrasto con i principi della sovranità popolare, e per violazione del principio della riserva di legge. Pertanto la questione è stata rimessa<sup>(5)</sup> al plenum della Camera dei deputati, che se ne è occupata nella seduta del 15 luglio 2002.

---

<sup>4</sup> Tale tesi - ovviamente propugnata dai rappresentanti dello schieramento politico della Casa delle Libertà - partendo dalla constatazione che l'applicazione dell'articolo 11 avrebbe comportato l'elezione di rappresentanti di partiti diversi da Forza Italia, con i voti a questa attribuiti dagli elettori, ha argomentato, innanzitutto, che, dal punto di vista formale, la richiamata disposizione viola il principio della riserva di legge di cui all'articolo 48 della Costituzione, principio che impone di fissare per legge tutti i criteri per la distribuzione dei seggi; dal punto di vista sostanziale, che la disposizione viola il principio costituzionale del pieno rispetto della volontà dell'elettore (articoli 1, 3 e 48 della Costituzione) e si rivela in contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione stessa sotto il profilo della violazione del principio che il voto deve essere libero ed eguale.

<sup>5</sup> E' particolarmente interessante la lettura del testo della lettera inviata dal Presidente della Camera - On.le Pier Ferdinando CASINI - all'on. Antonello SORO, Presidente della Giunta delle elezioni della Camera (29-11-2001): *“Onorevole Presidente, rispondo alla Sua lettera del 28 novembre 2001, concernente l'esito della riunione della Giunta delle elezioni sulla questione dei seggi relativi alla lista Forza Italia non attribuiti per insufficienza di candidature della medesima lista in tutte le circoscrizioni. La questione attiene all'attività di accertamento, ai fini della proclamazione, di Deputati subentranti nel caso in cui rimangano vacanti seggi che non debbano essere attribuiti mediante lo svolgimento di elezioni suppletive. Nel quadro del sistema delineato dall'articolo 66 della Costituzione, la competenza in materia di accertamento dei Deputati subentranti è demandata alla Giunta delle elezioni, ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 3, del regolamento della Camera, dell'articolo 18 del regolamento della Giunta, nonché dell'articolo 86 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati. Sulla base dell'accertamento effettuato dalla Giunta, compete poi al Presidente della Camera, ai sensi dello stesso articolo 17-bis, comma 3, del regolamento, procedere alla proclamazione dei Deputati subentranti. Nella vicenda in esame, secondo quanto emerge dalla Sua lettera e dai lavori della Giunta, rilevo che la questione verte in sostanza sull'individuazione dei criteri da adottare per lo svolgimento della suddetta attività di accertamento. La soluzione di tale questione risulta quindi preliminare rispetto ad ogni successiva attività e presenta caratteri di assoluta novità, tanto da aver dato luogo a divergenti interpretazioni della legge elettorale della Camera dei Deputati e del relativo regolamento di attuazione. L'individuazione dei Deputati subentranti non ha pertanto nel caso in esame il carattere di non controverso automatismo che normalmente contraddistingue tale accertamento. Poiché evidentemente non può essere il Presidente della Camera a definire una questione che istituzionalmente è demandata alla competenza dell'organo collegiale Giunta delle elezioni, Le rappresento l'opportunità che la Giunta stessa si pronunci in via preliminare sui criteri da adottare ai fini della successiva individuazione dei Deputati subentranti. Considerato che la definizione da parte della Giunta degli indirizzi da adottare in materia presenta profili di estrema delicatezza, vista la diretta connessione con il funzionamento complessivo dell'istituzione parlamentare, auspico che possa realizzarsi al riguardo la più ampia convergenza tra le forze politiche, riservandomi ogni ulteriore valutazione sulla base delle indicazioni che proverranno dalla Giunta”*.

L'Assemblea, a sua volta, ha deciso di non assegnare i seggi rimasti vacanti, approvando il c.d. ordine del giorno "Mancuso" <sup>(6)</sup>, dal quale risulta che il massimo organo legislativo della Repubblica non ha ritenuto sussistere le condizioni per attribuire i seggi vacanti in considerazione dell' *"...l'impossibilità di individuare un criterio adeguatamente condiviso nel suo fondamento di diritto, tale cioè da risultare in principio generalmente incontrovertibile dal punto di vista politico ed ordinamentale"*.

All'esito della votazione il Presidente della Camera ha così concluso: *"Onorevoli colleghi, con questa delibera, la Camera ha preso definitivamente atto che non sussistono le condizioni per assegnare gli 11 seggi in questione. È stata, altresì, riaffermata la piena legittimità costituzionale della Camera nell'attuale composizione inferiore al plenum previsto dall'articolo 56 della Costituzione"*.

Due milioni di elettori sono rimasti senza rappresentanza e, caso, fino ad ora, mai verificatosi nella storia della Repubblica, il numero dei Deputati si è ridotto da 630 (come previsto dall'articolo 56 della Costituzione) a 617.

Archiviato l'argomento da parte della Camera può, a giusta ragione, ormai, parlarsi di seggi "fantasma", rectius: seggi con fantasma, atteso che i seggi esistono, ma non hanno trovato chi li debba ricoprire.

Senonchè, sul piano strettamente giuridico, desta qualche perplessità che in Italia, tradizionalmente ritenuta culla del diritto, l'ordinamento non appresti tutela giuridica ai soggetti specificamente e direttamente lesi da tale stato di fatto, non conforme a legge e Costituzione, vale a dire ai candidati asseritamente eletti <sup>(7)</sup> e aspiranti alla proclamazione<sup>(8)</sup>; tanto più in un sistema normativo che attua il dogma della completezza logica dell'ordinamento giuridico statale proprio del positivismo legalistico. Considerato il chiaro disposto dell'art. 113 c.p.c. per il quale il Giudice deve sempre giudicare secondo diritto, cioè deve sempre trovare nel diritto positivo vigente la regola del caso <sup>(9)</sup>, inaccettabile, in via di principio, appare la tesi affermata dalla Camera dei Deputati secondo cui un obbligo di legge (proclamazione degli aventi diritto al subentro) possa contravvenirsi per l'asserita mancanza di *"un criterio adeguatamente condiviso nel suo fondamento di diritto, tale cioè da risultare in principio generalmente incontrovertibile dal punto di vista politico ed ordinamentale"*<sup>(10)</sup>. Quasi che, nella specie, l'interpretazione delle norme di diritto possa trattarsi nella stessa guisa di un potere discrezionale amministrativo, sì da

---

<sup>6</sup> Si riporta il testo dell'ordine del giorno presentato alla Camera dei Deputati dall'On.le Filippo Mancuso alle ore 16,45 del 15 luglio 2002: *«La Camera dei Deputati, vista la relazione del presidente della Giunta delle elezioni, adeguata all'esigenza di una ricostruzione puntuale dei profili giuridici, politici e di fatto in cui consiste la nota questione dei seggi non attribuiti nella presente legislatura; constatato che l'impossibilità di individuare undici candidati per il loro subentro de plano ai Deputati plurielezioni della lista Forza Italia, stante l'insufficienza di candidature della medesima lista in tutte le circoscrizioni, ha determinato all'inizio della presente legislatura una situazione senza precedenti, caratterizzata dal fatto che i Deputati in carica risultano essere in numero inferiore a quello previsto dall'articolo 56, secondo comma, della Costituzione; considerata l'impossibilità di individuare un criterio adeguatamente condiviso nel suo fondamento di diritto, tale cioè da risultare in principio generalmente incontrovertibile dal punto di vista politico ed ordinamentale; rilevata la legittimità sotto il profilo costituzionale del dato di fatto che la composizione della Camera sia inferiore al plenum previsto dal citato articolo 56, in tal senso aderendosi ai motivi svolti nella relazione del presidente della Giunta delle elezioni; prende atto che non sussistono le condizioni per assegnare i seggi corrispondenti ai Deputati plurielezioni della lista Forza Italia non attribuiti per insufficienza di candidature della medesima lista in tutte le circoscrizioni»*.

E' noto che gli ordini del giorno all'esame della Camera erano tre. In ordine di presentazione: ordine del giorno dell'opposizione; ordine del giorno Mancuso e infine quello della maggioranza. Poichè i testi vengono portati al voto secondo i tempi di presentazione e poichè il primo ordine del giorno approvato fa automaticamente decadere tutti gli altri, si è avuto che l'ordine del giorno presentato dalla maggioranza non è mai stato discusso, nè votato.

<sup>7</sup> E' noto che sul piano strettamente giuridico l'elezione è la conclusione della procedura elettorale tesa ad individuare coloro che in base alle regole dovranno entrare in carica, mentre la proclamazione è l'atto di ricognizione degli eletti (avente anche effetti costitutivi) a cui l'ordinamento riconnette l'effetto giuridico dell'entrata in carica.

<sup>8</sup> Secondo L. ELIA, *Elezioni politiche...*, cit., pag. 768 col. sin. nota 243 *"se è vero che il giudice è soggetto soltanto alla legge, è altrettanto vero, che l'applicazione di <ogni> legge deve poter essere valutata dal giudice"*.

<sup>9</sup> Cfr. A. NASI, *Interesse ad agire (voce)*, in Enc. Dir., vol. XXII, 1972, pag. 30 nota 3.

<sup>10</sup> L. ELIA, *Elezioni politiche ...*, cit., pag. 792 trova *"semplicemente assurdo che dei giudici possano nel nostro ordinamento rifugiarsi dietro il non liquet"*.

giustificare l'affermazione della (a nostro avviso inaccettabile) necessaria e preventiva condivisione politica di un principio giuridico vigente<sup>(11)</sup>.

Così ragionando si compie un notevole passo indietro nel tempo, e si calpestano i principi basilari dello stato moderno. E' sufficiente, al riguardo, rifarsi agli insegnamenti di Silvio Spaventa che, nel famoso discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo, la sera del 7 maggio 1880<sup>(12)</sup>, pose i fondamenti dell'evoluzione della giustizia amministrativa nell'Italia liberale, anticipando e accelerando l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, avutasi con la c.d. riforma Crispi (L. 31 marzo 1889, n. 5992). Nell'analizzare i risultati della legge 20 marzo 1865 n. 2248 All. E) (abolitrice del contenzioso amministrativo)<sup>(13)</sup> Spaventa precisava: "Un governo di partito significa, e non può significare più di questo,

---

<sup>11</sup> Secondo R. GRANATA, *Ipotizzabile un'attribuzione dei voti proporzionali...*, cit., pagg. 51-52, qualora fosse ravvisata una reale lacuna normativa in ordine alla fattispecie dei cosiddetti "seggi in surplus" della lista di Forza Italia "non sarebbe corretto desumere da ciò l'impossibilità di coprirli, posto che, accettando come inevitabile, de iure condito, tale conseguenza, si verrebbe a constatare che il sistema vigente impone per l'intera legislatura un plenum dell'assemblea composta da un numero di Deputati inferiore, per una decina e più di unità, a quello di 630 voluto dall'articolo 56, secondo comma, della Costituzione. Ne risulterebbe, cioè, violato questo preciso e inequivoco disposto costituzionale, senza che in contrario si possa invocare un principio di <<non obbligatorietà>> di completezza dell'assemblea richiamandosi alla sentenza della Corte costituzionale 4 febbraio 1993 n. 32, che, nel riconoscere l'ammissibilità del referendum proposto per la parziale abrogazione manipolativa della legge elettorale allora vigente per il Senato, ebbe a qualificare mero <<inconveniente>>, non incidente sull'operativa del sistema né sulla funzionalità dell'organo, l'eventualità che la normativa di risulta non garantisse la pienezza del plenum per effetto delle opzioni dei Deputati plurieletti. Invero, la situazione allora considerata dalla Corte avrebbe avuto carattere del tutto transitorio, perché relativa soltanto al momento dell'insediamento ed eliminabile attraverso le elezioni suppletive ricordate dalla stessa Corte, laddove nel caso presente, non essendo ciò possibile perché non previsto, si avrebbe un'incompletezza <<a regime>>. Si verificherebbe così – qualora, si ripete, la lacuna normativa fosse giudicata non rimediabile in via interpretativa – un'ipotesi di illegittimità costituzionale <<per omissione legislativa>>, certamente rilevante e non manifestamente infondata, constatata la quale la Camera si troverebbe nell'alternativa o di considerarsi autorità a quo legittimata a sollevare la questione davanti alla Corte costituzionale (...). oppure di erigersi, essa, a giudice della legge (come in dottrina è stato pure suggerito: Buzzelli, <<Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati e Corte costituzionale>>, in <<Rassegna di diritto pubblico>>, 1959, pagine 500 e seguenti)".

<sup>12</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in *La Politica della Destra* (Scritti e discorsi raccolti da B. CROCE), Laterza, 1910, Bari, pag. 55 e ss.. (Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo, la sera del 7 maggio 1880, e pubblicato in opuscolo estratto dalla *Gazzetta provinciale di Bergamo*, n. 107, 7 maggio; e in altra edizione, Roma, Tip. dell'Opinione, 1880 -dove la data indicata è il 6 maggio 1880-). Per approfondimenti su S. Spaventa possono consultarsi i seguenti lavori: M. Q. LUPINETTI, *Un episodio di Silvio Spaventa presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato*, in P.Q.M., 2001, f. 2, 121 ; S. MAROTTA, (a cura di), *Silvio Spaventa - Lo Stato e le ferrovie*, Vivarium, Napoli, 1997; N. DI MODUGNO, *Silvio Spaventa e la giurisdizione amministrativa in un discorso mai pronunciato*, in Dir. proc. amm., 1991, pag. 375; G. PALEOLOGO, *Silvio Spaventa e la quarta sezione del consiglio di stato*, in Cons. Stato, 1990, II, pag. 1215; M. NIGRO, *Silvio Spaventa e lo stato di diritto*, in Foro It., 1989, V, pag. 109; E. ZAPPIA, *La concezione dello stato nel pensiero di Silvio Spaventa - Note per la revisione di un giudizio*, in Studi Senesi, 1985, pag. 510.

<sup>13</sup> Non può ignorarsi che lo studio storico della giustizia amministrativa ha evidenziato le ampie valenze autoritarie, le ampie riserve a favore del potere che furono proprie del legislatore dell'unificazione, "anche sotto il mito del giudice unico" (così B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale – la formazione della nozione dell'interesse legittimo* -, Giuffrè, Milano, 1985, pag. 3). Addirittura, giudica squilibrato in favore dell'amministrazione l'impianto complessivo della legge abolitiva del contenzioso amministrativo S. SAMBATARO, *L'abolizione del contenzioso nel sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1977, pagg. 49 e ss. e in particolare pag. 70, secondo cui detta abolizione comportò sì, "una scelta precisa di libertà, ma non di libertà del cittadino verso l'amministrazione bensì dell'amministrazione verso gli altri poteri dello Stato e dunque verso il cittadino". Cfr. anche E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione (appunti dalle lezioni)*, Giuffrè, Milano, 2<sup>a</sup> ed. riveduta, 1964, pagg. 28-29, secondo il quale "la legge del 1865 non trasse tutte le conseguenze dal principio della giurisdizione unica in tema di diritti soggettivi. Ciò avvenne per varie ragioni, tra le quali ebbe particolare importanza la preoccupazione di rendere compatibile la competenza della autorità giudiziaria con le esigenze dell'attività amministrativa, che non doveva essere ostacolata nel suo esercizio dai provvedimenti del giudice". Ulteriore conferma che la dottrina della separazione dei poteri era funzionale alla salvaguardia della supremazia del potere esecutivo si ricava dalla lettura di un passo di Santi Romano il quale, parlando della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, scriveva: "Effettivamente non

cioè che la direzione generale dello Stato, l'indirizzo della sua politica interna ed esterna, i concetti delle leggi e delle riforme amministrative e sociali, corrispondano alle idee e ai bisogni della maggioranza del paese. Ma questa direzione dello Stato, data al partito preponderante, non deve opprimere lo Stato, cioè la giustizia e l'eguaglianza giuridica, che ne è l'anima informativa, la giustizia per tutti e verso tutti, così per la maggioranza come per la minoranza. La protezione giuridica e la protezione civile, chiamando così tutti gli altri beni che i cittadini hanno diritto di chiedere allo Stato, oltre alla tutela del diritto, dev'essere intera, eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di parte. L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito; e la legge deve essere applicata a tutti con giustizia ed equanimità verso tutti"<sup>(14)</sup>. "Lo Stato cesserebbe di avere la sua ragione di essere, se non dovesse servire che all'interesse del partito più forte, con danno e conculcazione dei diritti delle parti più deboli. Uno Stato così è presto spacciato: la dittatura è alle sue porte: esso o si salva con questa, o è perduto"<sup>(15)</sup>.

Rilevava inoltre che "... l'opera da noi fatta è tanto imperfetta che solo i ciechi possono prenderla per la soluzione del problema della giustizia amministrativa in un governo parlamentare o di partito, come quello che abbiamo oggi in Italia"<sup>(16)</sup>.

