

**La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni  
nel procedimento interno alle Camere.  
Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto.\***

Matilde Filippi\*\*

2 dicembre 2016

SOMMARIO: 1. Premessa. La prerogativa parlamentare della verifica dei poteri. - 2. Una prospettiva comparatistica dell'istituto. - 2.1. *Il modello giurisdizionale inglese*. - 2.2. *Il ruolo del Conseil constitutionnel in Francia*. - 2.3. *La soluzione mista della Germania*. - 2.4. *Il procedimento parlamentare di verifica dei poteri negli Stati Uniti* - 3. Giunta per le elezioni e Assemblea: il procedimento di verifica e le principali criticità. - 3.1. *La Giunta delle elezioni*. - 3.2. *Procedimento di verifica dei poteri*. - 3.3. *Alcune criticità*. - 4. Conclusioni. Un istituto pressoché invariato in un contesto in mutamento: spunti di riflessione.

**1. Premessa. La prerogativa parlamentare della verifica dei poteri.**

Il testo di riforma costituzionale recentemente approvato ridisegna molte delle competenze delle Camere<sup>1</sup>, ma lascia sostanzialmente invariato l'impianto della c.d. "verifica dei poteri" che l'art. 66 della Costituzione riconosce di esclusiva spettanza del Parlamento<sup>2</sup>. Si è scelto, quindi, di non affrontare in questa occasione le numerose problematiche applicative che la configurazione dell'istituto comporta e ha comportato nel corso degli anni. Nonostante i correttivi adottati da Camera e Senato, infatti, non sembrano superate le principali criticità che ancora affliggono il sistema nel suo complesso e che - come invece si vedrà *infra* al par. 2 - altre democrazie occidentali hanno forse più efficacemente fronteggiato e risolto.

Nel nostro ordinamento con la formula "verifica dei poteri" s'intendono ricomprese due diverse attribuzioni riconosciute a ciascuna Camera<sup>3</sup>: il controllo di

---

\* Saggio presentato nell'ambito delle Giornate di studi di storia e diritto costituzionale - X seminario Atelier "4 luglio - G.G. Florida": L'autonomia delle Assemblee Legislative, Roma, 4 Luglio 2016.

\*\* Dottoranda di Diritto costituzionale - Dipartimento di Scienze Politiche Università degli Studi RomaTre.

<sup>1</sup> "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", A.C. 2613D, approvato in sesta lettura alla Camera il 12 aprile 2016 e per il quale è stato indetto referendum costituzionale per la data del 4 dicembre 2016.

<sup>2</sup> "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità".

<sup>3</sup> V. Lippolis, *Art. 66*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Bologna-Roma, 1986, p. 115, che distingue due tipologie di giudizi: giudizio sui titoli di ammissione o di convalida; giudizio sulle cause di decadenza dal mandato di parlamentare.

regolarità delle operazioni elettorali<sup>4</sup> - che tramite la convalida perfeziona la posizione degli eletti (*Wahlprüfung*)-; la verifica della sussistenza dei requisiti di capacità richiesti dalla legge<sup>5</sup> per conseguire o mantenere l'ufficio parlamentare (*Legitimationsprüfung*)<sup>6</sup>.

L'espressione verifica dei poteri, riconducibile all'epoca in cui "ogni deputato era munito di un proprio mandato rilasciato a lui dai suoi deleganti"<sup>7</sup> è considerata, dalla dottrina, più accettabile<sup>8</sup> rispetto alla c.d. verifica dei titoli di ammissione - come definita dall'art. 66 Cost. - sia perché tiene conto della scomparsa del "mandato scritto dei deleganti", sia perché comprensiva anche della verifica dei senatori a vita.

La delicatezza e crucialità della funzione, in un regime rappresentativo, sono evidenti: l'obiettivo cui è preposta è garantire la maggiore corrispondenza possibile tra la volontà del corpo elettorale e la composizione del Parlamento<sup>9</sup>. La sovranità del popolo si manifesta, infatti, concretamente nel potere di scelta dei rappresentanti e quindi "la certezza dell'assoluta regolarità e legittimità dei risultati elettorali costituisce l'indispensabile requisito per ogni regime democratico"<sup>10</sup>.

L'attribuzione di tale attività al solo Parlamento in un moderno Stato di diritto è da considerarsi anacronistica, un residuo storico difficilmente riconducibile ad una attuale, reale esigenza istituzionale.

La prerogativa in questione affonda, infatti, le sue origini nell'Inghilterra del XVII secolo, quando affidare compiti di verifica del mandato elettorale allo stesso organo rappresentativo significava allontanare la minaccia dell'intrusione del potere

---

<sup>4</sup> A. Manzella, *La prerogativa della verifica dei poteri*, in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure.*, Roma, 1968, p. 116: "La regolarità delle operazioni elettorali si definisce in relazione all'osservanza delle norme contenute nella legge elettorale e alla conformità al vero dei risultati resi noti dopo le operazioni compiute dalle sezioni elettorali".

<sup>5</sup> O qualora un membro delle Camere sia sprovvisto della capacità elettorale passiva o qualora il parlamentare si trovi in una situazione d'incompatibilità con l'esercizio del suo mandato.

<sup>6</sup> F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni tenutosi alla Camera dei Deputati il 4 dicembre 1998, Roma, 1999, p. 48. L'impostazione è condivisa con la dottrina tedesca (*Wahlprüfung*, letteralmente: controllo sul voto; *Legitimationsprüfung*: controllo sulla legittimazione) cfr: G. Leser, *Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des deutschen Reichstags*, Lipsia, 1908.

<sup>7</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 482. Oltre che: C. De Cesare, *Verifica dei poteri*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1994, p. 1, sul punto cfr. anche M.L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1999, p. 131: "L'espressione verifica dei poteri, con la quale viene ancora oggi designato questo esame, ha un significato pressoché opposto all'attuale, perché negli antichi parlamenti [...] il controllo consisteva appunto nel verificare quali fossero i poteri che i gruppi sociali avevano attribuito ai loro rappresentanti, i quali venivano inviati al Parlamento con un mandato vincolato".

<sup>8</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 747.

<sup>9</sup> S. Tosi, A. Mannino, *Diritto Parlamentare*, Milano, 1999, p.10: "In uno Stato democratico tutta l'organizzazione costituzionale non può non ricollegarsi alla manifestazione di volontà politica espressa dai cittadini con il voto".

<sup>10</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, Milano, 1983, p. 1412 - sul punto cfr. anche F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., p. 50: "Se le elezioni costituiscono il punto nodale delle società liberal-democratiche, l'attività di verifica dei poteri partecipa alla funzione di legittimazione dell'ordinamento, attestando nella parte finale del procedimento elettorale la regolarità dell'atto elettivo e certificando - anche dopo la proclamazione - la persistenza dei requisiti per il mantenimento della carica rappresentativa".

sovrano e della sua volontà di influenzare indebitamente il consenso democratico. L'*House of Commons*, consapevole dell'importanza strategica della funzione, lottò per vedersene riconosciuto l'esercizio esclusivo. Originariamente depositario di questo potere, era infatti il re che, insieme al suo Consiglio privato, poteva condizionare l'attività dell'*House of Commons* grazie alla sistematica espulsione di "deputati da lui considerati contrari all'interesse della corona"<sup>11</sup>. I Comuni condussero una strenua battaglia volta a rivendicare il diritto di giudicare la regolarità delle elezioni, battaglia che si concluse vittoriosamente nel 1695, con il *Parliamentary Election (Returns) Act*. L'idea originaria, in un'ottica di rigida separazione dei poteri, era quella, quindi, di assicurare l'esercizio autonomistico di tale funzione, piuttosto che configurare un istituto volto a privilegiare una stringente conformità tra il voto popolare e la composizione delle assemblee.

Nei regimi parlamentari moderni, però, questa motivazione perde progressivamente la sua ragion d'essere. Diventa, al contrario, sempre più rilevante "l'inconveniente principale del sistema: quello che, affidata la verifica dei poteri all'Assemblea, la maggioranza eserciti questa funzione ai danni delle minoranze"<sup>12</sup>. Ecco perché molti ordinamenti hanno nel tempo preso in considerazione configurazioni alternative preferendo ora sistemi interamente giurisdizionali (in grado di offrire un maggiore rispetto delle norme), ora di natura mista (in cui si ammette l'appellabilità delle pronunce parlamentari di fronte ad un organo di natura giurisdizionale).

La stessa Inghilterra, maturata la convinzione della supremazia parlamentare, fu la prima a decidere di esternalizzare la verifica dei poteri, trasferendola integralmente alla magistratura ordinaria (*Parliamentary election act 1868*).

In Italia, invece, in sede di Assemblea Costituente, fu scelta la via interamente parlamentare, caratteristica anche di altre costituzioni (tra le quali la statunitense, la belga, la danese e l'olandese) e già prevista dallo statuto albertino all'art. 60<sup>13</sup>. Si preferì, nel solco della continuità, confermare l'autonomia del Parlamento, complici un desiderio di allontanare il più possibile l'esperienza autoritaria e lo spregio da questa dimostrata per le Assemblee rappresentative. La reticenza del Parlamento era riconducibile inoltre al timore che l'autoritarismo del regime fascista avesse contaminato anche l'ordine giurisdizionale; da qui la preferenza finale per un sistema integralmente parlamentare al riparo da eventuali atti di libero arbitrio. Vi furono proposte di segno contrario tra le quali spiccò sicuramente quella di Costantino Mortati, ma "l'Assemblea non si mostrò né abbastanza paziente né abbastanza preparata per affrontare in tutti i suoi aspetti la delicata questione sottoposta dall'on. Mortati"<sup>14</sup>. L'alternativa dell'emendamento Mortati suggeriva, infatti, l'istituzione di un tribunale elettorale a composizione mista, di giudici di carriera e di membri eletti dal Parlamento (di tipo *weimariano*<sup>15</sup>) che giudicasse sul possesso dei requisiti

<sup>11</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1423.

<sup>12</sup> M. Mazziotti Di Celso, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, p.768

<sup>13</sup> "Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri".

<sup>14</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 755.

<sup>15</sup> L'art. 31 della Costituzione di *Weimar* ipotizzava un tribunale elettorale c.d. misto: "In seno al *Reichstag* è costituito un tribunale elettorale. Esso giudica anche della questione se un deputato abbia

richiesti per l'elezione lasciando l'ultima parola alle Camere. Si trattava di un tentativo di intercettare la tendenza europea dell'epoca orientata a ridurre gli spazi sottratti al diritto e che aveva portato "molti ordinamenti ad escludere la competenza parlamentare esclusiva e a intraprendere la strada alternativa del collegio giurisdizionale in senso stretto o perlomeno quella intermedia"<sup>16</sup>.

Ma nel dibattito prevalse l'idea della tutela a tutti i costi della sovranità parlamentare, nella convinzione che l'attribuzione del giudizio ad un collegio composto anche da magistrati avrebbe intaccato il prestigio della Camera. A nulla servirono le argomentazioni contrapposte, quando pure il Presidente Terracini, intervenendo prima delle votazioni, osservò che il riconoscimento della sovranità popolare espressa dalle Assemblee passava obbligatoriamente dal riconoscimento delle loro autonome prerogative. L'Assemblea Costituente fu sostanzialmente compatta nel difendere le prerogative di autonomia regolamentare, d'immunità dei membri delle Camere, di verifica dei poteri, considerandole indispensabili nel definire il ruolo del Parlamento "in virtù del suo essere sede primaria della sovranità parlamentare"<sup>17</sup>.

Protagonisti assoluti della democrazia parlamentare, i partiti hanno così goduto di un ruolo chiave anche nel giudizio di verifica delle elezioni il cui esito non sempre è stato accompagnato dalle necessarie esigenze di legalità.

D'altra parte, durante i primi anni di attività della Repubblica italiana, si è registrata una costante mancanza di sensibilità della politica per l'argomento riconducibile prevalentemente alla connotazione proporzionale dei nostri sistemi elettorali. Essi, infatti, in caso di cessazione di un parlamentare dalla carica non davano luogo a elezioni suppletive, ma facevano subentrare al suo posto il primo non eletto della stessa sua lista, con la conseguenza che il rapporto tra le forze politiche nell'Assemblea rimaneva inalterato<sup>18</sup>. Di conseguenza i pronunciamenti in tema di verifica di poteri nella prima fase di vita repubblicana sono stati generalmente risparmiati da forti tensioni (almeno tra partiti diversi): difficilmente erano in grado di compromettere gli equilibri tra compagini politiche, al massimo quelli all'interno di uno stesso partito e segnatamente tra le correnti di cui era composto<sup>19</sup>.

In epoca più recente, lo scenario è mutato. In particolare, a partire dal 1993, l'introduzione di una legge elettorale mista a prevalenza maggioritaria ha moltiplicato gli episodi di conflitto<sup>20</sup>. Successivamente il crescente contrasto tra le proliferanti

---

perduto il mandato. Il tribunale elettorale è composto da membri del *Reichstag* eletti da questo per tutta la legislatura, e da membri del tribunale amministrativo del *Reich*, che il presidente del *Reich* nomina, su designazione della presidenza del medesimo. Il tribunale decide, sulla base di una pubblica trattazione orale, con tre membri provenienti dal *Reichstag* e due dal tribunale amministrativo. All'infuori della trattazione davanti al tribunale, l'istruttoria viene compiuta da un incaricato del *Reich* nominato dal presidente di questo. Pel rimanente la procedura viene regolata dal tribunale elettorale".

<sup>16</sup> F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., p. 62.

<sup>17</sup> S. Tosi, A. Mannino, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 14.

<sup>18</sup> M. Mazziotti Di Celso, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, cit., p. 769.

<sup>19</sup> Sul punto cfr. L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 748, rileva come il sistema di verifica dei poteri attribuito all'autonomo sindacato delle Camere, non sia percepito dalla società come un privilegio (specialmente in confronto alle autorizzazioni a procedere) e come il carattere *non controversial* dell'istituto non abbia mai portato ad un clima di tensione paragonabile a quello dell'Inghilterra del 1868.

<sup>20</sup> C.d. Legge Mattarella, L. 4 agosto 1993 n. 276 (relativa al Senato) e n. 277 (relativa alla Camera).

cariche potestative e le cariche di natura elettiva, che hanno creato nuove situazioni d'incompatibilità e ineleggibilità; i cambiamenti in materia elettorale (l. n. 270/2005) a tendenza maggioritaria; la mutata dialettica tra i poteri dello Stato e la crisi delle istituzioni partitiche, hanno fatto emergere ancora di più la necessità di un ripensamento del sistema<sup>21</sup>.

La prassi e le riforme regolamentari hanno tentato di conferire un carattere di maggiore terzietà e di garanzia all'operato della Giunta per le elezioni. Tuttavia, la giurisprudenza altalenante, soprattutto in tema di deliberazioni assembleari, ad oggi non appare idonea ad assicurare al meglio un giudizio neutrale.

A questo scenario va aggiunta, la "crisi sociale delle immunità della politica per effetto di una ormai diffusa percezione di questi istituti come meri privilegi non più giustificati"<sup>22</sup> che costituisce una delle ragioni che hanno portato all'approvazione del A.C. 2613-D: "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*". Il progetto di riforma non ha riguardato, però, nemmeno in quest'occasione le modalità applicative dell'art. 66 Cost. e le sue possibili riconfigurazioni.

Gli interrogativi cui si tenterà di rispondere investiranno quindi il senso della permanenza dell'istituto della verifica dei poteri, quale prerogativa ad esclusiva competenza parlamentare nel nostro ordinamento e se - e in che misura - questa sia in grado tutelare, da eventuali decisioni arbitrarie della maggioranza, le minoranze parlamentari. L'obiettivo è valutare l'imparzialità delle Camere all'interno del procedimento poiché "l'ordinamento deve garantire che il procedimento elettivo in tutte le sue fasi mantenga le caratteristiche di libertà e prevedibilità richieste dalla qualità democratica dello stesso"<sup>23</sup>.

## **2. Una prospettiva comparatistica dell'istituto.**

Prima di passare ad una più attenta analisi del procedimento di verifica dei poteri nel nostro sistema costituzionale, appare indispensabile una, seppur rapida, ricognizione delle preferenze espresse sul tema anche da altri ordinamenti contemporanei: Inghilterra, Francia, Germania e Stati Uniti. Ricostruire le scelte adottate da Paesi con cui condividiamo l'impostazione democratica - seppur significativamente diversi tra loro - può, infatti, costituire un valido punto di partenza per un'analisi critica delle inefficienze che affliggono il nostro sistema.

Va sin d'ora specificato che non è possibile rinvenire un univoco criterio classificatorio, poiché le scelte degli Stati non risultano legate all'astratto disegno dei rapporti tra organi costituzionali; sono indipendenti sia dal sistema elettorale sia dalla forma di governo, ma risultano soprattutto condizionate dai processi di

---

<sup>21</sup> Per un giudizio sull'esperienza dell'attività di verifica dei poteri nel periodo repubblicano cfr. F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., e in particolare per il periodo più recente p. 68: "L'attuale decennio è stato caratterizzato dalla scomparsa dei partiti tradizionali e dal mutamento del meccanismo elettorale per entrambe le Camere: ciò ha posto nuovi e ancor più gravi problemi per la qualità del procedimento elettorale, spingendo a trovare soluzioni".

<sup>22</sup> P. Torretta, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, 2012, p. 26.

<sup>23</sup> F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., p. 50.

delegittimazione che hanno subito i parlamenti e dal prestigio goduto dalla magistratura nei diversi sistemi, esprimendo un equilibrio pragmatico più che una posizione di principio<sup>24</sup>.

### 2.1. Il modello giurisdizionale inglese.

L'Inghilterra, come anticipato, introdusse un sistema di verifica dei poteri di tipo giurisdizionale nel 1868. I continui abusi e la forte carica politica che inficiava ogni giudizio avevano portato la *House of Commons* a considerare ogni elezione contestata come una questione di partito, invalidando le elezioni dei "candidati *whigs* o *tories* a seconda dell'alternarsi al governo dell'uno e dell'altro"<sup>25</sup>. Il *Grenville act* fu emanato nel 1839 proprio con l'intento di arginare tale deriva: le decisioni sarebbero state prese da speciali commissioni parlamentari (*Tribunals*) costituite all'inizio della legislatura e composte di membri estratti a sorte, responsabili di garantire la neutralità del procedimento. Il fallimento anche di questa iniziativa fece maturare definitivamente la decisione di affidare la competenza alla magistratura ordinaria<sup>26</sup>.

In realtà, il procedimento prevede che l'atto emanato dal tribunale (*report o certificate*)<sup>27</sup> non sia valido senza il passaggio dall'*House of Commons*, ma tale adempimento procedurale rispecchia di solito una mera ritualità che non configura un potere dell'Assemblea di riesaminare i *reports* trasmessi dalla *Queen's Bench Division of the High Court*<sup>28</sup>. Tale "convenzione costituzionale"<sup>29</sup> demanda il potere

<sup>24</sup> M. Manetti, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999, Torino, 2000, p.122.

<sup>25</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1424.

<sup>26</sup> T. E. May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, XXIV ed. a cura di J. Malcom, 2011, p. 29: "Before 1770, disputed elections were determined in accordance with party strengths on the floor of the House of Commons. In subsequent years, however, the Grenville act and others made provisions for the selection of committees by lot, in attempt to eliminate partiality. The enterprise was not wholly successful ... and in 1868 the jurisdiction of the House in controverted elections was passed by law to the courts".

<sup>27</sup> T. E. May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, XXIV ed. a cura di J. Malcom, 2011, p. 30: "All certificates and reports of the election court are communicated to the House by the Speaker and ordered to be entered in the Journals. It is then the duty of the House to make orders for carrying out the determinations of the judges".