Il rimedio suggerito era così articolato: "Essa non fu fatta con la coscienza chiara e piena dello scopo a cui doveva principalmente servire. Ma non perciò io sono per proporvi riforme, che sconvolgono gli ordinamenti presenti della nostra amministrazione; basta completare l'opera del 1865 con una nozione più chiara di questo scopo e delle condizioni ed esigenze proprie della giustizia e dell'amministrazione insieme. Il ministro non deve essere giudice: ecco il mio principio direttivo"<sup>(17)</sup>.

Adirittura, S. Spaventa, nel lanciare il famoso ammonimento: "**Finchè noi non avremo fatto ciò, il nostro diritto pubblico rimarrà, per una gran parte, senza nessuna garentia**"<sup>(18)</sup>, adduceva, a mò di prova, un esempio che sembra riprodurre, quasi si trattasse di preveggenza, il caso oggetto del presente studio: "Considerate questo caso. Se io sia elettore o eleggibile ad uffici amministrativi è una questione dove io ho un giudice che, se questo diritto mi è contestato, decide cognita causa e con tutte le guarentigie desiderabili, e, se l'ho, lo dichiara e me lo mantiene contro chiunque. Ma, se io sono stato eletto ad un ufficio comunale ed ho acquistato così un diritto, temporaneo, se volete, ma prezioso, credo, quanto quello di semplice eleggibile o elettore, l'esistenza di questo mio diritto, la validità della mia elezione è messa nelle istanze inferiori in balia di corpi deliberanti, che decidono senza nessuna guarentigia giudiziale, e, in ultima istanza, in balia assoluta dell'arbitrio ministeriale. E ciò che dico di questo caso si verifica in infiniti altri, dove i rapporti di diritto pubblico non sono meno importanti"<sup>(19)</sup>.

E' noto che nel sistema post 1865 e sino al 1889 la tutela era soddisfacente fin quando trattavasi di diritto soggettivo<sup>(20)</sup>, mentre era lasciata all'arbitrio dell'amministrazione, tutta o quasi, l'orbita del diritto pubblico, senza che venisse chiaramente distinto, in questa carenza di tutela, ciò che dipendeva dall'insorgere del potere discrezionale (anche nei confronti dei diritti), ciò che era legato alla mancanza del diritto sottostante, e quello che era ancora vischiosità della vecchia idea della sottrazione al giudice degli atti d'impero <sup>(21)</sup>.

---

sarebbe stato possibile concedere all'autorità giudiziaria una più vasta competenza, che non solo avrebbe troppo radicalmente negato il principio della divisione dei poteri, ma avrebbe anche spinto fino all'assurdo la parificazione dell'amministrazione ai privati" (S. ROMANO, *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. I, Roma, 1932, pag. 22).

<sup>14</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., pag. 59.

<sup>15</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., pag. 63.

<sup>16</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., pag. 98.

<sup>17</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., pagg. 98 – 99.

<sup>18</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., pag. 99.

<sup>19</sup> S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, cit., pag. 99.

<sup>20</sup> Si confronti, però, l'analisi di P. GOTTI, *La legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, nella giurisprudenza del giudice ordinario*, in *Le Riforme Crispine*, vol. II, *Giustizia amministrativa*, Archivio Isap nuova serie, 6, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 60, che evidenzia la debolezza di tutela dell'autorità giurisdizionale ordinaria in punto di poteri decisorii; ed in ciò intravede una ragione della necessità di superamento del sistema voluto dal legislatore del 1889 con l'istituzione della IV Sez. del Consiglio di Stato, quale organo idoneo ad incidere sui poteri esercitati dall'amministrazione mediante l'annullamento dell'atto.

<sup>21</sup> U. ALLEGRETTI, *Introduzione*, in *Le Riforme Crispine*, vol. II, *Giustizia amministrativa*, Archivio Isap nuova serie, 6, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 6.

Probabilmente quello che pesava di più nelle impressioni comuni era l'incapacità della giurisprudenza di riconoscere nei limiti posti dalla legge all'attività amministrativa, una volontà legislativa di protezione diretta degli interessi individuali<sup>(22)</sup>.

Pesavano anche i limiti che la legge poneva ai poteri di decisione dei giudici (divieto di annullare gli atti amministrativi) interpretati estensivamente dalla giurisprudenza<sup>(23)</sup>. Ne derivava che l'intangibilità del confine tracciato tra libertà della p.a. e diritti, portava a ritenere che tutto ciò che non fosse diritto non era suscettibile di diventarlo, e, sul presupposto dell'alterità permanente di natura, l'interesse doveva essere, non più lasciato alle cure dell'Amministrazione (poiché ciò contrastava col nuovo bisogno di tutela), ma restare comunque sottratto al Giudice ordinario e affidato alla giustizia nell'amministrazione. Automaticamente, per un verso, ne risultava scartata la proposta di allargare le attribuzioni (competenze) del Giudice ordinario, e per altro verso, il legislatore dell' '89 si indusse ad affidare al Consiglio di Stato una tutela di natura amministrativa, che soltanto con la legge successiva trovò la sanzione di giurisdizionalità<sup>(24)</sup>.

Ciò chiarito, la presente indagine intende perseguire un duplice obiettivo: a) dimostrare che la situazione sui seggi vacanti venutasi a creare non è conforme a diritto; b) sostenere la giustiziabilità in sede giurisdizionale della lesione soggettiva inferta agli eletti non proclamati<sup>(25)</sup>.

## **2.- Competenza a proclamare i Deputati subentranti su seggi divenuti vacanti.**

Per un utile inquadramento delle questioni occorre prendere le mosse dal momento in cui l'Ufficio centrale elettorale nazionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 83 comma 1° e 2° d.p.r. 361/57, assegna i seggi in ogni circoscrizione, attribuendo a ciascuna Lista i seggi spettanti, e ciò sia che si tratti della fase fisiologica dell'art. 83, comma 1° cit., sia che si tratti dell'ipotesi richiamata dall'art. 84, comma 1° d.p.r. 361/57.

La fattispecie normativa della vacanza del seggio per *“qualsiasi causa anche sopravvenuta”* è disciplinata dall'art. 86, comma 4° e 5° del d.p.r. n. 361/57.

Tuttavia, trattandosi di vacanza sopravvenuta rispetto al momento di conclusione delle operazioni elettorali demandate all'Ufficio centrale elettorale nazionale e a quelli circoscrizionali, l'attività di proclamazione degli aventi diritto deve ricondursi alla disciplina generale della c.d. *“proclamazione nel corso della legislatura”*, secondo cui, in linea generale, la potestà di proclamazione si trasferisce allo stesso organo collegiale nato dalle elezioni e la proclamazione ha luogo, perciò, quando il procedimento elettorale è da tempo esaurito e la relativa organizzazione ha cessato di esistere<sup>(26)</sup>.

Procedendo per ordine, alla ricostruzione della disciplina processuale per la tutela degli aventi diritto al subentro, è opportuno premettere alcune considerazioni sull'organo titolare del dovere di effettuare le proclamazioni in corso di legislatura.

Secondo il chiaro disposto dell'art. 17 bis reg. Camera *“qualora un seggio, per qualsiasi causa, rimanga vacante, e la legge elettorale non preveda che esso venga attribuito mediante lo svolgimento di elezioni suppletive, il Presidente della Camera proclama eletto il candidato che segue immediatamente l'ultimo eletto”*

<sup>22</sup> U. ALLEGRETTI, op. loc. ult. cit., pag. 6.

<sup>23</sup> U. ALLEGRETTI, op. loc. ult. cit., pag. 7.

<sup>24</sup> In tal senso cfr. U. ALLEGRETTI, op. loc. ult. cit., pagg. 10-15. Per un efficace e notevole affresco delle trasformazioni che hanno attraversato il diritto amministrativo dalle origini ai giorni nostri, tra cui anche “l'uropeizzazione dei diritti amministrativi nazionali” cfr. S. CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2002, fasc. 1, pagg. 27 e ss., ed in particolare pag. 34.

<sup>25</sup> E' singolare che la dottrina si sia in fondo preoccupata di affrontare la questione dei seggi vacanti, prevalentemente, dal punto di vista della disapplicabilità dell'art. 11 d.p.r. n. 14/94, per proporre, in via interpretativa, una regola di attribuzione dei seggi alternativa a quella del citato art. 11, ma non abbia mai affrontato lo specifico tema della natura dell'atto di proclamazione in corso di legislatura e delle regole sostanziali e processuali cui è soggetto.

<sup>26</sup> *“Prima ancora della convalida, subentrano poi altre proclamazioni, non più ad opera degli uffici elettorali, ma dei presidenti delle assemblee, in seguito alle opzioni di deputati e senatori eletti in entrambi i rami del parlamento. (...) Nel corso della legislatura si possono creare situazioni di vacanza del seggio, per le ragioni più diverse: morte, dimissioni, decadenza (pronunciata dagli organi di verifica dei poteri) dei parlamentari. Anche in questo caso la proclamazione dei nuovi deputati è affidata al Presidente dell'Assemblea”* (così E. BETTINELLI, *Elezioni politiche (voce)*, in Digesto delle Discipline Pubblicistiche, vol. V, Utet, Torino, 1990, pag. 505 col. dex.).



nell'ordine accertato dalla Giunta delle elezioni"<sup>(27)</sup>. Trattasi proprio dei seggi assegnati con la quota proporzionale, atteso che per i seggi dell'uninomiale si deve procedere necessariamente alle elezioni suppletive.

L'*opus* della Giunta delle elezioni può considerarsi propedeutico al compimento dell'atto di proclamazione, e diretto ad individuare i soggetti aventi diritto, così come disciplinato in dettaglio dall'art. 18, comma 1° reg. Giunta delle elezioni che recita: "...la Giunta accerta quale candidato segue nella graduatoria l'ultimo eletto per la circoscrizione territoriale e la lista interessata".

Da un primo esame, il combinato disposto dall'art. 17 bis, comma 3° reg. Camera e art. 18, comma 1° reg. Giunta Elezioni presuppone, quale criterio di individuazione dell'avente diritto, che il seggio resosi vacante si inserisca in una graduatoria nell'ambito della circoscrizione territoriale di origine<sup>(28)</sup>.

Ciò chiarito, dall'esame del testo del provvedimento del 26-5-2001 emesso dal seggio elettorale centrale nazionale, si ricava con evidenza che, sul piano interpretativo, la norma regolamentare di cui al cit. art. 11 non pone dubbi quanto al profilo dei destinatari della ripartizione, univocamente individuati in "tutte le altre liste" che abbiano raggiunto almeno il 4 per cento dei voti validi espressi. In effetti, prescindendo, per il momento, dai dubbi di incostituzionalità formale e sostanziale sollevati in ordine all'art. 11 (il cui esame sarà approfondito nel paragrafo 3), l'attribuzione dei seggi vacanti potrebbe, a giusta ragione, definirsi il percorso «fisiologico» preventivamente fissato dall'ordinamento, in sé idoneo a fornire indicazioni chiare e precise. Ed infatti il seggio centrale nazionale, come si è visto, non ha trovato ostacoli e/o difficoltà alcuna nell'applicare l'art. 11 cit.

Allo stesso modo, a nostro avviso, si sarebbe dovuta determinare la Giunta delle elezioni nel fornire al Presidente della Camera i nominativi dei candidati eletti proclamandi (art. 17 bis reg. Camera). Del pari, il Presidente della Camera, in mancanza dell'accertamento degli aventi diritto da parte della Giunta, avrebbe dovuto procedere alla proclamazione, applicando l'agevole criterio fissato dall'art. 11 cit., previa acquisizione di parere di altro organo dell'amministrazione pubblica o di enti pubblici dotati di qualificazione o capacità tecnica equipollenti, ovvero di istituti universitari, in conformità del principio generale fissato dall'art. 17, comma 1° della legge n. 241/90<sup>(29)</sup>.

In effetti, è accaduto che nella seduta della Giunta delle elezioni del 15 maggio 2002 si era convenuto di interrompere la fase istruttoria, visto che erano state valutate le diverse ipotesi di soluzione senza pervenire ad alcuna conclusione. Successivamente, la Conferenza dei presidenti di gruppo decideva di iscrivere la questione all'ordine del giorno dell'Assemblea per lunedì 15 luglio 2002, con il risultato dell'approvazione della sopraillustrata mozione c.d. "Mancuso".

---

<sup>27</sup> Conferma della competenza del Presidente della Camera si trae dallo stesso art. 3, comma 1 del regolamento Camera Deputati secondo cui: "Costituito l'Ufficio provvisorio di Presidenza, il Presidente proclama eletti Deputati i candidati che subentrano a candidati eletti per la quota proporzionale già proclamati eletti in collegi uninominali, nonché ai Deputati optanti tra più circoscrizioni, condizionatamente alla convalida della loro elezione nel collegio uninominale o nella circoscrizione di opzione".

<sup>28</sup> E' tuttavia doveroso notare che la previsione normativa dei Regolamenti citati è incompatibile con il disposto normativo di cui all'art. 86, comma 5° del d.p.r. n. 361/57 che, in caso di esaurimento dei candidati di lista, obbliga a procedere con la modalità di cui all'art. 84, comma 1° terzo, quarto e quinto periodo d.p.r. 361/57.

<sup>29</sup> Si riporta il testo dell'art. 17, comma 1° della legge n. 241/90: "Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari". Non può trascurarsi che ai fini delle proclamazioni in corso di legislatura la Giunta delle elezioni e il Presidente della Camera, in realtà, esercitano poteri prettamente amministrativi nell'ambito del procedimento elettorale, e, pertanto, a nostro avviso, sono soggetti ai principi di cui alla legge n. 241/90. In dottrina si è precisato che "...l'art. 17 si occupa delle inerzie amministrative degli organi o enti pubblici chiamati ad eseguire, nell'ambito del procedimento, accertamenti o valutazioni di carattere tecnico" e "obbliga il responsabile del procedimento a richiederle, in caso di inadempimento dell'organo o ente competente, ad altri organi ed enti o ad istituti universitari (silenzio devolutivo)" (così F. CARINGELLA, *Il procedimento amministrativo (commento organico alla L. 7 agosto 1990, n. 241*, Simone, Napoli, 1998, pagg. 148-149).

Dunque, è pacifico il dato che il Presidente della Camera, superata la fase istruttoria della Giunta, acquisito il parere della Camera (che ha deciso di non decidere), avrebbe dovuto provvedere definitivamente sulla proclamazione dei subentranti, in stretta applicazione dell'art. 11 cit., così come aveva già fatto, del resto, il seggio elettorale centrale nazionale. Proclamazione, imputata, per espressa attribuzione regolamentare, alla competenza esclusiva della figura soggettiva del Presidente della Camera. Senonchè, Il Presidente della Camera non ha provveduto, e, pertanto, crediamo si possa fondatamente sostenere che l'obbligo di provvedere (cfr. art. 2 L. n. 241/90) è attuale e non si è ancora estinto<sup>(30)</sup>.

Tutti i dubbi di incostituzionalità avanzati nei confronti dell'art. 11 cit. in sede di Giunta<sup>(31)</sup> e nella seduta della Camera del 15 luglio 2002, pur degni della massima attenzione e meritevoli di ogni dovuto approfondimento giuridico, (non avrebbero potuto e) non possono legittimamente impedire all'organo competente (che nella specie svolge funzioni amministrative) di applicare la chiara norma regolamentare vigente, non essendo a quest'ultimo attribuito alcun potere di disapplicazione.

La dottrina più accreditata ha da tempo chiarito che *"...la giunta, quando sopravvenga la vacanza, provoca la proclamazione del primo dei non eletti secondo la graduatoria stabilita nel corso delle operazioni di verifica, senza approfondire ulteriormente l'esame della sua posizione; sarà in sede di convalida, che si vaglierà, d'ufficio o su ricorsi presentati nei venti giorni successivi alla proclamazione, se l'elezione debba o meno essere contestata"*<sup>(32)</sup>.

Si è ulteriormente precisato che *"l'immissione nell'esercizio delle funzioni di coloro che sono stati proclamati eletti dagli uffici elettorali, o dalle stesse Camere nel caso di vacanza di un seggio, non ha (...) il carattere della definitività, ma è sottoposta ad una condizione risolutiva"*<sup>(33)</sup>, essendo subordinata all'esito positivo del giudizio sui titoli di ammissione. In tal caso la Camera cui il parlamentare appartiene delibererà la convalida dell'elezione; in caso contrario ne sarà pronunciato l'annullamento<sup>(34)</sup>.

Soltanto in sede di convalida (c. d. verifica dei poteri)<sup>(35)</sup> la Giunta, ove ne ravvisi i presupposti di legge, può elevare la dovuta contestazione, anche se, sul piano storico si è verificata una fattispecie reale, puntualmente riportata dalla dottrina, in cui la Giunta - in un caso - ebbe ad accompagnare alla proclamazione dell'avente diritto la *"..contestazione ex officio, in una contestualità che non soddisfece chi avrebbe voluto subito quella proclamazione di un altro candidato, cui si addivenne dopo l'annullamento provocato dalla contestazione"*<sup>(36)</sup>. Senonchè, nel caso limite appena enunciato, è agevole rilevare che la proclamazione formale dell'avente diritto è stata, se non cronologicamente, quanto meno logicamente e giuridicamente distinta dalla formale contestazione. Questa è disciplinata dal capo II del regolamento della Giunta, e presuppone un'attività istruttoria e il contraddittorio con le parti e i soggetti interessati.