<sup>28</sup> T. E. May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, cit., p. 29: «Although a shorthand writer of the House must be present to take notes of the evidence, the House has no cognizance of these proceedings until their determination, when the judges certify their determination, in writing, to the speaker ... In a recent case the Administrative Court allowed an application for judicial review of the election's court determination on the ground that: "although it is plain that Parliament intended that a lawful decision of the election court must be final in all respects, we do not consider that Parliament intended to provide that a decision that had been made on wrong interpretation of the law could not be challenged. An express provision to that effect would have been required" ».

<sup>29</sup> M. Manetti, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit., p. 124. *Amplius* sul ruolo delle "constitutional conventions" in Inghilterra: P. Leyland, *Constitutional conventions and the preservation of the spirit of the British constitution*, Atti del XXIX convegno annuale AIC - Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale, svoltosi a Catanzaro il 17 e 18 ottobre 2014.

decisorio sostanziale al giudice, ma rispetta la sovranità delle Camere grazie al passaggio obbligato della decisione in Assemblea<sup>30</sup>.

L'*House of Commons* è rimasta, altresì, competente a dichiarare la decadenza di un parlamentare, l'espulsione di un deputato giudicato indegno (condannato per gravi delitti)<sup>31</sup> e di indire elezioni suppletive qualora la *Election Court* abbia dichiarato nulla un'elezione.<sup>32</sup>

Va subito aggiunto, però, che il modello inglese "non ha trovato troppi imitatori al di fuori di quest'ambito, perché esige il godimento di uno speciale prestigio da parte della magistratura"<sup>33</sup> e che, a maggior ragione, non sembrerebbe ipotizzabile neanche in Italia alla luce delle forti tensioni che caratterizzano il rapporto tra classe politica e magistratura nel nostro Paese. Appare difficile, se non in presenza di sicure garanzie di imparzialità, percorrere questa via, "poiché il giudice non è affatto immune in quanto tale dalle sollecitazioni provenienti dal mondo politico"<sup>34</sup>. L'Inghilterra, da questo punto di vista, costituisce un *unicum* nel panorama europeo per la particolare reputazione di cui gode il giudice ordinario che lo pone al riparo da pressioni esterne.

## **2.2. Il ruolo del *Conseil constitutionnel* in Francia.**

Nella storia della Francia, nelle Camere risiedeva il potere di giudicare la validità dei titoli dei propri membri sin dall'epoca degli Stati generali del 1789. All'interno di un complesso costituzionale-monarchico, si avvertiva, infatti, la necessità di una forte tutela da parte delle ingerenze dell'esecutivo. Ma con il passare degli anni, e in particolar modo in epoca più recente durante la IV Repubblica, la tesi della "natura politica della convalida, intesa come potere discrezionale delle Camere di accogliere o rifiutare i nuovi eletti, ha celebrato i suoi fasti"<sup>35</sup>.

Nel 1958, con la V Repubblica, si tentò di porre un freno allo sregolato ricorso all'istituto per fini meramente politici<sup>36</sup>. La scelta dal sapore sanzionatorio della Costituente, privò, infatti, le Assemblee della competenza riassegnandola al *Conseil constitutionnel*. La decisione rientrava, in realtà, in un progetto più ampio di

---

<sup>30</sup> Va specificato che l'*House of Commons* non ha mai esercitato il suo potere in aula, limitandosi a ratificare quanto disposto dal tribunale.

<sup>31</sup> Ancora sul punto M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., che specifica: "Contro la decisione della Camera dei Comuni di espellere un deputato non è possibile alcun ricorso all'autorità giudiziaria, ma poiché l'espulsione non impedisce la presentazione di successive candidature, l'unica salvaguardia contro eventuali abusi è la possibilità di rielezione."

<sup>32</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1427 e ss.

<sup>33</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 752.

<sup>34</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1429.

<sup>35</sup> M. Manetti, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit., p.123.

<sup>36</sup> P. Passaglia, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.14/2015, p. 3 "in occasione delle elezioni del 1956, il successo elettorale del movimento poujadista, populista di destra, venne largamente ridimensionato attraverso l'uso disinvolto della verifica dei poteri, in seguito alla quale 11 dei 53 candidati eletti nelle file del movimento vennero dichiarati ineleggibili e sostituiti da candidati sconfitti, appartenenti a partiti non anti-sistema".

ridimensionamento del ruolo di centralità che le Camere avevano assunto durante la III e la IV Repubblica<sup>37</sup>.

Oggi la Corte, secondo quanto stabilito dall'art. 59 Cost.<sup>38</sup>, giudica della validità delle sole elezioni contestate: la riforma ha introdotto un automatismo presuntivo secondo il quale "in assenza di contestazioni e di ricorsi al *Conseil constitutionnel*, l'elezione sia da ritenersi valida e produttiva dei suoi effetti"<sup>39</sup>. Questo meccanismo ha configurato un vero e proprio rovesciamento nelle logiche politiche: se prima, con le votazioni assembleari, ad essere annullate erano in massima parte le elezioni dei candidati delle opposizioni, ora - dal 1958 ad oggi - sono in prevalenza i candidati del partito di maggioranza a subire le decisioni di annullamento<sup>40</sup>.

Contro le decisioni del *Conseil constitutionnel* non è possibile proporre appello; esse sono principalmente di due tipologie: di rettifica dei risultati elettorali e di annullamento delle elezioni. Nel caso di annullamento viene indetta un'elezione parziale alla quale potranno partecipare anche i candidati la cui elezione è stata annullata.

L'attività del *Conseil constitutionnel* è caratterizzata da un atteggiamento di estremo *self - restraint*; il Consiglio ha sempre agito, infatti, come un organo meramente giurisdizionale, cercando di rimanere il più possibile legato all'interpretazione giuridica delle norme. Questa condotta ne ha aumentato il prestigio fino a fargli guadagnare "anche l'approvazione tacita della classe politica"<sup>41</sup>. Tale configurazione costituisce quindi un'interessante sperimentazione, anche in virtù del suo significativo tasso di efficienza: basti pensare che il *Conseil constitutionnel*, statisticamente, riesce ad evadere entro il primo anno dalle elezioni le centinaia di ricorsi presentati ad ogni tornata elettorale<sup>42</sup>.

L'attività del *Conseil constitutionnel* non si esaurisce, però, nel controllo di legalità delle elezioni; esso effettua una doppia verifica prima di decidere sul contenzioso elettorale e sull'eventuale annullamento di un'elezione. Oltre ad un primo

<sup>37</sup> Sul punto cfr. F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., p. 59: "Com'è noto lo scopo del Generale de Gaulle fu quello di contrastare il parlamentocentrismo ideologico che aveva caratterizzato la III e la IV Repubblica. Rafforzamento dell'esecutivo sia per quanto riguarda la figura del Presidente della Repubblica e i poteri del Governo in Parlamento, sia per quanto attiene ai poteri normativi (dominio della legge e del regolamento, poteri di ordinanza), si collegano sul piano elettorale alla introduzione di un nuovo meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, all'incompatibilità tra carica governativa e parlamentare, alla devoluzione della competenza di verifica delle votazioni elettive e deliberati al *Conseil constitutionnel*".

<sup>38</sup> "Il *Conseil constitutionnel* decide, in caso di contestazione, sulla regolarità delle elezioni dei deputati e dei senatori".

<sup>39</sup> C. De Cesare, *Verifica dei poteri*, cit., p. 11.

<sup>40</sup> Sul punto cfr. M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1420: "Ciò sembra da porre in relazione non solo colle irregolarità verificatesi in passato a favore della maggioranza, ma con la maggiore attenzione che in genere i partiti di opposizione pongono nell'osservanza delle norme".

<sup>41</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1423.

<sup>42</sup> Cfr. P. Passaglia, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, cit., p. 26, in cui l'autore prende in esame la tornata elettorale di giugno 2012: il Consiglio Costituzionale si è pronunciato sulle 108 istanze presentate nel termine del 15 febbraio 2015 ([www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-143522.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-143522.pdf) per una consultazione diretta del dato).

controllo di legalità delle elezioni, opera, infatti, una seconda valutazione di efficacia del voto popolare<sup>43</sup>. Il giudizio del *Conseil constitutionnel* si pone, infatti, anche a garanzia che "l'esito della consultazione corrisponda, al netto delle irregolarità, alla reale volontà del corpo elettorale"<sup>44</sup>: la c.d. *sincérité du scrutin*. In tale concetto - dai tratti piuttosto indefiniti - risiede uno dei nodi più problematici del giudizio di verifica. Il sindacato sulla sincerità del voto tende ad allontanarsi dalla funzione tipica di accertamento della legittimità dei voti e delle candidature; esso tende piuttosto a cercare di interpretare la volontà "vera" degli elettori, al di là delle risultanze numeriche. Si pone, cioè, a garanzia del sistema democratico e delle condizioni dirette ad assicurarne il corretto funzionamento - sia nella fase precedente le elezioni, che in quella successiva - traducendosi sostanzialmente nel controllo di genuinità dei voti espressi. Ma i vizi relativi alla formazione della volontà dell'elettore non sono previsti dalla legge, né potrebbero esserlo perché dipendono in ultima analisi dalle circostanze del caso concreto.<sup>45</sup>

Il "tallone d'Achille" di tale valutazione è costituito, dunque, dall'impossibilità di fissare anteriormente dei criteri che non siano sfuggenti e opinabili, e dalla conseguente impossibilità di imbrigliare la discrezionalità del soggetto decidente. Risulta, quindi, di cruciale importanza l'imparzialità del decisore, che deve essere in grado di resistere ad una tendenza alla politicizzazione di un giudizio, già di per sé così fortemente connotato politicamente. La nozione di *sincérité du scrutin* appare, in definitiva, assai lata, poiché se ne può fare ricorso in un numero indefinito di fattispecie e perché potrebbe sorreggere l'annullamento di non poche elezioni tra quelle contestate<sup>46</sup>.

D'altra parte, quello in questione risulta un rischio inevitabile, giacché rappresenta un elemento costitutivo naturale dei giudizi elettorali: è la natura stessa del sindacato che non permette la formazione di criteri certi, ma che richiede un'imparziale valutazione caso per caso. Nel caso della Francia oltretutto, l'attentissimo autocontrollo che il *Conseil constitutionnel* si è imposto nell'esercizio della funzione della verifica dei poteri ne fa emergere un equilibrato articolato costituzionale, costituendo un modello da tenere come riferimento per un'eventuale riformulazione dell'art. 66 Cost. nel nostro ordinamento<sup>47</sup>.

### **2.3. La soluzione mista della Germania.**

<sup>43</sup> M. Manetti, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit., p. 140.

<sup>44</sup> P. Passaglia, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, cit., p. 32.

<sup>45</sup> M. Manetti, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit., p. 137 e di nuovo sul punto a p. 138: "riguardo a tali vizi, qualsiasi irregolarità nello svolgimento della campagna elettorale o nel procedimento elettorale può assumere rilevanza, se per le sue caratteristiche e/o nel concorso di determinate circostanze consente di ritenere che la volontà degli elettori non si sia correttamente formata. Per fare qualche esempio, tratto dalla giurisprudenza dei diversi Paesi: la consegna all'elettore di schede non timbrate; l'affissione di un manifesto ministeriale sul servizio di leva nel seggio elettorale; la campagna informativa del Governo su alcune iniziative intraprese, che rischia di trasformarsi in propaganda a favore dei partiti di governo [...]".

<sup>46</sup> P. Passaglia, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, cit., p. 33.

<sup>47</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1423, in cui si osserva che il Consiglio Costituzionale ha sempre agito nel più scrupoloso rispetto del dato giuridico mostrando, a parere di parte della dottrina, una prudenza perfino eccessiva.

In Germania il sistema di verifica dei poteri viene solitamente considerato o a carattere "misto"<sup>48</sup> o di tipo "parlamentare attenuato" poiché contempla l'intervento sia del Parlamento che dell'organo di giurisdizione. Si tratta di un giudizio a due stadi<sup>49</sup>, di cui il secondo solo eventuale: secondo quanto previsto dall'art. 41 della Costituzione tedesca<sup>50</sup>, infatti, la decisione parlamentare adottata dal *Bundestag* può essere impugnata di fronte al Tribunale costituzionale Federale.

Le competenze dei due organi sono sovrapponibili, i loro giudizi hanno ad oggetto i requisiti soggettivi dell'eletto e la regolarità dell'esecuzione nel suo complesso, non anche la tutela dei diritti soggettivi lesi da una decisione avversa. Dottrina e giurisprudenza si sono orientati su un'interpretazione piuttosto rigida di tale principio, cercando di salvare la validità delle elezioni anche di fronte ad evidenti violazioni della libertà elettorale, limitandosi ad invalidare i risultati elettorali relativi solo alla singola circoscrizione in cui l'errore si manifesta<sup>51</sup>.

La natura del giudizio che s'instaura di fronte al *Bundestag* è essenzialmente considerata dalla dottrina tedesca di tipo giurisdizionale, "tant'è che la legge che disciplina la materia, del 12 marzo 1951, più volte modificata stabilisce che all'intero procedimento che si svolge di fronte al *Bundestag* sono applicabili le norme del processo civile"<sup>52</sup>.

Del sistema sono stati evidenziati principalmente i tratti positivi dal punto di vista di coerenza dell'ordinamento: il *Bundestag* non potrà esprimersi con pronunce *contra legem*, poiché esse sono sottoposte alla verifica del Tribunale costituzionale Federale. D'altra parte il sistema è stato considerato anche "contraddittorio", in virtù di una scelta che ha cercato di mantenere l'equilibrio tra poteri dello Stato senza percorrere né la via del parlamentarismo né quella della giurisdizionalizzazione<sup>53</sup>.

#### **2.4. Il procedimento parlamentare di verifica dei poteri negli Stati Uniti.**

Il sistema di verifica delle elezioni statunitense, di diretta derivazione anglosassone, è di natura integralmente parlamentare. L'esito della consultazione elettorale viene verificato - proprio come accade nell'ordinamento italiano - dall'organo legislativo. La proclamazione dell'elezione dei deputati e dei senatori è rimessa agli esecutivi degli Stati di provenienza che trasmettono ai Presidenti di Assemblea la relativa certificazione ed ogni Camera delibera a maggioranza assoluta

<sup>48</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 753.

<sup>49</sup> F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., p. 59.

<sup>50</sup> "1. La verifica delle elezioni spetta al *Bundestag*. Gli spetta parimenti constatare la perdita della qualità di deputato da parte di uno dei suoi membri. 2. Contro la decisione del *Bundestag* è ammesso il ricorso al Tribunale costituzionale federale. 3. I particolari sono stabiliti da una legge federale (l. 12/3/1951)".

<sup>51</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, cit., p. 1433.

<sup>52</sup> C. De Cesare, *Verifica dei poteri*, cit., p.11.

<sup>53</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 753: "Sul piano della coerenza dell'ordinamento sembra difficile uscire dall'alternativa: o la verifica è cosa del *Bundestag*, e allora questo dovrebbe avere l'ultima parola; o non lo è (o lo è solo tradizionalmente) e allora tanto varrebbe seguire la soluzione austriaca (o francese), sembrando poco opportuno far intervenire in una specie di prima istanza un'assemblea parlamentare, allo stesso modo che da noi è prescritto per i consigli comunali e provinciali".

“sul diritto dell’eletto a occupare il seggio a lui destinato”<sup>54</sup>. L’articolo 1, sez. V, Cost. americana del 1787 stabilisce infatti che “*each House shall be the judge of the elections, returns and qualifications of its own members [...]*”.

Le Assemblee nel valutare se i propri membri sono “*duly elected by his constituents*”, possono esercitare anche poteri d’inchiesta e come riconosciuto anche dalla Corte Suprema hanno il potere “*to render a judgment which is beyond the authority of any other tribunal to review*”. In realtà le delibere con cui si accerta la sussistenza dei requisiti dei futuri parlamentari sono sottoposte ai vincoli della Legge Fondamentale; potranno, quindi, essere sottoposte a sindacato giurisdizionale in caso di contrasto con i principi in essa contenuti.

Al Parlamento nazionale spetta soltanto un riscontro formale del titolo di ammissione poiché è il governatore statale, con controfirma del proprio segretario di Stato, a proclamare l’elezione di un membro del Congresso federale. Si tratta di un giudizio particolarmente circoscritto: le Assemblee possono legittimamente verificare solo la sussistenza dei requisiti d’età, cittadinanza e residenza.

Tale interpretazione riduttiva è stata confermata anche dalla giurisprudenza con il caso *Powell*. Nel 1966 la Camera di appartenenza di Adam Clayton Powell Jr, ritenne, infatti, di poter esercitare un potere discrezionale scegliendo di non convalidare la sua elezione poiché il deputato era stato condannato in primo grado per aver commesso illeciti penali. Ma quando l’elezione suppletiva ne confermò il mandato, la Camera con un voto lo esclude dal consesso e Powell adì le vie giudiziarie ordinarie fino a investire del caso la Corte Suprema<sup>55</sup>. La Corte decise con la sentenza *Powell vs. McCormack* di sconfessare la decisione della Camera riammettendo Powell al suo seggio e stabilendo un principio basilare: le Camere devono limitarsi a verificare la titolarità dei requisiti dei propri membri (almeno nella fase di “convalida”). L’espulsione di un membro dal Congresso, a parere della Corte, può verificarsi soltanto nel caso di un candidato eletto, ma non ancora insediato; “l’esclusione non è altro che il risultato della riserva parlamentare in merito al giudizio sui titoli di ammissione al Congresso, mentre la diversa ipotesi dell’espulsione è conseguenza dell’esercizio del potere disciplinare di cui l’Assemblea dispone nei riguardi dei propri componenti”<sup>56</sup>.

Come già accennato, quindi, la Corte Suprema statunitense ha statuito la possibilità di appellare in sede giudiziaria le decisioni sulla convalida degli eletti<sup>57</sup>,

<sup>54</sup> P. Torretta, *Le funzioni “non legislative” nel congresso degli Stati Uniti d’America*, in R. Dickmann, S. Staiano, *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato.*, Milano, 2009, p. 42.

<sup>55</sup> M. Cerase, *Art. 66*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. 2, 2006, Milano, p. 1283.

<sup>56</sup> P. Torretta, *Le funzioni “non legislative” nel congresso degli Stati Uniti d’America*, R. Dickmann, S. Staiano, *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato.*, cit., p. 54, in cui si specifica che la Costituzione autorizza il Congresso mediante delibera adottata a maggioranza di due terzi ad espellere un proprio membro, precludendo all’Assemblea di attivare una simile procedura qualora l’eletto non abbia ancora assunto il mandato rappresentativo.

<sup>57</sup> T. Sandalow, “*Comment on Powell v. McCormack*”, in *UCLA L. Rev.* 17, 1969, p. 169: “The seating of Powell permitted the Court to assert its authority without risking the embarrassment either of an order directing that he be seated, an order it might well have been unable to enforce, or of a judgment declaring his right to be seated which might well have been ignored by the House. At the same time, the assertion of its authority, by establishing a precedent for its exercise, would tend to pave the way for acceptance of that authority in subsequent cases”.

connotando la verifica dei poteri in senso giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo di sindacato di conformità a Costituzione della volontà manifestata dalle Camere<sup>58</sup>. L'intervento della Corte ha contribuito quindi ad accelerare l'evoluzione della funzione, facendo sì che approdasse ad un modello di "riserva di assemblea parziale"<sup>59</sup>, correttivo che potrebbe risultare utile anche nel nostro sistema costituzionale.

Le contestazioni che riguardano invece l'elezione del Presidente degli U.S.A. sono decise dalla magistratura ordinaria e presentano un carattere di maggiore conflittualità. Complice, infatti, la configurazione del sistema di scelta presidenziale in cui "un candidato con il maggior numero di voti popolari - una maggioranza relativa o assoluta - potrebbe non ricevere la maggioranza dei voti dei grandi elettori e quindi non essere eletto Presidente"<sup>60</sup>, la magistratura ordinaria è chiamata a dirimere questioni ad alto tasso di politicizzazione. Le elezioni presidenziali del 2000 ne furono un esempio eclatante.