---

<sup>30</sup> Sulla costruzione dell'emanazione del provvedimento (positivo ovvero di rifiuto) come fatto estintivo dell'obbligo di provvedere che incombe sull'organo competente cfr. F. LEDDA, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1964, pagg. 103 e ss., nonché pagg. 109 e ss.

<sup>31</sup> Per l'esposizione ragionata delle varie posizioni emerse nel dibattito della Giunta delle elezioni si può consultare la relazione presentata alla Presidenza il 12 luglio 2002, predisposta dall'On.le A. Soro sulla questione dei seggi non attribuiti, ed il cui esame era stato inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea della Camera dei Deputati per il giorno 15 luglio 2003, in [www.camera.it](http://www.camera.it) (L'attività parlamentare, I lavori, Documenti parlamentari, Doc. III, n. 1).

<sup>32</sup> Così L. ELIA, *Elezioni politiche...*, cit., 783 col. dex.

<sup>33</sup> La sottolineatura è nostra.

<sup>34</sup> V. LIPPOLIS, in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe BRANCA, *Le Camere, Tomo II, Art. 64-69*, Zanichelli - Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna - Roma, 1986, sub Art. 66 Cost., pagg. 133-134.

<sup>35</sup> *"L'oggetto sostanziale dell'attività della Giunta è individuato dalla dottrina in due distinti giudizi. Il primo concerne i titoli di ammissione dei parlamentari alle Camere, ovvero quei presupposti senza i quali essi non avrebbero potuto essere proclamati tali, la cui assenza comporta...un vizio originario della proclamazione. (...) Il secondo giudizio non ha invece per oggetto i presupposti della proclamazione a deputato, bensì la sussistenza di cause che possono precludere la permanenza nella carica. (...) La differenza tra i due giudizi non è sempre colta in tutte le sue conseguenze, e neppure coincide esattamente con le procedure attraverso le quali la Giunta svolge i propri compiti."* (G. MALINCONICO, *La Giunta delle elezioni*, in *Rass. Parlam.*, 2001, pagg. 166-167). In generale v. P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, s.d. (ma del 1949).

<sup>36</sup> L. ELIA, *Elezioni politiche ...*, cit., pag. 783 col. dex.

Al contrario, ed è quello che è accaduto nel Parlamento italiano, la Giunta delle elezioni, il Presidente della Camera e quest'ultima riunita in Assemblea, ciascun organo per quanto di competenza, hanno omesso la dovuta proclamazione e fatto uso di potestà loro attribuite soltanto nella fase della verifica dei poteri. Dunque, hanno violato, e, nella migliore delle ipotesi, hanno disapplicato, l'art. 11 cit. in una fase meramente amministrativa, e affatto distinta da quella, concettualmente e giuridicamente diversa<sup>(37)</sup>, della verifica dei poteri (l'art. 86 T.U. elezioni Camera parla di "*convalida dell'elezione dei propri componenti*").

Si è così operata - a prescindere del tutto dalla fondatezza o meno dei dubbi di costituzionalità sull'art. 11 cit. - un'inammissibile commistione di sub-procedimenti, disciplinati autonomamente dalla Costituzione, dalla legge e dai regolamenti parlamentari.

In disparte l'argomento insuperabile che nessun organo giurisdizionale (neppure la Camera, ove si acceda alla tesi della natura giurisdizionale delle sue attribuzioni ex art. 66 Cost.)<sup>(38)</sup> può sottoporre al vaglio della Corte Costituzionale l'art. 11 del d.p.r. n. 14/1994, in quanto norma regolamentare priva di <<forza di legge>><sup>(39)</sup>, rimane che soltanto l'istituto della "disapplicazione" (per definizione operabile soltanto dal giudice) dell'atto regolamentare illegittimo avrebbe offerto legittimità alla non applicazione dell'art. 11 cit.

Sul filo di quest'ultima linea argomentativa occorrerebbe, a questo punto, fornire idonea dimostrazione della natura giurisdizionale delle funzioni proclamatorie, in corso di legislatura, riservate dall'ordinamento - in via del tutto eccezionale - ai suddetti organi parlamentari. Allo stato, per quanto ci consta, una dimostrazione di tal genere manca.

Stando così le cose, è ragionevole ipotizzare che ove si tratti di attività amministrativa svolta da organi non giurisdizionali, e perciò assimilabili alla medesima natura amministrativa del seggio elettorale centrale nazionale e di quelli circoscrizionali, dovrebbe valere il principio giuridico indiscusso che gli organi amministrativi **non sono titolari del potere di disapplicare**, in ragione di una loro eventuale illegittimità, atti - regolamentari e non - emessi da altre autorità amministrative<sup>(40)</sup>.

Se così fosse, sarebbero radicati i presupposti che abilitano i candidati lesi, quanto meno in via di legittima ipotesi, ad invocare la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita (art. 24, 113 e 134 Cost), generalmente ritenuta esclusa dal campo di operatività dell'art. 66 Cost.. Di qui la necessità e l'utilità di svolgere alcuni approfondimenti, tesi a dimostrare la natura amministrativa dell'attività di proclamazione dei subentranti, quale presupposto cardine dell'ulteriore assunto che, *in subiecta, materia*

---

<sup>37</sup> Non può ignorarsi che la dottrina, nel definire la natura della fase di verifica dei poteri, parla espressamente di funzioni giurisdizionali esercitate dalla Camera.

<sup>38</sup> *A fortiori*, non sono legittimati a sollevare questioni di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale ex articolo 23 della legge n. 87 del 1953 gli organi parlamentari de quibus nell'esercizio di un'attività meramente amministrativa, in una fase esterna, e soltanto propedeutica, all'eventuale fase della contestazione della proclamazione sollevata dalla Giunta delle elezioni.

<sup>39</sup> Cfr. ex plurimis C. cost. 24 luglio 1990, n. 364, in Giur. cost., 1990, pag. 2254. Per la constatazione che "*la giurisprudenza della corte costituzionale è monolitica nel sostenere l'inammissibilità di un suo sindacato diretto sui regolamenti.*" L. CARLASSARE - P. VERONESI, *regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, vol. V, *aggiornamento*, 2001, pagg. 981-982.

<sup>40</sup> *Ex plurimis*: Cons. Stato, Sez., IV, n. 918/98; Cons. Stato, Sez., V, n. 452/91; Cons. Stato, Sez., IV, n. 582/85; Cons. Stato, Sez., IV, n. 15/84; in senso conforme la sentenza della Corte costituzionale n. 207/71, paragrafo 2; nello stesso senso C. Cost. n. 184/72. Non sembra considerare il principio in parola B. CARAVITA, *Disinvolve "sciabolate" politiche*, inserito il 26 febbraio 2002 in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/attualità](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/attualità), il quale, partendo dalla presunta mancata copertura, secondo diritto vigente, dei seggi vacanti, ritiene non possa sottacersi "*il fatto che il 'diritto vigente' è costituito da una disposizione contenuta in un regolamento governativo (pur controfirmato dall'attuale Capo dello Stato, allora Presidente del Consiglio): credo che nessuno possa dubitare del fatto che in materia elettorale esiste una riserva di legge assoluta, tale per cui tutte le scelte (anche quella relativa al numero degli scrutatori) devono essere assunte dalla legge; come pensare allora che la decisione parlamentare sulla distribuzione dei seggi - che costituisce il cuore delle scelte elettorali - possa esser effettuata applicando un atto subordinato alla legge? Per evitare il blocco - che pur si va prefigurando - occorrerebbe, con serenità, trovare criteri già presenti nella legge elettorale e da essi prendere le mosse*".

le attribuzioni riservate alle Camere dall'art. 66 Cost non costituiscono ostacolo alla giustiziabilità in sede giurisdizionale dell'omessa proclamazione.

Non ci si può nascondere, tuttavia, che tale compito, ove utilmente portato a termine, non esimerebbe l'interprete dall'esigenza preliminare di risolvere in diritto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 citato, considerato che in sede giurisdizionale assumerebbe valenza pregiudiziale sul merito della causa la eventuale sua disapplicabilità<sup>41</sup>). Non sfugge, infatti, che, ove la norma fosse disapplicabile, il Giudice si troverebbe di fronte a un vuoto normativo colmabile soltanto con il ricorso all'analogia legis e, come estrema ratio, all'analogia iuris. Di certo, coloro che traggono interesse rispetto ai comportamenti prescritti all'organo proclamatorio in forza dell'art. 11 cit., con la disapplicazione potrebbero ad un tratto trovarsi privati dell'interesse legittimo su cui fondano la *legittimatio ad causam* e l'interesse ad agire.

Pertanto, riteniamo opportuno affrontare il tema della costituzionalità dell'art. 11 cit., prima di addentrarci nella dimostrazione della natura amministrativa dell'attività proclamatoria commessa dal regolamento della Camera dei Deputati al suo Presidente.

### **3.- Applicabilità dell'art. 11 d.p.r. n. 14/94 e dubbi di legittimità costituzionale.**

La tesi dell'illegittimità e della non applicabilità dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 è stata ampiamente argomentata in sede parlamentare e ciò soprattutto da

---

<sup>41</sup> Con riferimento all'ambito oggettivo del potere di disapplicazione del giudice amministrativo, per come definito dalla prevalente giurisprudenza, si può consultare da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2003, n. 35, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it): "Com'è noto, a seguito di un complesso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, il Consiglio di Stato ha provveduto a rivedere i limiti del potere di disapplicazione di atti amministrativi non impugnati o impugnati in ritardo, superando il rigido orientamento tradizionale che escludeva, quasi in assoluto, l'ammissibilità di tale potestà. Ai limitati fini che qui rilevano, pare sufficiente riassumere lo stato dell'elaborazione giurisprudenziale sul tema appena illustrato nei seguenti termini: il potere del giudice amministrativo di disapplicare atti non ritualmente impugnati è ammesso nelle sole ipotesi di giurisdizione esclusiva, relativamente alla controversie relative a diritti soggettivi (sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art.5 L. n.2245/1865 all.E), nonché nei riguardi di regolamenti illegittimi, sia quando il provvedimento impugnato sia contrastante con il regolamento (Cons. Stato, Sez.V, n.154/92) sia quando sia conforme al presupposto atto normativo (Cons. Stato, Sez.V, 24 luglio 1993, n.799) e, in ogni caso, anche quando si verte in materia di interessi legittimi (Cons. Stato, Sez.V, 19 settembre 1995, n.1332). L'orientamento ammissivo della disapplicazione dei regolamenti non ritualmente impugnati risulta, in particolare, fondato sul rilievo della natura normativa del regolamento e sulla necessità, in caso di contrasto tra norme di rango diverso, di garantire il rispetto della gerarchia delle fonti e di accordare, quindi, prevalenza a quella di rango superiore (e cioè alla legge o ad altro atto di normazione primaria). 5.5- Ne consegue che, in conformità a tale orientamento, va esclusa, al di fuori delle limitate ipotesi sopra indicate, la disapplicazione di provvedimenti amministrativi non ritualmente impugnati, e, in particolare, di quelli che, ancorchè connotati da una valenza generale, risultano privi di natura normativa, posto che, ammettendo il sindacato incidentale di questi ultimi, si finirebbe per sovvertire le regole del giudizio impugnatorio, per snaturarne i caratteri essenziali e, in definitiva, per consentire l'elusione del termine di decadenza stabilito al fine di ottenere dal giudice amministrativo l'eliminazione degli atti lesivi di interessi legittimi". Senza pretesa di completezza, per la dottrina cfr. D. F. TREBASTONI, *La disapplicazione come principio generale (parte I)*, in Foro Amm., 2000, pag. 676; idem, *La disapplicazione nel processo amministrativo. (Segue) parte II. La disapplicazione nel processo amministrativo come regola del processo*, in Foro Amm., 2000, pag. 1119; S. BACCARINI, *Il Consiglio di Stato folgorato sulla via della disapplicazione dei regolamenti* (nota a sent. Cons. St., Sez. V, 26 febbraio 1992 n. 144, Prov. auton. Trento c. Usl Alta Valsugana), in Dir. proc. amm., 1994, pag. 569; idem, S. BACCARINI, *Disapplicazione dei regolamenti nel processo amministrativo: c'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d'antico* (nota a C. Stato, sez. V, 26 febbraio 1992, n. 154, Prov. auton. Bolzano c. Usl comprensorio Alta Valsugana), in Foro Amm., 1993, pag. 466; E. CANNADA BARTOLI, *Disapplicazione di ufficio di norma regolamentare illegittima* (Nota a C. Stato, sez. V, 26 febbraio 1992, n. 154, Prov. auton. Bolzano c. Usl comprensorio Alta Valsugana), in Giur. It., 1993, III,1, pag. 653; V. DOMENICHELLI, *Giurisdizione esclusiva e disapplicazione dell'atto amministrativo invalido*, in Jus, 1983, pag. 163; A. ROMANO, *La disapplicazione del provvedimento amministrativo da parte del giudice civile*, in Dir. proc. amm., 1983, pag. 22.

parte di esponenti del centro-destra<sup>42</sup>). Si è sostenuto anzitutto che, dal punto di vista formale, la richiamata disposizione viola il principio della riserva di legge di cui all'articolo 48 della Costituzione, principio che impone di fissare per legge tutti i criteri per la distribuzione dei seggi, non consentendo di fissare un criterio, seppur residuale, mediante un atto regolamentare. Dal punto di vista sostanziale, è stato detto che la disposizione violerebbe il principio costituzionale del pieno rispetto della volontà dell'elettore (combinato disposto degli articoli 1, 3, 48 della Costituzione) e si rivelerebbe in palese contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio che il voto deve essere libero ed eguale. In particolare, il principio dell'eguaglianza del voto postula, specie nella sua applicazione a sistemi proporzionali, che il valore e il peso di ciascun voto debbano essere uguali a quello di qualsiasi altro voto, di modo che ogni cittadino abbia il potere di determinare il risultato finale dell'elezione pari a quello di qualsiasi altro cittadino. La disposizione regolamentare richiamata si porrebbe in contrasto altresì con il principio, legislativamente fissato dall'articolo 83 del testo unico n. 361 del 1957, in aderenza ai richiamati principi costituzionali della eguaglianza, libertà e vincolatività del voto, secondo cui «*i seggi che eventualmente rimangono da assegnare ad una lista sono attribuiti alla lista stessa (...)»*.

In questa prospettiva è stato osservato, innanzitutto, che in sede di regolamento di attuazione non è consentito sostituirsi al legislatore in funzione integrativa facendo ricorso ad una fonte normativa sotto ordinata, dato che ciò sarebbe possibile solo con i regolamenti cosiddetti «delegati», e quindi soltanto in presenza di una specifica autorizzazione del legislatore, e sempre nei limiti propri della funzione normativa secondaria, condizionata dal principio di legalità.

D'altra parte, il legislatore, in materia elettorale, ha espressamente inserito (ancorché per ipotesi ben definite) il principio ispiratore dell'articolo 11 (si veda ad esempio l'articolo 73 del decreto legislativo n. 267 del 2000 in materia di elezioni amministrative, ma già prima l'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, come interpretato dalla Corte costituzionale), sicché l'omessa previsione legislativa assume, nella specie, valenza positiva nel senso che il legislatore *ubi voluit dixit*. In altri termini, la pretesa omissione sarebbe voluta e corrisponderebbe alla chiara intenzione del legislatore di rispettare nella particolare materia i richiamati principi costituzionali, come fatto palese con l'articolo 83 citato. Non esisteva, dunque, alcuna possibilità di intervento integrativo del regolamento (comunque vietato) e la disciplina legislativa deve essere applicata esclusivamente sulla scorta dei principi desumibili dalla stessa legge e dalla Costituzione. In questa direzione è significativo ed esaustivo – si è detto – che l'articolo 17, comma 3, del testo unico n. 533 del 1993 (per le elezioni del Senato della Repubblica) contiene la previsione normativa in argomento e, per di più, che la legge n. 1495 del 1919, per le elezioni della Camera dei deputati, conteneva una disposizione non dissimile dall'articolo 11 del regolamento che, però, è stata espunta dall'ordinamento. Se ne è desunto che se il legislatore, non ritenendo compatibile detta disposizione, ed il principio dalla stessa recato, con il sistema proporzionale di elezione dei deputati, coerentemente ha eliminato la norma dall'ordinamento, non può essere reintrodotta né in via di interpretazione, né, tanto meno, in forza di una disposizione regolamentare che si porrebbe *contra legem*.

La tesi dell'incostituzionalità è stata fermamente respinta da parte di esponenti del centro-sinistra con numerosi argomenti di segno opposto.

Innanzitutto si è sottolineato che in ogni sistema rappresentativo, anche a marcata impostazione proporzionalista, non necessariamente si riscontra una meccanica trasformazione dei voti in seggi. La *ratio* della parte proporzionale del sistema elettorale della Camera dei Deputati, introdotto con la legge n. 277 del 1993, che ha novellato il testo unico n. 361 del 1957<sup>43</sup>, è sostanzialmente quella di attenuare l'impatto della parte maggioritaria.

L'attribuzione dei 155 seggi relativi alla parte proporzionale è disciplinata da regole molto precise, tali da correggere, anche profondamente, il rapporto di traduzione meccanica dei voti in seggi. Primo fattore di correzione: il riparto dei seggi in ragione proporzionale è effettuato nell'ambito dell'intero territorio nazionale a favore delle liste che raggiungono una clausola di sbarramento rappresentata dal 4 per cento dei voti validi. Nelle elezioni del 13 maggio 2001 solo cinque liste (Forza Italia, Democratici di sinistra, La Margherita, Alleanza nazionale, Rifondazione comunista) hanno conseguito tale risultato. Per

<sup>42</sup> In particolare, gli On.li Giampiero D'Alia, Gregorio Fontana, Antonino Gazzara, Piergiorgio Martinelli e Vincenzo Nespoli.

<sup>43</sup> Come è noto, esso è un sistema misto con una impostazione fortemente maggioritaria.

effetto di questo vincolo le altre liste - che hanno registrato 8.324.500 voti, pari al 22,4 per cento del totale dei voti validi alle liste proporzionali - non hanno conseguito seggi nella quota proporzionale.

Secondo fattore di correzione: tra le liste che hanno superato la soglia di sbarramento la ripartizione proporzionale dei seggi è effettuata previa detrazione dei voti necessari per eleggere, nei collegi uninominali, i candidati vincitori collegati a ciascuna lista («scorporo»).

La connessione tra uninominale e proporzionale, nel sistema delineato dalla legge elettorale per la Camera del 1993, è possibile soltanto in ragione del collegamento del candidato uninominale a una lista proporzionale, collegamento espresso attraverso la dichiarazione di cui all'articolo 18 del testo unico n. 361 del 1957.

In mancanza del collegamento, il candidato evita alla lista l'applicazione dello scorporo, con la conseguenza che, eliminando la connessione tra uninominale e proporzionale, il candidato stesso si preclude la possibilità di essere inserito nella graduatoria dei candidati collegati a quella lista, prevista dall'articolo 77, comma 1, n. 4, del testo unico n. 361 del 1957.

Contrasterebbe con un corretto principio di responsabilità, si è rilevato, sostenere *a posteriori* che la dichiarazione di collegamento debba essere intesa in modo diverso rispetto a quella formalmente effettuata; inoltre, se, ai fini dell'attribuzione dei seggi nella quota proporzionale, si desse rilievo alla presenza dei simboli nei collegi uninominali, si configurerebbe automaticamente il collegamento evitato con le liste «civetta» e andrebbe di conseguenza calcolato lo scorporo dei voti di tutti gli eletti nei collegi uninominali sul totale dei voti validi di Forza Italia e Alleanza nazionale.

Lo «scorporo» produce un consistente effetto modificativo nella traduzione dei voti in seggi<sup>(44)</sup>.

Soltanto una valutazione complessiva dei riportati fattori, di condizionamento nella trasformazione di voti in seggi, rende comprensibile il contesto in cui vanno interpretati i principi della sovranità popolare e della democraticità del voto sanciti dalla Costituzione.

Fin qui le due tesi contrapposte. Ora, tornando all'articolo 11, rileva che, sul piano costituzionale, il giudice delle leggi ha affermato che la predisposizione di meccanismi di chiusura, idonei ad assicurare la completezza numerica dell'organo eligendo anche attraverso l'attribuzione di seggi a candidati di liste diverse, in via di principio, non è estraneo al sistema. Per una fattispecie analoga a quella in commento la Corte costituzionale si è pronunciata nel senso della costituzionalità dell'art. 72, comma 6° del T.U. 16 maggio 1960, n. 570 – sulle elezioni amministrative – lì dove ha riconosciuto espressamente che: "l'attribuzione di seggi a candidati di liste diverse da quella a cui spetterebbe, così come è preveduta nel sesto comma dell'art. 72 del d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570, non contrasta con la personalità, la libertà e la segretezza del voto e neppure con il principio dell'uguaglianza del voto. Il diritto di voto è stato già esercitato quando si procede alla distribuzione dei seggi. Pertanto l'uguaglianza del voto non è violata da una norma che elimina gli effetti d'una manifesta imprevidenza dei presentatori della lista o d'una loro preventiva rinuncia ad un numero di seggi superiore, nel numero, alle candidature presentate"<sup>(45)</sup>.

---

<sup>44</sup> Per una immediata valutazione dei «costi» dello scorporo, si possono raffrontare i risultati della lista Forza Italia nelle tre elezioni che si sono svolte sulla base del sistema elettorale introdotto con la legge del 1993. Nel 1994 Forza Italia conseguì 8.136.135 voti validi (pari al 21,01 per cento); la cifra elettorale nazionale - comprensiva dello scorporo - fu di 4.402.267 voti, con un «costo» di 3.733.868 voti non utilizzati per l'attribuzione di seggi in ragione proporzionale; la lista ottenne 30 seggi nella quota proporzionale. Nel 1996 i voti validi di Forza Italia furono 7.712.149 (20,57 per cento), la cifra elettorale nazionale di 5.046.792 voti, con uno scorporo di 2.665.357 voti e 37 seggi nella quota proporzionale. Nel 2001 Forza Italia ha avuto 10.923.431 voti validi (29,43 per cento) e una cifra elettorale nazionale di 10.596.083 voti: a Forza Italia lo scorporo è «costato» quindi soltanto 327.348 voti, essendo stati solo dieci i candidati proclamati in sede uninominale collegati a tale lista, e alla lista stessa sono stati quindi attribuiti 62 seggi nella quota proporzionale. È evidente che nelle elezioni del 2001 la quasi integrale non applicazione della regola dello scorporo ha fatto aumentare la cifra elettorale e quindi il numero degli eletti di Forza Italia; anche altre liste hanno conseguito tale beneficio (vedi allegato), sebbene in misura decisamente minore a causa di un utilizzo più ridotto delle «liste civetta».

<sup>45</sup> C. cost., 23 luglio 1961, n. 44, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), massima numero 1302. E' doveroso precisare che nel corso della seduta della Giunta delle elezioni della Camera, tenutasi in data 14 novembre 2001, il deputato di Forza Italia Gregorio Fontana ha obiettato che la sentenza della Corte costituzionale n. 44/61, pur affermando il

Il principio contenuto nell'articolo 11 del d.p.r. n. 14/94 è già rinvenibile, nel nostro ordinamento, in altre leggi elettorali vigenti: in particolare, nelle leggi elettorali per il Senato (articolo 17, comma 3, del testo unico n. 533 del 1993), per i consigli provinciali (articolo 75, comma 6, del testo unico n. 267 del 2000) e per i consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (articolo 73, comma 8, del testo unico n. 267 del 2000). Inoltre, si è già visto, la formulazione letterale dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 è identica a quella contenuta nella legge elettorale per l'elezione della Camera dei Deputati n. 1495 del 1919.

Come è agevole notare, i citati riferimenti normativi testimoniano che in *subiecta materia* si incrociano due opposte tendenze: a) il rispetto della volontà degli elettori; b) l'esigenza di salvaguardare la completezza numerica degli organi elettivi, in funzione compensativa di meccanismi premiali di attribuzione dei seggi, rispetto ai voti effettivamente conseguiti da una lista ovvero da uno schieramento.

E' plausibile allora ipotizzare che, nella specie, il sistema, così come chiuso dall'art. 11 cit., non sia per nulla in contrasto con il principio della sovranità popolare, così come la sovranità popolare non è vulnerata dalla regola dello sbarramento del quattro per cento, e non è vulnerata dal meccanismo dello scorporo. Entrambi questi ultimi due meccanismi e/o criteri vanno nella direzione - che non viene contestata - di spostare gli effetti dei voti ottenuti da una lista a vantaggio di liste diverse, anche a prescindere dallo schieramento politico in cui le stesse si collocano.

Le considerazioni che precedono sono idonee, a nostro avviso, a fornire spunti ricostruttivi con riferimento alla pretesa incostituzionalità dell'art. 11 cit. per eccesso di delega. Premesso che nella specie vige il principio della riserva di legge relativa, il regolamento rientra nella espressa delega legislativa di cui all'art. 7, comma 5° della legge 4 agosto 1993 n. 277: "*Il Governo è delegato altresì ad adottare, entro lo stesso termine di cui al comma 1, un decreto legislativo con cui sono apportate al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni, le modificazioni strettamente conseguenti a quanto previsto dalla presente legge*". Della menzionata delega si trova conferma nell'art. 9 della legge 4 agosto 1993 n. 277, che pone il seguente precetto: "*Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo emana il regolamento di attuazione ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400*".

Trattasi dei regolamenti per l'attuazione e l'integrazione delle leggi, dei decreti legislativi e delle direttive comunitarie che recano norme di principio di cui alla lettera b del 1° capoverso dell'art. 17 della legge n. 400/88. Come è stato perspicuamente notato in dottrina, questo tipo di potestà "*..è nuova in quanto non espressamente prevista dalla precedente normativa sui regolamenti*"<sup>46</sup>.

Orbene, come si è visto, il contenuto dell'art. 11 cit. si pone come criterio residuale di chiusura del sistema elettorale disegnato dalla legge delega (modificativa del testo unico delle elezioni politiche), e proprio perché deve tener conto del principio dello scorporo, da un lato, e dell'esigenza ineludibile di ogni normativa elettorale di coprire tutti i seggi a disposizione, dall'altro, non può non considerarsi diretta conseguenza della normativa di legge introdotta con la legge n. 277/93. Tanto più che il meccanismo

---

principio di cui alla massima riportata nel testo, aveva operato un distinguo lì dove affermava anche esplicitamente che *«la cennata disposizione non è poi riferibile alla fattispecie, anch'essa non esplicitamente disciplinata dal legislatore, di una lista che, ad operazioni compiute, si trovi con un numero di candidati insufficiente per ineleggibilità o incompatibilità che riguardino alcuni di loro»*. L'implicito supposto dell'obiezione avanzata dall'On. le Fontana è che nella specie i seggi vacanti attribuibili a Forza Italia fossero diretta conseguenza di una insufficienza di candidati per incompatibilità o ineleggibilità sopravvenuta. Ma è proprio questo il punto: Forza Italia si è venuta a trovare nella situazione in commento per non aver collegato a sufficienza candidati nei collegi uninominali alla sua lista nella quota proporzionale, e tanto in funzione del preciso scopo di evitare gli effetti dello scorporo in caso di elezione del candidato nel collegio uninominale. Siamo in presenza della medesima (o quanto meno assimilabile) fattispecie ipotizzata dalla Corte costituzionale che si riferiva espressamente ad una "*manifesta imprevidenza dei presentatori della lista o d'una loro preventiva rinuncia ad un numero di seggi superiore, nel numero, alle candidature presentate*".

<sup>46</sup> A. MEALE, *La funzione regolamentare nel sistema dei poteri. (I - I regolamenti governativi tra principi ed effettività)*, Cacucci, Bari, 2000, pag. 75.



dello scorporo è stato voluto dal legislatore proprio per riequilibrare gli effetti di sovrarappresentanza indotti dal maggioritario, in relazione al rapporto tra voti ottenuti e seggi assegnati<sup>(47)</sup>.

Ne discende la piena aderenza del regolamento delegato alla sua legge delega. Queste conclusioni sono in perfetta sintonia, peraltro, con la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha avuto modo di precisare che "ai fini del controllo di un preteso vizio costituzionale di eccesso di delega, occorre condurre l'interpretazione tenendo conto del complessivo contesto e delle finalità che hanno ispirato la legge delega, considerando che i principi e criteri direttivi, oltre che fondamento e limite, sono anche un criterio interpretativo delle norme delegate (da leggere, fin dove possibile, in senso compatibile con i principi della delega), ed infine riconoscendo al legislatore delegato un potere di scelta negli ambiti alternativi ad esso offerti"<sup>(48)</sup>. "In materia di delega legislativa, il parametro per stabilire se il legislatore delegato abbia o meno ecceduto i limiti di scelta, prefissati dalla legge di delega, va ricercato innanzitutto nella *ratio* della delega, cioè nelle ragioni e nelle finalità che hanno, nel complesso, ispirato il legislatore delegante"<sup>(49)</sup>. "In tema di rapporto tra legge delegante e decreto delegato al silenzio del legislatore delegante non può automaticamente attribuirsi il significato di una volontà contraria ma, al fine di interpretarne con esattezza il senso, occorre individuare la "ratio" che ha ispirato la corrispondente norma di delega"<sup>(50)</sup>.

Conclusivamente l'art. 11 cit., a parere di chi scrive, non viola alcun precetto costituzionale, né sostanziale, né formale, e di conseguenza non può ritenersi disapplicabile neppure in sede giurisdizionale.

#### **4.- Natura giuridica dell'atto di proclamazione in corso di legislatura e art. 66 Cost.**

In via preliminare occorre sgombrare il campo dal pericolo grave che *in subiecta materia* si perpetui l'equivoco di ritenere riservata alle attribuzioni costituzionali della Camera (ex art. 66 Cost.) la risoluzione di problematiche attinenti all'accertamento e proclamazione dei Deputati subentranti in caso di sopravvenuta vacanza di seggi del proporzionale. E' questo, a nostro avviso, il punto da sottoporre ad analisi critica, in quanto il dibattito sul tema in esame e l'epilogo dell'approvazione della mozione "Mancuso" si sono sviluppati sul tacito e implicito presupposto che, in sede di proclamazione, la Camera dei Deputati possa sovrapporsi alla specifica competenza del Presidente della Camera; possa disapplicare l'art. 11 per incostituzionalità; e, di conseguenza - rilevata l'impossibilità di coagulare una maggioranza qualificata sulla diversa e problematica *regola iuris* da applicare - possa arrestare *sine die* il procedimento di proclamazione per vuoto normativo. A ben vedere, l'iter procedimentale si è svolto come se si fosse trattato dell'attività di convalida degli eletti, (quella sì di esclusivo ed insindacabile appannaggio della Camera) e non già della preventiva attività di proclamazione.

Per il vero, il germe concettuale fondativo dell'applicabilità dell'art. 66 Cost., nella fase sub-procedimentale della proclamazione, è stato sottilmente instillato proprio dal Presidente della Camera, nel testo della lettera inviata all'on. Antonello SORO, Presidente della Giunta delle elezioni della Camera, in data 29-11-2001, lì dove ha affrontato la questione dei seggi relativi alla lista Forza Italia non attribuiti per insufficienza di candidature della medesima lista in tutte le circoscrizioni, e precisamente nella parte in cui ha affermato che: "Nel quadro del sistema delineato dall'articolo 66 della Costituzione, la competenza in materia di accertamento dei Deputati subentranti è demandata alla Giunta delle elezioni (...). Sulla base dell'accertamento effettuato dalla Giunta, compete poi al Presidente della Camera, ai sensi dello stesso articolo 17-bis, comma 3, del Regolamento, procedere alla proclamazione dei Deputati subentranti"<sup>(51)</sup>.

Orbene, l'*incipit* del periodo, vale a dire il convincimento che l'accertamento dei Deputati subentranti rientri nella sfera applicativa dell'art. 66 Cost., è palesemente tautologico in quanto dà per dimostrato proprio quello che si deve dimostrare, e che, come si vedrà fra poco, addirittura, risulta essere giuridicamente infondato.

<sup>47</sup> Cfr. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, 1997, II, pag. 93.

<sup>48</sup> Corte cost., 05/02/1999, n.15, in *Cons. Stato*, 1999, II, pag. 178; *Giur. cost.*, 1999, pag. 136; *Riv. Amm. della Repubblica Italiana*, 1999, pag. 463.

<sup>49</sup> Corte cost., 27/04/2000, n.126, in *Riv. Corte Conti*, 2000, f.2, pag. 186.

<sup>50</sup> Corte cost., 28/07/1993, n.355, in *Quaderni Regionali*, 1993, pag. 1559.

<sup>51</sup> La sottolineatura è nostra.