La sfida tra il candidato repubblicano George W. Bush e il vicepresidente democratico uscente Al Gore in termini di voto popolare fu vinta da quest'ultimo, ma i voti dei grandi elettori, 271 contro 266, fecero - alla fine di un lungo contenzioso elettorale - prevalere Bush. La proclamazione del vincitore venne rimandata per molti giorni. Nello stato della Florida si era, infatti, dato il via ad un riconteggio dei voti - chiesto dal candidato democratico Al Gore -, ma la decisione se proseguire fu affidata in ultima istanza alla Corte Suprema che s'impose sul tribunale ordinario di Tallahassee (in Florida), facendo arrestare il riconteggio e attribuendo la vittoria a Bush con maggioranza di 5 a 4.

Tale risicatissima maggioranza costituisce una plastica raffigurazione del grande rischio di politicizzazione del giudizio che si nasconde anche dietro ad un sistema di controllo sulle elezioni di tipo giurisdizionale.

### **3. Giunta per le elezioni e Assemblea: il procedimento di verifica e le principali criticità.**

In Italia la verifica dei poteri è prevista dall'art. 66 Cost. che recita che "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità". Il testo deve essere inoltre coordinato con quanto disposto dall'art. 64 Cost. in tema di organizzazione interna delle Assemblee elettive.

A questo va aggiunto quanto demandato al legislatore dalle riserve di legge previste dagli articoli 51, comma 1, Cost. in tema di requisiti di elettorato passivo; 65, comma 1, Cost per l'individuazione del regime di incompatibilità e ineleggibilità, e 72, comma 4, Cost in materia elettorale<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> P. Torretta, *Le funzioni "non legislative" nel congresso degli Stati Uniti d'America*, R. Dickmann, S. Staiano, *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato.*, cit., p. 55.

<sup>59</sup> P. Torretta, *Le funzioni "non legislative" nel congresso degli Stati Uniti d'America*, R. Dickmann, S. Staiano, *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato.*, cit., p. 55.

<sup>60</sup> R. A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, (trad. di C. Paternò), 2003, Bari, p. 57.

<sup>61</sup> Il testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni) e per il Senato della Repubblica (d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533); il testo unico in materia di elettorato attivo e di tenuta e revisione delle leggi elettorali (D.P.R. 20 marzo 1967, n. 233 e successive modificazioni) e la legge sulle incompatibilità parlamentari (13 febbraio 1953, n. 60).

Se alle Camere sono demandate le procedure parlamentari regolanti la materia, al legislatore sono invece riservati due profili: “la disciplina del processo elettorale - che pur facendo da contorno al giudizio di convalida delle elezioni, ne influenza l’espletamento - e la determinazione dei presupposti di natura sostanziale che entrano nel controllo assembleare come norme di riferimento per accertare la sussistenza di cause di eleggibilità e incompatibilità”<sup>62</sup>.

Tali norme di riferimento sono state recentemente modificate dal legislatore che ha dettato ulteriori tassativi requisiti da soddisfare per poter legittimamente ricoprire la carica di parlamentare. Il d.lgs. 31/12/2012 n. 235<sup>63</sup> ha infatti innovato il regime delle incandidabilità: esso prevede l’impossibilità di ricoprire la carica di deputato o senatore per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dal giudice<sup>64</sup> per coloro i quali abbiano riportato condanne definitive per delitti non colposi<sup>65</sup>. Le cause di incandidabilità non possono essere rimosse in nessun modo dall’interessato e devono essere verificate in via preventiva dagli uffici elettorali<sup>66</sup>, mentre qualora sopravvengano durante l’esercizio del mandato elettivo devono essere immediatamente comunicate alla Camera di appartenenza del parlamentare alla quale è rimessa la deliberazione ex art. 66 Cost.<sup>67</sup>.

Proprio del procedimento interno alle Camere, ex art. 66 Cost., propedeutico a tale deliberazione si occuperà la trattazione, non essendo possibile in questa sede affrontare tutte le tematiche che gravitano attorno al giudizio di verifica. Particolare attenzione verrà data alle sue criticità e “zone d’ombra” con il fine ultimo di tentare di capire come queste potranno rimodularsi qualora entrassero in vigore le nuove disposizioni costituzionali recentemente approvate.

### **3.1. La Giunta delle elezioni.**

A regolare il funzionamento delle Giunte per le elezioni sia alla Camera sia al Senato intervengono appositi regolamenti adottati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti: il Senato lo ha approvato nel 1992 posticipando di oltre

---

<sup>62</sup> P. Torretta, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull’articolo 66 della Costituzione*, cit., p. 85.

<sup>63</sup> Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>64</sup> Cfr. art. 13 d.lgs. 31/12/2012 n. 235; in ogni caso l’incandidabilità, anche in assenza della pena accessoria, non può essere inferiore a sei anni.

<sup>65</sup> Art. 1, d.lgs. 31/12/2012 n. 235: “1. Non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore: a) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall’articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; b) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale; c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell’articolo 278 del codice di procedura penale”.

<sup>66</sup> Dall’ufficio centrale circoscrizionale (per la Camera), dall’ufficio elettorale regionale (per il Senato) e dall’ufficio centrale per la circoscrizione estero.

<sup>67</sup> Art. 3, d.lgs. 31/12/2012 n. 235: “1. Qualora una causa di incandidabilità di cui all’articolo 1 sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell’articolo 66 della Costituzione. ...”.

un quarantennio<sup>68</sup> l'attuazione di quanto previsto dall'art. 19, commi 2 e 4, del Regolamento del Senato del 1971<sup>69</sup>, la Camera nel 1998 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 17, comma 2, del Regolamento della Camera). Entrambi i regolamenti hanno cercato di colmare i vuoti di tutela, ampiamente segnalati, cui dava adito la prassi parlamentare.

Al Senato, nella seduta del 23 gennaio 1992 oltre all'adozione del regolamento per la Giunta delle elezioni, vennero aggiunti nel *corpus* del regolamento generale l'art. 135-*ter* (contenente norme in materia di verifica di poteri<sup>70</sup>) e i commi 1-*bis* e 1-*ter* all'art. 19 (a proposito di composizione e funzionamento della Giunta), configurando un sistema a "doppio binario"<sup>71</sup>. L'art. 135-*ter*, in particolare è stato inserito con l'intento di disincentivare i tentativi di rovesciamento delle conclusioni della Giunta<sup>72</sup> e stabilisce che quest'ultime in Assemblea s'intendono approvate salvo richiesta motivata di venti senatori.

Nella seduta del 6 ottobre 1998 è stato invece varato il Regolamento della Giunta per le elezioni della Camera. Anche in questo caso sono state approvate nel Regolamento della Camera delle disposizioni in materia di verifica dei poteri, tra le quali l'art. 17-*bis*<sup>73</sup> che ha limitato il voto dell'Assemblea sulle decisioni della Giunta, nel caso le proposte discendano esclusivamente da accertamenti numerici.

In realtà tali accorgimenti si sono rivelati sostanzialmente deludenti. Si pensi, solo a fini esemplificativi, alle dinamiche procedurali della Camera. Le conclusioni della Giunta, in base all'art. 2, comma 1, del Regolamento della Giunta delle elezioni, non possono essere convalidate se non in presenza della maggioranza dei componenti al contrario di quanto stabilito per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa da quella legislativa dall'art. 46, comma 1, r.C., che ritiene sufficiente il *quorum* di un quarto dei componenti. Grazie a questa previsione legislativa la maggioranza ha la possibilità non solo di orientare le deliberazioni, ma anche di paralizzare l'organo disertandone i lavori<sup>74</sup>. Senza contare le problematiche legate all'insufficiente raccordo tra l'impianto regolamentare e il generale contesto normativo elettorale che,

<sup>68</sup> A tal proposito L. Ciaurro, *Il Regolamento per la verifica dei poteri del Senato del 1992*, in *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni tenutosi alla Camera dei Deputati il 4 dicembre 1998, Roma, 1999, che parla dell'approvazione come di un vero e proprio "miracolo parlamentare", p. 129.

<sup>69</sup> A censurare il lungo ritardo è intervenuta anche la Corte costituzionale, con la sentenza del 27 dicembre 1965, n. 93, considerando non ammissibile che in tale materia sostanzialmente giurisdizionale persistessero gravi incertezze a causa delle insufficienze delle norme procedurali.

<sup>70</sup> "[...] 2. Fino alla chiusura della discussione in Assemblea, almeno venti Senatori possono formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta, mediante la presentazione di ordini del giorno motivati, in mancanza dei quali l'Assemblea non procede a votazione, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta".

<sup>71</sup> L. Ciaurro, *Il Regolamento per la verifica dei poteri del Senato del 1992*, cit., p.127.

<sup>72</sup> Critico sul punto, L. Ciaurro, *Il Regolamento per la verifica dei poteri del Senato del 1992*, cit., p. 135: "non sembra opportuno il sistema delle deliberazioni implicite in una materia delicata e rilevante, come quella della verifica dei poteri [...]".

<sup>73</sup> "1. Qualora una proposta della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta s'intende approvata, salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche. Se l'Assemblea respinge l'ordine del giorno, s'intende approvata la proposta della Giunta [...]".

<sup>74</sup> M. Cerase, *Le prerogative parlamentari nell'ultimo decennio*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere.*, Il Filangieri - Quaderno 2007, Napoli, 2008, p. 388.

con la più volte menzionata evoluzione in senso maggioritario, ha accentuato non poco i fenomeni di disallineamento procedurale<sup>75</sup>.

Riguardo invece i tratti caratteristici delle Giunte, esse presentano significative differenze rispetto alle Commissioni. *In primis* riguardo alla funzione poiché svolgono un'attività prevalentemente tecnico giuridica<sup>76</sup>. Secondariamente riguardo alla composizione.