Ancora, sempre nel testo della medesima lettera, si legge: *“Nella vicenda in esame, (...) rilevo che la questione verte in sostanza sull’individuazione dei criteri da adottare per lo svolgimento della suddetta attività di accertamento. La soluzione di tale questione risulta quindi preliminarmente rispetto ad ogni successiva attività e presenta caratteri di assoluta novità, tanto da aver dato luogo a divergenti interpretazioni della legge elettorale della Camera dei Deputati e del relativo regolamento di attuazione. L’individuazione dei Deputati subentranti non ha pertanto nel caso in esame il carattere di non controverso automatismo che normalmente contraddistingue tale accertamento”<sup>52</sup>.*

Di nuovo, si dà per dimostrato proprio ciò che si deve dimostrare: si ritiene sindacabile (e/o disapplicabile) il chiaro criterio normativo di cui all’art. 11 cit., ai fini dell’accertamento dei candidati da proclamare, atteso che si attribuisce carattere preliminarmente all’individuazione dei criteri da porre a base dell’accertamento stesso, tanto che se ne trae la apodittica e tautologica conclusione che l’accertamento de quo **non ha il carattere di non controverso automatismo** che normalmente lo contraddistingue. In definitiva, la lettera del Presidente della Camera tratta l’aspetto delle difficoltà applicative dell’art. 11 cit. quasi fosse conseguenza di una oggettiva oscurità del testo della norma, rispetto a cui la Giunta avrebbe legittimamente avuto a disposizione un ventaglio di opzioni ermeneutiche, interne alla norma stessa.

Viceversa, il *punctum* era che, accettando l’idea che si potesse e dovesse indagare per l’individuazione di criteri condivisi e alternativi al chiaro disposto dell’art. 11 cit. (che, è bene ribadirlo, consente con agevole automatismo l’individuazione dei subentranti), si offriva copertura giuridica e dommatica alla presupposta, ma, a nostro avviso, inammissibile, disapplicazione dell’art. 11 cit.. Il tutto in perfetta coerenza con l’infondato assunto di partenza che la fase di proclamazione rientri nell’orbita delle esclusive attribuzioni della Camera di cui all’art. 66 Cost.

I rilievi critici esposti tendono ad evidenziare che le questioni afferenti all’arresto del sub-procedimento elettorale di proclamazione dei candidati subentranti, poichè illegittimamente affrontate dagli organi parlamentari come se fossero soggette alla medesima riserva di attribuzioni in favore della Camera stabilita in materia di convalida degli eletti, potrebbero indurre l’interprete a trarne la inevitabile conseguenza di ritenerle sottratte alla ordinaria giustiziabilità in sede giurisdizionale<sup>53</sup>. Se, invece, come sembra più corretto, il sub-procedimento di proclamazione esula dalla riserva di attribuzioni ex art. 66 Cost., allora varranno i principi costituzionali della generale tutelabilità giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

A questo punto è necessario rimarcare che l’omessa proclamazione integra una fattispecie affatto diversa dalla proclamazione viziata e/o errata, atteso che nel primo caso abbiamo il difetto (assenza) di un atto (che lascia aperto e inconcluso il procedimento elettorale); nel secondo, invece, l’atto esiste (e chiude il procedimento elettorale). Stante la differente natura giuridica dell’atto di proclamazione degli eletti rispetto al successivo atto di convalida, vale notare che la riserva<sup>54</sup> alla Camera del potere di giudicare *“.. dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità”*(art. 66 Cost) afferisce esclusivamente alla fase della convalida e non anche a quella della proclamazione.

In applicazione del citato disposto costituzionale, la Giurisprudenza della Cassazione a Sezioni Unite, chiamata a pronunciarsi sulla questione di giurisdizione sollevata in giudizi di merito nei quali erano stati impugnati atti delle operazioni elettorali per le elezioni politiche, ha affermato che il giudizio sui titoli di ammissione dei parlamentari è *“comprensivo del controllo sul regolare svolgimento delle operazioni elettorali e sul risultato numerico della votazione”* ed è attribuito alle stesse Camere *“.. con esclusione di ogni sindacato alternativo, concorrente o successivo da parte di qualsivoglia autorità giurisdizionale, ordinaria o amministrativa”*<sup>55</sup>.

Va avvertito, tuttavia, che le fattispecie reali portate all’esame della Giurisprudenza citata presupponevano che l’eletto fosse già stato proclamato dall’Ufficio elettorale centrale, in quanto,

---

<sup>52</sup> La sottolineatura è nostra.

<sup>53</sup> La giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione a Sezioni Unite, come si illustrerà nel prosieguo del lavoro, è unanime nel ritenere assoluto il difetto di giurisdizione dell’Autorità giurisdizionale su questioni afferenti alla legittimità della proclamazione - già avvenuta - dei deputati, vertendosi nel campo operativo dell’art. 66 Cost.

<sup>54</sup> Siffatto principio, sul piano storico, trova precedenti nell’assetto costituzionale fissato nello statuto albertino: ci informa L. ELIA, *Elezioni politiche ...*, cit., pag. 753, che la Camera dei Deputati e quella del Regno d’Italia, *“..fino al 1868, sulla base dell’art. 60 dello statuto albertino, giudicarono della validità dei titoli di ammissione dei propri componenti con il sistema degli uffici di tipo francese”*.

<sup>55</sup> Cass. Sez. Un. , 9/6/97 n. 5135; Cass. Sez. Un. , 14/12/84 n. 6588, entrambi in La Cassazione Civile, Banche Dati Giuridiche DVD, Infoutet, 2003, n. 3.

l'oggetto del giudizio postulava l'avvenuta proclamazione dell'eletto, pur contestata nella sua legittimità.

All'opposto, il caso concreto in esame tocca un aspetto assolutamente diverso: si è in presenza della omessa proclamazione di ben n. 12 candidati aventi diritto al subentro. Ne discende che, ed è doveroso precisarlo, dopo la eventuale proclamazione, ed entro 20 gg. da essa, i subentranti potrebbero subire ricorso ad opera dei candidati che si sentano ingiustamente pretermessi e invochino l'illegittimità della proclamazione pronunciata dal presidente della Camera<sup>(56)</sup>. E' fuori di dubbio che, in tal caso, la giurisdizione a pronunciarsi definitivamente sulla legittimità della proclamazione avvenuta e impugnata, spetti alla Camera ex art. 66 Cost.. Viceversa, non è altrettanto acclarato che il medesimo organo possa pronunciarsi prima della proclamazione. A nostro avviso, vi sarebbe difetto di giurisdizione per carenza dell'oggetto: infatti, non esiste una proclamazione da sottoporre a sindacato di legittimità, ma un'omissione da colmare mediante attività oggettivamente amministrativa<sup>(57)</sup>, della medesima natura dell'attività svolta dagli uffici elettorali circoscrizionali.

L'eliminazione dell'omissione di proclamazione non costituisce attività discrezionale, neppure nella forma della c.d. discrezionalità politica, quanto piuttosto attività dovuta, atteso che si tratta di dare corretta osservanza e applicazione alle procedure elettorali disciplinate dalle fonti normative per pervenire al risultato voluto dall'art. 56, comma 2° Cost. secondo cui "il numero dei Deputati è di seicentotrenta...". In definitiva si tratta di esplicitare un giudizio interpretativo delle norme vigenti alla stregua dell'art. 12 Preleggi, ma giammai esercitare un'attività discrezionale politico- amministrativa.

Occorre tenersi agganciati ad un punto fermo: non si è mai dubitato in dottrina che l'atto di proclamazione posseda natura di atto dovuto<sup>(58)</sup>.

La teoria generale delle elezioni, infatti, fornisce gli indici normativi da cui desumere la natura di atto dovuto della proclamazione: dev'essere immediata; essa non lascia margine alla discrezionalità, come prova il fatto che non è ammessa altra indagine, all'infuori di quella intesa ad accertare che l'eletto è compreso tra i candidati; non tollera alcuna eccezione, come prova il fatto che le denunce di ineleggibilità, pure nei casi in cui siano espressamente previste, non hanno effetto impeditivo o sospensivo; l'omissione di proclamazione è penalmente punita dall'art. 104, comma 2° T.U. elezioni Camera secondo cui "*Chiunque, appartenendo all'Ufficio elettorale, con atti od omissioni contrari alla legge, rende impossibile il compimento delle operazioni elettorali (...), o si astiene dalla proclamazione dell'esito delle votazioni è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa...*"<sup>(59)</sup>.

---

<sup>56</sup> Per comodità di lettura si riporta il testo dell'art. 9 del regolamento della Giunta delle elezioni (approvato con deliberazione dell'Assemblea del 6 ottobre 1998, ai sensi dell'art. 17, comma 2, del regolamento della Camera dei Deputati; in G.U. n. 246 del 21 ottobre 1998), il quale così statuisce:

"1. sono legittimati al ricorso avverso gli atti del procedimento elettorale i soggetti titolari di un interesse personale, diretto e qualificato. I ricorsi tempestivi sono esaminati nell'ambito della verifica dei poteri con osservanza del contraddittorio nei modi di cui all'art. 11 e definiti con deliberazione motivata e soggetta a pubblicità ai sensi del comma 1 dell'art. 6".

"2. I ricorsi proposti direttamente alla Camera devono essere sottoscritti con firma autenticata nelle forme di legge e devono indicare il domicilio o la residenza del ricorrente. Essi devono essere inviati con data certa alla Camera dei Deputati, in persona del Presidente della Camera, **entro venti giorni dal giorno di proclamazione** del deputato cui si riferiscono. In caso di ricorso avverso più proclamazioni, il termine decorre distintamente per ciascun deputato interessato, restando l'atto improcedibile quale ricorso per le parti riguardanti proclamazioni tardivamente impuginate. Gli atti integralmente intempestivi sono restituiti al mittente. Degli atti parzialmente intempestivi si dà comunicazione al ricorrente".

<sup>57</sup> Conforme A. SORO – Presidente della Giunta delle elezioni della Camera nell'intervento espresso nella seduta di Giunta del 10 ottobre 2001, secondo cui: "*Peraltro, v'è da dubitare che la fase della proclamazione - quella che consiste nell'individuazione dei Deputati subentranti e che è disciplinata dall'articolo 17-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dall'articolo 18 del regolamento della Giunta - abbia natura giurisdizionale. La fase della proclamazione consiste essenzialmente in un accertamento e come tale sembra avere natura amministrativa, come accade, del resto, per gli uffici elettorali circoscrizionali, quando procedono essi stessi alla proclamazione degli eletti. Diverso è invece il procedimento di verifica delle elezioni, disciplinato dal capo II del regolamento della Giunta, che consiste nella verifica della legittimità della proclamazione e che presuppone un'attività istruttoria e il contraddittorio con le parti e i soggetti interessati"* (testo riportato nel resoconto stenografico).

<sup>58</sup> Sulla nozione di atto dovuto si confronti G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in Rass. Dir. Pubbl., 1949, pag. 259 nota 43 bis, il quale chiarisce che si parla di atto dovuto per indicare comprensivamente ogni tipo di fattispecie dinamica (tra cui il comportamento prescritto) che costituisca contenuto di dovere.

<sup>59</sup> Ved. G. FERRARI, *Elezioni: teoria generale*, in Enc. Dir., vol. XIV, Milano, 1965, pag. 648.

A questa stregua appare di difficile e ardua condivisibilità l'ipotesi che il contenzioso sul difetto di proclamazione dei Deputati aventi diritto al subentro possa rientrare nella giurisdizione esclusiva della Camera fissata dall'art. 66 Cost., con conseguente difetto assoluto di giurisdizione dell'autorità giurisdizionale (ordinaria o amministrativa).

La ricostruzione ermeneutica della fattispecie astratta<sup>60</sup> di cui all'art. 66 Cost. non può prescindere dai limiti oggettivi e soggettivi ricavabili dal testo normativo. Difatti, la disposizione costituzionale riconosce il c.d. potere di autodichia della Camera sui titoli di ammissione e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità limitatamente ai "suoi componenti". Il riferimento letterale ai "componenti", a nostro avviso, obbliga l'interprete a tenere sotto stretto controllo ogni possibile estensione logica del potere decisorio attribuito alla Camera. La norma costituzionale presuppone che l'autodichia si espliciti su Deputati entrati in carica, e, per ciò stesso, eletti e proclamati.

Al riguardo non è inutile ricordare che l'art. 1 regolamento della Camera espressamente dispone che: "I Deputati entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni all'atto della proclamazione"; e ciò in pieno accordo con l'insegnamento che prima della proclamazione, gli eletti non sono ancora membri dell'organo elettivo, e che solo l'atto di proclamazione opera "...la trasformazione giuridica degli eletti da organi individuali dell'ordinamento in componenti dell'organo collegiale dell'ente"<sup>61</sup>).

L'interpretazione restrittiva della nozione di "componenti", tesa ad escludere dal suo tessuto i candidati eletti, ma non proclamati, è *a fortiori* giustificata dal rilievo che la riserva di giurisdizione in

<sup>60</sup>

Fondamentale sul concetto di fattispecie D. RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Giuffrè, Milano, 1939. Sul passaggio dal fatto «causa» (pregresso convincimento che la volontà umana sia, in virtù dell'ordinamento positivo, la causa efficiente dell'effetto giuridico) alla funzione mediatrice del fatto nell'applicazione della norma cfr. A. E. CAMMARATA, *Il significato e la funzione del fatto nell'esperienza giuridica*, in «Formalismo e sapere giuridico», Giuffrè, Milano, 1963, pag. 267 (anche in «Annali dell'Università di Macerata», V, 1929), il quale ha parlato della norma come "schiava" del fatto. Si confrontino anche i fondamentali studi di G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, cit., pagg. 238 e ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Fatto giuridico e fattispecie complessa*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 1954, pagg. 348 e ss.; A. CATAUDELLA, *Note sul concetto di fattispecie giuridica*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 1962, pagg. 433 e ss.; A. CATAUDELLA, *Fattispecie* (voce), in «Enc. Dir.», vol. XVI, 1967, pag. 392, dove afferma che la tesi del Cammarata rappresenta la tesi «più avanzata che sia dato logicamente prospettare». Di particolare interesse è la originale ricostruzione dommatica di F. Paparella che ha dimostrato come la teorica del fatto, dal punto di vista della funzione, e la teorica del fatto qualificato formalmente dalla norma (Falzea e Scognamiglio affidano alla norma il compito di qualificare formalmente il fatto prima di collegarlo all'effetto giuridico), rinviando all'ordinamento positivo per l'individuazione degli elementi costitutivi, comunque, non spieghino la sua articolazione strutturale, posto che questo fatto descritto dall'ordinamento non si trova mai nell'ordinamento così com'esso è nella vita [F. PAPARELLA, *Studi sulla presupposizione nel diritto pubblico*, Bari, 1974, pag. 48. Ved. Anche S. SATTA, *Giurisdizione (nozioni generali)*, in Enc. Dir., vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pag. 221 col. sin., il quale con molta chiarezza avverte che l'immagine della fattispecie legale come ipotesi di fatto nella quale idealmente il fatto (futuro) concreto è già contenuto, non ha nulla a che fare con la realtà che è dinamica e non statica]. D'altro canto la stessa concezione dell'effetto giuridico come valore realmente condizionato [A. FALZEA, *Efficacia giuridica* (voce), in «Enc. Dir.», vol. XIV, 1965, pagg. 570 e ss.] postula l'esistenza di una esigenza proveniente da una situazione della vita, ed è rispetto ad essa che si pone la necessità del valore (dell'effetto della scelta dell'ordinamento rispetto ad un interesse). Ciò posto, Paparella descrive il fatto che interessa il diritto come fatto a struttura tipica (ossia la convergenza di due o più interessi in ordine allo stesso bene che li soddisfa). Questo fatto, è tipico, è giuridicamente rilevante perché costituisce il problema del diritto, il problema che il diritto deve risolvere, dando la sua adesione all'uno o all'altro interesse. Ed è questa tipicità, questo essere giuridicamente rilevante per sé che consente di superare e annullare lo *iatus* logico che divide il fatto materiale da quello giuridico. L'annullamento dello *iatus* si giustifica in ragione del fatto tipico, «perché quando il fatto tipico materialmente si pone è fatto giuridico a causa di questo suo porsi tipicamente» e condiziona l'ordinamento a dar vita all'effetto, ponendo «... effettivamente in essere un reale condizionamento assiologico in ordine alla produzione dell'effetto giuridico da parte dell'ordinamento positivo». Dal condizionamento si passa, poi, al collegamento di un determinato effetto al fatto tipico, da parte dell'ordinamento positivo, che ricollega l'effetto giuridico attraverso l'individuazione fattane mediante le circostanze di individuazione previste dalla norma giuridica, integrate dalla indicazione di altre circostanze materiali offerta dai soggetti interessati, costituendo, quest'ultimo, esercizio di un potere conferito dall'ordinamento positivo (F. PAPARELLA, *Studi sulla presupposizione ...*, cit., passim, in particolare da pag. 48 a pag. 72). Per una analisi ricostruttiva della dottrina sulla fattispecie si veda anche F. G. SCOCA, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979, passim, che ne utilizza i risultati per la costruzione del provvedimento amministrativo come fattispecie normativa di specie della più generale figura dell'atto normativo.

<sup>61</sup> Così G. FERRARI, *Elezioni...*, cit., pag. 648 col. sin.

favore della Camera deroga al principio generale sancito dall'art. 24, comma 1° della Costituzione: "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi"; deroga altresì al principio di cui all'art. 113 comma 2° Cost. secondo cui la tutela giurisdizionale "...non può essere esclusa o limitata (...) per determinati atti"<sup>(62)</sup>.

Sotto altro profilo, il principio che la stessa proclamazione, in corso di legislatura, pur essendo potere attribuito in linea generale al medesimo organo nato dalle elezioni, si ponga come potere eccettivo<sup>(63)</sup> rispetto alla regola generale e fisiologica secondo cui il potere di proclamazione compete ad una figura soggettiva dell'organizzazione elettorale statale, non giustifica che la Giunta delle elezioni e il Presidente della Camera debbano sottrarsi alle stesse regole cui si è attenuto il seggio elettorale centrale nazionale nella decisione del 26 maggio 2001.

In particolare, il diritto positivo vigente attribuisce, in via esclusiva, al Presidente della Camera il dovere<sup>(64)</sup> di proclamare gli aventi diritto, e, a nostro avviso, nell'esercizio di tale competenza, il Presidente della Camera dei deputati non esercita un potere proprio della Camera, bensì un potere dello Stato, destinato a perseguire finalità estranee alle funzioni istituzionali proprie della Camera<sup>(65)</sup>.

Soltanto dopo la proclamazione del deputato subentrante, decorrono i termini per eventuali reclami (cfr. art. 9, comma 2 del reg. Giunta elezioni) e si impone un controllo della Camera che porti alla convalida e/o alla contestazione della proclamazione perfezionatasi<sup>(66)</sup>.

La conclusione che se ne trae è che la giurisdizione dell'autorità giurisdizionale sulla richiesta di tutela dell'interessato per la dovuta, ma omessa, proclamazione, non è esclusa dalle attribuzioni della Camera. All'opposto, esse divengono operative - e, pertanto, escludono la giurisdizione dell'Autorità giurisdizionale - **a condizione (e soltanto dopo) che l'eletto sia stato proclamato**<sup>(67)</sup>.

Perché la sfera di operatività della riserva di giurisdizione ex art. 66 Cost. possa ritenersi estesa anche all'ipotesi dell'omessa proclamazione, bisognerebbe ipotizzare e dimostrare che lo status di

---

<sup>62</sup> Nel senso che la previsione normativa ex art. 66 Cost. "in quanto eccezionale, deve essere interpretata in maniera restrittiva" si esprime F. CAPORILLI, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice: sul controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ufficio elettorale nazionale*, in Foro it., 2001, I, col. 3496. In tal senso, v. anche C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova 'political question'?*, in Giur. cost., 2000, pag. 4039.

<sup>63</sup> In tal senso, espressamente, G. FERRARI, *Elezioni...*, cit., pag. 648 col. dex.

<sup>64</sup> G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, cit., pag. 256 definisce il *dovere* come situazione soggettiva attiva consistente nel rapporto di necessità (*necessitas agendi*) tra il soggetto e la fattispecie normativa del comportamento previsto dalla norma.

<sup>65</sup> Per un'ipotesi di competenze attribuite dalla legge al Presidente della Camera dei deputati le cui finalità normative sono estranee alle funzioni istituzionali proprie della Camera è utile consultare Cass. Sez. Un., 15 marzo 1999, n. 136, in La Cassazione Civile, Banche Dati Giuridiche DVD, Infoutet, 2003, n. 3.

<sup>66</sup> L. ELIA, *Elezioni politiche...*, cit., pag. 779, col. sin.

<sup>67</sup> Cfr. F. CAPORILLI, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice...*, cit., col. 3496, il quale afferma che: "...dal dettato costituzionale non si può dedurre una competenza esclusiva delle assemblee elettive anche per le fasi precedenti e strumentali alla costituzione del rapporto elettorale, quali l'ammissione dei contrassegni e le candidature, salvo che il vizio attenga all'elezione di uno dei suoi membri". In definitiva ha senso riservare alla Camera la cognizione dei vizi delle operazioni elettorali soltanto se ed in quanto mettano in dubbio la validità dell'elezione di uno dei suoi membri; in caso contrario, toccando i vizi (ad esempio) l'esclusione di una lista dalla competizione elettorale, si avrebbe un vuoto di tutela giurisdizionale prima e dopo la proclamazione degli eletti (v. F. CAPORILLI, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice...*, cit., col. 3498). Significativa in questa direzione l'Ord. T.A.R. Lazio 11 gennaio 1996 con cui si è sollevata questione di legittimità costituzionale degli art. 16, comma 4°, e 87 d.p.r. 30 marzo 1957 n. 361, nella parte in cui prevedono la competenza della Camera dei deputati per tutte le controversie attinenti alle operazioni elettorali, con esclusione della possibilità di azione giudiziaria nei confronti della decisione emessa dall'ufficio centrale nazionale sull'opposizione proposta contro il provvedimento del Ministro dell'interno di ricasazione di un contrassegno elettorale presentato per le elezioni politiche, in riferimento agli artt. 24, 66 e 113 Cost. Per completezza va aggiunto che la Corte costituzionale ha risolto la questione nel senso della manifesta inammissibilità, <<in quanto il giudice "a quo" non indica la giurisdizione alla quale dovrebbe essere devoluta, con sentenza di accoglimento, la cognizione delle controversie di cui si tratta, ritenendo addirittura indifferente che la giurisdizione sia affidata a se medesimo o ad altro giudice, nè identifica le norme procedurali concernenti i tempi e i modi della invocata tutela giurisdizionale; sicchè, di una q.l.c. vi è, nella specie, soltanto una parvenza, poichè nella sostanza si sollecita una radicale riforma legislativa, che eccede i compiti della Corte>>(C. cost., Ord. 20 novembre 2000, n. 512, in Foro it., 2001, I, col. 3490 e ss.).

deputato si acquisti prima della proclamazione<sup>(68)</sup>. A tal fine si dovrebbe sostenere che l'attività proclamatoria abbia valenza meramente dichiarativa, in quanto diretta conseguenza dei risultati elettorali rilevati, coordinati e riassunti dall'Ufficio elettorale centrale circoscrizionale<sup>(69)</sup>, salve le decisioni della Camera dei Deputati a termini dell'art. 66 Cost. e cioè le decisioni sulle questioni di eleggibilità ex artt. 14 e 17 dello stesso T.U. <sup>(70)</sup>. La tesi non può essere condivisa. Va osservato, infatti, che l'atto di proclamazione - quale atto conclusivo del procedimento elettorale normativamente disciplinato - rientra nel novero degli atti c.d. di "certezza pubblica", da intendersi tutte le dichiarazioni, promananti da una pubblica autorità, rappresentative di un fatto giuridicamente rilevante e tendenti non a fondare una verità, bensì, più modestamente, a fornire appunto "una certezza", e cioè "un'utilità che possa essere accettata" in quanto plausibile di rispondere alla realtà<sup>(71)</sup>. Al riguardo, il GIANNINI ha chiarito che le certezze sono "atti principali di una sequenza", che "stanno a sé" e "creano direttamente e immediatamente

<sup>68</sup> Dimostrazione, a nostro avviso, non consentita dal dato normativo.

<sup>69</sup> L'ufficio elettorale centrale circoscrizionale "proclama eletto in ciascun collegio uninominale, in conformità dei risultati accertati, il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi" (art. 77 n. 1 T.U. cit.). Per la constatazione che, in generale, i risultati degli scrutini possono essere solo riassunti, e che la proclamazione degli eletti è la conseguenza di detto riassunto cfr. G. ABBAMONTE, *Sistema maggioritario e surrogazione degli eletti, giurisdizione e merito*, in Dir. proc. amm., 1987, fasc. 2, pag. 305.

<sup>70</sup> Ad ulteriore conferma della esclusiva competenza della Camera dei Deputati a risolvere ogni questione attinente alla regolarità delle operazioni elettorali che possa riflettersi sulla legittimità della proclamazione dell'eletto v'è il disposto di cui all'art. 79, comma 2° T.U. elezioni Camera dei Deputati cit. che così recita: "Ad eccezione di quanto previsto dal n. 2) dell'art. 76, circa il riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati, è vietato all'Ufficio centrale circoscrizionale di deliberare, o anche di discutere, sulla valutazione dei voti, sui reclami, le proteste e gli incidenti avvenuti nelle sezioni, di variare i risultati dei verbali e di occuparsi di qualsiasi altro oggetto che non sia di sua competenza". Un principio analogo vige in materia di elezioni amministrative, anche se, per l'esclusione delle liste elettorali dalla competizione, data la sua natura immediatamente lesiva, la giurisprudenza ammette l'immediata impugnabilità: cfr. Cons. Stato, Sez.V, 15/02/1994, n.92, in Foro Amm., 1994, 430 secondo cui "I ricorsi in materia elettorale devono essere proposti, di norma, contro l'atto finale della sequenza procedimentale e cioè contro la proclamazione degli eletti. Peraltro deve ritenersi ammissibile l'impugnazione degli atti autonomamente lesivi, quale è ad esempio, l'esclusione di una lista. T.A.R. Calabria Catanzaro, 14/07/1993, n.595, in Foro Amm., 1993, 667: "La diretta garanzia costituzionale del diritto di accesso alle cariche pubbliche elettive (e, quindi, del diritto di elettorato passivo: art. 51) qualifica in termini di diritto soggettivo perfetto il complesso delle situazioni esercitabili dai candidati (e, con essi, dai presentatori delle liste) nell'ambito del procedimento elettorale che, appunto, rappresenta la sede di compiuto svolgimento dello "ius eligendi"; di conseguenza, questa posizione pretensiva - sostanziata dall'interesse alla partecipazione alla competizione elettorale - non è sacrificabile e, con essa, neppure la positiva ammissibilità dell'immediata reclamabilità, in sede giurisdizionale, nei confronti dell'esclusione di una lista elettorale". T.A.R. Lazio, Sez.II, 04/05/1985, n.1159, in Trib. Amm. Reg., 1985, I, 1593: "La contestazione della legittimità di atti intermedi del procedimento elettorale, in assenza di specifiche norme, deve essere rinviata al momento finale della proclamazione degli eletti, con l'impugnazione dell'atto conclusivo del procedimento, soltanto se coesistono in concreto due esigenze: quella di non interrompere lo svolgimento delle operazioni elettorali, e di salvaguardare l'integrità del contraddittorio per i candidati che verranno eletti (nella fattispecie, è stata ritenuta ammissibile l'impugnativa immediata del provvedimento di esclusione dalla lista di un candidato da parte dell'ufficio centrale elettorale". T.A.R. Lazio Latina, 11/07/1980, n.155, in Trib. Amm. Reg., 1980, I, 2981: "Oggetto del giudizio elettorale, riservato alla competenza del giudice amministrativo dall'art. 83/11 l. 23 dicembre 1966, n. 1147 e dall'art. 6 l. 6 dicembre 1971, n. 1034, è tutta la fase delle operazioni elettorali, e non solo l'atto di proclamazione degli eletti, che, anche se non sia l'oggetto immediato del ricorso, può essere ugualmente travolto per effetto dell'annullamento di operazioni ad esso presupposte; pertanto, deve ritenersi che l'art. 83/11, là dove dispone che il ricorso contro le operazioni elettorali deve essere depositato entro il termine di 30 giorni dalla proclamazione degli eletti, abbia inteso fissare solo il termine finale, da osservare, in ogni caso per la proposizione dei ricorsi in materia elettorale, e non anche un termine iniziale, con la conseguenza che deve considerarsi ammissibile l'autonoma impugnazione del provvedimento di esclusione di una lista elettorale o di una candidatura, data la sua natura immediatamente lesiva". T.A.R. Calabria Reggio Calabria, 13/09/1983, n.153, in Foro Amm., 1984, 750: "La controversia attinente all'ammissibilità o meno della rinuncia di un candidato ad elezioni amministrative anteriormente alla proclamazione degli eletti non coinvolge l'attitudine all'ufficio di chi si dimette e di chi intende subentrare, ma investe esclusivamente la regolarità delle operazioni elettorali con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo".

<sup>71</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, Certezza pubblica (voce), in Enc. dir., vol. VI, Milano, 1960, pagg. 769 e ss. (spec.771).

qualificazioni giuridiche di cose e persone, prima di esse giuridicamente inqualificate, cioè non aventi rilevanza giuridica<sup>(72)</sup>. Di qui il rilievo dommatico che, rispetto al reale, le certazioni sono la forma giuridica del fatto stesso (se mancano, il fatto non diviene giuridicamente rilevante), e ad esso la norma collega la produzione dell'effetto. In altri termini la produzione dell'effetto (assunzione della carica di deputato), 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. E' pur vero che il candidato eletto<sup>(73)</sup>, di fatto, possiede intrinsecamente la qualità giuridicamente rilevante, a prescindere dall'atto che l'accerta, e la nascita (costituzione) dello *ius in officio*, discende invero direttamente dalla legge; ma a detta qualità (presupposto per rilevare giuridicamente) manca la qualificazione, ossia il riconoscimento formale del suo modo di essere.

E' la proclamazione degli eletti ad operare l'introduzione diretta nel mondo giuridico della qualificazione di deputato in carica ed a porre in essere in tal modo "*una certezza legale ad uso necessario*". In altri termini, è l'atto certativo ad enunciare e a mettere in circolazione una qualificazione giuridica che si impone unilateralmente a tutti i consociati e li obbliga a riconoscere Deputati in carica quei determinati candidati<sup>(74)</sup>. Trattasi in definitiva di atto dal cui avverarsi la norma fa discendere **effetti costitutivi di status**, tanto da potersi dire che siamo di fronte ad "*un coesistere di effetto costitutivo con una sostanza dichiarativa dell'avveramento di un evento*"<sup>(75)</sup>.

Ulteriore conferma della efficacia costitutiva dell'atto di proclamazione si desume dalla constatazione che l'art. 87, comma 1° e 4° del T.U. elezioni Camera, da un lato, riserva alla Camera la convalida delle elezioni dei propri componenti (1° comma), ma, dall'altro, pone il precetto che "*nessuna elezione può essere convalidata prima che siano trascorsi 20 giorni dalla proclamazione*" (4° comma)<sup>(76)</sup>. Dunque, per espressa previsione normativa, v'è chiara scissione (e nesso di presupposizione) normativa tra atto di proclamazione e atto di convalida<sup>(77)</sup>.

A questa stregua la proclamazione dei subentranti si configura come prosecuzione e completamento del procedimento elettorale.

Quest'ultimo, nella sua interezza, compreso l'atto di proclamazione - di competenza del Presidente della Camera -, si inserisce nell'organizzazione elettorale, che è sempre statutale, e, come tale, rientra nei compiti dello Stato. Di qui la conseguenza che spetta allo Stato di assicurare in ogni momento ed in ogni elezione la proclamazione degli eletti<sup>(78)</sup>, nel rispetto dei principi costituzionali generali di garanzia della tutela giurisdizionale ex art. 113 Cost.

L'eventuale omissione del doveroso atto di proclamazione, si connota, dunque, come silenzio da parte di un organo (Presidente della Camera) *riconducibile all'organizzazione centrale dello Stato*, in relazione all'esercizio di un potere vincolato a contenuto esclusivamente amministrativo - *come accade, del resto, per gli uffici elettorali circoscrizionali, quando procedono essi stessi alla proclamazione degli eletti* -.

#### **5.-Giustiziabilità dinanzi al Giudice amministrativo dell'omessa proclamazione e regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti.**

Fatte queste precisazioni, è fondamentale verificare se vi siano (e quali) rimedi di tutela giurisdizionale apprestati dall'ordinamento all'avente diritto al subentro, che subisca gli effetti pregiudizievoli dell'omissione di proclamazione.

<sup>72</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Certeza pubblica (voce)*, cit., pag. 782.

<sup>73</sup> Per eletto si deve intendere il candidato che dai risultati elettorali scrutinati avrebbe diritto alla carica (*ius ad officium*), ma che non è ancora in carica (*ius in officio*).

<sup>74</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Certeza pubblica (voce)*, cit., pag. 781.

<sup>75</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pag. 376.

<sup>76</sup> In particolare la Giurisprudenza, con riguardo alle elezioni amministrative, ha addirittura precisato che il termine per impugnare non decorre dalla proclamazione orale, bensì dal giorno in cui "*tutte le operazioni preparatorie, effettuate dall'Ufficio centrale, risultino documentate e possano essere sottoposte a un giudizio di legittimità, che, per le modalità di svolgimento e per gli strumenti istruttori tipici del giudice amministrativo, presuppone un atto scritto*" (Cons. Stato, Ad. Plen. 31-07-1996 n. 16, in Rass. Cons. Stato, fasc. 7-8, 1996, I, pag. 1089).

<sup>77</sup> Cfr. G. FERRARI, *Elezioni...*, cit. pag. 649 col. dex il quale espressamente afferma: "*..la proclamazione è altra cosa, sia dallo scrutinio, sia dalla convalida. (...) Essa non è operazione, ma atto, ed atto vincolato; determina l'assunzione degli eletti nell'apparato dell'ente, al pari di un atto di nomina, mentre lo scrutinio è assimilabile alla graduatoria di un concorso, e la convalida al successivo visto di legittimità*".

<sup>78</sup> G. FERRARI, *Elezioni...*, cit., pagg. 648 - 649.