Il Presidente di Assemblea, a seguito della formazione dei gruppi, nomina trenta deputati e ventitré senatori che rimarranno in carica per l'intera durata della legislatura<sup>77</sup>. I membri della Giunta non rappresentano una diretta emanazione dei gruppi<sup>78</sup>, ma sono comunque scelti in maniera proporzionale alle maggioranze e non possono né rifiutare la nomina né dimettersi<sup>79</sup>. Data la delicatezza della funzione di cui la Giunta è titolare, è stata prevista, dai regolamenti di entrambe le Camere, la possibilità di rinnovarne la composizione su iniziativa del Presidente nel caso in cui non risponda per un mese alle convocazioni o non si riesca a raggiungere il numero legale.

### **3.2. Procedimento di verifica dei poteri.**

Come è noto la Giunta ha il compito di accertare la sussistenza dei requisiti di eleggibilità e la verifica delle operazioni elettorali nel giudizio sui titoli di ammissione<sup>80</sup>; il parlamentare entra infatti nell'esercizio delle proprie funzioni con la proclamazione, ma l'assunzione della carica è sottoposta a condizione risolutiva, perché la sua posizione deve essere perfezionata dal giudizio di convalida, "valendo nel nostro diritto una specie di *sospetto di invalidità di tutte le elezioni*"<sup>81</sup>. La presenza di motivi di incandidabilità e d'ineleggibilità inficia la candidatura rendendo quindi l'elezione nulla, mentre i motivi d'incompatibilità originarie o sopravvenute comportano la necessaria opzione tra le due cariche, entro trenta giorni dall'accertamento della Giunta.

Il c.d. "controllo di delibazione" è quindi volto a stabilire se un'elezione debba ritenersi contestata: la prima fase del controllo viene affidato alla Giunta che deve riferire all'Assemblea nel termine – ordinatorio – di diciotto mesi; la seconda, la vera e propria convalida, è invece riservata all'Assemblea.

---

<sup>75</sup> A. Mencarelli, *La verifica dei poteri alla Camera dei deputati alla prova della XV legislatura*, in AA.VV. *Il Filangieri – Quaderno 2006*, Napoli, 2007, p. 144.

<sup>76</sup> C. De Cesare, *Verifica dei poteri*, cit. p. 4.

<sup>77</sup> Vengono sostituiti nel caso d'incompatibilità sopravvenuta con l'incarico.

<sup>78</sup> P. Virga, *Diritto Costituzionale*, IX ed., Milano, 1979, p. 109.

<sup>79</sup> A. Manzella, *La prerogativa della verifica dei poteri*, cit., p. 114: "Deve ritenersi che sussista in favore dei membri della Giunta, nell'ordinamento interno della Camera, una presunzione assoluta di imparzialità. Questa presunzione nasce con il particolare procedimento di nomina da parte del Presidente della Camera ... ed è confermata dall'indeclinabilità della carica, da interpretarsi che l'equilibrio impresso dalla Presidenza alla composizione dell'organo ... non può essere alterato con rinunce da parte dei nominati".

<sup>80</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 762: "l'azione della Giunta, mirando più che ad accertare la regolarità delle operazioni elettorali in sé per sé, ad acquisire l'esatta determinazione dei risultati raggiunti dai singoli candidati (preferenze per la Camera, cifra relativa individuale al Senato, con riferimento agli elettori iscritti) tende sempre maggiormente a concentrare le indagini non già sul momento della votazione o sulle fasi ad essa precedenti, quanto sugli stadi dello scrutinio e della proclamazione".

<sup>81</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 482.

Entro venti giorni dalla proclamazione agli uffici elettorali o direttamente all'Assemblea possono essere presentati ricorsi e per favorire al massimo il principio del contraddittorio è stato previsto l'istituto della comunicazione della presentazione di ricorsi elettorali ai senatori direttamente interessati, superando "l'assurdità giuridica di un procedimento di contenzioso elettorale, che aveva inizio senza che il senatore controinteressato ne avesse formalmente notizia"<sup>82</sup>.

Il controllo di delibazione è effettuato d'ufficio e per tutte le elezioni<sup>83</sup>, circoscrizione per circoscrizione da ogni relatore (mansione affidata secondo un criterio automatico a ciascun componente della Giunta purché non eletto nella medesima circoscrizione)<sup>84</sup>. Tale verifica deve concludersi con una proposta di convalida o di contestazione. Nel secondo caso si apre il c.d. "giudizio di contestazione" il cui esito può essere una proposta di convalida o di annullamento<sup>85</sup>.

Qualora non emergano irregolarità, la Giunta propone la convalida pura e semplice, sulla quale di solito non interviene il giudizio dell'Assemblea. In realtà la dottrina è prevalentemente concorde nel ritenere che l'aula detenga comunque la facoltà di rinviare l'elezione alla Giunta e di decidere di non convalidarla, in quanto "in base alle norme che reggono la verifica dei poteri solo il *plenum* può pronunciare l'annullamento di un'elezione o la decadenza di un parlamentare"<sup>86</sup>.

Se invece emergono elementi che fanno dubitare della regolarità dell'elezione, la Giunta procede ad un ulteriore controllo che può prevedere anche l'istituzione di comitati inquirenti per svolgere indagini suppletive, interrogazioni e sopralluoghi.

Nel caso di contestazione si apre la fase che presenta le maggiori corrispondenze con i procedimenti di tipo contenzioso<sup>87</sup>: il contraddittorio, che contraddistingue la fase di audizione dei deputati assistiti dai loro difensori; la motivazione, che deve sempre accompagnare le decisioni della Giunta; la camera di consiglio, come espressione della concentrazione processuale<sup>88</sup>; l'udienza pubblica, in applicazione del principio di pubblicità e le eventuali relazioni contrarie che la minoranza ha la possibilità di presentare.

Tra le garanzie risalta però l'assenza di qualsiasi forma di riconoscimento di azionabilità dei diritti o di "diritto al processo", che si riscontra nell'impossibilità per la parte che si ritiene lesa dai pronunciamenti della Giunta di promuovere contestazioni o opposizioni contro di essa o contro le proposte del relatore.

La tutela del principio del contraddittorio, invece, è prevista *quasi* in ogni fase del procedimento: è esclusa esplicitamente solo dall'art. 11, comma 7, del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera che prevede che al termine dell'attività istruttoria delle parti, il relatore sulla base delle necessarie ulteriori

---

<sup>82</sup> V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, 2013, p. 221.

<sup>83</sup> Naturalmente il relatore della Giunta cui è affidata la verifica, effettuerà un controllo più o meno approfondito a seconda dei distacchi tra primo degli eletti e ultimo dei non eletti.

<sup>84</sup> N. Lupo, L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 100.

<sup>85</sup> Nel linguaggio parlamentare si è soliti identificare "la convalida pura e semplice" con quella che viene proposta all'Assemblea nel caso non emergano irregolarità e non prima di venti giorni dalla proclamazione, così da distinguerla dalla convalida che segue il giudizio di contestazione.

<sup>86</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 758.

<sup>87</sup> Sul punto cfr. M.L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p.137, in cui distingue tra la fase del controllo di delibazione da ritenersi di natura amministrativa e quella relativa al giudizio di contestazione materialmente giurisdizionale.

<sup>88</sup> La camera di consiglio si svolge immediatamente dopo l'udienza pubblica.

attività istruttorie svolte dal Comitato di verifica, *senza la partecipazione delle parti*, proponga alla Giunta la convalida o la contestazione delle elezioni<sup>89</sup>.

Il richiamo a istituti di natura processuale e le similitudini con i contenziosi elettorali sono solo alcune delle caratteristiche del procedimento che s'incardina presso la Giunta delle elezioni. Proprio l'eterogeneità delle sue funzioni ha portato gli studiosi a conclusioni discordanti sulla natura dell'attività di verifica elettorale<sup>90</sup>.

In particolare a seconda delle interpretazioni viene considerata un'attività di stampo politico, di accertamento amministrativo o giurisdizionale. Le innumerevoli nozioni che sono state negli anni concepite appaiono come "tentativi di sistemare una funzione difficilmente inquadrabile all'interno delle categorie tradizionali"<sup>91</sup>. La Giunta può essere considerata come un organo essenzialmente politico, al quale è stata affidata una sorta di "riserva di giurisdizione"<sup>92</sup> che la costringe ad applicare il diritto oggettivo e ad esercitare una funzione materialmente giurisdizionale, un organo quindi di natura mista.

Lo stesso invece non può dirsi per il procedimento in Assemblea, che manca dei requisiti fondamentali per essere ritenuto di natura giurisdizionale essendo del tutto assente il principio del contraddittorio, della motivazione e della pubblicità. L'Assemblea interviene come un vero e proprio organo politico a cui la Costituzione affida il compito di pronunciarsi in via definitiva, ma senza diversificarne strutturalmente la funzione<sup>93</sup>.

La fase conclusiva del giudizio di verifica si svolge dunque in Assemblea seguendo le norme regolamentari generali del dibattito. La votazione dell'aula rappresenta la decisione definitiva che non può essere impugnata di fronte alla stessa Camera e non è suscettibile di rimedi di fronte ad un altro organo giurisdizionale.

Il giudizio che riguarda, invece, l'accertamento d'incompatibilità con il mandato parlamentare è svolto da un comitato *ad hoc* in seno alla Giunta. Ogni parlamentare ha il dovere di presentare un elenco degli incarichi ricoperti e dopo un'attività istruttorie svolta in contraddittorio, il comitato propone alla Giunta una sua deliberazione. Qualora sussistano cause d'incompatibilità, queste vengono comunicate al Presidente di Assemblea che invita il deputato o senatore ad optare tra le due cariche nel termine di trenta giorni, trascorso il quale il Presidente iscrive all'ordine del giorno la proposta di dichiarazione d'incompatibilità e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare<sup>94</sup>. In caso di annullamento dell'elezione, essa ha efficacia *ex nunc*, essendo comunque salvi tutti gli atti che il parlamentare abbia posto in essere sia singolarmente, che collegialmente.

---

<sup>89</sup> A. Iannuzzi, *Attualità della "verifica" della regolare composizione delle Camere*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, n. 139, Roma, 2003, p. 70.

<sup>90</sup> Cfr. *amplius* sulla ricostruzione del dibattito sulla natura della verifica dei poteri, A. Iannuzzi, *Attualità della "verifica" della regolare composizione delle Camere*, cit., p. 68-69, oltre che V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit.

<sup>91</sup> A. Iannuzzi, *Attualità della "verifica" della regolare composizione delle Camere*, cit., p. 69.

<sup>92</sup> V. Lippolis, *Art. 66*, cit., p. 116.

<sup>93</sup> C. De Cesare, *Verifica dei poteri*, cit. p. 4.

<sup>94</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p.136.

### 3.3. Alcune criticità.

Qui risiede dunque la peculiarità del sistema italiano: l'aver affidato alla Camere l'ultima e definitiva parola sull'elezione del parlamentare creando una non trascurabile differenza di trattamento, se non una vera e propria zona franca<sup>95</sup>, rispetto all'elezione delle cariche rappresentative regionali, locali e del Parlamento europeo per le quali il contenzioso post elettorale è devoluto alla cognizione di un giudice ordinario o amministrativo (o eventualmente costituzionale).

Sebbene la Corte costituzionale abbia più volte ricordato che il Parlamento riveste un posizione esclusiva nell'organizzazione costituzionale (cfr. sentenza n. 106/2002)<sup>96</sup> e che in base al dettato costituzionale il suo ruolo non può essere confuso con quello di altre Assemblee rappresentative, l'esame in chiave comparatistica della funzione ha dimostrato come – in situazioni affini a quella del nostro Paese - il legislatore sia stato in grado di rispettare tale caposaldo, affiancandolo però ad una rivisitazione dell'istituto più rispettosa dei moderni principi di diritto.

In Italia la giurisprudenza, salvo quella costituzionale sulle immunità<sup>97</sup>, si è di solito espressa confermando l'autonoma competenza delle Camere a giudicare dei propri atti e sui propri membri. Di questo orientamento la Corte di Cassazione che ha stabilito il suo difetto assoluto di giurisdizione in tema di verifica dei poteri. La sentenza n. 2036, del 31 luglio 1967 delle sezioni unite civili della Cassazione<sup>98</sup> ha confermato, infatti, che la tutela dei diritti soggettivi pubblici all'acquisizione di un mandato politico è affidata esclusivamente alle Camere legislative nell'ambito del potere di controllo sulla validità e regolarità delle operazioni elettorali<sup>99</sup>.

La Corte costituzionale ha invece espresso nel tempo diverse posizioni. Inizialmente ha considerato la funzione di verifica dei poteri in ambito parlamentare come l'unica idonea, in virtù di quanto previsto dalla Costituzione, a derogare il principio generale di tutela giurisdizionale e a sottrarsi ad un sindacato giurisdizionale indipendente e imparziale (sentenze 113/1993 e 29/2003)<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> M. Siclari, *Il procedimento in via incidentale*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa" svoltosi a Genova il 10 marzo 2006, Torino, 2007, p. 25.

<sup>96</sup> Corte cost. 12 aprile 2002, sent. n. 106: "in quanto sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile".

<sup>97</sup> Corte cost. 29 dicembre 1988 n. 1150: "qualora il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di «cattivo uso») del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione".

<sup>98</sup> Cass. civ. sez. un., 31 luglio 1967, n. 2036, Scarpello, in *Il Foro Italiano*, V. 90, n. 10. Ottobre 1967, p. 2009 ss.

<sup>99</sup> C. De Cesare, *Verifica dei poteri*, cit., p. 2.

<sup>100</sup> Corte cost. 26 marzo 1993, sent. n. 113, in *Consulta Online*; Corte cost. 4 febbraio 2003, sent. n. 29, in *Consulta Online*, la Corte opera una *summa divisio* a seconda che si prendano in considerazione i Consigli Regionali - dove, in difetto di una deroga in Costituzione come quella prevista per il Parlamento, riconosce la competenza a risolverne le controversie in tema di verifica dei poteri all'autorità giudiziaria - o il Parlamento: «Questa Corte ha avuto modo di chiarire, fin dalla [sentenza n. 66 del 1964](#), che non sussiste alcuna norma o principio costituzionale da cui possa ricavarsi l'attribuzione ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, così da sottrarre tale materia alla sfera della giurisdizione; ed ha aggiunto, nella [sentenza n. 115 del 1972](#), e ribadito nella [sentenza n. 113 del 1993](#), che le norme legislative e dei regolamenti interni le

Con successivi orientamenti, la Corte ha invece riconosciuto che la Camera dei deputati, nell'esercizio della funzione di verifica dei poteri, deve essere considerata organo di natura giurisdizionale (ord. 117/2006 e sent. n. 259/2009)<sup>101</sup>.

L'aspetto problematico del giudizio e l'ostacolo a connotarlo giurisdizionalmente è costituito, come già accennato, dalle pronunce dell'Assemblea<sup>102</sup>. Essa non di rado ha frustrato l'attività della Giunta assumendo in via definitiva decisioni rispondenti a criteri esclusivamente politici<sup>103</sup> e "adottate in base all'applicazione della regola della maggioranza, anche di fronte ad accertamenti incontrovertibili, in esito al giudizio di convalida, di segno opposto rispetto al risultato elettorale e alla successiva proclamazione"<sup>104</sup>.

Il rischio è quello di confliggere con le procedure di verifica dei titoli delle altre assemblee elettive e con le procedure di accertamento delle cause d'ineleggibilità

---

quali parlano di un "giudizio definitivo" delle assemblee elettive regionali sulla verifica dei poteri e sulle contestazioni e i reclami elettorali vanno intese, conformemente alla Costituzione, come riferite alla fase "amministrativa" del contenzioso elettorale, e non escludono la successiva eventuale fase giurisdizionale indipendente e imparziale (cfr. [sentenza n. 93 del 1965](#)), sancito dalla Costituzione e garantito anche a livello internazionale dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 6). A fronte di questo diritto, il cui nucleo essenziale costituisce un "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale (cfr. [sentenza n. 18 del 1982](#)), non può invocarsi, a fondamento della deroga prospettata, l'articolo 66 della Costituzione, che attribuisce alle Camere il giudizio sui titoli di ammissione dei propri membri, in conformità ad una tradizione che affonda le sue radici nell'esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva. La forza derogatoria che a tale norma venga attribuita non potrebbe estendersi al di là della specifica situazione regolata, e non è quindi invocabile per costruire un'anacronistica esenzione dei Consigli regionali dalla giurisdizione, *non potendo le norme regionali disciplinare la giurisdizione né escluderla*. Nel caso del Parlamento la Corte individua la funzione come meramente derogatoria: «Sottrarre alla giurisdizione, per riservare esclusivamente alla assemblea degli eletti, della quale fanno parte soggetti portatori di interessi anche individuali coinvolti, il giudizio sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, significherebbe negare il "diritto al giudice", e ad un giudice». Sul punto cfr. anche A. D'atena, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 297.

<sup>101</sup> Corte cost. 19 ottobre 2009, sent. n. 259, in *Consulta Online*; Corte Cost., 23 marzo 2006, ord. n. 117, in *Consulta Online*, in cui di fronte ad un ricorso della lista consumatori CO.DA.CON.S. Democrazia Cristiana - volto ad affermare la sussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica (ed in particolare, alla presentazione delle liste) delle elezioni politiche, ed a negare quella della Camera dei deputati, sussistente solo relativamente alla verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti - la Corte ha statuito che: "la definitiva dichiarazione di volontà ... è stata emessa dalla Camera dei Deputati (Giunta per le elezioni) quale organo avente natura giurisdizionale".

<sup>102</sup> G. Piccirilli, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2006, p. 793, in cui si sottolinea come da un'interpretazione così comprensiva della competenza parlamentare siano derivati inconvenienti che lo stesso Parlamento ha in seguito implicitamente riconosciuto; a testimonianza la modifica regolamentare dell'art. 17 bis del regolamento della Camera.

<sup>103</sup> A. Manzella, *La prerogativa della verifica dei poteri*, cit., p. 110: "La storia parlamentare ha registrato clamorosi casi di discrasia tra Camera e Giunta, prevalendo nel collegio minore un rigorismo giuridico che può essere invece perduto nella più vasta Assemblea ove questa giudichi che sussista una ragione politica che debba prevalere sui criteri normali dell'interpretazione giuridica. Questa discrasia risulta particolarmente grave ove si controverta non su criteri interpretativi, ma più semplicemente l'Assemblea rifiuti di prendere atto, senza contestarlo nel merito, dell'accertamento di dati di fatto compiuti dalla Giunta delle elezioni con le garanzie sopra ricordate".

<sup>104</sup> G. Rivosecchi, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *La Giustizia Elettorale*, Seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa" svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012, p. 5.

e incompatibilità della carica elettiva locale<sup>105</sup>, oltre che di ledere posizioni giuridiche soggettive dei controinteressati senza fornire adeguati strumenti di tutela. Eventualità tanto più grave se si considera che occorre in deroga agli artt. 24, 103, 111 e 113 Cost. che in combinato disposto sanciscono che il diritto ad un giusto processo e alla tutela dei diritti soggettivi - concernenti anche contenziosi elettorali - debbano essere devoluti alla magistratura ordinaria.

Il diritto può, quindi, essere leso “sia nel caso di un candidato escluso ingiustamente perché il proclamato fa parte della maggioranza parlamentare; sia per un candidato proclamato legittimamente che però faccia parte della minoranza parlamentare e che potrebbe andare incontro a un annullamento frutto di mere opzioni politiche”<sup>106</sup>.