Le conclusioni maturate nel paragrafo che precede consentono di affermare che l'avente diritto ha sicuro accesso alla tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 Cost.<sup>(79)</sup>. Si tratta ora di vedere a quale plesso giurisdizionale (ordinario o amministrativo) potrà rivolgersi e con quali modalità.

Al generale principio posto dall'art. 2 legge abolitrice del contenzioso amministrativo secondo cui il Giudice ordinario conosce della lesione dei diritti civili e politici<sup>80</sup>, si è sovrapposta la successiva norma

---

<sup>79</sup> La migliore dottrina processualistica pone in evidenza la caratteristica strumentale del diritto processuale in quanto deputato ad entrare in funzione solo quando la norma sostanziale non sia stata spontaneamente attuata, il che presuppone l'implicita indispensabilità del diritto sostanziale per il diritto processuale. Ciò, se pur vero, tuttavia non vuol dire che il diritto processuale sia secondario rispetto al diritto sostanziale, posto che entrambi sono in stretta interdipendenza e, dunque, reciprocamente indispensabili (A. PROTO PISANI, *Appunti sulla giustizia civile*, Cacucci, Bari, 1982, pagg. 9 e 10). Se si parte dalla constatazione che nel nostro ordinamento vige il principio del divieto di autotutela privata, penalmente sanzionato dagli artt. 392 e 393 c.p., ne segue che il diritto sostanziale potrà dirsi effettivamente esistente "solo ove esistano norme processuali (disciplinatrici di mezzi di tutela giurisdizionale) idonee a garantirne l'attuazione anche in ipotesi di mancata cooperazione spontanea di chi è tenuto, attraverso la messa a disposizione a favore del privato della forza dello Stato"(op. loc. ult. cit., pag. 10). Un ordinamento che si limitasse a riconoscere una situazione di vantaggio a livello di diritto sostanziale, senza apprestare rimedi e strumenti di diritto processuale idonei a garantire l'attuazione del diritto anche e, soprattutto, in caso di sua violazione, sarebbe **"un ordinamento che non potrebbe essere qualificato come giuridico poiché non garantirebbe l'attuazione del diritto proprio nel momento in cui questo è più bisognoso di tutela, nel momento della sua violazione"** (op. loc. ult. cit., pag. 11). Dall'esistenza del diritto processuale dipende la stessa esistenza -- a livello di effettività -- del diritto sostanziale. La sostanziale verità delle considerazioni generali che precedono non può, tuttavia, esimere dal rilevare che la effettiva tutela giurisdizionale di una determinata situazione di vantaggio esige, però, che l'ordinamento predisponga procedimenti, forme di tutela giurisdizionale adeguate agli specifici bisogni di tutela delle singole situazioni di vantaggio affermate dalle norme sostanziali (cfr. gli esempi concreti formulati da A. PROTO PISANI, *Appunti ...*, cit. pagg. 12 e ss.). E' da esse che dipende l'esistenza o il modo di esistenza dello stesso diritto sostanziale. E' stato dimostrato che l'elaborazione ottocentesca della teoria dell'azione come azione generale atipica garantiva a tutti coloro che si affermassero titolari di un diritto sostanziale, riconosciuto come tale dall'ordinamento, la possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale civile predisposta dallo Stato (op. loc. ult. cit., pagg. 65 e ss.), e ciò del tutto indipendentemente dalla previsione di una norma che attribuisse il diritto di azione in relazione ad ogni singolo diritto e/o a ciascuna violazione dello stesso. Soltanto con l'introduzione dell'art. 24 della Costituzione la teoria ottocentesca dell'azione ha trovato il suo sugello normativo codificato, venendo in evidenza ancor più e meglio la sua valenza anticipatrice, frutto di "una operazione di politica del diritto" di grande rilievo anche pratico (op. loc. ult. cit., pag. 66). Il principale limite intrinseco a tale elaborazione della teoria dell'azione come diritto autonomo dal diritto sostanziale si sostanzialmente nel convincimento che il diritto di azione fosse qualcosa di unitario e che lo stesso processo che ne scaturiva potesse anch'esso essere configurato come una categoria unitaria, sempre idoneo ad offrire tutela giurisdizionale a tutti i diritti previsti dalla legge sostanziale, indipendentemente dalla specificità dei loro contenuti o dei soggetti reali che ne fossero titolari. Quasi che la tutela giurisdizionale potesse realizzarsi secondo forme tendenzialmente unitarie, neutrali, indifferenti agli interessi che costituiscono il substrato dei singoli diritti sostanziali bisognosi di tutela. In tal modo **"si venne a creare una pericolosa cesura tra diritto sostanziale e processo, cesura che non è stata ancor superata"** (op. loc. ult. cit., pag. 69). In questa prospettiva la dottrina moderna, constatata l'avvenuta costituzionalizzazione ad opera dell'art. 24 Cost. della nozione classica del diritto di azione, dal coordinamento di questa disposizione costituzionale con il capoverso dell'art. 3 Cost., ha tratto spunto per sollecitare l'esigenza di verificare con riferimento alle singole categorie di diritti sostanziali quali modalità e quali contenuti la tutela giurisdizionale assuma o possa assumere per essere "effettiva", per consentire cioè al processo di assolvere, sia pure tendenzialmente, la sua funzione strumentale di **"dare per quanto è possibile praticamente a chi ha diritto tutto quello e proprio quello ch'egli ha diritto di conseguire"** alla stregua della legge sostanziale, tentando di superare i limiti intrinseci ad una analisi che privilegi i profili formali dell'eguaglianza rispetto a quelli sostanziali (op. loc. ult. cit., pag. 70).

<sup>80</sup> I fautori della riforma del 1865, ai fini del riparto di giurisdizione, vollero escludere la distinzione tra atti d'impero e atti di gestione **"ricomprendendo espressamente nella competenza del giudice ordinario il giudizio sulla legittimità degli atti amministrativi autoritativi, purchè incidenti su diritti soggettivi. Si può soggiungere che questo è anzi uno dei punti centrali dell'innovazione introdotta di riformatori del '65, mossi dall'intento di superare il sistema dei tribunali del contenzioso amministrativo, sotto la vigenza del quale la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria era esclusa dall'esistenza di un atto autoritativo della pubblica amministrazione"** (A. PUBUSA, *Il dibattito dottrinale prima delle leggi del 1889-90*, in *Le Riforme Crispine*, vol. II, Giustizia amministrativa, Archivio Isap nuova serie, 6, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 223). L'Autore cita V. CERULLI

confermativa di cui all'art. 2907, comma 1° cod. civ. che così dispone: “*alla tutela giurisdizionale dei diritti provvede l'autorità giudiziaria su domanda di parte e, quando la legge lo dispone, anche su istanza del pubblico ministero o d'ufficio*”.

Detto questo, la situazione soggettiva del candidato eletto aspirante alla proclamazione non possiede natura di diritto soggettivo (*rectius*: di pretesa, secondo la terminologia accolta da G. Guarino<sup>81</sup>), in quanto le regole elettorali, comprese quelle che disciplinano la proclamazione, ed in particolare i comportamenti vincolati degli organi elettorali, sono funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico all'attribuzione delle cariche elettive in conformità della volontà espressa dal Corpo elettorale, e non sono intenzionalmente dirette ad arrecare vantaggio al candidato. A fronte della potestà pubblica si colloca la situazione di interesse (legittimo) del candidato il cui limite di tutela<sup>82</sup> si esaurisce nel poter esigere che l'attività amministrativa si svolga nel rispetto delle norme, purchè l'osservanza delle stesse - in potenza - sia prospettata (e risulti) come oggettivamente<sup>83</sup> idonea ad arrecare un vantaggio in suo favore (interesse a ricorrere).

Se la prospettata ricostruzione della situazione soggettiva lesa dei candidati aspiranti alla proclamazione, avente consistenza di interesse legittimo, è corretta, non potrà che ipotizzarsi il legittimo accesso alla tutela giurisdizionale dinanzi al Giudice amministrativo nella forma del ricorso di cui all'art. 21 bis della legge 6/12/71, n. 1034 (come modificata dalla legge n. 205/2000), per l'ottenimento dell'ordine giudiziale di provvedere “*di norma entro un termine non superiore a trenta giorni*”; e, in caso di ulteriore inerzia, poter ottenere la nomina giudiziale di un commissario che provveda in luogo dell'Amministrazione inadempiente (art. 21 bis, comma 2 della legge n. 1034/71 citata)<sup>84</sup>. Ciò appare ancor più agevole oggi, per effetto dell'entrata in vigore della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (novella alla legge n. 241/1990), che, tra le altre innovazioni, ha inserito il comma 4-bis nell'art. 2 della legge n. 241/1990 secondo cui: “*Decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, può essere proposto anche*

---

IRELLI, *Il problema del riparto delle giurisdizioni. premesse allo studio del sistema vigente*, Pescara, 1979, pagg. 19 e ss., secondo il quale lo specifico effetto che con la legge del '65 si volle ottenere era proprio quello di sottoporre all'autorità giudiziaria gli atti amministrativi imperativi che si assumevano lesivi di diritti, posto che per le controversie di diritto privato non si era mai dubitato della competenza del giudice ordinario. I legislatori del '65 vollero, insomma, reagire alla disciplina del contenzioso amministrativo che sottoponeva al giudice ordinario gli affari cosiddetti di natura mista, ossia quelli nei quali su un diritto del privato incide un atto amministrativo autoritativo.

<sup>81</sup> G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, cit., pag. 267 precisa che la pretesa “è caratterizzata dalla funzionalità dell'obbligo o del vincolo rispetto all'interesse del pretendente”.

<sup>82</sup> In dottrina F. G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 20 ha osservato che “la ragione fondamentale per cui l'idea stessa dell'interesse alla legittimità, od al corretto esercizio del potere, dopo lunghe fortune, non è apparsa alla fine del tutto convincente è data dal fatto che in essa sembra venga scambiato il limite della protezione per l'oggetto dell'interesse protetto”. In tal senso si veda già G. MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse nella giustizia amministrativa*, in Foro amm., 1940, IV, fasc. 4, pagg. 52-53, ove si precisa che “...quando si nega qualsiasi rilevanza all'interesse sostanziale - rientrando nel patrimonio dei singoli individui e giuridicamente protetto - sul fondamento che la protezione è accordata nell'interesse perseguito all'Amministrazione; quando cioè si sostiene che il privato ricorrente fa valere questo interesse pubblico soggettivizzato nella Pubblica Amministrazione, il diritto di questa, sostituendosi agli organi che dovrebbero esercitarlo e rettamente esercitarlo, si confonde il problema del concetto dell'interesse sostanziale giuridicamente protetto con il problema dei limiti entro cui l'ordinamento giuridico concede la protezione. ... Esiste, dunque, un interesse sostanziale che la legge intende tutelare attraverso l'esercizio del diritto di ricorso avanti alle autorità o giurisdizioni amministrative. Altra cosa è, invece, ... determinare i limiti entro cui quell'interesse viene garantito: perchè, appunto, il modo e la misura con cui l'interesse sostanziale ottiene protezione differenziano questo dal diritto soggettivo, per un verso, e consentono, per un altro, di distinguere nuove figure nell'ambito di quello”.

<sup>83</sup> Trattasi dell'interesse c.d. secondo valutazione media, che “è quello che in una determinata situazione avvertirebbe un uomo medio” (così G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, cit., pag. 286) “...ed esiste indipendentemente dalla valutazione, eventualmente difforme che di esso faccia il titolare” (G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, cit., pag. 288).

<sup>84</sup> E' di particolare interesse notare che la dottrina più antica e autorevole non esitava ad ammettere che: “.. si può agire in giudizio contro un atto amministrativo di organi parlamentari non in forma di legge..”, così F. CAMMEO, *Corso di Diritto amministrativo*, vol. III, Padova, 1914, pag. 1521. L'Autore a conforto dell'asserto citava Cass. Roma, 28 giugno 1904, in Giur. It. 1904, I, 1, pag. 889.



senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente fin tanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 o 3. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti”.

Senonchè, lo spettro dell'autodichia della Camera, uscito dalla porta, ricompare sotto altre e inaspettate forme, come elemento costitutivo dell'“indipendenza” degli organi costituzionali, e sempre in nome delle loro “proprietà essenziali”<sup>(85)</sup>, non disgiunte dall'autonomia normativa, da quella organizzativa e contabile.

Ne è prova il fatto che, la soluzione giustiziale appena ipotizzata, pur in linea con i principi generali che regolano il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo<sup>(86)</sup>, sembra urtare contro una nuova ipotesi di autodichia della Camera dei Deputati, introdotta dal “Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti”, approvato dal Presidente della Camera dei Deputati con suo decreto del 22 giugno 1999 (in G.U. n. 147 del 25-6-1999), in conformità della deliberazione adottata dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 22 giugno 1999. Il regolamento in questione “...disciplina i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima, ad eccezione di quelli di cui alla lettera d) del medesimo comma 3, concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto di ufficio, per i quali si applica il regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera” (così art. 1).

Per effetto del citato regolamento - emanato sulla base della *espressa specifica delega* conferita, al riguardo, dall'Assemblea di detto ramo del Parlamento con propria delibera del 16 dicembre 1998 di modificazione, per quel che qui rileva, dell'art. 12 del regolamento della stessa Camera dei Deputati<sup>(87)</sup> - la giurisprudenza ha ritenuto di escludere la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla disciplina dei “ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima” (art. 1 regol. cit.), dichiarando la giurisdizione domestica del “Consiglio di giurisdizione”, istituito per decidere in primo grado sui ricorsi e sulle impugnative in questione<sup>(88)</sup>.

---

<sup>85</sup> V. per tutti M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in Giur. cost., II, 1989, pag. 35, il quale cita A.M. SANDULLI, *Natura e funzioni ed effetti delle pronunzie della Corte cost. sulla legittimità delle leggi*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1959, pagg. 23 e ss.. Cfr. però OCCHIOCUPO, *voce Autodichia*, in Encicl. Giur., Treccani, vol. IV.

<sup>86</sup> Riparto fondato in diritto positivo sul c.d. “*modo dell'equiparazione*” (il provvedimento invalido è pur sempre efficace, anche se invalido), secondo l'illustrazione fattane da M. S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa -I-*, in Riv. dir. proc., 1963, pagg. 538 e ss.

<sup>87</sup> Si riporta il testo dell'art. 12 del regolamento Camera dei Deputati:

“1. Il Presidente della Camera convoca l'Ufficio di Presidenza e ne fissa l'ordine del giorno.

2. L'Ufficio di Presidenza delibera il progetto di bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo della Camera predisposti dai Questori; decide i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei Gruppi, nonché i ricorsi dei Gruppi sulla composizione delle Commissioni parlamentari; approva il regolamento della biblioteca della Camera e vigila sul suo funzionamento attraverso un apposito comitato.

3. L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti:

a) le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera;

b) l'amministrazione e la contabilità interna;

c) l'ordinamento degli uffici e i compiti ad essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari;

d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio;

e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera;

**f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima. (...)**”

<sup>88</sup> Per una recente applicazione giurisprudenziale di detto regolamento ai fini di escludere la giurisdizione del giudice amministrativo su una controversia concernente l'impugnativa degli atti del procedimento di una gara pubblica indetta dalla Camera dei Deputati con il metodo della licitazione privata avente ad oggetto la conduzione e

Nè la medesima giurisprudenza ha ritenuto di poter accedere al rilievo che il citato regolamento non sarebbe identificabile come atto dotato di efficacia tipica propria dei regolamenti parlamentari, ex artt. 64 e 72 della Costituzione<sup>(89)</sup>, poichè, ha obiettato, detta fonte regolamentare è stata emanata su *espressa* delega conferita dall'Assemblea, e precisamente con l'art. 12, comma 3° lett. f) del regolamento della Camera<sup>(90)</sup>.

Ne consegue che, ogni discussione in materia di giustiziabilità in sede giurisdizionale degli interessi legittimi, – in ipotesi - lesi da un'attività amministrativa della Camera dei Deputati, dovrebbe ritenersi preclusa dalla nuova fattispecie di autodichia introdotta dal citato regolamento, emanato in analogia all'autodichia della Camera dei Deputati in tema di ricorsi che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei suoi dipendenti<sup>(91)</sup>.

Corollario del riconoscimento dell'autodichia della Camera è l'abdicazione ad ogni potere di controllo giudiziario per far luogo ad un procedimento di c.d. auto-giudizio in cui, mancando al Giudice la qualità di terzo, lo stesso non può che essere "parte"<sup>(92)</sup>.

---

la manutenzione degli impianti di termotecnica, idrico sanitari ed antincendio ad acqua, cfr. T.A.R. Lazio, Sez.I, 4 febbraio 2000 n 698, in Rass. Parlam., 2000, pag. 3488, annotata criticamente da C. CHIOLA.

<sup>89</sup> Si riporta il testo delle due norme:

Art. 64.

Ciascuna Camera adotta il proprio **regolamento** a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Art. 72.

Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, **secondo le norme del suo regolamento**, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il **regolamento** stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il **regolamento** determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

<sup>90</sup> E' questo in sostanza l'argomento su cui ha fatto leva T.A.R. Lazio, Sez.I, 4 febbraio 2000, n. 698, in Rass. Parlam., 2000, pag. 3491.

<sup>91</sup> Secondo la Suprema Corte di Cassazione l'autodichia della Camera dei deputati - in tema di ricorsi che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei suoi dipendenti - trova la sua base istitutiva in una specifica norma primaria (l'art. 12 del regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971, deliberato ai sensi e secondo le modalità dell'art. 64 cost.), la quale non si rende sindacabile sotto il profilo della sua conformità ai precetti della Costituzione che concernono l'esercizio della funzione giurisdizionale, e s'inserisce in una fonte normativa la quale si rende strumentale alla tutela dell'autonomia e della sovranità dell'Assemblea. Da ciò discende che rispetto ai provvedimenti posti in essere dalla sezione giurisdizionale dell'ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati per la risoluzione delle controversie con i dipendenti della Camera (provvedimenti i quali finiscono per inerire essi stessi strettamente all'organizzazione ed al funzionamento di quest'ultima), si imponga l'esigenza che l'esercizio del relativo potere d'emissione non sia in alcun modo condizionato da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell'indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione degli organi in questione. Ne consegue ulteriormente che i provvedimenti in questione si sottraggano, in genere ad ogni rimedio giurisdizionale ordinario e, in particolare, al ricorso per cassazione ex art. 111 cost., il quale risulta precluso, anche in ragione del difetto, nei provvedimenti stessi, così come in ogni caso di "giurisdizione domestica", del connotato della "terzietà" di colui che sia chiamato ad assumere la decisione (così Cass. civ., Sez. un., 27/05/1999, n.317, in Giust. civ., 1999, I).

<sup>92</sup> Così C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in Rass. Parlam., 2000, pagg. 3492 – 3493.

E' agevole osservare che, a questo punto, la via obbligata di tutela sarebbe quella imposta dal regolamento interno della Camera sulla tutela giurisdizionale, atteso che la Corte costituzionale si è sostanzialmente sempre rifiutata di giudicare dei regolamenti parlamentari nella veste di atti normativi<sup>(93)</sup>, tranne che non si dimostri che detto regolamento non sia, addirittura, gravemente affetto da un vizio di "carenza di potere"<sup>(94)</sup>. Ciò lo renderebbe inidoneo a produrre effetti giuridici nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento e costringerebbe l'autorità giurisdizionale adita dall'interessato a non tenerne conto in quanto atto giuridicamente inesistente<sup>(95)</sup>.

In dottrina, a favore della tesi dell'inesistenza giuridica, sono stati addotti numerosi argomenti<sup>(96)</sup> che, a nostro avviso, meritano piena adesione.

a) Innanzitutto, si è detto, che un'ipotesi di immunità assoluta della Camera dei deputati dalla giurisdizione, per essere legittimamente sostenuta, dovrebbe presupporre una puntuale previsione costituzionale, così come l'art. 66 Cost. ha fatto per l'autodichia di ciascuna Camera sui titoli di ammissione dei suoi componenti; all'opposto, proprio l'esistenza della previsione puntuale di un'ipotesi di autodichia ad opera dell'art. 66 Cost. e l'assenza di analoghe norme dovrebbe indurre ad escludere ulteriori ipotesi di autodichia della Camera<sup>(97)</sup>.

b) Vero è che la Corte costituzionale ha individuato la fonte dell'autodichia nel principio costituzionale di salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, idonei a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà<sup>(98)</sup>. Tale tesi, tuttavia, pur fondata in linea di principio, non è idonea, nella specie, a conferire il crisma della legittimità al regolamento in esame. Ciò in quanto il principio della tutela giurisdizionale non è equiparabile a quello che vuole garantita l'autonomia e la sovranità delle Camere: mentre il primo (tutela giurisdizionale) è principio fondamentale della Costituzione in quanto contribuisce a connotare la stessa forma di Stato, il secondo (autonomia del Parlamento) costituisce oggetto di una norma costituzionale che soltanto a-tecnicamente può definirsi principio<sup>(99)</sup>.

c) La deroga al principio della giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive, per potersi giustificare, presuppone la politicità-insindacabilità delle funzioni sovrane. Senonchè, l'attività amministrativa delle Camere non può dirsi appartenente al novero delle funzioni sovrane, e, pertanto, deve ritenersi soggetta

---

<sup>93</sup> Cfr. C. cost. 23 maggio 1985, n. 154, in *Giur. cost.*, 1985, I, pagg. 1078 e ss., che ha espressamente motivato l'inammissibilità della questione relativa agli art. 12 comma 1 reg. Senato e 12 comma 3 reg. Camera con il carattere di insindacabilità spettante ai regolamenti parlamentari.

<sup>94</sup> In tal senso espressamente C. CHIOLA, *Note critiche...*, pag. 3497.

<sup>95</sup> M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, 1959, Milano, pag. 193, riteneva che l'atto adottato in carenza di potere non costituisse atto amministrativo, d'onde il carattere meramente metaforico dell'espressione "*atto amministrativo inesistente*". Per considerazioni generali sull'inesistenza dell'atto giuridico, riguardato come problema di qualificazione giuridica e come problema di teoria generale cfr. R. CARANTA, *L'inesistenza dell'atto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1990, pagg. 3 e ss.

<sup>96</sup> C. CHIOLA, *Note critiche ...*, cit., pagg. 3492 e segg.

<sup>97</sup> In questo senso, espressamente, Cass. Sez. Un., 15 marzo 1999, n. 136, in *La Cassazione Civile*, Banche Dati Giuridiche DVD, Infoutet, 2003, n. 3.

<sup>98</sup> C. Cost. sentenze nn. 110 del 1970, 129 del 1981, 154 del 1985 e 379 del 1996.

<sup>99</sup> Precisa C. CHIOLA, *Note critiche...*, cit., pag. 3493, che "*..non è infatti sufficiente che una norma venga ricavata in via interpretativa da più disposizioni costituzionali per assurgere a livello di principio immutabile. La stessa, infatti, coinvolgendo il rapporto tra gli organi di governo, può addirittura subire integrazioni a livello convenzionale*". Secondo M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari (voce)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, 1988, pag. 669, "*affermare il carattere normativo dei regolamenti parlamentari nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento ... significa ammettere che la singola Camera, con un semplice voto a maggioranza assoluta, e sia pure solo in materia di organizzazione (art. 64 cost.), possa porre a loro carico obblighi (o far sorgere diritti in loro favore). Questa conseguenza .. è però contraddetta apertamente sia dalle riserve di legge riguardanti i diritti di libertà, sia dalla generale riserva prevista dall'art. 23 cost. Che la Costituzione non abbia inteso, nei confronti delle Camere, derogare a quelle regole, è dimostrato dal fatto che per i casi in cui le loro competenze potrebbero comportare una disciplina con effetti su terzi 'estranei' essa ha rinviato alla legge (così, ex art. 82 cost., per i poteri delle commissioni d'inchiesta). In questi casi, in cui alle Assemblee spettano competenze provvedimentali, la riserva di legge corrisponde anche ad un'altra ratio garantistica, che è quella di scindere il soggetto che ha posto la norma da colui che, provvedendo, la applica: scissione fondamentale che, come è noto, può essere superata dal solo legislatore. Gli atti emanati dall'Assemblea in tali circostanze sono quindi disciplinati - almeno per ciò che riguarda i loro effetti sui cittadini - dalla legge, che rappresenta, assieme alla Costituzione, il parametro necessario e sufficiente di legittimità cui dovrà fare riferimento il giudice*".

alla giurisdizione<sup>(100)</sup>.

d) Il Consiglio di giurisdizione introdotto dal regolamento parlamentare in commento, in quanto soggetto privo del carattere della "terzietà"<sup>(101)</sup>, non può qualificarsi giudice, neppure speciale; ed anche ove lo si potesse considerare giudice "speciale", il suo ingresso "urterebbe contro l'art. 102, comma 2° Cost. che vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali"<sup>(102)</sup>, e, comunque, la sua istituzione sfugge *ratione materiae* all'autonomia normativa riservata alla Camera, in quanto organo sovrano.

e) Ogni ipotesi di autodichia deve essere ricollegabile ad una espressa materia riservata dalla Costituzione al regolamento; viceversa, nella specie, la previsione costituzionale ex art. 64 Cost. della fonte regolamentare è generica, e, come tale, non può implicare che alla fonte regolamentare sia stato attribuito il potere di determinare la propria area di intervento attribuendosi poteri di autodichia non previsti dalla Costituzione, dovendo, la riserva, rappresentare l'esistenza di uno spazio *ab origine* limitato dalla fonte normativa superiore<sup>(103)</sup>.

f) L'esistenza della consuetudine - affermata dalla Corte costituzionale<sup>(104)</sup> - su cui risulterebbe fondata l'estensione dell'autodichia della Camera anche agli atti amministrativi dei suoi apparati, è in assoluto contrasto con il principio espresso di piena e doverosa sindacabilità giurisdizionale (artt. 111 e 113 Cost.), tanto che la consuetudine stessa (della cui esistenza mancano elementi probatori), più che *praeter*, sarebbe *contra constitutionem*.

g) Per potersi argomentare l'irrelevanza della preventiva individuazione costituzionale delle materie passibili di intervento regolamentare, si dovrebbero configurare le Camere come un sovrano assoluto; ma, a ben riflettere, una prospettiva siffatta contrasta con l'idea stessa di autodichia, che, per il sol fatto di essere prevista in alternativa alla giurisdizione del Giudice comune, presuppone che l'attività sovrana delle Camere sia sottoponibile ad un Giudice.

h) Anche a riconoscere che il potere organizzatorio, in quanto fonte che ne disciplina la relativa autonomia, rientra a pieno titolo tra le materie oggetto della potestà regolamentare delle Camere, non potrà dirsi che le scelte organizzatorie (in quanto oggetto di quel potere) rientrino nella sfera dell'autonomia-insindacabilità quando siano in gioco diritti soggettivi e interessi legittimi dei singoli. Tanto più che il regolamento in commento appartiene alla categoria dei c.d. regolamenti minori, adottati da organi interni delle Camere, diversi dal regolamento generale ex art. 64 Cost., adottato a maggioranza assoluta.

i) Un regolamento minore, in quanto delegato dall'art. 12 regolamento della Camera, per un verso, avrebbe dovuto avere ad oggetto materie e/o funzioni costituzionalmente fissate come proprie delle Camere (il che evidentemente nella specie non è)<sup>(105)</sup>; per altro verso, il riferimento alla delega non conferisce *tout court* forza normativa al regolamento minore, dal momento che allo stesso regolamento (delegante) della Camera non è costituzionalmente attribuita potestà di delega. Ove vi fosse la riserva costituzionale di una materia al regolamento parlamentare generale, se ne dovrebbe dedurre che il potere "riservato" possa essere esercitato soltanto dall'organo destinatario dell'attribuzione e nella forma di cui all'art. 64 Cost., in ogni caso, con esclusione di ogni delega in bianco ad altro potere.

## **6.- Conclusioni**

Tirando le fila dell'analisi sin qui condotta, le obiezioni elencate confermano la fondatezza dell'assunto di partenza, che il regolamento in commento sia inficiato *ab imis* per carenza di potere; di conseguenza, esclusa l'autodichia, per la tutela di un interesse legittimo leso dall'attività amministrativa illegittima della Camera dei deputati ovvero dei suoi organi, dovrebbe potersi adire il giudice amministrativo, il quale

---

<sup>100</sup> C. CHIOLA, *Note critiche...*, cit., pag. 3498.

<sup>101</sup> Non potrebbe essere giudice-terzo il Consiglio nominato dallo stesso organo i cui atti saranno sottoposti al suo giudizio.

<sup>102</sup> C. CHIOLA, *Note critiche...*, cit. pag. 3495. In tal senso anche Cass. Sez. Un., 15 marzo 1999, n. 136, in *La Cassazione Civile, Banche Dati Giuridiche DVD, Infoutet*, 2003, n. 3.

<sup>103</sup> In ogni caso nella specie si tratta di regolamento che, come è stato rilevato, "*per il sol fatto di non essere adottato dall'Assemblea, ma dagli organi di presidenza...*, danno luogo ad una problematica autonoma e distinta rispetto ai regolamenti fondati sull'art. 64 Cost." (M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari (voce)*, cit., pag. 679 col. sin.)

<sup>104</sup> Il riferimento è a C. cost. 10 luglio 1981, n. 1294, in *Giur. cost.*, 1981, I, pag. 1297, che ha ritenuto legittima l'autodichia "in base ad una consuetudine costituzionale". Legittimità riconfermata da C. cost. 23 maggio 1985, n. 154, cit.

<sup>105</sup> La disciplina dei rimedi giurisdizionali avverso gli atti amministrativi della Camera non rientra nelle competenze riservate dalla Costituzione al regolamento parlamentare.

dovrebbe considerare de plano detto regolamento *tamquam non esset*.

Tuttavia, ove le suesposte ragioni non fossero ritenute sufficienti per contrastare la tesi che il regolamento emanato dal Presidente della Camera abbia introdotto un'ulteriore e non consentita ipotesi di autodichia, si potrebbe far ricorso all'indirizzo da ultimo tracciato dalla Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite secondo cui il regolamento de quo deve interpretarsi "facendo applicazione della fondamentale regola che impone di adottare, tra le varie interpretazioni possibili, quella che risulti conforme alla Costituzione. Ad essa (*n.d.r.: all'ipotesi di autodichia del regolamento*), in virtù di una interpretazione adeguatrice ai precetti costituzionali, deve pertanto essere riconosciuta la limitata portata di norma volta ad introdurre un rimedio interno"<sup>106</sup>, nell'ambito dell'organo al quale è affidata la competenza del cui esercizio si controverte, "al fine dell'eventuale esercizio del potere di autotutela"<sup>107</sup>, non escludente affatto i normali rimedi giurisdizionali<sup>108</sup>.

Se così non fosse, il dettato costituzionale, ed in particolare il disposto dell'art. 111 Cost. (come novellato dall'art. 1 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 - G.U. 23 dicembre 1999, n. 300 -) rimarrebbe lettera morta. E' forse utile rammentare che l'art. 111, commi primo e secondo dispone che:

**"La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge** (comma 1°);

**"Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata"** (comma 2°).

Non sfugge all'interprete che il novellato testo dell'art. 111 Cost. depone a favore dell'interpretazione adeguatrice prospettata, a meno di non voler accedere alla tesi estrema di ritenere, comunque, abrogata ogni ipotesi di autodichia che non trovi espressa previsione nel testo costituzionale vigente<sup>109</sup>.

In pratica, il giudice non deve negare la sua giurisdizione, ma "risolvere il caso sottopostogli a prescindere da una disciplina regolamentare in materia, applicando direttamente o in via analogica le norme di legge"<sup>110</sup>, conformi al citato art. 111 Cost.

In definitiva, superato lo scoglio dell'autodichia, riteniamo dimostrata l'esperibilità del generale rimedio giurisdizionale amministrativo per la tutela dell'interesse alla legittima conclusione del procedimento di proclamazione - in corso di legislatura - dei Deputati subentranti aventi diritto.

Antonio Guantario  
(a.guantario@tiscali.it)

---

<sup>106</sup> Cass. Sez. Un., 15 marzo 1999, n. 136, cit..

<sup>107</sup> Cass. Sez. Un., 15 marzo 1999, n. 136, cit..

<sup>108</sup> In tal senso v. già F.G. SCOCA, *Atti del Consiglio Superiore della magistratura e loro sindacato giurisdizionale*, in Dir. proc. amm., 1987, fasc. 1, pag. 19, che nel criticare le due ordinanze della Cassazione (dell'11 luglio 1977, n. 356 e del 23 marzo 1981, n. 135, rispettivamente in Foro it., 1977, I, col. 2071; 1981, I, col. 971) di rimessione degli atti alla Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli dei regolamenti di Camera e Senato che in materia di dipendenti avevano sancito e regolato l'autodichia delle assemblee, così affermava: "in tal modo viene preferita una interpretazione in contrasto con la Costituzione piuttosto che una interpretazione a quest'ultima conforme, ed almeno altrettanto consentita..".

<sup>109</sup> Non è del tutto peregrina la tesi che l'art. 111 Cost., successivo e gerarchicamente sovraordinato al regolamento parlamentare de quo, possa aver abrogato ogni ipotesi normativa di autodichia non espressamente sancita dalla Costituzione, e pur astrattamente argomentabile alla luce dell'ordinamento vigente all'epoca dell'entrata in vigore del regolamento medesimo.

<sup>110</sup> M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari (voce)*, cit., pag. 679 in nota 196. L'Autrice sempre nella nota 196, in alternativa alla non applicazione del regolamento, suggerisce che il giudice al limite sollevi "questione di costituzionalità" delle norme di legge <<"in quanto non si applicano" anche ai rapporti tra le Camere e i terzi>>.