La convalida riservata - senza possibilità di appello - appare oggi urtare anche con il diritto ad un giudice imparziale previsto dall'art. 6 CEDU. Non solo, prima nel 2006<sup>107</sup> e di nuovo nel 2013<sup>108</sup> l'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) dell'OSCE, ha sottolineato l'opportunità di valutare il ricorso ad organismi giurisdizionali, o comunque a soluzioni più imparziali e tempestive, in materia elettorale *nonostante* la norma costituzionale dell'art. 66 Cost.

Si avverte quindi la necessità di approdare ad un ripensamento più radicale dell'istituto poiché in questo contesto qualsiasi accorgimento o modifica interna potrà sempre trasformarsi in un capovolgimento politico delle risultanze dell'organo tecnico<sup>109</sup>. Ma anche in tema di contenzioso elettorale, così come negli altri casi di giustizia domestica, lo Stato di diritto si arresta di fronte alle situazioni politicamente protette del Parlamento poiché “la tutela dei diritti inviolabili ha luogo solo se risponde all'*idem sentire* delle forze politiche”<sup>110</sup>.

#### **4. Conclusioni. Un istituto pressoché invariato in un contesto in mutamento: spunti di riflessione.**

Con l'art. 7 del testo di riforma costituzionale (approvato senza ulteriori modificazioni con A.S. 1429-B), è stato introdotto all'art. 66 Cost. il seguente comma: “Il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore”.

---

<sup>105</sup> G. Rivosecchi, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. p. 7.

<sup>106</sup> M. Cerase, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, Bologna, 2004, p. 668.

<sup>107</sup> OSCE, *Italy Parliamentary elections 9-10 April 2006.*, Varsavia, 2006, [www.osce.org/odihr/elections/italy](http://www.osce.org/odihr/elections/italy), p. 21: “Notwithstanding the constitutional basis for the existing complaint procedure, the new parliament should consider measures to provide for impartial and timely resolution of electoral disputes, including the possibility of an appeal to a court”.

<sup>108</sup> OSCE, *The Italian republic. Early parliamentary elections 24 and 25 February 2013.*, Varsavia, 2013, [www.osce.org/odihr/elections/italy](http://www.osce.org/odihr/elections/italy), p. 10: “[...] final decision by plenary with no appeal mechanism to the courts. The OSCE/ODIHR has previously observed that the role of the legislature in settling election disputes raises concerns about the impartiality of the decision, while the extended timeframe does not guarantee a timely remedy. Although reform initiative have been tabled to address this, no changes were agreed upon by outgoing parliament [...]”.

<sup>109</sup> G. Buonomo, *Problematiche applicative dei regolamenti di verifica delle due Camere*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere.*, Il Filangieri - Quaderno 2007, Napoli, 2008, p. 444.

<sup>110</sup> M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, p. 288.

Il testo, nella sua versione definitiva, mantiene quindi intatta la prerogativa parlamentare della verifica dei poteri. Nel d.d.l. originario il testo dell'art. 66 Cost. operava una *summa divisio* tra la posizione della Camera e quella del Senato delle Autonomie: riservava la facoltà di *giudicare* - in senso giurisdizionale<sup>111</sup> - i propri membri solo alla Camera dei Deputati, mentre lasciava al Senato la sola titolarità della funzione di accertamento amministrativo<sup>112</sup>. In caso di presenza di cause ostative alla prosecuzione del mandato di senatore, il Presidente del Senato ne avrebbe semplicemente dato comunicazione all'Assemblea, privandola, di fatto, della possibilità di entrare nel merito.

Nella formulazione definitiva invece ciascuna Camera rimane titolare del potere di giudicare i propri membri; il comma introdotto sembra sottendere solo una sorta di semplificazione procedurale per la dichiarazione di decadenza dalla carica di senatore, ma solo se derivante dalla scadenza del mandato della carica elettiva regionale o locale. In questo caso non sembra rimessa alla discrezionalità del Senato - *prende atto* - la decisione sulla decadenza da parlamentare poiché con la scadenza della carica elettiva locale o con l'invalidamento dell'elezione consiliare viene automaticamente meno il presupposto costituzionale essenziale per rivestire la carica di senatore.

Riguardo invece all'ipotetica articolazione del procedimento di verifica nel Senato delle Autonomie, la funzione potrebbe avvicinarsi, seppur accompagnata dai più ampi poteri previsti dal comma 1, dell'art. 66, all'attuale giudizio di convalida dei senatori a vita. Esso si sostanzia nella verifica della legittimità dell'atto di nomina<sup>113</sup>, senza potersi, però, spingere fino a appurare gli "altissimi meriti" richiesti dalla Costituzione, la cui valutazione discrezionale spetta al capo dello Stato.

In caso di esito positivo del *referendum* previsto il 4 dicembre 2016, nel superare questi e molti altri dubbi che affliggono il progetto di riforma, giocheranno senz'altro un ruolo decisivo i regolamenti parlamentari e, soprattutto, la prassi che già adesso condiziona fortemente le procedure interne delle Camere<sup>114</sup>.

In realtà questa sembra più che altro un'occasione mancata di rilegittimazione delle Assemblee democratiche tramite un ripensamento radicale dell'istituto. A partire dalla c.d. "bozza Violante" della XV legislatura (A.S. 553-A), passando per il testo di riforma approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5386), la revisione della disciplina inerente la verifica dei poteri non è mai apparsa come una priorità. La

---

<sup>111</sup> A. Iannuzzi, *Attualità della "verifica" della regolare composizione delle Camere*, cit., p. 68.

<sup>112</sup> A.S. 1429, art. 4 (Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie): «All'articolo 66 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) le parole "Ciascuna Camera" sono sostituite dalle seguenti: "La Camera dei deputati"; b) è aggiunto, in fine, il seguente comma: "Il Senato delle Autonomie verifica i titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato delle Autonomie da parte del suo Presidente"», in [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>113</sup> La verifica consiste in particolare nel controllo della regolarità formale del decreto presidenziale di nomina e della sussistenza nel nominato dei requisiti di legge. Nel caso vi siano dei dubbi sulla sussistenza di tutti i requisiti richiesti, la Giunta ha sempre la facoltà di disporre dei suoi poteri istruttori.

<sup>114</sup> Si pensi alla prassi che nel caso di declaratoria d'incompatibilità da parte dell'aula permette al deputato di opporsi nello stesso termine assegnato per esercitare l'opzione, alla proposta formulata dalla Giunta delle elezioni, al fine di far riesaminare la sua posizione. La stessa Assemblea può chiedere alla Giunta ulteriori accertamenti.

proposta più incisiva in questo senso può essere considerata quella della Commissione "D'Alema" (A.C. 3931-A, A.S. 2583-A, XIII legislatura): "Sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera entro termini stabiliti dal proprio regolamento. Contro la deliberazione o nel caso di decorso del termine l'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni".

Essa prevedeva la possibilità di proporre ricorso alla Corte costituzionale la quale sembra rimanere - tra gli organi cui attribuire la competenza - la più legittimata<sup>115</sup> e la naturale destinataria di tale funzione<sup>116</sup>. Si tratterebbe di una soluzione possibile, come segnalato da più parti, ma forse non la migliore in termini di speditezza delle operazioni e certezza del diritto. Inoltre, l'eventuale contrasto tra le decisioni dell'Assemblea e quelle della Corte acuirebbe senza dubbio lo scontro politico.

Alla luce di quanto esposto, un'altra soluzione efficace potrebbe rinvenirsi nella devoluzione esclusiva della competenza alla Corte costituzionale<sup>117</sup> - considerando anche la felice esperienza dell'attività del *Conseil constitutionnel* in Francia - così da far riacquisire al giudizio di verifica le garanzie necessarie in un moderno Stato di diritto.

Tali garanzie, come già accennato in precedenza, sono puntualmente previste dall'art. 6 della CEDU<sup>118</sup> in tema di diritto ad un equo processo e, in un sistema di garanzie multilivello, non è da escluderne il ricorso da parte del singolo che le ritenga violate. Seppur per finalità meramente risarcitorie e riparatorie - non potendo la Corte di Strasburgo produrre effetti normativi diretti negli ordinamenti degli Stati membri<sup>119</sup> -, questo rimedio costituisce un valido strumento soprattutto "quando le restrizioni al diritto di azione derivino da una deliberazione di un organo politico"<sup>120</sup>.

Sempre nell'ottica di individuare un rimedio giudiziale alle pronunce politiche in materia di verifica di poteri, parte della dottrina ha ipotizzato la possibilità che

<sup>115</sup> M. Manetti, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit., p. 142.

<sup>116</sup> L. Elia, *Elezioni Politiche (contenzioso)*, cit., p. 753.

<sup>117</sup> G. Brunelli, *Memoria sui progetti di legge costituzionale A.C. 2613 ed abb.*, in *materia di revisione della parte seconda della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, n. 12, p.7.

<sup>118</sup> "1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia - 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata - 3. In particolare, ogni accusato ha diritto a: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata all'udienza".

<sup>119</sup> F. Sorrentino, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, n. 1, Milano, 2005, p. 95.

<sup>120</sup> F. Sorrentino, *La tutela multilivello dei diritti*, cit., p. 97.

avverso le stesse possa essere promosso un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale. Tale via sembra, però, difficilmente percorribile soprattutto alla luce della restrittiva giurisprudenza costituzionale sulla nozione di “potere dello Stato”<sup>121</sup> e la conseguente difficoltà nel configurare una legittimazione soggettiva attiva funzionale alla promozione del giudizio<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, p. 252: “come noto, non si potrà nemmeno ipotizzare un conflitto di attribuzioni promosso da un partito perché fermo è l’orientamento della Corte costituzionale nel senso di escludere la titolarità di poteri costituzionali in capo ai partiti e quindi la loro legittimazione soggettiva ad essere parte in un conflitto tra poteri dello Stato”.

<sup>122</sup> V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, p. 251: “la dottrina ha adombrato la possibilità di far riferimento all’elettorato ... o al singolo parlamentare estromesso in quanto singolarmente titolare di un potere autonomo e danneggiati da una legittima interferenza nelle proprie attribuzioni”